



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Druk nr 1633**  
Warszawa, 10 lipca 2013 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
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  
postępowaniu przed sądami  
administracyjnymi.**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Krzysztofa Huberta Łaszkiwicza - Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

(-) Bronisław Komorowski

## USTAWA

z dnia 2013 r.

### o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

**Art. 1. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, 1101 i 1529) wprowadza się następujące zmiany:**

**1) w art. 3:**

**a) w § 2:**

**- pkt 3 i 4 otrzymują brzmienie:**

„3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.<sup>1)</sup>);”

**- pkt 8 otrzymuje brzmienie:**

„8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.”

**b) dodaje się § 4 w brzmieniu:**

„§ 4. Skarga na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach może być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 848, 1101, 1342 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 35.

postępowania, dopuszczeniu się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego. Sąd administracyjny jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną.”;

**2) art. 6 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 6. Sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby może udzielać stronom i uczestnikom postępowania, występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych.”;

**3) w art. 12a § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Strony mają prawo przeglądać akta sprawy, sporządzać notatki i kopie z akt, a także otrzymywać uwierzytelnione odpisy lub wyciągi z akt sądowych.”;

**4) w art. 15 § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Do rozstrzygania sporów, o których mowa w art. 4, oraz do rozpoznawania innych spraw należących do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Spory, o których mowa w art. 4, Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga na wniosek postanowieniem przez wskazanie organu właściwego do rozpoznania sprawy. Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym.”;

**5) w art. 18 § 1 w pkt 6a otrzymuje brzmienie:**

„6a) dotyczących skargi na decyzję lub postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty wydanych w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym, jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu sądownoadministracyjnym dotyczącym kontroli legalności decyzji albo postanowienia wydanych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnym, brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie;”;

**6) w art. 22 dodaje się § 4 i 5 w brzmieniu:**

„§ 4. Ponowny wniosek o wyłączenie sędziego, lub wszystkich sędziów danego sądu, niezawierający podstaw wyłączenia albo oparty na tych samych okolicznościach, podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy. Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym.  
§ 5. Wniosek o wyłączenie sądu jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym.”;

**7) w art. 25 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Osoba fizyczna, osoba prawna lub organ administracji publicznej, mają zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa).”;

**8) w art. 30 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:**

„§ 2. Postanowienie, o którym mowa w § 1, może wydać referendarz sądowy.”;

**9) art. 33 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 33. § 1 Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, z zastrzeżeniem § 1a.

§ 1a. Jeżeli przepis szczególny przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania.

§ 1b. Jeżeli wynik postępowania sądowego nie dotyczy interesu prawnego osób, o których mowa w § 1 i 1a, a żądają one dopuszczenia do udziału w postępowaniu, sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie, na które przysługuje zażalenie.

§ 2. Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie.”;

**10) w art. 35 dodaje się § 4 w brzmieniu:**

„§ 4. Pełnomocnikiem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi, może być także funkcjonariusz lub pracownik kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej.”;

**11) w art. 37 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Pełnomocnik jest obowiązany przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sądowych pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.”;

**12) w art. 42 § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy, który wypowiedział pełnomocnictwo, jest obowiązany działać za stronę jeszcze przez dwa tygodnie, chyba że mocodawca zwolni go od tego obowiązku. Każdy inny pełnomocnik powinien, pomimo wypowiedzenia, działać za mocodawcę przez ten sam czas, jeżeli jest to konieczne do uchronienia mocodawcy od niekorzystnych skutków prawnych.”;

**13) w art. 46 § 3 otrzymuje brzmienie:**

„§ 3. Do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem.”;

**14) w art. 48 § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu, o którym mowa w art. 76 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w art. 194 § 1 i 2 ustawy - Ordynacja podatkowa, wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ odpis lub wyciąg z dokumentu. Sąd zażąda udzielenia odpisu lub wyciągu, jeżeli strona sama uzyskać ich nie może. Gdy sąd uzna za konieczne przejrzanie oryginału dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie.”;

**15) w art. 49 dodaje się § 4 w brzmieniu:**

„§ 4. Czynności, o których mowa w § 1 i 2, może wykonywać referendarz sądowy.”;

**16) w art. 52 § 3 otrzymuje brzmienie:**

„§ 3. Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa. Zachowanie tego terminu ocenia sąd po wniesieniu skargi. Sąd może uznać, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę.”;

**17) w art. 54:**

**a) § 2 i 3 otrzymują brzmienie:**

„§ 2. Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

§ 3. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w

terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.”,

**b) dodaje się § 4 w brzmieniu:**

„§ 4. W przypadku, o którym mowa w art. 33 § 1a, organ zawiadamia o przekazaniu skargi wraz z odpowiedzią na skargę przez obwieszczenie w siedzibie organu i na jego stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, pouczając o treści tego przepisu.”;

**18) w art. 57 w § 1w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:**

„4) w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, dowód, że skarżący wezwał właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa.”;

**19) w art. 58 w § 1 po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:**

„5a) jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego;”;

**20) w art. 61 § 6 otrzymuje brzmienie:**

„§ 6. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności traci moc z dniem:  
1) wydania przez sąd orzeczenia uwzględniającego skargę;  
2) uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego skargę.”;

**21) art. 66 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 66. § 1. W toku sprawy adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi doręczają sobie nawzajem pisma bezpośrednio za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty. Do pisma procesowego wniesionego do sądu dołącza się dowód doręczenia drugiej stronie pisma albo dowód jego wysłania przesyłką poleconą. Pisma, do których nie dołączono dowodu doręczenia albo dowodu wysłania przesyłką poleconą, podlegają zwrotowi bez wzywania do usunięcia tego braku.

§ 2. Doręczenie adresatowi może nastąpić także przez wręczenie mu pisma bezpośrednio w sekretariacie sądu przez upoważnionego pracownika.

§ 3. Przepis § 1 nie dotyczy wniesienia skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia, sprzeciwu, skargi o wznowienie postępowania i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.”;

**22) w art. 72 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Jeżeli doręczający nie zastanie adresata w mieszkaniu, może doręczyć pismo pełnoletniemu domownikowi, a gdyby go nie było - zarządcy domu lub dozorczy, jeżeli nie mają oni sprzecznych interesów w sprawie i podjęły się oddania mu pisma.”;

**23) w art. 79:**

**a) § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Sąd ustanowi kuratora, jeżeli wnioskodawca uprawdopodobni, że miejsce pobytu strony nie jest znane. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym.”;

**b) dodaje się § 4 w brzmieniu:**

„§ 4. Czynności, o których mowa w § 1 - 3, może wykonywać referendarz sądowy.”;

**24) w art. 83 § 4 otrzymuje brzmienie:**

§ 4. To samo dotyczy złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku.”;

**25) art. 104 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 104. W toku posiedzenia wnioski, oświadczenia, uzupełnienia i sprostowania wniosków i oświadczeń można zamieścić w załączniku do protokołu. Gdy stronę zastępuje adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy, przewodniczący może zażądać złożenia takiego załącznika w wyznaczonym terminie.”;

**26) art. 112 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 112. W razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Przepis art. 55 § 3 stosuje się odpowiednio.”;

**27) w art. 119 dodaje się pkt 3 i 4 w brzmieniu:**

„3) przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;

4) przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.”;

**28) art. 120 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 120. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.”;

**29) w art. 125 w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:**

„1) jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, sądowego, przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej;”;

**30) w art. 128 § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Jeżeli w ciągu roku od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania nie zgłoszą się lub nie zostaną wskazani następcy prawni zmarłej strony, sąd może z urzędu zwrócić się do sądu spadku o ustanowienie kuratora spadku, chyba że kurator taki już wcześniej został ustanowiony. Czynność tę może wykonać referendarz sądowy.”;

**31) w art. 130 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Sąd umarza zawieszony postępowanie:

- 1) jeżeli wniosek o podjęcie postępowania zawieszony na zgodny wniosek stron albo z przyczyn wskazanych w art. 125 § 1 pkt 3, nie został zgłoszony w ciągu trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu;
- 2) w razie stwierdzenia braku następcy prawnego strony, która utraciła zdolność sądową, a w każdym razie po upływie trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu z tej przyczyny;
- 3) w razie śmierci strony, po upływie pięciu lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania z tej przyczyny.”;

**32) art. 131 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 131. Postanowienie w przedmiocie zawieszenia, podjęcia i umorzenia postępowania może zapaść na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o zawieszeniu postępowania i o odmowie podjęcia postępowania przysługuje zażalenie.”;

**33) w art. 134 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 3 § 4.”;

**34) w art. 139 dodaje się § 5 w brzmieniu:**

„§ 5. Wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym, podlega niezwłocznie publicznemu udostępnieniu w sekretariacie sądu, przez okres czternastu dni.”;



**35) art. 140 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 140. § 1. Stronie działającej bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego obecnej przy ogłoszeniu wyroku, przewodniczący udzieli wskazówek co do sposobu i terminów wniesienia środka odwoławczego.

§ 2. Stronie działającej bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, która na skutek pozbawienia wolności była nieobecna przy ogłoszeniu wyroku, sąd z urzędu w ciągu tygodnia od ogłoszenia wyroku doręcza odpis jego sentencji z pouczeniem o terminie i sposobie wniesienia środka odwoławczego.

§ 3. Jeżeli sąd doręcza odpis sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym stronie działającej bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego oraz rzecznika patentowego poucza ją o terminie i sposobie wniesienia środka odwoławczego.”;

**36) w art. 141 po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:**

„§ 2a. W sprawie zawilej, w razie niemożności sporządzenia uzasadnienia w terminie, prezes sądu może przedłużyć ten termin na czas oznaczony, nie dłuższy niż trzydzieści dni.”;

**37) w art. 145 dodaje się § 3 w brzmieniu:**

„§ 3. W przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.”;

**38) po art. 145 dodaje się art. 145a w brzmieniu:**

„Art. 145a. § 1. W przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

§ 2. O wydaniu decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przypadku niezawiadomienia sądu, może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości, o której mowa w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 3. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę w wysokości, o której mowa w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości określonej w art. 154 § 7”;

### **39) art. 146 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 146. § 1. Sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, uchyla ten akt lub interpretację albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio.

§ 2. W sprawach skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa.”;

### **40) art. 149 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 149. § 1. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1- 4, albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

§ 2. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

§ 3. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

§ 4. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości określonej w art. 154 § 7.”;

### **41) art. 151 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 151. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala w całości lub w części.”;

### **42) art. 152 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 152. § 1. W razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do aktów prawa miejscowego.”;

**43) art. 153 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 153. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.”;

**44) w art. 154:**

**a) § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania stroną, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny.”;

**b) po § 6 dodaje się § 7 w brzmieniu:**

„§ 7. Uwzględniając skargę sąd może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej ½ wymierzonej organowi grzywny”;

**45) w art. 155 dodaje się § 3 w brzmieniu:**

„§ 3. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w § 2, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie wydaje się na posiedzeniu niejawnym.”;

**46) w art. 157 po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:**

„§ 1a. Wniosek, o którym mowa w § 1, zgłoszony z uchybieniem terminu, podlega odrzuceniu. Sąd może wydać postanowienie na posiedzeniu niejawnym.”;

**47) w art. 163 § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu stronom. Gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia, postanowienie należy doręczyć z uzasadnieniem. Doręczając postanowienie należy pouczyć stronę występującą w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego o dopuszczalności, terminie i sposobie wniesienia środka odwoławczego.”;

**48) po art. 167 dodaje się art. 167a w brzmieniu:**

„Art. 167a. § 1. Do zarządzeń oraz postanowień referendarza sądowego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządzeń przewodniczącego oraz postanowień sądu, z zastrzeżeniem § 2 - 6.

§ 2. Od zarządzeń i postanowień referendarza sądowego, o których mowa w art. 30 § 1, art. 49 § 2 oraz art. 234 § 2, przysługuje sprzeciw. Sprzeciw rozpoznaje sąd, w którym wydano zaskarżone orzeczenie.

§ 3. W razie wniesienia sprzeciwu zarządzenie lub postanowienie, przeciwko któremu został on wniesiony, traci moc.

§ 4. Sprzeciw wnosi się do sądu w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia stronie zarządzenia lub postanowienia referendarza sądowego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

§ 5. Sprzeciw wniesiony po upływie terminu sąd odrzuca.

§ 6. Sąd rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”;

#### **49) art. 169 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 169. § 1. Prawomocność orzeczenia stwierdza na wniosek strony oraz w przypadku, o którym mowa w art. 286 § 1, wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym. Postanowienie doręcza się tylko stronie, która złożyła wniosek.

§ 2. Postanowienie stwierdzające prawomocność orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego może wydać referendarz sądowy.” ;

#### **50) w art. 173 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2 - 4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.”;

#### **51) w art. 175 dodaje się § 4 i 5 w brzmieniu:**

„§ 4. W postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a w sprawach, o których mowa w § 3, również przez doradców podatkowych lub rzeczników patentowych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, podejmowanych przed sądem niższej instancji.

§ 5. Przepisu § 4 nie stosuje się w sprawie prawa pomocy oraz gdy skargę kasacyjną sporządził sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.”;

#### **52) art. 176 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 176. § 1. Skarga kasacyjna powinna zawierać:

1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części;

- 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie;
- 3) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

§ 2. Poza tym skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.”;

**53) w art. 177 dodaje się § 3 w brzmieniu:**

„§ 3. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony, której ustanowiono pełnomocnika z urzędu w wyniku rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego przed upływem tego terminu, biegnie od upływu terminu, o którym mowa w art. 253 § 2.”;

**54) po art. 178 dodaje się art. 178a w brzmieniu:**

„Art. 178a. Wojewódzki sąd administracyjny umorzy na posiedzeniu niejawnym postępowanie kasacyjne, jeżeli strona skutecznie cofnęła skargę kasacyjną przed jej przedstawieniem wraz z aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Na postanowienie przysługuje zażalenie.”;

**55) w art. 179 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:**

„§ 2. Jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Przepisy art. 203, art. 205 i art. 207 stosuje się odpowiednio. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna na zasadach ogólnych.”;

**56) w art. 181 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:**

„§ 2. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku, wydaje wyrok, a rozpoznając skargę kasacyjną od postanowienia – wydaje postanowienie.”;

**57) art. 182 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 182. § 1. Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie.

§ 2. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.

§ 3. Na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów.”;

**58) art. 188 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 188. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.”;

**59) art. 193 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 193. Jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, z tym że Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie trzydziestu dni. Uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną powinno zawierać ocenę zarzutów skargi kasacyjnej.”;

**60) w art. 194**

**a) w § 1:**

**- po pkt 1 dodaje się pkt 1a i 1 b w brzmieniu:**

„1a) odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2 – 4 oraz art. 220 § 3;

1b) umorzenie postępowania;”;

**- uchyla się pkt 3,**

**- po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:**

„5a) odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia;”;

**b) § 4 otrzymuje brzmienie:**

„§ 4. Zażalenie, którego przedmiotem jest odmowa przyjęcia lub odrzucenie skargi kasacyjnej, powinno być sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego. Przepis art. 175 § 2 - 5 stosuje się odpowiednio.”;

**61) w art. 195 dodaje się § 3 w brzmieniu:**

„§ 3. Jeżeli postępowanie zażaleniowe stało się bezprzedmiotowe przed przedstawieniem zażalenia wraz z aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym umarza to postępowanie. Na postanowienie przysługuje zażalenie.”;

**62) w art. 197 § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2.”;

**63) art. 206 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 206. Sąd może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części, w szczególności jeżeli skarga została uwzględniona w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu.”;

**64) art. 210 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 210. § 1. Strona traci uprawnienie do żądania zwrotu kosztów, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie zgłosi wniosku o przyznanie należnych kosztów. Stronę działającą bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego sąd powinien pouczyć o skutkach niezgłoszenia wniosku w powyższym terminie.

§ 2. Przepis § 1 nie ma zastosowania w przypadku orzekania na posiedzeniu niejawnym, gdy strona nie jest reprezentowana przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego. W takim przypadku o kosztach należnych stronie sąd orzeka z urzędu.”;

**65) w art. 232 w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:**

„1) pisma odrzuconego lub cofniętego do dnia rozpoczęcia rozprawy;”;

**66) w art. 234:**

**a) § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Opłatę kancelaryjną za odpis orzeczenia z uzasadnieniem, doręczonego na skutek żądania zgłoszonego w terminie siedmiodniowym od ogłoszenia orzeczenia, pobiera się przy zgłoszeniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i jego doręczenie. Jeżeli opłata nie została uiszczona, przewodniczący zarządza ściągnięcie jej od strony, która złożyła wniosek, po uprzednim wezwaniu strony do jej uiszczenia. Przepisów art. 220 nie stosuje się.”,

**b) dodaje się § 4 w brzmieniu:**

„§ 4. Czynności, o których mowa w § 2, może wykonywać referendarz sądowy.”;

**67) w art. 239:**

**a) dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i w pkt 1 dodaje się lit. g oraz h w brzmieniu:**

- „g) udzielania cudzoziemcom ochrony,
- h) dotyczących dodatków mieszkaniowych;”

**b) dodaje się § 2 w brzmieniu:**

„§ 2. Nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej, a także organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w sprawach własnych dotyczących realizacji zleconego zadania publicznego na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.”;

**68) w art. 243 uchyla się § 2;**

**69) po art. 249 dodaje się art. 249a w brzmieniu:**

„Art. 249a. Jeżeli strona cofnie wniosek lub rozpoznanie wniosku stało się zbędne, postępowanie w sprawie przyznania prawa pomocy umarza się.”;

**70) w art. 250 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje § 2 w brzmieniu:**

„§ 2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, sąd może obniżyć wynagrodzenie, o którym mowa w § 1.”;

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887, Nr 205, poz. 1211, Nr 208, poz. 1241, Nr 209, poz. 1244 i Nr 232, poz. 1378.



### **71) art. 252 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 252. § 1. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym.

§ 2. Oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie sądu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

§ 3. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru.

§ 4. Postanowienie o przyznaniu, cofnięciu, odmowie przyznania prawa pomocy albo o umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek. Środek zaskarżenia przysługuje wyłącznie wnioskodawcy.”;

### **72) art. 253 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 253. § 1. O wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, doręczając postanowienie o przyznaniu prawa pomocy.

§ 2. Okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych lub Krajowa Rada Rzeczników Patentowych wyznacza pełnomocnika niezwłocznie, nie później niż w terminie siedmiu dni, od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w § 1.

§ 3. Jeżeli adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy ustanowiony w ten sposób ma podjąć czynności poza siedzibą sądu orzekającego, właściwa okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych lub Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, na wniosek ustanowionego adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, wyznaczy w razie potrzeby adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego z innej miejscowości.”;

### **73) w art. 254 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„§ 1. Wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.”;

### **74) w art. 256 pkt 1 otrzymuje brzmienie:**

„1) wzór i sposób udostępniania urzędowego formularza, o którym mowa w art. 252 § 3, odpowiadającego wymaganiom przewidzianym dla pism w postępowaniu sądowym, szczególnym wymaganiom postępowania o przyznaniu prawa pomocy, zawierającego niezbędne pouczenie co do sposobu jego wypełnienia i skutków niedostosowania się do określonych wymagań oraz klauzulę, o której mowa w art. 252 § 2;”;

**75) w art. 258:**

**a) § 1 otrzymuje brzmienie:**

„ § 1. Czynności w zakresie przyznania prawa pomocy wykonują referendarze sądowi.”,

**b) w § 2 pkt 7 otrzymuje brzmienie:**

„7) wydawanie na posiedzeniu niejawnym postanowień o przyznaniu, cofnięciu, odmowie przyznania prawa pomocy albo o umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy;”

**c) uchyla się § 3,**

**d) dodaje się § 4 w brzmieniu:**

„§ 4. Czynności, o których mowa w § 2, może w szczególnie uzasadnionych przypadkach wykonywać sąd. Na postanowienie albo zarządzenie sądu, o których mowa w § 2 pkt 6 – 8, przysługuje zażalenie.”;

**76) art. 260 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 260. § 1. Rozpoznając sprzeciw od zarządzeń i postanowień, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6 - 8, sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone zarządzenie lub postanowienie referendarza sądowego zmienia albo utrzymuje w mocy.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, wniesienie sprzeciwu od zarządzenia lub postanowienia referendarza sądowego wstrzymuje jego wykonalność. Sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu.

§ 3. Sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym.”;

**77) art. 261 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 261. Od sprzeciwu i zażaleń wydawanych w sprawie prawa pomocy nie pobiera się opłat sądowych.”;

**78) uchyla się art. 263;**

**79) art. 276 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 276. Do skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy niniejszego działu nie stanowią inaczej. Jednakże, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny, stosuje się odpowiednio art. 175.”;

**80) w art. 280 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„ § 1. Sąd bada na posiedzeniu niejawnym, czy skarga jest wniesiona w terminie i czy opiera się na ustawowej podstawie wznowienia. W braku jednego z tych wymagań sąd skargę o wznowienie odrzuci, w przeciwnym razie wyznaczy rozprawę.”;

**81) art. 281 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 281. Na rozprawie sąd rozstrzyga przede wszystkim o dopuszczalności wznowienia i jeżeli brak jest ustawowej podstawy wznowienia lub termin do wniesienia skargi nie został zachowany, odrzuca skargę o wznowienie. Sąd może jednak po rozważeniu stanu sprawy połączyć badanie dopuszczalności wznowienia z rozpoznaniem sprawy.”;

**82) w art. 282 § 2 otrzymuje brzmienie:**

„§ 2. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy sąd oddala skargę o wznowienie albo ją uwzględnia stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie lub uchyla zaskarżone orzeczenie i skargę odrzuca lub postępowanie umarza.”;

**83) art. 285 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 285. § 1. Niedopuszczalne jest dalsze wznowienie postępowania zakończonogo prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie postępowania.  
§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli skarga o wznowienie postępowania została oparta na podstawie wznowienia określonej w art. 272 § 1 i 3.”;

**84) art. 286 § 1 otrzymuje brzmienie:**

„Art. 286. § 1. Po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Zarządzenie o zwrocie akt może wydać referendarz sądowy.”.

**Art. 2. Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 - 8, pkt 10 - 15, pkt 19 - 32, pkt 34 - 39, pkt 41 - 49, pkt 54, pkt 55, pkt 58, pkt 60, pkt 61, pkt 63 - 72, pkt 74, pkt 75 i pkt 77 - 84 niniejszej ustawy stosuje się również do postępowań wszczętych przed dniem jej wejścia w życie. W pozostałym zakresie do tych postępowań stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.**

**Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.**

## Uzasadnienie

Blisko dziesięcioletnie funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego pod rządami reformujących je ustaw z 2002 r., stosownie do wymogów Konstytucji RP z 1997 r., dowodzi zasadności przeprowadzonych reform. W szczególności stworzono szeroki dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości, zapewniając jednocześnie dużą sprawność postępowania sądowniczoadministracyjnego. Tym niemniej zmieniające się uwarunkowania sądowej kontroli administracji publicznej (wyższe standardy gwarancji, wolności i praw obywatelskich z jednej strony, z drugiej zaś oczekiwania coraz większej sprawności ich osiągnięcia) rodzą potrzebę modyfikacji przyjętych rozwiązań w tym zakresie. Bieżącą odpowiedzią na to zapotrzebowanie były kolejne nowelizacje ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.). Liczne nowelizacje przedmiotowej ustawy wymownie dowodzą potrzeby głębszej zmiany przyjętego systemu sądowej kontroli administracji publicznej. Wartościami równie ważnymi jak zapewnienie praworządności stają się skuteczność i sprawność kontroli sądowej. Obywatel oczekuje coraz łatwiejszego dostępu do sądu administracyjnego oraz szybkiego uzyskania finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. I aczkolwiek w tym zakresie dokonał się istotny postęp, to oczekiwania obywateli ciągle rosną. Nie mogą więc pozostać niezauważone. Stawia to projektodawcę przed istotnymi wyzwaniami.

Wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom przedkładany projekt nowelizacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zmierza w kierunku głębszej reformy systemu sądowej kontroli administracji publicznej. Wprowadzając zmiany projekt pozostawia regulacje, które sprawdziły się w polskich warunkach i jako takie dobrze funkcjonują. Projektowane zmiany nie obejmują zatem miejsca sądownictwa administracyjnego w systemie ustrojowym państwa. Miejsce to wyznaczone przepisami Konstytucji RP, jest adekwatne do roli sądownictwa administracyjnego w demokratycznym państwie prawa. Sprawdził się konstytucyjnie kształtowany model wyodrębnionego (poza nadzorem judykacyjnym SN) dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

Co do zasady dobrze funkcjonuje model orzekania kasacyjnego. Jednakże w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. Propozycje zmian, zawarte w projekcie, idą w kierunku merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w ramach wykonywanej kontroli działalności administracji publicznej. Na podstawie dodanego do zmienianej ustawy art. 145a, sąd będzie mógł zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, a rozstrzygnięcie nie pozostawiono uznaniu organu. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd terminie, strona będzie mogła wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku.

Powierzenie sądom administracyjnym wypełniania funkcji merytorycznego orzekania w sferze wykonywania władzy publicznej w zaproponowanej w projekcie ustawy formie nie narusza zasady podziału i równoważenia władz publicznych, sprowadza się bowiem do rozstrzygania sporów o naruszenie lub o realizację praw podmiotowych jednostki. Sądy administracyjne wydając rozstrzygnięcie w kontradyktoryjnym procesie nie będą zastępowały władzy wykonawczej w kształtowaniu i wykonywaniu polityki administracyjnej, lecz w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości będą pełniły rolę gwaranta ochrony i realizacji praw oraz wolności jednostki w obszarze wykonywania zadań administracji, zapewniając tym samym konstytucyjne prawo do rzeczywistego dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej.

Proponowane zmiany są w dużej mierze wynikiem analizy praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych w ramach systemu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Przewidziane w niej rozwiązania mają umocowanie w dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych. Zmiany opierają się na fundamentalnych założeniach sądownictwa administracyjnego, wynikających z postanowień Konstytucji RP, a w szczególności z art. 45, art. 77 ust. 2, art. 176 i art. 184.

Zmiany idą w trzech generalnych kierunkach, wzajemnie ze sobą powiązanych.

Po pierwsze, **celem zmian jest usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądem administracyjnym**, zarówno w pierwszej jak i w drugiej instancji. W tym zakresie należy wskazać w szczególności na zmiany dotyczące zwiększenia zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelnego Sąd Administracyjny (art. 188), wyposażenie wojewódzkiego sądu administracyjnego w uprawnienia merytorycznego orzekania w przypadku kontroli decyzji i postanowień administracyjnych (art. 145a), wprowadzenie uprawnień samokontrolnych sądu pierwszej instancji umożliwiających uwzględnianie skarg kasacyjnych (art. 179 § 2), rozszerzenie uprawnień orzeczniczych referendarzy sądowych (art. 30 § 2, art. 49 § 4, art. 79 § 4, art. 128 § 2, art. 234 § 4), wprowadzenie możliwości zawiadamiania stron o wniesieniu skargi i możliwości złożenia wniosku o przystąpienie do postępowania sądownoadministracyjnego przez obwieszczenie, w przypadku skarg na akty podejmowane w postępowaniach z udziałem znacznej liczby stron, prowadzonych na podstawie ustaw specjalnych (art. 33), czy też rozszerzenie zakresu spraw, które mogą być rozpoznawane w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 3 i 4). Wyżej wymienione propozycje istotnie modyfikując obowiązujące konstrukcje procesowoprawne, nie ograniczają, co należy podkreślić, szeroko rozumianego prawa jednostki do sądu.

Po drugie, **proponowane zmiany wiążą się z uwzględnieniem ustaleń Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawach związanych z postępowaniem przed sądami administracyjnymi**. W szczególności należy zwrócić uwagę na proponowane rozwiązanie w zakresie określenia przesłanki wyłączenia sędziego (art. 18 pkt 6a), a także wprowadzenia konstrukcji umożliwiającej rozpoznanie przez sąd skargi pomimo uchybienia terminu do wezwania organu administracyjnego do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3).

Kolejna, **trzecia kategoria proponowanych zmian, zmierza do wyeliminowania rozbieżności w obecnym orzecznictwie sądowym dotyczącym wykładni przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**. Należy pamiętać, że skarżący, uruchamiając kontrolę działalności administracji, zainteresowany jest nie tylko jak najszybszym uzyskaniem orzeczenia sądu administracyjnego, ale także otrzymaniem zgodnego z prawem rozstrzygnięcia organu administracyjnego, które definitywnie załatwi sprawę administracyjną. Prawo do sądu traci na znaczeniu, gdy wikła zainteresowanego w przewlekłe, długotrwałe

procesy i poza nakładem energii i środków finansowych nie przynosi żadnego rezultatu.

W opinii projektodawców zaproponowane rozwiązania powinny przyczynić się do ograniczenia negatywnych zjawisk związanych z odwlekaniem w czasie zarówno procesu sądowej kontroli, jak również rozstrzygania spraw administracyjnych. Projektowane rozwiązania, tworząc warunki sprzyjające przyśpieszeniu załatwienia spraw administracyjnych, korespondują z postanowieniami art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W dalszej części przedstawiono szczegółowe uzasadnienie poszczególnych zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

## **Przepisy ogólne**

### **Uzasadnienie zmian do art. 3 § 2 pkt 3**

Wymienione w tym przepisie, jako będące przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, postanowienia wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu (art. 34 § 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) oraz postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela (art. 34 § 2 powołanej ustawy) mają charakter incydentalny. W tych przypadkach w pełni skuteczna ochrona praw jednostki jest zapewniona poprzez możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć wydanych w sprawie głównej (postanowień organu egzekucyjnego w sprawie zgłoszonych zarzutów). Proponowane zmiany nie naruszają praw podmiotowych jednostki i sensu instytucji, których dotyczą.

### **Uzasadnienie zmian do art. 3 § 2 pkt 4**

Aktualnie obowiązująca treść art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. daje podstawy do zaskarżania do sądu administracyjnego wszelkich czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym takich jak pozostawienie podania bez rozpoznania (postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 30 sierpnia 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 180/10 oraz postanowienie NSA z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 2624/10). Proponowana zmiana spowoduje wykluczenie możliwości zaskarżania tego typu czynności. W takiej sytuacji prawo do sądu zagwarantowane zostanie poprzez zaskarżenie bezczynności organu administracyjnego.

Proponowane ograniczenie kontroli aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa odnosi się do czynności i aktów podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego oraz w ramach postępowań uregulowanych w dziale IV, V i VI ustawy - Ordynacja podatkowa, czyli w postępowaniu podatkowym, w czynnościach sprawdzających i w kontroli podatkowej.

Celem proponowanej zmiany jest wykluczenie zaskarżania do sądu administracyjnego poszczególnych aktów lub też czynności podejmowanych w ramach sformalizowanych procedur. Zmiana ta nawiązuje do stanowiska zajętego w doktrynie, że nadmierne rozszerzanie granic kontroli sądownoadministracyjnej może mieć wpływ na standard ochrony zabiegających o nią podmiotów. W literaturze przedmiotu przyjmuje się niekiedy, że w interesie skarżącego lepiej jest odczekać aż sprawa „dojrzeje” do rozpoznania przez sąd administracyjny, który – w sytuacji bezpośredniej i rzeczywistej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – będzie mógł zagwarantować realną, a nie przedwczesną, czy też pozorną ochronę prawną. Ochrona ta miałaby być realizowana pośrednio, przy okazji rozpatrywania skargi na inne akty lub czynności organów administracji, a więc wtedy gdy można w pełni ocenić skutki i znaczenie kwestionowanych zachowań.

### **Uzasadnienie zmian do art. 3 § 2 pkt 8**

W związku z przyjętą na gruncie Ordynacji podatkowej zasadą tzw. „milczącej interpretacji” bezprzedmiotowe było stwarzanie w obecnym brzmieniu art. 3 § 2 pkt 8 możliwości zaskarżenia do sądu bezczynności w załatwieniu wniosku o udzielenie indywidualnej interpretacji podatkowej, która w praktyce nie może wystąpić. Ze zmianą omawianego przepisu jest powiązane proponowane nowe brzmienie art. 149 P.p.s.a.

### **Uzasadnienie zmian do art. 3 § 4**

Dodanie w art. 3 § 4 ma charakter częściowo porządkujący (zdanie pierwsze), częściowo merytoryczny (zdanie drugie).

Dopuszczalny zakres sprawowania przez sądy administracyjne kontroli legalności „pisemnych interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego”, wydawanych według reguł wprowadzonych w Ordynacji podatkowej od dnia 1 stycznia 2005 r. i obowiązujących do dnia 30 czerwca 2007 r., wywoływał



wątpliwości. Stan ten doprowadził do podjęcia uchwały z dnia 8 stycznia 2007 r., sygn. akt I FPS 1/06, która przesądziła, że kontrola taka poza płaszczyzną procesową, obejmuje poprawność merytoryczną dokonanej interpretacji. Na zasadzie analogii zapatrywania te zostały przeniesione na stan prawny obowiązujący od dnia 1 lipca 2007 r., z którym to dniem ww. interpretacje zostały zastąpione „pisemnymi interpretacjami przepisów prawa podatkowego (interpretacje indywidualne)”. Wskazane zatem stało się normatywne uregulowanie kwestii zakresu sądowej kontroli takich interpretacji. Uściślona przy tym została kwestia zarzutu naruszenia prawa materialnego w sferze jego zastosowania, albowiem przy interpretacjach indywidualnych możemy jedynie mówić o „niewłaściwej ocenie co do zastosowania przepisu prawa materialnego”, gdyż przy wydawaniu tego rodzaju aktu nie dochodzi do takiego jak w postępowaniu jurysdykcyjnym procesu stosowania prawa materialnego.

Z kolei nowym rozwiązaniem przy zaskarżaniu interpretacji indywidualnych jest wprowadzenie dla wojewódzkiego sądu administracyjnego związania zarzutami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Jest to wyjątek od ogólnej zasady zawartej w art. 134 § 1 P.p.s.a., zgodnie z którą sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W konsekwencji konieczna była również modyfikacja brzmienia art. 134 § 1 P.p.s.a.

Zasadniczym motywem zaproponowanego rozwiązania jest wzgląd na charakter zaskarżanego aktu (por. art. 14b § 3 i art. 14c § 1 i 2 Ordynacji podatkowej). Jest on wydawany na wniosek, w którym podmiot go składający ma obowiązek wyczerpująco przedstawić zaistniały stan faktyczny albo zdarzenie przyszłe oraz przedstawić własne stanowisko w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. Z kolei interpretacja indywidualna zawiera ocenę stanowiska wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem prawnym tej oceny; od uzasadnienia prawnego można odstąpić, jeżeli stanowisko wnioskodawcy jest prawidłowe w pełnym zakresie. Natomiast w razie negatywnej oceny stanowiska wnioskodawcy interpretacja indywidualna zawiera wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym. W istocie zatem przy wydawaniu interpretacji indywidualnej dochodzi po pierwsze, do „stworzenia” okoliczności poddawanych kwalifikacji prawnej wyłącznie przez samego wnioskodawcę, oraz po drugie, do wyrażenie przez Ministra Finansów stanowiska w zakresie takich

zapatrywań prawnych, co do których wypowiada się wnioskodawca. Tylko i wyłącznie one są przedmiotem oceny z punktu widzenia ich poprawności w sferze prawa podatkowego. Oznacza to, że jeśli wydana interpretacja indywidualna, do której przecież podmiot ją uzyskujący nie musi się w ogóle stosować z uwagi na brak związania jej treścią, nie odpowiada jego zapatrywaniom prawnym, to tylko i wyłącznie ten podmiot powinien decydować i wskazywać w jakim zakresie oczekuje jej weryfikacji przez sąd administracyjny. Proponowane rozwiązanie czyni zatem zadość przesłance uzasadnionej ochrony sądowej. Nie bez znaczenia jest również to, że tego rodzaju sprawa może dotyczyć także zdarzeń wymyślonych przez wnioskodawcę, a w konkretnym postępowaniu podatkowym o określenie lub ustalenie zobowiązania podatkowego, osoba taka będzie mogła nadal prezentować własne zapatrywania prawne i ewentualne odmienne oceny organów podatkowych poddać kontroli sądu administracyjnego.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 6**

Z uwagi na zrównanie przez ustawodawcę uprawnień doradców podatkowych i rzeczników patentowych z uprawnieniami adwokatów i radców prawych w zakresie wnoszenia skarg kasacyjnych należało uprawnienia procesowe doradców podatkowych i rzeczników patentowych zrównać z uprawnieniami (obowiązkami) wskazanymi w art. 6, art. 42 § 2, art. 66 § 1, art. 104, art. 140 § 2, art. 163 § 2 oraz w art. 210 § 1 i § 2 P.p.s.a., a odnoszącymi się do adwokatów i radców prawych.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 15**

Zgodnie z obecną regulacją spory kompetencyjne oraz spory o właściwość są rozpatrywane przez Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie.

Proponowana zmiana jako zasadę przewiduje rozpatrywanie przez Naczelny Sąd Administracyjny sporów kompetencyjnych na posiedzeniach niejawnych. Dotychczasowa praktyka i charakter tego typu spraw wskazuje, że rozpoznawanie ich na rozprawach jest niecelowe.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 18**

W świetle aktualnej treści art. 18 § 1 pkt 6a P.p.s.a. sędzia jest wyłączony w sprawach dotyczących skargi na decyzję albo postanowienie, jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu w sprawie brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia

kończącego postępowanie w sprawie. Wprowadzenie tego przepisu do ustawy było konsekwencją wyroku TK z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt. SK 6/07. Aktualna redakcja powyższego przepisu jest jednakże niejasna i prowadzi do zbyt szerokiego rozumienia przesłanek wyłączenia sędziego. Następstwem takiego stanu rzeczy są trudności ze „skompletowaniem” składu orzekającego w większości wojewódzkich sądów administracyjnych.

Zmiana redakcji powołanego przepisu ma na celu jego dostosowanie do stanowiska wynikającego z powołanego wyroku TK. W proponowanym brzmieniu art. 18 § 1 pkt 6a P.p.s.a. użyto określenia „postępowanie administracyjne nadzwyczajne” i „postępowanie administracyjne zwyczajne”, jako powszechnie używanego w doktrynie, z uwagi na trudności w wyliczeniu taksatywnym.

### **Uzasadnienie zmian do art. 22**

Obecnie brak jest regulacji w przedmiocie ponownego wniosku o wyłączenie sędziego opartego na tych samych okolicznościach. Ma to ten skutek, że ponowny wniosek poddawany jest tej samej procedurze, której podlega wniosek spełniający wymogi ustawowe, ponieważ rozpoznaje się go na posiedzeniu niejawnym przez sąd w składzie trzech sędziów, po złożeniu wyjaśnienia przez sędziego, którego wniosek dotyczy (art. 22 § 2). Podobna sytuacja dotyczy wniosków o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu. Wiąże się to ze znacznym wydłużeniem postępowania.

Proponuje się, aby kolejne wnioski o wyłączenie sędziego lub wszystkich sędziów danego sądu, niezawierające podstaw wyłączenia albo oparte na tych samych okolicznościach, podlegały odrzuceniu, a na postanowienie w tym przedmiocie nie przysługiwało zażalenie. Zaproponowane rozwiązanie jest wzorowane na art. 53<sup>1</sup> K.p.c. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r.

### **Uzasadnienie zmian do art. 25**

Obowiązująca definicja zdolności sądowej jest zredagowana zbyt wąsko, pomija bowiem zdolność sądową organu administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Proponowana zmiana rozszerza tę definicję poprzez dodanie organu jako podmiotu mającego zdolność sądową. Zmiana ta skoreluje treść art. 25 § 1 z art. 32 P.p.s.a.

### **Uzasadnienie zmian do art. 33**

Wprowadzenie § 1a ma na celu zniesienie obowiązku indywidualnego zawiadamiania przez sąd wszystkich uczestników postępowania, jeżeli w toku postępowania administracyjnego strony były zawiadamiane w trybie obwieszczenia lub publicznego ogłoszenia. Taki tryb publicznego ogłaszania przewidują jako zasadę wszystkie specustawy (drogowa, kolejowa, gazowa, powodziowa, Euro 2012, lotniskowa oraz atomowa). Ponadto w postępowaniach prowadzonych w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, czy wydania pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli liczba stron przekracza 20, to są one zawiadamiane o decyzji i innych czynnościach poprzez obwieszczenie.

Obecnie sąd administracyjny ma bezwzględny obowiązek zawiadamiania wszystkich stron, pomimo że w postępowaniu administracyjnym strony były zawiadamiane o aktach lub czynnościach w drodze obwieszczenia.

W tego typu postępowaniach liczba uczestników jest znaczna, natomiast czynny udział w postępowaniu sądowym zazwyczaj bierze kilka osób. Obowiązek indywidualnego powiadamiania wszystkich uczestników postępowania nałożony na sąd istotnie wydłuża postępowanie, wymaga dużego nakładu pracy i powoduje duże koszty. Proponuje się zatem, aby sąd powiadamiał tylko tych uczestników, którzy zgłosili wniosek o dopuszczenie do udziału w sprawie, nie później niż przed otwarciem rozprawy.

Zmiana koreluje z proponowanym dodaniem § 4 w art. 54 P.p.s.a., zobowiązującym organ do zawiadomienia stron w drodze obwieszczenia o wniesieniu skargi i o możliwości złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Proponuje się ponadto, aby odmowa dopuszczenia do udziału w sprawie miała formę postanowienia, na które służy zażalenie (art. 33 § 1b P.p.s.a.). Postanowienie takie byłoby wydawane, jeżeli dopuszczenia do udziału w postępowaniu żąda osoba uczestnicząca w postępowaniu administracyjnym, dla której wynik rozpatrzenia skargi nie wpływa w żaden sposób na jej prawa i obowiązki.

Zmiana w § 2 przewiduje rozpatrywanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu osób, które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym oraz organizacji społecznych na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Rozpatrywanie takich wniosków na posiedzeniach jawnych znacznie wydłuża

postępowanie. Proponowana zmiana nie narusza praw podmiotów, o których mowa w art. 299 § 1 P.p.s.a., czyli mających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą.

### **Uzasadnienie zmian do art. 35**

W orzecznictwie pojawił się problem w kwestii interpretacji powyższego artykułu, z uwagi na fakt, że wymienia on strony postępowania mogące być reprezentowane przez pracownika, przy czym pomija w swej regulacji organ. Przyjmowano, że nie jest skuteczne udzielenie pełnomocnictwa procesowego pracownikowi urzędu obsługującego organ lub upoważnienia na podstawie art. 268a K.p.a., ponieważ przepis ten dotyczy postępowania administracyjnego. Celowe zatem jest wprowadzenie regulacji prawnej wskazującej osoby mogące reprezentować organ w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

### **Uzasadnienie zmian do art. 37**

Zmiana podyktowana jest koniecznością wyeliminowania rozbieżności w orzecznictwie na temat, czy pełnomocnictwo o odpowiedniej treści, znajdujące się w aktach administracyjnych, dołączonych do akt sądowych, jest dokumentem wystarczająco wykazującym umocowanie pełnomocnika, który sporządził skargę. Tytułem przykładu wskazać należy, że pozytywnej odpowiedzi, na tak postawione pytanie, udzielił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II FSK 531/05. Odmienny pogląd ten sam Sąd wyraził w postanowieniu z dnia 26 maja 2009 r., sygn. akt II FSK 413/09, wskazując na konieczność wystosowania przez sąd wezwania do pełnomocnika o przedstawienie pełnomocnictwa celem dołączenia go do akt sądowych.

### **Uzasadnienie zmiany do art. 52**

Proponowana zmiana wiąże się z wątpliwościami dotyczącymi charakteru czternastodniowego terminu określonego w art. 52 § 3 P.p.s.a., w którym strona musi uprzednio wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa, aby móc skutecznie wnieść skargę na akt lub czynność w odniesieniu, do których ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia.

W orzecznictwie wyłoniły się wątpliwości co do tego, czy jest to termin prawa procesowego, czy materialnego. W kwestii tej wypowiedział się już Naczelny Sąd

Administracyjny w wyroku siedmiu sędziów z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt I FPS 5/10, wskazując na procesowy charakter terminu.

Istota zmiany polega na wskazaniu sądu jako wyłącznie właściwego do oceny, czy istnieją przesłanki do przywrócenia przedmiotowego terminu. Sąd nie będzie w tej materii wydawał jednak odrębnego rozstrzygnięcia, a uznanie, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy skarżącego, będzie skutkowało merytorycznym rozpoznaniem skargi.

#### **Uzasadnienie zmiany do art. 54**

Zmiana w art. 54 § 2 P.p.s.a. polega na zastąpieniu sformułowania „*od dnia jej wniesienia*” określeniem „*od dnia jej otrzymania*”, jako rozpoczęcia biegu trzydziestodniowego terminu wyznaczonego organowi na przygotowanie odpowiedzi na skargę, skompletowanie akt sprawy i przesłanie ich do sądu.

Początek terminu do przekazania akt przez organ sądowi administracyjnemu wyznaczać powinna data rzeczywistego otrzymania skargi przez ten organ. Przepis doprecyzowuje, że obowiązkiem organu jest przesłanie uporządkowanych i kompletnych akt.

Zmiana w § 3 ma na celu wyeliminowanie występujących w praktyce przypadków, że organy administracyjne w sytuacji wydania decyzji w trybie art. 54 § 3 P.p.s.a., w terminie trzydziestu dni od dnia wniesienia skargi nie przesyłają sądowi skargi wraz z aktami sprawy. To z kolei stwarza problemy w realizacji obowiązku wynikającego z art. 201 § 1 P.p.s.a. Przepis ten stanowi bowiem, że zwrot kosztów przysługuje skarżącemu od organu także w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3 P.p.s.a. Bez akt sprawy i bez skargi, co do zasady, nie jest możliwe określenie wartości przedmiotu zaskarżenia, która to wartość stanowi podstawę do obliczenia kosztów zastępstwa procesowego.

Odpowiednie zastosowanie § 2 wprowadzi obowiązek przekazania sądowi w terminie trzydziestu dni decyzji autokontrolnej oraz skargi wraz z aktami. Proponowane rozwiązanie ma na celu zdyscyplinowanie organu i zapobieżenie wystąpieniu przypadków, w których sąd wyda orzeczenie, nie dysponując informacją o wydaniu decyzji autokontrolnej.

Propozycja dodania w art. 54 § 4 P.p.s.a. koresponduje z rozwiązaniami zaproponowanymi w art. 33 P.p.s.a.

### **Uzasadnienie zmian do art. 57**

W sytuacjach, kiedy warunkiem wniesienia skargi jest uprzednie wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 i 4 P.p.s.a.) wyłaniał się praktyczny problem, czy skarżący ma obowiązek wykazania tego faktu w skardze. Badanie tej przesłanki przez sądy istotnie wydłuża proces rozpatrywania tego rodzaju skarg.

Dlatego też proponuje się wprowadzenie jako obligatoryjnego elementu skargi przedstawienia dowodu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Niezałączenie do skargi dowodu wezwania do usunięcia naruszenia prawa, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia tego braku (art. 49 § 1 P.p.s.a.), będzie prowadziło do jej odrzucenia.

Propozycja zmierza do usprawnienia postępowania i należytego przygotowania sprawy na etapie czynności wstępnych sądu.

### **Uzasadnienie zmian do art. 58**

Proponowana zmiana art. 58 P.p.s.a., polegająca na dodaniu w § 1 pkt 5a, usunie rozbieżność związaną z istnieniem podstawy prawnej odrzucenia skargi, gdy przepis szczególny wprowadza konieczność kwalifikowanego naruszenia interesu prawnego lub uprawnień wnoszącego skargę na takie akty.

Obecnie takie wątpliwości istnieją w odniesieniu do skarg na uchwały i akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana ma na celu zsynchronizowanie przepisów P.p.s.a. z przepisami innych ustaw, m.in. z art. 93 ust. 1, art. 101 ust. 1 i art. 101a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), które określają przedmiot skargi do sądu administracyjnego, krąg podmiotów posiadających legitymację do wniesienia skargi w tych sprawach i przesłanki tej legitymacji.

### **Uzasadnienie zmian do art. 61**

Zmiana ma na celu określenie, w którym momencie dochodzi do utraty mocy wstrzymania wykonania zaskarżonego do sądu administracyjnego aktu lub czynności. W świetle aktualnego stanu prawnego ochrona tymczasowa upada w momencie wydania wyroku przez sąd pierwszej instancji, zarówno uwzględniającego skargę jak i oddalającego skargę. Wydaje się, że o wiele bardziej uzasadnione jest

wprowadzenie regulacji przewidującej, co do zasady brak możliwości wykonania zaskarżonego aktu lub czynności do czasu uprawomocnienia się wyroku.

W świetle proponowanych zmian w przypadku uwzględnienia skargi wstrzymanie wykonania aktu lub czynności traci moc w dniu wydania wyroku. W sytuacji natomiast wyroku oddalającego skargę wstrzymanie to traci moc dopiero z dniem uprawomocnienia się tego wyroku. Wprowadzenie tej zmiany spowoduje, że w przypadku oddalenia skargi w sprawie, w której wcześniej sąd wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji, nie będzie konieczności ponownego zwracania się o wstrzymanie jej wykonania do czasu prawomocnego zakończenia sprawy.

Natomiast w przypadku wyroku uwzględniającego skargę zastosowanie znajdzie zasada wynikająca z art. 152 P.p.s.a.

### **Uzasadnienie zmian do art. 66**

Zaproponowana zmiana wprowadza obowiązek doręczania pism sobie nawzajem przez profesjonalnych pełnomocników w zakresie projektowanego art. 66 § 2, wzorowany na art. 132 § 1 K.p.c.

### **Uzasadnienie zmian do art. 72**

Zmiana polega na zastąpieniu użytego w art. 72 § 1 P.p.s.a. potocznego pojęcia „dorosły domownik” pojęciem „pełnoletni domownik”, co usunie wątpliwości w interpretacji tego przepisu.

## **Postępowanie przed sądem pierwszej instancji**

### **Uzasadnienie zmian do art. 112**

Zgodnie z art. 112 P.p.s.a. grzywna może być nałożona tylko w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu. Wprowadza się możliwość wymierzenia grzywny także w sytuacji niewykonania przez organ zarządzeń przewodniczącego. Ponadto sąd będzie miał możliwość wymierzenia takiej grzywny z urzędu, a nie tak jak jest dziś tylko na wniosek strony.

Powyższa zmiana ma na celu wprowadzenie instrumentu zdyscyplinowania organu.



### **Uzasadnienie zmian do art. 119**

W świetle aktualnego stanu prawnego warunkiem rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym w określonej kategorii spraw jest wniosek strony o rozpoznanie sprawy w tym trybie, przy braku sprzeciwu pozostałych stron. Taka regulacja w wielu przypadkach uniemożliwia rozpoznanie w trybie uproszczonym spraw, które ze względu na swój charakter nie wymagają przeprowadzenia rozprawy.

Celem tej zmiany jest rozszerzenie możliwości zastosowania trybu uproszczonego do spraw dotyczących skarg na postanowienia oraz skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania. Są to te kategorie spraw, w których z zasady stan faktyczny jest oczywisty, dlatego postuluje się aby sąd mógł z urzędu rozpatrywać takie sprawy w tym trybie. Możliwość rozpatrywania tych spraw w trybie uproszczonym skróci czas ich rozpatrywania – co ma szczególne znaczenie przy rozpatrywaniu skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania oraz wyeliminuje konieczność kierowania na rozprawę spraw dotyczących skarg na postanowienia wpadkowe

### **Uzasadnienie zmian do art. 120**

W związku z rozszerzeniem katalogu spraw rozpatrywanych w trybie uproszczonym należało zapewnić stronie jak najlepszą ochronę jej interesów przy orzekaniu w takiej sprawie, co uczyniono poprzez rozpatrzenie sprawy w składzie trzyosobowym. W ten sposób strona ma gwarancję, że pomimo braku rozprawy, jej sprawa będzie wnikliwie zbadana.

### **Uzasadnienie zmian do art. 125**

Obecne rozwiązanie umożliwiające sądowi zawieszenie postępowania z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym, nieuwzględniające postępowania toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie znajduje uzasadnienia.

Zmiana ta wydaje się być oczywista, jeśli uwzględni się ostatnią zmianę art. 124 § 1 pkt 5 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zob. art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r.; Dz.U. Nr 36, poz.196). Na mocy ww. ustawy od dnia 10 kwietnia 2010 r. obligatoryjną przesłanką zawieszenia postępowania sądowego jest przedstawienie przez sąd w tym postępowaniu pytania

prawnego do TK lub TSUE. Uzasadnienie proponowanej zmiany koresponduje z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie (zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FZ 141/11).

### **Uzasadnienie zmian do art. 128**

Rozwiązanie polega na powierzeniu referendarzom sądowym kolejnej czynności, jaką jest zwrócenie się do sądu spadku o ustanowienie kuratora spadku. Jest to wyrazem przyświecającej całej nowelizacji zasadzie rozszerzenia kompetencji referendarzy sądowych na czynności niebędące wymierzaniem sprawiedliwości. Zmiana ma na celu zwiększenie uprawnień referendarzy sądowych i jednocześnie usprawni przebieg postępowania, ponieważ nie będzie potrzeby angażowania sędziego czy przewodniczącego wydziału do występowania o ustanowienie kuratora spadku.

### **Uzasadnienie zmian do art. 130**

W doktrynie zaobserwowano, że brak odpowiedniej regulacji, która po upływie dłuższego czasu pozwalałaby na umorzenie zawieszzonego postępowania z uwagi na śmierć strony (art. 124 § 1 pkt 1 P.p.s.a.), stanowi niewątpliwą lukę. W praktyce bowiem występują sytuacje, gdy postępowania zawieszzonego z tej przyczyny, jeśli nie zgłoszą się jej następcy prawni, a nie ma podstaw do wystąpienia do sądu spadku o ustanowienie kuratora spadku (art. 128 § 2 P.p.s.a.), nie można zakończyć.

Proponuje się wprowadzenie regulacji przewidującej umorzenie postępowań zawieszonych z uwagi na śmierć strony po upływie lat pięciu od daty postanowienia o zawieszeniu postępowania z tej przyczyny. Rozwiązanie to wzorowane jest na art. 182 § 1 K.p.c. Ma to na celu zakończenie spraw, które przez wiele lat są zawieszony z uwagi na śmierć strony i braku zgłoszenia się następców prawnych.

Ponadto przewiduje się zmianę układu redakcyjnego przepisu, co uczyni go bardziej czytelnym.

### **Uzasadnienie zmian do art. 131**

Powyższa zmiana usuwa rozbieżności, jakie zaistniały w kwestii interpretacji art. 194 § 1 pkt 3 P.p.s.a. dotyczącego zaskarżalności postanowień w przedmiocie zawieszenia postępowania. Literalna treść tego artykułu wskazywała, że zażalenie przysługuje na postanowienie o zawieszeniu postępowania oraz na postanowienie o

odmowie podjęcia zawieszono postępowania. A contrario - zażalenie nie przysługuje na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania i na postanowienie o podjęciu postępowania. Tymczasem zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, prezentowana była również odmienna interpretacja powyższego artykułu, wskazująca, że zażalenie nie przysługuje wyłącznie na postanowienie o podjęciu zawieszono postępowania.

Zmiana powoduje konieczność skreślenia pkt 3 w art. 194 § 1 P.p.s.a.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 134**

Proponowane wprowadzenie, w odniesieniu do skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego, związania sądu zarzutami skargi – art. 3 § 4 P.p.s.a spowoduje konieczność doprecyzowania granic kontroli sądu administracyjnego, uwzględniając kolejne kryterium określone w tym przepisie.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 139**

Powyższa zmiana koresponduje z treścią art. 45 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje zasadę publicznego ogłaszania wyroków. Rozszerzenie możliwości wydawania przez sądy administracyjne wyroków na posiedzeniu niejawnym uzasadnia uregulowanie takiej procedury. Udostępnienie wyroku w sekretariacie sądu przez okres 14 dni zapewni w sposób pełny realizację powołanej zasady konstytucyjnej. Dodać należy, że przepis ten wzorowany jest na art. 418a K.p.k.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 141**

Proponuje się aby w wyjątkowych sytuacjach ze względu na złożoność sprawy termin ten mógł zostać przedłużony przez prezesa sądu na czas oznaczony nie dłuższy jednak niż trzydzieści dni. Przepis ten wzorowany jest na regulacjach przyjętych w sądownictwie powszechnym.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 145**

Zmiana ta koresponduje z zasadą wyposażenia sądów administracyjnych w ograniczoną kompetencję do wydawania rozstrzygnięć zastępujących akt administracyjny albo nakazujących organowi wydanie rozstrzygnięcia o określonej treści.

Jedną z form realizacji tej zasady jest wprowadzenie możliwości umarzania przez sąd postępowania administracyjnego, w ramach którego został wydany zaskarżony akt. Powyższe jest podyktowane względami ekonomiki procesowej. Obecnie w sytuacji, kiedy sąd, uchylając zaskarżoną decyzję lub postanowienie uzna, że zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego, przekazuje sprawę organowi w celu wydania rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, co bezzasadnie wydłuża całe postępowanie.

Proponuje się, aby wyrok sądu administracyjnego w takiej sytuacji definitywnie załatwiał sprawę administracyjną bez potrzeby ponownego angażowania organu administracji publicznej tylko po to, żeby wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

### **Uzasadnienie zmian do art. 145a**

Proponowany przepis przyznaje sądom administracyjnym kompetencję do określenia w wyroku uwzględniającym skargę sposobu załatwienia sprawy, a nawet przyszłego rozstrzygnięcia, jeżeli będą to uzasadniały okoliczności sprawy, co jest związane z realizacją jednego z głównych założeń nowelizacji, mających na celu wyposażenie sądów administracyjnych w możliwość merytorycznego orzekania w sprawie. W obowiązującym stanie prawnym sąd, orzekając wyłącznie kasacyjnie zawiera w wyroku jedynie ocenę prawną i wskazówki co do dalszego postępowania.

Celem proponowanej zmiany jest przyznanie sądowi uprawnienia w kwestii zobowiązania organu do wydania decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu, w określonym przez sąd terminie. Jeżeli okoliczności sprawy będą uzasadniały wydanie powyższego orzeczenia, sąd będzie zobligowany nie tylko uchylić zaskarżony akt, ale również wskazać wiążącą sposób załatwienia sprawy albo jej rozstrzygnięcie. Zmiana ta przyznaje w konsekwencji sądowi administracyjnemu prawo do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, a nie tylko ograniczenia się do uchylenia zaskarżonego aktu. Uprawnienie sądu będzie wyłączone jedynie, gdy przepisy pozostawiają rozstrzygnięcie uznaniu organu.

Powyższa propozycja wpisuje się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie.

Wkroczenie przez sąd w takiej szczególnej formie w domenę uprawnień organu jest w proponowanym przypadku uzasadnione względami efektywności i

sprawności postępowania (ekonomiki procesowej) i pozwala skarżącemu zdecydowanie szybciej uzyskać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Istotne jest również, że nowa regulacja zapobiega także przypadkom niewykonania wytycznych sądu. W praktyce zdarza się, że sprawa dwu lub trzykrotnie wraca do sądu, bo organ, bądź nie chce uznać wskazanego przez sąd kierunku wykładni przepisów prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia, bądź też nie przestrzega zaleconych przez sąd wymogów przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego w sprawie. W przypadku niewydania w określonym przez sąd terminie decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu, strona będzie miała prawo wnieść skargę z żądaniem wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, a także wymierzenia organowi grzywny.

Nowym rozwiązaniem jest też możliwość zasądzenia przez sąd od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości od 1.000 złotych do 10.000 złotych jako swoistego zadośćuczynienia za niewykonanie wyroku. Oprócz roli rekompensacyjnej, groźba zasądzenia wynagrodzenia będzie wzmacniała gwarancje terminowego wykonania orzeczeń sądowych przez organy. Wprowadzając możliwość przyznania sumy pieniężnej wzorowano się na rozwiązaniu przyjętym w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.).

### **Uzasadnienie zmian do art. 146**

Zgodnie z art. 146 § 1 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a P.p.s.a., uchyla ten akt lub interpretację albo stwierdza bezskuteczność czynności. Cytowany przepis został zmieniony z dniem 1 lipca 2007 r. na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1590), którą to ustawą wprowadzono instytucję interpretacji podatkowych w nowej formule.

Obecna regulacja nie daje jednoznacznej odpowiedzi, w których przypadkach sąd ma obowiązek uwzględnienia skargi. Przyjmując, że kontrola nad działalnością organów sprawowana jest w oparciu o kryterium zgodności z prawem, należałoby eliminować z obrotu interpretacje indywidualne, w których sąd stwierdziłby

jakiegokolwiek odstępstwo od litery prawa. Tymczasem, w toku postępowania o wydanie interpretacji indywidualnej, jak również w niej samej, niejednokrotnie występują naruszenia przepisów prawa, które co do zasady nie wpływają na prawidłowość rozstrzygnięcia. Praktyka orzecznicza wskazuje, że sądy przy kontroli interpretacji w pewnym sensie stosują analogię z art. 145 P.p.s.a. W związku z powyższym zasadnym jest wprowadzenie stosownych zmian w tym zakresie, tj. wskazanie w § 1 art. 146 P.p.s.a., że art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a. stosuje się odpowiednio. Z kolei zmiana proponowana w § 2 art. 146 P.p.s.a. wynika z braku możliwości stosowania tego przepisu przez sąd do skarg na interpretacje podatkowe.

### **Uzasadnienie zmian do art. 149**

W obecnym stanie prawnym sąd rozpatrując skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania rozstrzyga według stanu sprawy na dzień orzekania. Uwzględnienie takich skarg polega bowiem co do istoty na zobowiązaniu organu do wydania aktu, interpretacji lub dokonania czynności w określonym terminie. Aktualna treść art. 149 P.p.s.a. powoduje, że jeżeli po wniesieniu skargi organ wydał akt albo dokonał czynności, sąd umarza postępowanie, pomimo że uprzednio organ przez kilka lat przewlekłe prowadził postępowanie. Często spotykaną praktyką organów jest zatem wydawanie decyzji już po wniesieniu skargi na bezczynność. Taki stan rzeczy uniemożliwia sądowi uwzględnienie takiej skargi, ponieważ w dniu orzekania sprawa została już załatwiona. W konsekwencji strona nie może uzyskać orzeczenia sądu potwierdzającego, że doszło do rażącej bezczynności czy przewlekłości postępowania. Tymczasem taki wyrok jest koniecznym warunkiem dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173, z późn. zm.).

W związku z powyższym proponuje się przyznanie sądom kompetencji do stwierdzenia, że wystąpiła bezczynność lub przewlekłość, jeżeli z uwagi na zakończenie postępowania nie ma już potrzeby zobowiązania do wydania aktu lub dokonania czynności. Taka regulacja stworzy realny system ochrony obywateli przed przewlekłym prowadzeniem postępowania w powiązaniu z powołaną ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Sąd będzie mógł oddalić skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania jedynie w przypadku

stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi organ nie pozostaje w beczynności lub przewlekłości.

Istotne jest również, że nowa regulacja w przypadku beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania umożliwi sądowi wydanie orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Powyższa propozycja wpisuje się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie.

Sąd może także wymierzyć organowi grzywnę lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości od 1.000 złotych do 10.000 złotych. Wprowadzając możliwość przyznania sumy pieniężnej wzorowano się na rozwiązaniu przyjętym w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.). Oprócz roli rekompensacyjnej, groźba zasądzenia wynagrodzenia będzie wzmacniała gwarancje terminowego załatwienia sprawy przez organy.

Ponadto w przepisie art. 149 § 1 P.p.s.a. proponuje się wykreślić zwroty dotyczące interpretacji podatkowych w odniesieniu do beczynności, ponieważ konstrukcja tej instytucji prawnej, poprzez przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym w razie niewydania interpretacji indywidualnej w terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie tzw. milcząca interpretacja (art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej), powoduje bezprzedmiotowość orzekania o beczynności organu w tych przypadkach.

### **Uzasadnienie zmian do art. 151**

Zmiana artykułu w tym zakresie pozwoli uniknąć m.in. sytuacji, w której skarga obejmuje cały akt, a wyrok sądu odnosi się wyłącznie do części decyzji lub postanowienia, która zostaje przez sąd uchylona lub co do której stwierdzono nieważność, nie rozstrzygając o pozostałym zakresie skargi. Obecne brzmienie przepisu nie daje jasnej podstawy do zawarcia w sentencji orzeczenia rozstrzygnięcia co do pozostałej części skargi, w związku z tym w orzecznictwie

zdarzają się przypadki orzeczeń odnoszących się wyłącznie do kwestionowanej części zaskarżonego aktu. Zmiana zapewnia ponadto spójność art. 151 z art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a przewidującego możliwość uchylenia decyzji lub postanowienia w całości lub w części.

### **Uzasadnienie zmian do art. 152**

Aktualna treść tego artykułu wywoływała wątpliwości w doktrynie co do tego, czy rozstrzygnięcie o wykonalności uchylonego aktu lub czynności stanowi obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę. Z. Kmiecik w głosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 591/04 (ONSA i wsa 2004 r., nr 2, poz. 32) wyraził pogląd, że rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 152 stanowi obligatoryjny element każdego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniającego skargę (zob. OSP 2005, z. 4, poz. 50, s. 207). Autor uważa, że użyty w komentowanym przepisie zwrot: *"w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie akt lub czynność nie mogą być wykonane"* należy traktować jako synonim określenia: *"czy i w jakim zakresie zawieszona jest moc (skutek prawny) aktu lub czynności"*. W tej sytuacji to, czy konkretny akt poddaje się wykonaniu w sensie czynienia użytku z uprawnienia bądź wypełnienia obowiązku z niego wynikającego, *"nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia, o którym stanowi wymieniony przepis"* (tamże, s. 209).

Zmiana powyższego przepisu wprowadza jako ustawową zasadę „zawieszenia” skutków uchylonego aktu lub czynności do dnia uprawomocnienia się wyroku. Sąd będzie mógł jednak, kierując się okolicznościami sprawy, w wyroku rozstrzygnąć o tym, że akt lub czynność wywołują skutki prawne. Z zakresu tej regulacji zostały wyłączone akty prawa miejscowego, np. plany miejscowe.

### **Uzasadnienie zmian do art. 153**

Proponowana nowa redakcja art. 153 P.p.s.a ma na celu usunięcie wątpliwości co do zakresu związania oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wprowadzenie w tym przepisie sformułowania o związaniu sądów jak i organów, oznacza że wyrokiem takim będzie związany w sprawie zarówno wojewódzki sąd administracyjny jak i Naczelny Sąd Administracyjny. Obecne brzmienie tego przepisu mogło wywoływać wątpliwości co do związania Naczelnego Sądu Administracyjnego oceną prawną wyrażoną w



prawomocnym wyroku sądu pierwszej instancji, w sytuacji kiedy Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał skargę kasacyjną od wyroku oceniającego legalność ponownie wydanej w sprawie decyzji.

Należy podkreślić, że zmiana ta zagwarantuje stronom pewność, że ocena prawa wynikająca z prawomocnego wyroku nie będzie wzruszona w kolejnych orzeczeniach sądowych.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 154**

W związku z kompleksowym uregulowaniem w art. 149 P.p.s.a. sprawy sposobu załatwienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a P.p.s.a., wykreślono w art. 154 wyrazy „oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności”, ograniczając zastosowanie tego artykułu jedynie do przypadku niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Obecnie dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu, gdy sąd administracyjny uchylił przykładowo decyzję organu drugiej instancji, a organ ten nie załatwił sprawy pomimo upływu ustawowego terminu zarówno z jednego, jak i z drugiego środka. Rozwiązanie takie w praktyce budziło wiele wątpliwości.

Dodatkowym wzmocnieniem ochrony interesów skarżącego jest umożliwienie sądowi przyznania mu od organu sumy pieniężnej w wysokości od 1.000 złotych do 10.000 złotych. Wprowadzając możliwość przyznania sumy pieniężnej wzorowano się na rozwiązaniu przyjętym w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.).

#### **Uzasadnienie zmian do art. 155**

W obecnie obowiązującym stanie prawnym brak jest instrumentu dyscyplinowania organów ignorujących wystąpienia sygnalizacyjne. Proponowany § 3 daje sądowi możliwość wymierzenia grzywny w związku z nierozpatrzeniem wystąpienia i niepoinformowaniem o zajęтым stanowisku. Grzywna byłaby wymierzana na zasadach określonych w art. 154 § 6 P.p.s.a.

## **Uzasadnienie zmian do art. 157**

Obecna regulacja nie określa skutków uchybienia terminu co do zgłoszenia wniosku o uzupełnienie wyroku. W związku z tym należy ten przepis uzupełnić. Na gruncie postępowania cywilnego SN w postanowieniu z dnia 28 listopada 1989 r., sygn. akt I CZ 270/89 (Lex nr 8999) wyraził pogląd, że wniosek o uzupełnienie wyroku, złożony przez stronę po upływie terminu przewidzianego w art. 351 § 1 K.p.c., podlega odrzuceniu.

## **Postępowanie kasacyjne i zażaleniowe**

Jednym z celów nowelizacji, jak już podniesiono w części wstępnej uzasadnienia, jest usprawnienie postępowania kasacyjnego. Zaproponowane zmiany zmierzają do nadania postępowaniu kasacyjnemu właściwej rangi i stworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania kontroli instancyjnej. Należy podkreślić, że projektowane rozwiązania mają na celu upodobnienie tego postępowania do unormowań przyjętych w innych systemach europejskich.

Usprawnieniu postępowania kasacyjnego ma służyć wprowadzenie mechanizmu autokontrolnego przed sądem pierwszej instancji, który uznając skargę za oczywiście uzasadnioną będzie mógł sam orzec w sprawie, bez konieczności angażowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ponadto zakłada się poszerzenie sytuacji, w których skargi kasacyjne będą rozpatrywane na posiedzeniu niejawnym, co usprawni i przyspieszy proces ich załatwienia. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym proponuje się również aby zasadą postępowania kasacyjnego stało się orzekanie reformatoryjne przez Naczelnny Sąd Administracyjny, co wyeliminuje istniejącą obecnie w zbyt szerokim zakresie zasadę kasacyjnego orzekania i przekazywania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

### **Uzasadnienie zmian do art. 173**

Zmiana w art. 173 P.p.s.a. polega na wyłączeniu z postępowania kasacyjnego spraw dotyczących kwestionowania postanowień o odrzuceniu skargi w przypadkach, gdy:

- skarga została wniesiona po upływie terminu do jej wniesienia (art. 58 § 1 pkt 2 P.p.s.a.);
- nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi (art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a.);
- sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona (art. 58 § 1 pkt 4 P.p.s.a.);
- skarga pomimo wezwania nie została prawidłowo opłacona (art. 220 § 3 P.p.s.a.).

Postanowienia wydawane w takich sytuacjach, mimo że kończą postępowanie, mają charakter ściśle procesowy, a w praktyce zasadzają się na stosunkowo łatwo identyfikowalnych okolicznościach faktycznych i prawnych. Stąd ich zaskarżanie za pomocą wysoce sformalizowanej skargi kasacyjnej nie jest celowe. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do postanowień o umorzeniu postępowania, wydawanych w oparciu o przesłanki ujęte w art. 161 § 1 P.p.s.a. Uzasadnione jest zatem zaskarżanie takich postanowień w trybie zażaleniowym. Skutkuje to wprowadzeniem odpowiednich zmian do art. 194 § 1 P.p.s.a. (nowe pkt 1a i 1b).

### **Uzasadnienie zmian do art. 175**

Dodanie § 4 i § 5 w art. 175 P.p.s.a. generalnie wzorowane jest na art. 87<sup>1</sup> K.p.c. i ma na celu spowodowanie większej profesjonalizacji postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Istota tej zmiany polega na wprowadzeniu tzw. przymusu adwokacko - radcowskiego przy podejmowaniu wszelkich czynności w toku całego postępowania kasacyjnego. W związku z obowiązującym modelem tego postępowania, w zakresie wnoszenia skargi kasacyjnej za pośrednictwem wojewódzkiego sądu administracyjnego, stanowiska stron powinny być przedstawiane przez osoby legitymujące się uprawnieniami dającymi rękojmię ich prezentowania na odpowiednim poziomie merytorycznym. Mając na uwadze, że wymogi te spełniają także inne podmioty zawodowo lub naukowo zajmujące się prawem (np. sędziowie, profesorowie nauk prawnych), należało równolegle

wprowadzić właściwe dla nich odstępstwa. Jednocześnie w sprawie uzyskania tzw. prawa ubogich w związku z postępowaniem kasacyjnym zasadne było pozostawienie możliwości działania bezpośrednio samych stron, zwłaszcza, że elementem tego prawa może być ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 176**

Nowe brzmienie art. 176 P.p.s.a. jest zasadniczo oparte na rozwiązaniu przyjętym w art. 398<sup>4</sup> K.p.c. W § 2 wyszczególniono elementy skargi kasacyjnej, których pominięcie stanowi usuwalny brak formalny. Z uwagi na rozszerzenie możliwości rozpoznawania skarg kasacyjnych na posiedzeniach niejawnych (vide zmiana w art. 182 § 2) wymóg, aby już na etapie wnoszenia takiej skargi strona określała, czy zrzeka się prawa do rozprawy, powinien w istotny sposób przyspieszyć rozpatrywanie skarg kasacyjnych.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 177**

Dotychczasowa praktyka orzecznicza wskazuje, że przyznanie pełnomocnika z urzędu w związku z zamiarem wniesienia skargi kasacyjnej częstokroć wiąże się z koniecznością rozpatrywania wniosków o przywrócenie terminu do jej wniesienia, które co do zasady są uwzględniane. U podstaw takiej praktyki przyjmuje się bowiem założenie, że strona, wykazująca się dbałością o własne interesy procesowe przez złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy w związku z planowanym złożeniem środka zaskarżenia przed upływem terminu do jego wniesienia, nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji związanych z obiektywnym czynnikiem, jakim jest upływ czasu do momentu ustanowienia jej profesjonalnego pełnomocnika.

Wprowadzenie § 3 w art. 177 P.p.s.a. powoduje, że w przypadku złożenia - przed upływem „zwykłego” terminu przewidzianego dla strony do wniesienia skargi kasacyjnej - skutecznego wniosku o ustanowienie pełnomocnika, następuje przesunięcie daty rozpoczęcia biegu takiego terminu. Zgodnie z projektowaną zmianą termin ten zacznie biec z upływem siedmiu dni liczonych od daty doręczenia postanowienia o przyznaniu prawa pomocy organowi właściwego samorządu zawodowego, który wyznacza stronie konkretnego pełnomocnika.

Należy zakładać, że proponowane rozwiązanie wyeliminuje konieczność wydawania istotnej części postanowień dotyczących przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Dzięki niemu strony powinny skorzystać na

zwiększonej szybkości postępowania międzyinstancyjnego. W tym zakresie przyczyni się to również do lepszego wykorzystania potencjału orzeczniczego.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 178a**

Nowoprojektowany przepis art. 178a P.p.s.a. ma na celu wydatne usprawnienie postępowania w przypadku, gdy nastąpi cofnięcie skargi kasacyjnej na etapie pozostawania jeszcze sprawy w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Przyznanie w takiej sytuacji kompetencji do umorzenia postępowania kasacyjnego sądowni pierwszej instancji wyeliminuje konieczność przekazywania akt sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu i oczekiwania na ich zwrot po formalnym rozstrzygnięciu tego Sądu, co dotychczas było niezbędne do zakończenia sprawy. Ponadto, wtórnie spowoduje odciążenie Naczelnego Sądu Administracyjnego od wydawania tego rodzaju postanowień. Biorąc przy tym pod uwagę, że postanowienia wydawane przez wojewódzkie sądy administracyjne będą pochodną działania samych stron (cofnięcia skargi kasacyjnej), przewidziana jednocześnie ich zaskarżalność w drodze zażalenia nie powinna wygenerować dodatkowych spraw w sądzie drugiej instancji.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 179**

Proponowany § 2 w art. 179 P.p.s.a. umożliwi wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu dokonanie samokontroli zaskarżonego wyroku lub postanowienia, od którego przysługuje skarga kasacyjna. Aktualnie uprawnienia samokontrolne sądu pierwszej instancji przewiduje art. 195 § 2 P.p.s.a., jednakże wiążą się one z wniesieniem środka zaskarżenia w postaci zażalenia. Dzięki proponowanemu rozwiązaniu sądy te uzyskają uprawnienie do uwzględniania także skarg kasacyjnych, a w konsekwencji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw.

Uchylenie zaskarżonego wyroku lub postanowienia, od którego przysługuje skarga kasacyjna i ponowne rozpoznanie sprawy będzie mogło mieć miejsce wówczas, gdy wojewódzki sąd administracyjny uzna, że podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione lub w razie stwierdzenia przez ten sąd przesłanki nieważności postępowania.

Podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione w szczególności, jeżeli sąd „od razu”, „na pierwszy rzut oka” ocenia jako uzasadnione zarzuty i żądania zawarte w skardze kasacyjnej. Proponowana regulacja, wprowadzająca

wyjątek od zasady dewolutywności skargi kasacyjnej, podyktowana jest względami ekonomiki postępowania. W przypadkach nią objętych nastąpi znaczne przyspieszenie czasu rozpoznawania skarg kasacyjnych i to bez potrzeby angażowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Orzeczenie wydane w następstwie rozpoznania sprawy w ramach samokontroli podlegać będzie zaskarżeniu na zasadach ogólnych, co oznacza, że przysługiwać od niego będzie skarga kasacyjna, wnoszona i rozpoznawana na zasadach określonych w art. 173 - 192 P.p.s.a., z wyłączeniem ponownego zastosowania art. 179 § 2 P.p.s.a.

### **Uzasadnienie zmian do art. 181**

Zmiana w art. 181 P.p.s.a. polegająca na dodaniu § 2 ma charakter doprecyzowujący. Kwestia sposobu rozstrzygnięcia w przypadku złożenia skargi kasacyjnej od postanowienia w praktyce orzeczniczej budziła uzasadnione wątpliwości, czego wyrazem jest uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 29 października 2007 r., sygn. akt II FPS 1/07.

### **Uzasadnienie zmian do art. 182**

Zmiana w art. 182 § 2 P.p.s.a. ma na celu poszerzenie zakresu rozpoznawania skarg kasacyjnych od wyroków na posiedzeniu niejawnym i to bez względu na charakter podstaw kasacyjnych, a więc także przy naruszeniu prawa materialnego. Taki sposób orzekania nie pozostanie przy tym w dyspozycji Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz będzie zależał wyłącznie od woli stron, a mianowicie o ile tylko strona wnosząca skargę kasacyjną zrzeknie się w niej rozprawy (oświadczenie w tym przedmiocie albo wniosek przeciwny stanowić ma wymóg formalny takiej skargi - art. 176 § 2 P.p.s.a.), a pozostałe strony nie będą temu oponować. W sprawach takich Naczelny Sąd Administracyjny, pomimo posiedzenia niejawnego, będzie orzekał w składzie trzech sędziów. Kwalifikowany skład Sądu służyć ma zapewnieniu dokonania kontroli wyroku przy zachowaniu analogicznych standardów, jak przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych od wyroków w pozostałych przypadkach objętych ustawą (art. 181 P.p.s.a.).

### **Uzasadnienie zmian do art. 188**

Zmiana brzmienia art. 188 P.p.s.a. zdecydowanie rozszerza możliwości reformatoryjnego orzekania przez Naczelną Sąd Administracyjny, a więc orzekania bezpośrednio także co do samej skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Obecna regulacja, jak wskazuje praktyka, jest w tym zakresie zbyt wąska, gdyż uzależnia rozpoznanie takiej skargi przez sąd kasacyjny od braku naruszenia przepisów postępowania o potencjalnie istotnym wpływie na wynik sprawy. W związku z tym proponuje się, aby jedyną przesłanką dopuszczalności wydania orzeczenia reformatoryjnego było dostateczne wyjaśnienie istoty sprawy. Takie podejście zmierza zatem do wprowadzenia jako zasady reformatoryjnego orzekania w postępowaniu kasacyjnym. Oczekuje się, że także usprawni ono i przyspieszy postępowanie sądownoadministracyjne.

### **Uzasadnienie zmian do art. 193**

Uzupełnienie brzmienia art. 193 P.p.s.a. o zdanie drugie modyfikuje sposób uzasadnienia wyroku oddalającego skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji. W takim przypadku Naczelną Sąd Administracyjny będzie miał możliwość ograniczenia wymogów, jakie musi spełniać uzasadnienie w stosunku do wzorca przewidzianego w art. 141 § 4 P.p.s.a.. Uzyska bowiem fakultatywne uprawnienie do przedstawienia, zależnie od własnej oceny, wyłącznie motywów zawężonych do aspektów prawnych świadczących o braku usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej albo o zgodnym z prawem wyrokowaniu przez wojewódzki sąd administracyjny mimo nieprawidłowego uzasadnienia. Stan faktyczny odnoszony do przytoczonych przepisów prawa oraz wyjaśnianej podstawy prawnej będzie tym, który został przedstawiony i przyjęty w zaskarżonym wyroku sądu pierwszej instancji.

### **Uzasadnienie zmian do art. 194**

Dodanie w art. 194 w § 1 pkt 1a i 1b jest konsekwencją zmian zaproponowanych w obrębie art. 173 § 1 P.p.s.a. polegających na wyłączeniu możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowień o odrzuceniu skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2 - 4 i art. 220 § 3 P.p.s.a. oraz postanowień o umorzeniu postępowania w ramach art. 161 § 1 P.p.s.a..

W zamian proponuje się, aby środkiem zaskarżenia inicjującym kontrolę instancyjną w tej kategorii spraw było zażalenie, które odpowiada procesowemu charakterowi wyżej wymienionych rozstrzygnięć.

Uchylenie pkt 3 w art. 194 § 1 P.p.s.a. ma związek ze zmianą dokonaną w art. 131 P.p.s.a. (dodanie drugiego zdania). Przewidziano w nim bezpośrednio zaskarżalność w drodze zażalenia postanowienia zawieszającego postępowanie i postanowienia odmawiającego podjęcia zawieszzonego postępowania.

Wprowadzenie zaś pkt 5a jest konsekwencją zmiany w art. 157 P.p.s.a., która przewiduje wydanie postanowienia o odrzuceniu wniosku o uzupełnienie wyroku w przypadku nieterminowego jego złożenia. Uznano, że tego rodzaju postanowienie o charakterze formalnym powinno być zaskarżalne, podobnie jak postanowienie merytoryczne negatywnie załatwiające taki wniosek.

Zmiana § 4 w art. 194 P.p.s.a. ma na celu wprowadzenie do postępowania zażaleniowego w przedmiocie odrzucenia skargi kasacyjnej analogicznie do rozwiązań, jakie przyjęto w nowych przepisach § 4 i § 5 w art. 175 P.p.s.a. dla postępowania kasacyjnego oraz czynności procesowych związanych z tym postępowaniem podejmowanych przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 195**

Dodanie § 3 w art. 195 P.p.s.a. ma na celu uzupełnienie luki, jaką jest brak regulacji prawnej dotyczącej sytuacji, gdy postępowanie zażaleniowe stanie się bezprzedmiotowe jeszcze przed wojewódzkim sądem administracyjnym (np. strona złoży zażalenie na postanowienie w przedmiocie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, a następnie zostanie wydany wyrok uwzględniający skargę). W takim przypadku sąd ten będzie umarzał to postępowanie, bez konieczności przekazywania zażalenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 197**

Zmiana brzmienia § 2 w art. 197 P.p.s.a. ma charakter porządkowy. W istocie bowiem oddaje treść uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2010r., sygn. akt I GPS 1/10, w brzmieniu: „*W razie uchylenia przez Naczelną Sąd Administracyjny zaskarżonego zażaleniem postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zarządzenia przewodniczącego i*



*przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie ma zastosowania art. 185 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 197 § 2 i art. 198 P.p.s.a.”.*

## **Referendarze sądowi**

Intencją proponowanych zmian jest przekazanie referendarzom sądowym wojewódzkich sądów administracyjnych niektórych zadań niesądowych – a zatem niebędących wymierzaniem sprawiedliwości sensu stricte – stanowiących jedynie konieczny element rozstrzygnięcia sprawy i dotychczas powierzonych przez ustawodawcę przewodniczącym wydziałów orzeczniczych. W przypadku natomiast spraw z zakresu prawa pomocy jako zasadę przyjęto właściwość orzekania przez referendarzy sądowych.

Obecnie w myśl regulacji P.p.s.a. czynności referendarzy sądowych ograniczają się jedynie do prowadzenia postępowań mediacyjnych (art. 116 § 1 P.p.s.a.) i o przyznanie prawa pomocy (art. 258 P.p.s.a.). Zwiększenie uprawnień i kompetencji referendarzy sądowych w proponowanym zakresie stanowiłoby krok ku zbliżeniu ich obowiązków z obowiązkami referendarzy sądowych w sądach powszechnych. Proponuje się podobne rozwiązania, jakie zostały przyjęte w Kodeksie postępowania cywilnego.

Proponuje się przypisanie referendarzom sądowym następujących kompetencji:

- wnioskowanie o ustanowienie kuratora na wniosek strony przeciwnej;
- wydawanie zarządzeń o pozostawieniu pisma bez rozpoznania w sytuacji niezuzpełnienia braków formalnych;
- wnioskowanie o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej;
- wnioskowanie do sądu o ustanowienie kuratora spadku;
- wydawanie postanowień o stwierdzeniu prawomocności;
- wydawanie postanowień o umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy;
- wzywianie do uiszczenia opłaty kancelaryjnej;
- wydawanie zarządzeń o zwrocie akt administracyjnych organowi.

Proponowane rozszerzenie uprawnień przyznanych referendarzom sądowym przyczyni się do przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu sędziów. W ten sposób projektowana regulacja stanowi wykonanie zalecenia nr R (86)12 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich z dnia 12 września 1986 r. dotyczącego środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszenia. Wskazano w nim, że jednym ze sposobów realizacji celów określonych w ww. zaleceniu jest stopniowe zmniejszanie obciążenia sędziów zadaniami pozaorzecznymi (pkt II zalecenia). Dodatkowo postuluje się rozpatrywanie niektórych spraw (o mniejszym znaczeniu lub w określonej dziedzinie) osobom (organom) innym niż sądy (pkt III zalecenia). Wprowadzane zmiany w pełni realizują ten cel. Dodatkowe kompetencje przyznane referendarzom sądowym na mocy projektu nie wykraczają poza ramy określone w powyższym dokumencie Rady Europy. Co więcej są zbieżne z przykładami zadań pozaorzecznych wymienionymi w załączniku do tego zalecenia.

Ponadto należy podkreślić, że organizacja sądownictwa administracyjnego, w tym określenie zakresu uprawnień referendarzy sądowych, nie podlega harmonizacji na szczeblu prawodawstwa Unii Europejskiej. Państwa Członkowskie posiadają w tym zakresie prawo do samodzielnego kształtowania tych zagadnień, w związku z przysługującą im autonomią proceduralną.

Wprowadzane zmiany nie są sprzeczne z postanowieniami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przyznane na mocy nowelizacji uprawnienia nie są czynnościami będącymi „sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu Konwencji. Tym samym nie budzą one wątpliwości co do ograniczenia prawa do sądu, chronionego na podstawie art. 6 Konwencji.

### **Uzasadnienie zmian do art. 167a**

W celu lepszego wykorzystania kwalifikacji referendarzy sądowych wzorem sądownictwa powszechnego przyznano im dalsze kompetencje obejmujące sprawy niezwiązane z wymierzeniem sprawiedliwości, inne niż sprawy z zakresu prawa pomocy. Dlatego zachodzi konieczność uchylecia art. 258 § 3 P.p.s.a. i wprowadzenie regulacji mającej zastosowanie ogólne, a nie tylko do prawa pomocy. W związku z tym wprowadzono możliwość zaskarżania orzeczeń referendarza

sądowego, utrzymując dotychczasową nazwę tego środka zaskarżenia (sprzeciw). W tym przedmiocie wzorowano się na art. 398<sup>23</sup> K.p.c.

W proponowanym przepisie przyjęto zasadę, że sprzeciw nie ma charakteru dewolutywnego, gdyż rozpoznaje go sąd, przy którym działa referendarz sądowy, a więc właściwy wojewódzki sąd administracyjny. Ponadto proponuje się przyjęcie anulującego skutku sprzeciwu, polegające na tym, że w wyniku wniesienia sprzeciwu, sąd rozpoznawałby sprawę jako sąd pierwszej instancji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

### **Uzasadnienie zmian do art. 169**

Obecnie artykuł 169 P.p.s.a. stanowi, że prawomocność orzeczenia stwierdza na wniosek strony oraz w przypadku, o którym mowa w art. 286 § 1 P.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym, a dopóki akta sprawy znajdują się w Naczelnym Sądzie Administracyjnym - ten Sąd. Po pierwsze, proponuje się odciążenie NSA od obowiązku stwierdzenia prawomocności. Po drugie, proponuje się rozważenie możliwości uzupełnienia powyższej regulacji w ten sposób, że prawomocność orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnego stwierdzać mogliby także referendarze sądowi na posiedzeniu niejawnym.

### **Uzasadnienie zmian do art. 249a**

Wątpliwości w orzecznictwie budzi kwestia, jakiej treści rozstrzygnięcie powinien wydać sąd administracyjny lub referendarz sądowy w sytuacji, gdy strona skarżąca cofnie wniosek w przedmiocie prawa pomocy albo po złożeniu wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu – czyli po formalnym wszczęciu postępowania w przedmiocie przyznania prawa pomocy – uści należy wpisać w sprawie.

W wyniku zmiany wprowadzona zostanie podstawa do umorzenia postępowania w sprawie prawa pomocy. Nie uzyskuje akceptacji praktyka umarzania postępowania w przedmiocie przyznania prawa pomocy w przypadku zaistnienia ww. zdarzeń. Podkreśla się, że art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. dotyczy jedynie umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego, jeżeli stało się ono bezprzedmiotowe z innych przyczyn. Przepis ten nie ma natomiast zastosowania do postępowań wпадkowych.

### **Uzasadnienie zmian do art. 252**

W związku z przypadkami świadomego podawania przez osoby wnioskujące o przyznanie prawa pomocy nieprawdziwych okoliczności o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania, konieczne jest wprowadzenie regulacji, zgodnie z którymi składanie przez stronę oświadczeń w tym przedmiocie następuje pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Przepis art. 233 § 6 Kodeksu karnego rozciąga odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań również na składanie fałszywych oświadczeń. Należy jednak pamiętać, że podanie przez stronę, nawet w sposób świadomy, nieprawdziwych okoliczności nie rodzi odpowiedzialności karnej, jeżeli strona nie zostanie uprzedzona o odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 233 § 2 Kodeksu karnego). W związku z tym składający oświadczenie byłby w takich przypadkach zobowiązany do zawarcia w nim klauzuli, że jest świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Klauzula zastąpi pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Należy podkreślić, że przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jest umyślne wprowadzenie sądu w błąd (w formie zamiaru bezpośredniego lub ewentualnego, tzn. że sprawca musi chcieć oświadczyć nieprawdę lub zataić prawdę albo przewidywać taką możliwość i z tym się godzić). Nieświadome, niezamierzone, czy przypadkowe złożenie nieprawdziwego oświadczenia, chociażby sprawca mógł błędnie uniknąć, jak też działanie lekkomyślne nie wypełniają podmiotowych znamion omawianego przestępstwa (por. wyrok SN z dnia 15 stycznia 1999 r., sygn. akt II KKN 129/97, Orz. Prok. i Pr. 1999, nr 9, poz. 1 oraz A. Marek Kodeks karny Komentarz, Warszawa 2010).

### **Uzasadnienie zmian do art. 254**

Zmiana jest powiązana z wprowadzeniem w art. 258 § 1 P.p.s.a. jako zasady rozpoznawania spraw związanych z prawem pomocy przez referendarzy sądowych.

### **Uzasadnienie zmian do art. 256**

Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia na podstawie art. 256 pkt 1 P.p.s.a. będzie związane jedynie z koniecznością uzupełnienia obecnie obowiązującego aktu wykonawczego o klauzulę, o której mowa w art. 252 § 2 P.p.s.a. i jest konsekwencją zmian wprowadzonych w tym artykule.

### **Uzasadnienie zmian do art. 258**

Zmiana w § 1 polega na wprowadzeniu jako zasady orzekania w sprawach wymienionych w § 2 przez referendarzy sądowych. Wydaje się, że niecelowe jest angażowanie sędziów do rozpatrywania spraw związanych z prawem pomocy. Proponowana regulacja wzorowana jest na rozwiązaniach przyjętych w sądownictwie powszechnym. Zmiana art. 258 § 2 pkt 7 P.p.s.a. powiązana jest ze zmianą w art. 249 § 2 P.p.s.a., wprowadzającą podstawę do umorzenie postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy. Ponadto rozszerza się uprawnienia referendarzy do wydawania postanowień w przedmiocie cofnięcia prawa pomocy. Przyznanie tych kompetencji referendarzom sądowym powoduje konieczność uchylenia art. 263 P.p.s.a., zastrzegającego uchylenie przyznanego prawa wyłącznie do właściwości sądu.

Natomiast uchylenie § 3 związane jest z uregulowaniem tej kwestii w art. 167a.

Proponowany § 4 przewiduje również możliwość rozpoznania w szczególnie uzasadnionych przypadkach wniosku o prawo pomocy przez sąd.

Od postanowienia wydanego przez sąd przysługiwałoby zażalenie do NSA.

### **Uzasadnienie zmian do art. 260**

Regulacja wzorowana jest na treści art. 398<sup>23</sup> K.p.c. W sprawach związanych z prawem pomocy wniesienie sprzeciwu nie powodowałoby automatycznej utraty mocy postanowienia lub zarządzenia wydanego przez referendarza sądowego. Sąd rozpoznawałby ten sprzeciw w ramach quasi - zażaleniowego postępowania. Jest to wprowadzenie swoistego poziomego mechanizmu zaskarżalności, co odciąży NSA od rozpatrywania zażaleń na postanowienia w przedmiocie prawa pomocy, a jednocześnie rozpatrywanie sprzeciwu w składzie trzech sędziów sądu pierwszej instancji nie pozbawi stron gwarancji ochrony jej praw.

## **Koszty postępowania**

### **Uzasadnienie zmian do art. 206**

Zmiana ta ma na celu umożliwienie odstępowania od zasądzenia kosztów w całości lub w części w uzasadnionych przypadkach. Do tej pory możliwość taką miał tylko Naczelny Sąd Administracyjny (art. 207 P.p.s.a.).

### **Uzasadnienie zmian do art. 232**

Przepis ten precyzuje termin, w którym następuje zwrot z urzędu uiszczonego wpisu od pisma odrzuconego lub cofniętego. Zwrot całości uiszczonego wpisu następuje tylko wtedy, gdy pismo zostało odrzucone lub cofnięte przed rozprawą.

### **Uzasadnienie zmian w art. 234**

W orzecznictwie zarysowała się rozbieżność co do kwestii dopuszczalności wezwania strony do uiszczenia opłaty kancelaryjnej pod rygorem jej ściągnięcia na podstawie art. 234 § 2 P.p.s.a. w przypadku, gdy strona złożyła wniosek o doręczenie odpisu wyroku oddalającego skargę wraz z uzasadnieniem, a wymagana opłata kancelaryjna przy jego zgłoszeniu nie została przez nią uiszczona (m.in. postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2011 r., sygn. akt I OZ 510/11). W celu usunięcia wątpliwości zasadnym wydaje się jednoznaczne przesądzenie o konieczności wezwania strony do uiszczenia opłaty.

Czynności te nie mają charakteru orzeczniczego i mogą być powierzone referendarzom sądowym.

### **Uzasadnienie zmian do art. 239**

Propozycję dodania w § 1 pkt 1 lit. g uzasadnia fakt, że jedynym źródłem dochodu uchodźców są na ogół świadczenia przyznane w ramach procedury uchodźczej, a więc skarżący w całości pozostają na utrzymaniu Państwa Polskiego z uwagi na niemożność podjęcia legalnej pracy.

W okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 lipca 2011 r. przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie toczyło się ponad 100 postępowań w zakresie przyznania prawa pomocy cudzoziemcom starającym się o przyznanie statusu uchodźcy i tylko w 3 przypadkach – z uwagi na fakt, że oświadczenia zawarte we wniosku złożonym na urzędowym formularzu PPF okazały

się niewystarczające do oceny, czy skarżący nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, a wnioskodawca nie wykonał w zakreślonym terminie wezwania na podstawie art. 255 P.p.s.a. do złożenia dodatkowego oświadczenia uzupełniającego, jak i potwierdzającego wykazywanych przez niego okoliczności – Sąd odmówił przyznania prawa pomocy.

Podobnie w sprawach dotyczących dodatków mieszkaniowych – z uwagi na to, że dotyczą one najuboższej grupy społeczeństwa, uzasadnione jest wprowadzenie wprost zwolnienia w tej kategorii spraw (§ 1 pkt 1 lit. h), a nie kwalifikowanie ich jako spraw z zakresu pomocy i opieki społecznej – jak to ma miejsce obecnie.

Natomiast projektowany przepis § 2 jest wzorowany na art. 104 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i został dopasowany do specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego. Potrzeba wprowadzenia tego unormowania wynika z treści art. 24 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.), dającego organizacjom pożytku publicznego prawo zwolnienia od opłat sądowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Sformułowanie „*w ich własnych sprawach*” jest wzorowane na treści art. 240 P.p.s.a.

### **Uzasadnienie zmian do art. 243**

Uchylenie § 2 w art. 243 P.p.s.a. wynika z faktu, że nie ma żadnego uzasadnienia aby pełnomocnik ustanowiony z urzędu był automatycznie również pełnomocnikiem w postępowaniu egzekucyjnym. Postępowanie egzekucyjne jest prowadzone przez organy administracji. Jako odrębne postępowanie jest poddane kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 P.p.s.a.

### **Uzasadnienie zmian do art. 250**

Zmiana uwzględnia zgłaszane postulaty wprowadzenia możliwości obniżenia wynagrodzenia przyznawanego pełnomocnikowi z urzędu w sytuacjach, gdy wkład jego pracy jest niewspółmiernie niski do wysokości przewidzianego wynagrodzenia.

### **Uzasadnienie zmian do art. 253**

Proponowana regulacja ma na celu usprawnienie procesu ustanawiania pełnomocników z urzędu, aby nie prowadziło to do opóźnień w rozpatrzeniu sprawy.

Zmiana ta jest powiązana z art. 177 § 1 P.p.s.a. i zmianą art. 177 § 3 P.p.s.a., które przewidują, że termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu zaczyna biec od dnia wyznaczenia pełnomocnika, co zgodnie z nowoprojektowanym § 2 do art. 253 P.p.s.a. następuje nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia o przyznaniu prawa pomocy.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 261**

Zmiana ta powoduje, że od zażaleń i sprzeciwów wydawanych w sprawie prawa pomocy nie pobiera się opłat sądowych.

### **Wznowienie postępowania**

#### **Uzasadnienie zmian do art. 276**

Zmiana doprecyzowuje sposób odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej w ramach instytucji wznowienia postępowania. Przepisy powyższe będą miały zastosowanie do skargi o wznowienie postępowania (ocena spełnienia wymogów formalnych skargi o wznowienie). Natomiast przy rozpoznawaniu skargi będą miały zastosowanie przepisy o postępowaniu przed tym sądem, który wznowił postępowanie (nowe brzmienie art. 282 § 2 P.p.s.a.).

#### **Uzasadnienie zmian do art. 280 i 281**

Zmiany w tych przepisach korygują błędne określenie skargi o wznowienie postępowania „wnioskiem”.

#### **Uzasadnienie zmian do art. 282**

Zmiana ma na celu sprecyzowanie na podstawie jakich przepisów następuje uwzględnienie skargi o wznowienie postępowania, poprzez wskazanie, że uwzględnia się skargę, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie, tj. wojewódzkim sądem administracyjnym albo Naczelnym Sądem Administracyjnym. Ponadto przepis ten wskazuje rodzaje rozstrzygnięć, jakie mogą być podjęte po rozpoznaniu sprawy w następstwie wznowienia postępowania.



## **Ocena skutków regulacji**

### **1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa.**

Projektowana ustawa dotyczy w szczególności sędziów, referendarzy sądowych i pracowników sekretariatów zatrudnionych w sądach administracyjnych. Ma ona jednocześnie wpływ na sprawność funkcjonowania tych sądów, a tym samym oddziałuje na strony postępowań sędowoadministracyjnych.

### **2. Wpływ regulacji na finanse publiczne, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.**

Wprowadzenie zmian nie spowoduje istotnych skutków finansowych w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

### **3. Wpływ regulacji na rynek pracy.**

Projektowana ustawa nie powinna mieć wpływu na rynek pracy.

### **4. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.**

Projektowana ustawa poprzez usprawnienie i przyśpieszenie postępowania sędowoadministracyjnego poprawi konkurencyjność gospodarki oraz ułatwi funkcjonowanie przedsiębiorstw

### **5. Wpływ na rozwój regionalny.**

Projektowana ustawa nie wpłynie na rozwój regionalny.

### **6. Delegacje ustawowe:**

Projekt nie zawiera nowych delegacji ustawowych. Wydanie natomiast przez Radę Ministrów rozporządzenia na podstawie art. 256 pkt 1 P.p.s.a. będzie związane jedynie z koniecznością uzupełnienia obecnie obowiązującego aktu wykonawczego o klauzulę, o której mowa w art. 252 § 2 P.p.s.a..

### **7. Zgodność z prawem Unii Europejskiej.**

Projektowane rozwiązania są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Przedkładany projekt ustawy nie był poddany konsultacjom społecznym w rozumieniu przepisów art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP.



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA III – 021 - 302/13**

Warszawa, dnia 31.07 2013 r.

**Pan  
Adam PODGÓRSKI  
Zastępca  
Szefa Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 lipca 2013 r., GMS-WP-173-236/13 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 p. 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 499) nie uznaje za celowe opiniowania **prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.**

*Z poważaniem*

*Stanisław Dąbrowski*

**Stanisław DĄBROWSKI**

**WYDZIAŁ PREZYDIALNY**

L.dz. ....

Data wpływu *01-08-2013* .....



# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-416/13/ZŚP  
W/24G26/13

Warszawa, dnia 31 lipca 2013 r.

**Pan Adam PODGÓRSKI  
ZASTĘPCA SZEFA  
KANCELARII SEJMU RP**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przekazanego przy piśmie nr GMS-WP-173-236/13 z dnia 24 lipca 2013 r., w załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

*z wyrazami szacunku*

WICEPREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa

*Iwona Gintowt-Juchniewicz*

**WYDZIAŁ PREZYDIALNY**

L.dz. ....  
Data wpływu *01-08-2013*

# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa

KR-51-416/13/ZSP

2013.07.31

## Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

1. Projektowana nowelizacja art. 6 zmienia nie tylko treść zasady udzielania pomocy stronom (zastępując pojęcie "potrzebne wskazówki" zwrotem „niezbędne pouczenia”), ale także zmienia charakter tej zasady. W dotychczasowym stanie prawnym udzielanie pomocy stronom było „powinnością” sądu administracyjnego, podczas gdy obecnie projektuje się jedynie „możliwość” udzielenia takiej pomocy, w dodatku tylko „w razie uzasadnionej potrzeby”. Nie oceniając przyjętego kierunku przedmiotowej nowelizacji, dostrzega się jednak potencjalną dopuszczalność przyjęcia zawężającej interpretacji projektowanego przepisu.
2. Nowelizując art. 35 można by jednocześnie zmienić § 1 tego artykułu, dodając w nim „ojczyzna i macochę”. Byliby to co prawda niespokrewnieni ze stroną jej pełnomocnicy, ale zważywszy więzy powstające w wyniku powtórnego małżeństwa jednego z rodziców (którzy są ustawowym pełnomocnikiem), mogłoby to przyczynić się do należytej reprezentacji strony.
3. W dodawanym art. 145a § 1 zobowiązanie organu administracji publicznej do wydania w określonym terminie decyzji administracyjnej lub postanowienia uzależnia się od „okoliczności sprawy”. Wydaje się, że w każdym przypadku uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej lub postanowienia z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, sąd administracyjny powinien wyznaczać organowi administracji publicznej termin na wydanie nowej decyzji administracyjnej lub postanowienia. Wzmocniłoby to skuteczność sądowej kontroli administracji publicznej i zapewniło efektywniejsze respektowanie orzeczeń sądów administracyjnych. Podobnie wydaje się, że „wskazanie sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia” zawsze powinno być elementem orzeczenia sądu administracyjnego. Można by jednocześnie dopuścić odstępstwo od takiej reguły, gdy materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie wystarcza na wskazanie kierunku załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia albo okoliczności stanu faktycznego lub prawnego sprawy budzą uzasadnione wątpliwości.
4. Wydaje się, że regulacje projektowanego art. 146 § 2 i art. 149 § 3 powinny mieć charakter obligatoryjny w tym sensie, że sąd administracyjny zawsze powinien orzekać o uprawnieniu lub obowiązku, a jedynie wyjątkiem powinna być sytuacja, gdy nie pozwala na to materiał dowodowy zgromadzony w sprawie albo okoliczności stanu faktycznego lub prawnego sprawy budzą uzasadnione wątpliwości.

5. Suma pieniężna, o której mowa w dodawanym art. 154 § 7, powinna być przyznawana skarżącemu wyłącznie wtedy, gdy wnosi on o to w skardze określonej w art. 154 § 1. Działanie sądu administracyjnego z urzędu w takiej sprawie nie wydaje się zasadne, zwłaszcza że dochodzenie tej sumy nie wykluczone, że będzie musiało nastąpić w postępowaniu egzekucyjnym.

STARSZY RADCA  
Prokuratury Generalnej  
Sądu Państwa  
*Zbigniew Spletak*  
Zbigniew Spletak



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22.08 2013 r.

PG VII G 025/271/13

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu 22.08.2013

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze*

W nawiązaniu do pisma z dnia 24 lipca 2013 r., GMS-WP-173-236/13, dotyczącego prezydenckiego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Objęta ramami projektu obszerna nowelizacja *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) zawiera szereg zasługujących na aprobatę rozwiązań, ukierunkowanych na zwiększenie sprawności postępowania sądowno-administracyjnego oraz usunięcie dostrzeżonych w trakcie dotychczasowego stosowania przepisów tej ustawy deficytów normatywnych, prowadzących do zbędnego wydłużenia tego postępowania lub powodujących wątpliwości interpretacyjne skutkujące rozbieżną wykładnią i odmiennym stosowaniem zawartych w niej unormowań.

Kształt niektórych projektowanych rozwiązań wzbudza jednak pewne wątpliwości i zastrzeżenia, które powinny być rozważone w toku dalszych prac

legislacyjnych, w celu wypracowania takiego kształtu nowelizacji, który optymalnie zrealizuje postawione przed projektem zamierzenia, nie dostarczając przy tym powodów do nowych wątpliwości interpretacyjnych odnoszących się do przepisów przez nią wdrożonych.

Jedną z tych wątpliwości dotyczy proponowanego brzmienia art. 6 powołanej ustawy (art. 1 pkt 2 projektu). Wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu propozycja ta nie ogranicza się do zmiany jego treści zrównującej uprawnienia doradców podatkowych i rzeczników patentowych z uprawnieniami adwokatów i radców prawnych, lecz również istotnie modyfikuje zakres obowiązku udzielania przez sąd pomocy stronom. Modyfikacja ta, prowadząca do oparcia kształtu projektowanego rozwiązania na formule art. 5 Kodeksu postępowania cywilnego w brzmieniu nadanym nowelizującą ten kodeks *ustawą z dnia 2 lipca 2004 r.* (Dz. U. Nr 172, poz. 1804), prowadzi jednak do przejęcia w postępowaniu sądowno-administracyjnym rozwiązania ukierunkowanego, w ramach procesu cywilnego, na zwiększenie stopnia kontrydiktoryjności postępowania oraz zniesienie zasady prawdy obiektywnej, w sytuacji gdy zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego zasada ta w postępowaniu administracyjnym zachowuje pełną aktualność.

Podkreślenia wymaga fakt, iż znowelizowany art. 5 Kodeksu postępowania cywilnego spowodował istotne wątpliwości interpretacyjne, związane z posłużeniem się przez ustawodawcę podwójnie ocennym pojęciem „uzasadnionej potrzeby”, które w orzecznictwie było traktowane nie tyle jako nałożenie przez ustawodawcę wymogu dokonywania przez sąd zobiektywizowanego ustalenia, iż zachodzi potrzeba udzielenia takiego pouczenia, lecz było raczej odczytywane jako aksjologicznie zorientowana wskazówka, nakazująca udzielanie takiego pouczenia w granicach zasady słuszności, w szczególności w wypadku występowania w procesie osób nieporadnych (np. wyrok SN z dnia 18 sierpnia 2009 r., I UK 74/09; wyrok SN z dnia 2 lutego 2011 r., I UK 293/10; postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2012 r., III UZ 30/11).

Posłużenie się przez ustawodawcę fakultatywną formułą analizowanego zapisu normatywnego, stanowiącego wzorzec dla projektowanej nowelizacji art. 6 *Prawa*

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wyrażoną sformułowaniem „sąd może”, również nasuwało pewne rozbieżności ocen co do wynikających z tego skutków. Podczas gdy przekonujący wydaje się być pogląd znajdujący wsparcie w orzecznictwie sądowym, iż możliwość udzielenia pouczeń przekształca się w powinność, jeżeli zachodzi „uzasadniona potrzeba” (por. wyrok SN z 18 sierpnia 2009 r., I UK 74/09), nierzadko zajmowane były stanowiska odmienne, wskazujące na arbitralność decyzji o udzieleniu pouczenia nawet w sytuacji zaistnienia określonych w art. 5 k.p.c. przesłanek, i podkreślające, że możliwość nie oznacza kategorycznego obowiązku nałożonego w tym zakresie na sąd (komentarz do art. 5 k.p.c., teza 7, w: K. Piasecki, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1-366. Tom I, C.H. Beck 2010, wydanie 5; komentarz do art. 5, teza 3, w: A. Góra-Błaszczkowska, Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do artykułów 1-729, C.H. Beck 2013, wydanie 1).

Z tych przyczyn dokonywanie nowelizacji art.6 p.p.s.a., w zakresie praktycznie ujednolicającym brzmienie tego przepisu z art.5 k.p.c., nie wydaje się być uzasadnione dostatecznymi racjami, za to może pociągnąć za sobą przyszłe wątpliwości interpretacyjne, które nie będą możliwe do usunięcia przez powołanie się na dotychczasowe orzecznictwo powstałe na kanwie spraw prowadzonych przed sądami powszechnymi, lecz wymagać będą wykładniczej aktywności sądów administracyjnych.

Nie kwestionując zasługującej na akceptację możliwości wydawania przez referendarzy sądowych postanowień m.in. w wypadku, o którym mowa w art. 30 p.p.s.a., wskazać należy, iż dla poprawnego funkcjonowania wdrażanego rozwiązania nie jest wystarczające dodanie do art. 30 projektowanego § 2, lecz celowe jest także dokonanie zmiany dotychczasowego brzmienia tego przepisu, według projektu oznaczonego jako § 1 tego artykułu, polegającej na skreśleniu wyrazu „sądu” po wyrazie „Postanowienie” w drugim zdaniu zawartym w tym przepisie. Brak takiej modyfikacji mógłby prowadzić do sprzecznego z zamierzeniami Projektodawców odczytywania nowego unormowania, jako niedopuszczającego wydawania przez referendarza sądowego postanowienia o ustanowieniu kuratora na posiedzeniu niejawnym.



Nie wydaje się być trafne posłużenie się w treści proj. art. 35 § 4 p.p.s.a. (art. 1 pkt 10 projektu), określającego osoby, które mogą być pełnomocnikiem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi, sformułowaniem „*funkcjonariusz lub pracownik kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej*”. Występujące w tym sformułowaniu pojęcie „funkcjonariusza”, które w naturalny sposób wywołuje skojarzenia ze pełnieniem obowiązków w ramach określonej służby, powinno więc być dopełnione określeniem „podległej służby”, lub należałoby z niego zrezygnować, gdyż osoby wchodzące w zakres tego pojęcia mieszczą się równocześnie w zakresie pojęcia „*pracownika kierowanej przez ten organ jednostki administracyjnej*”.

Proponowana nowelizacja art. 48 § 2 p.p.s.a. (art. 1 pkt 14 projektu) nie wprowadza jakiegokolwiek merytorycznej zmiany do treści tego przepisu, sprowadzając się wyłącznie do usunięcia oznaczenia publikatorów kodeksu i ustawy, do których odwołuje się jego treść, a tym samym nie jest niezbędna, tym bardziej, że Projektodawcy nie zachowują konsekwencji w tym zakresie i w projektowanym przepisie art. 239 § 2 p.p.s.a. (art. 1 pkt 67b projektu) odwołują się do ustawy ze wskazaniem miejsca publikacji jej aktualnego brzmienia.

Proponowane rozwiązanie w zakresie nowelizacji art. 52 § 3 p.p.s.a. (art. 1 pkt 16 projektu) jawi się jako legislacyjnie niezręczne, wbrew zamierzeniem Projektodawców nie rozstrzygające sporów o charakter terminu, o którym mowa w tym przepisie, a potencjalnie mogące wywołać nowe wątpliwości interpretacyjne. Jak należy sądzić, opierając się na analizie projektowanego przepisu oraz okolicznościach podniesionych w uzasadnieniu projektu, zamierzeniem Projektodawców było przesądzenie, iż termin, o którym mowa w tym przepisie, ma charakter procesowy, oraz wprowadzenie możliwości przywrócenia tego terminu *ex lege*, nie zaś na ogólnych zasadach, a więc na wniosek strony w trybie art. 86 p.p.s.a.

Sposób normatywnego urzeczywistnienia tego rozwiązania prowadzi jednak do zaistnienia szeregu wątpliwości, spośród których pierwszoplanowa sprowadza się do pytania, czy projektowany tryb przywrócenia terminu *ex lege* wyłącza w odniesieniu

do wypadków, o których mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a., procedurę określoną w art. 86 tej ustawy, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, czy jedynie uzupełnia możliwości sanowania skargi wniesionej z uchybieniem terminu. Przyjęcie pierwszej ewentualności prowadziłoby przy tym do wniosku, że na decyzję o uznaniu uchybienia terminowi za niezawinione przez skarżącego i rozpoznaniu skargi organowi administracji nie przysługuje zażalenie.

Uzasadniony jest pogląd, iż jeżeli zamierzeniem Projektodawców było wprowadzenie dodatkowej możliwości przywrócenia terminu do wniesienia skargi, w wypadkach o których mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a., trafniejszym rozwiązaniem byłoby dodanie do dotychczasowego brzmienia tego przepisu drugiego zdania o treści „Jeżeli skarżący bez swojej winy nie zachował terminu do wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, sąd rozpoznaje sprawę”.

Zasygnalizowania wymaga fakt, iż pomiędzy projektowanymi przepisami art. 145a § 3 oraz art. 154 § 7 p.p.s.a. (art. 1 pkt 38 i 44), a uzasadnieniem projektu zachodzi rozbieżność. Podczas gdy w uzasadnieniu podnoszone jest, iż proponowane rozwiązania wprowadzają możliwość przyznania skarżącemu od organu sumy pieniężnej w wysokości od 1.000 do 10.000 zł, z przepisów takie granice tej sumy nie wynikają, gdyż zawarte w nich regulacje nie odnoszą się do nominalnie określonych wartości, lecz relacjonują maksymalną wysokość tej sumy do połowy wymierzonej organowi grzywny (proj. art. 154 § 7), której maksymalna wysokość wyznaczona jest z kolei kryterium relacjonowanym do wielokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 154 § 6).

Proj. art. 145a § 3 p.p.s.a. nie zawiera jednoznacznego kryterium wyznaczającego wysokość sumy pieniężnej dla skarżącego w przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1 tego artykułu, w określonym przez sąd terminie. W zakresie wysokości tej sumy przepis ten odsyła do proj. art. 154 § 7 p.p.s.a., który stanowi, że skarżącemu, w wypadku uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, może być przyznana suma pieniężną w wysokości nieprzekraczającej  $\frac{1}{2}$  wymierzonej organowi grzywny.

O ile jednak na gruncie zawartych w art. 154 p.p.s.a. unormowań regulujących skargę na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania każdorazowe uwzględnienie skargi musi skutkować wymierzeniem organowi grzywny, a tym samym w każdym wypadku uwzględnienia skargi istnieje kryterium, do którego możliwe będzie odniesienie się przy wyznaczaniu wysokości sumy pieniężnej przyznawanej skarżącemu, o tyle proponowane unormowania art. 145a p.p.s.a. nie uzależniają dopuszczalności przyznania skarżącemu sumy pieniężnej od równoczesnego nałożenia na organ grzywny.

Istotą skargi w tym wypadku nie jest bowiem żądanie nałożenia na organ grzywny, jak ma to miejsce w sytuacji określonej w art. 154 § 1 p.p.s.a., lecz żądanie wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku (proj. art. 145a § 3 p.p.s.a.), któremu towarzyszy możliwość wymierzenia przez sąd, z urzędu lub na wniosek strony, grzywny organowi lub przyznania skarżącemu sumy pieniężnej. Użycie w projektowanym przepisie funktora alternatywy łącznej (spójnik „lub”) dopuszczać będzie możliwość zarówno równoczesnego zastosowania obu tych środków, jak i wyłącznie jednego z nich, a więc także sytuację, gdy sąd przyzna skarżącemu sumę pieniężną, jednak nie nałoży na organ grzywny. W takiej zaś sytuacji nie będzie istnieć kryterium służące określeniu wysokości przyznawanej sumy pieniężnej.

Zamiar wprowadzenia mechanizmów podnoszących wiarygodność oświadczeń osób wnioskujących o przyznanie prawa pomocy należy uznać za zasługujący na poparcie, jednak pewne elementy unormowań zawartych w proj. art. 252 p.p.s.a. (art. 1 pkt 71 projektu) nasuwają zastrzeżenia.

Nietrafne jest wskazanie w treści § 2 tego artykułu, iż „*oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań*”, bowiem oświadczenia takie mogą być składane wyłącznie pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie, do której to sytuacji, z mocy art. 233 § 6 Kodeksu karnego, ustawodawca nakazuje jedynie odpowiednio stosować zawarte w § 1-3 i § 5 tego artykułu przepisy normujące odpowiedzialność karną za fałszywe zeznania. Dlatego projektowany przepis powinien w tym zakresie

stanowić, iż „oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, co jednoznacznie przy tym odzwierciedlałoby zawarty w art. 233 § 6 k.k., a warunkujący możliwość egzekwowania odpowiedzialności karnej osoby składającej takie oświadczenie, wymóg ustawowego przesądzenia o istnieniu prawnej podstawy takiej odpowiedzialności.

Wprowadzenie podstawy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia przemawia równocześnie za doprecyzowaniem treści art. 252 § 1 p.p.s.a., określającego objęte takim reżimem oświadczenia, w zakresie w jakim mowa o oświadczeniu „o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym”. Sformułowanie to, przejęte z obecnego brzmienia tego przepisu, jest wysoce niejednoznaczne, a tym samym może wzbudzać szczególnie istotne kontrowersje w sytuacji, w której wprowadzona zostanie podstawa do egzekwowania odpowiedzialności karnej osoby składającej takie oświadczenie.

*Ratio legis* przepisu w analizowanym zakresie stanowi – jak można sądzić – zamiar wyłączenia możliwości ubiegania się o przyznanie prawa pomocy przez strony, w szczególności będące osobami prawnymi lub nieposiadającymi osobowości prawnej jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi, o których mowa w art. 25 § 2 i 3 p.p.s.a., które zatrudniają lub korzystają, w oparciu o inną podstawę prawną (np. umowę zlecenia), z pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Brak precyzji analizowanego sformułowania nakładać będzie jednak, w oparciu o językową wykładnię art. 252 § 1 p.p.s.a., obowiązek notyfikacji w treści składanego przez stronę oświadczenia również tego rodzaju sytuacji, jak pozostawanie w związku małżeńskim z osobą wykonującą jeden z tych zawodów, czy też w stosunku o charakterze umownym, którego przedmiotem jednak nie jest świadczenie pracy lub usług przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego (np. wynikającym z umowy najmu).

Wprowadzenie podstawy do egzekwowania odpowiedzialności karnej osoby składającej oświadczenia, o których mowa w art. 252 § 1 p.p.s.a., wymusza więc

celowość doprecyzowania treści oświadczenia w analizowanym zakresie, zapewniającego adresatowi normy jednoznaczne ustalenie treści nakładanego na niego obowiązku, a tym samym spełniającego wymóg wynikający z wyznaczającej gwarancyjne standardy prawa karnego zasady *nullum crimen sine lege certa*.

Z pozostaniem

W  
PIERWSZY ZASTĘPCA  
PROKURATORA GENERALNEGO

Marek Janrogowicz