



Opinia

o ustawie o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 752)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmienia:

- 1) ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) oraz
- 2) ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

Celem nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych jest wzmocnienie struktur sądownictwa administracyjnego poprzez stabilizację statusu sędziów pełniących funkcje kierownicze.

W ustawie przewiduje się wprowadzenie pięcioletnich kadencji pełnienia funkcji prezesa sądu i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym oraz funkcji wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Możliwe będzie ponowne powołanie na to samo stanowisko. W procedurze odwołania prezesa i wiceprezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego opinie zgromadzenia ogólnego sądu i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego nie są dla Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wiążące.

Do katalogu stanowisk w sądach administracyjnych dodano starszych referendarzy sądowych i starszych asystentów sędziów.

Zmiana ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zdaniem projektodawców obejmuje wyłącznie niezbędne zmiany lub uzupełnienia, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających niezgodność przepisów z Konstytucją RP, zobowiązań przyjętych przez Polskę w wyniku ratyfikowanych umów międzynarodowych i przystąpienia do Unii Europejskiej oraz z potrzeby doprecyzowania przepisów, które wywoływały rozbieżności w orzecznictwie, nie dające się usunąć w drodze wykładni sądowej, na które zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ustawa wprowadza m.in. instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, modyfikuje przepisy o ustanowieniu pełnomocnika do doręczeń przez osoby zamieszkałe za granicą, wprowadza możliwość wyznaczenia innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy ze względu na przeszkodę, właściwy wojewódzki sąd administracyjny nie może rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności.

Ustawa modyfikuje tryb wyłączenia prokuratora, doręczania pism procesowych, ustanowienia pełnomocnika procesowego z urzędu.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 58. posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2010 r. Projekt ustawy został przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ten był przedmiotem prac Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W trakcie prac w Sejmie wprowadzono do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych przepisy o starszych referendarzach sądowych i starszych asystentach sędziów, oraz zmodyfikowano przepisy o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

III. Uwagi

1) W art. 21 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych dodany został § 1a wprowadzający pięcioletnią kadencję dla sprawowania funkcji prezesa i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Ustawa nie wprowadza ograniczenia powtórnego wyboru na kolejną kadencję. Ograniczenia tego typu przewiduje w art. 26 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono, dlaczego ustawodawca zdecydował się w sposób odmienny ukształtować sytuację prawną podmiotów w zbliżonym stanie faktycznym.

2) Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy uchylenie art. 23 p.p.s.a. (art. 2 pkt 3 ustawy) jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., SK 27/01, OTK-A 2002/7/93. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło art. 53 k.p.c., i zdaniem projektodawcy brak jest uzasadnionych podstaw do utrzymywania podobnej regulacji w procedurze sądownoadministracyjnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał obligatoryjne nałożenie grzywny w przypadku oddalenia wniosku o wyłączenie sędziego, który został zakwalifikowany jako złożony w złej wierze za nadmiernie restryktywne.

Co do zasady Trybunał Konstytucyjny nie negował potrzeby ustanowienia rozwiązań ograniczających zbyt daleko idącą dowolność występowania przez strony postępowania z wnioskami o wyłączenie sędziego i zaakceptował dążenie ustawodawcy do takiego ukształtowania procedury rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziego, które respektując podstawowy cel tej instytucji zapewni jednocześnie poszanowanie powagi i dobrego imienia sądu, jak również ochronę praw innych członków postępowania. Za uzasadnione i pożądane uznał obowiązywanie takich rozwiązań prawnych, których celem jest zapobieżenie nadużywaniu tej instytucji, ale przy takim ukształtowaniu procesowych następstw zgłoszenia wniosku, które – oddziałując prewencyjnie – nie spowodują jednocześnie drastycznego ograniczenia inicjatywy stron postępowania, nie wywołają poczucia nadmiernego i nieuzasadnionego ryzyka towarzyszącego samemu podniesieniu zastrzeżeń co do bezstronności sędziego.¹

Uchylany art. 23 p.p.s.a. przewiduje jedynie fakultatywność ukarania strony grzywną, co pozwala wyrazić uzasadnione przypuszczenie, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie zostałyby uznane, za niezgodny z Konstytucją (zdaniem J.P. Tarno przepis art. 23 nie jest nadmiernie restryktywny właśnie ze względu na fakultatywność zasądzenia kary²).

Z drugiej strony, ustawodawca ma swobodę kształtowania instytucji prawnych ograniczoną jedynie przez Konstytucję, umowy międzynarodowe, których ratyfikacja została poprzedzona zgodą wyrażoną w formie ustawy, oraz przez prawo organizacji międzynarodowej na zasadach określonych w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Odnosząc to do omawianej sytuacji, oznacza to, że ustawodawca jeśli uzna to za właściwe może zrezygnować z karania grzywną wniosków o wyłączenie sędziego składanych w złej wierze i uchylić art. 23 p.p.s.a.

3) W art. 285a § 1 i 2 (art. 2 pkt 13 ustawy) określone są przesłanki dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wśród tych przesłanek znajduje się warunek wydania orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny. W § 3 tego artykułu zawarta jest norma prawna wyłączająca, co do zasady, dopuszczalność skargi od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹ M. Romańska [w:] T. Woś (red.): Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2009, s. 200.

² J. P. Tarno: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2008, s. 93-94.

Ponieważ sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne (art. 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych), to wyłączenie możliwości wnoszenia skargi od orzeczeń wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny jest równoznaczne z dopuszczeniem wnoszenia skargi tylko od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Pozostawienie w brzmieniu art. 285a § 1 i 2 przesłanki wydania orzeczenia przez wojewódzkie sądy administracyjne, ma dodatkowo ten niepożądany skutek, że sugeruje, iż przepis art. 285a § 2 zawiera kompletną regulację przesłanek dopuszczalności skargi, a nie jest tylko uzupełnieniem treści zawartej w § 1 tego przepisu. Taka interpretacja prowadziłaby do wniosku, że wniesienie skargi na podstawie art. 285a § 2 jest możliwe mimo braku szkody wyrządzonej stronie przez wydanie zaskarżonego orzeczenia, co byłoby sprzeczne z celem ustawy. Rolą ustawodawcy jest takie sformułowanie przepisów, które już na etapie wykładni językowej, pozwalają prawidłowo zdekodować normę prawną.

Wobec powyższego proponuję następującą poprawkę:

- w art. 2 w pkt 13, w art. 285a w § 1 i 2 skreśla się wyrazy "wojewódzkiego sądu administracyjnego"

4) Brzmienie art. 285a § 2 p.p.s.a jest zredukowane w stosunku do art. 424² § 2 k.p.c. będącego jego odpowiednikiem w procedurze cywilnej, o wyrazy "jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych".

Zgodzić się należy, że pominięta treść przepisu można wyinterpretować porównując brzmienie § 1 i § 2 z art. 285a. Jednak wprowadzenie jej do omawianego przepisu ma ten walor, że pozwala odnieść frazę "w wyjątkowych przypadkach" właśnie do nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych. W ten sposób jest interpretowany art. 424¹ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 lutego 2006 r. (sygn. akt I CNP 4/06), Lex nr 176401 stwierdził, że za wypadek wyjątkowy, o którym mowa w art. 424¹ § 2 k.p.c., można uznać - przykładowo - nieskorzystanie przez stronę z przysługującego jej środka zaskarżenia z powodu ciężkiej choroby, katastrofy, klęski żywiołowej lub błędnej informacji udzielonej przez pracownika sądu.

Pozostawienie art. 285a § 2 p.p.s.a. w brzmieniu uchwalonym przez Sejm spowoduje, że wyjątkowe przypadki będzie należało odnieść do naruszenia przez zaskarżone postanowienie podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela. Taka interpretacja z jednej strony zawęziłaby stosowanie

przepisu ze względu na ograniczenie dopuszczalności skargi do wyjątkowych wypadków naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, a z drugiej przepis § 2 można byłoby stosować, do każdego przypadku nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych. Byłoby to chyba sprzeczne z wolą ustawodawcy i prowadziłoby do nieuzasadnionej, odmiennej regulacji w stosunku do przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Powyższe uzasadnia następującą poprawkę:

- w art. 2 w pkt 13, w art. 285a w § 2 po wyrazie "administracyjnego," dodaje się wyrazy "jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych,"

5) Przepis art. 285i § 2 dodawany do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą, jest wyłączony od orzekania w postępowaniu co do tej skargi. Jest to powtórzenie normy prawnej zawartej w art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Pozostawienie omawianego przepisu rodzi niebezpieczeństwo interpretacji polegającej na uznaniu, że art. 285i § 2 p.p.s.a. stanowi kompletną regulację dotyczącą przyczyn wyłączenia sędziego w postępowaniu o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Innymi słowy art. 285i § 2 p.p.s.a. mógłby wyłączać stosowanie całego art. 18 § 1 p.p.s.a., w którym zostały określone inne przyczyny wyłączenia sędziego.

Uzasadnia to wprowadzenie następującej poprawki:

- w art. w pkt 13, w art. 285i skreśla się § 2;

6) Przepis art. 299 § 1 i 3 p.p.s.a nakłada obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń na stronę i uczestnika postępowania mających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą.

Art. 25 k.c. określa miejscem zamieszkania miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu. Według poglądów doktryny, na gruncie tego przepisu, jako miejsce zamieszkania należy rozumieć dokładny adres miejsca, w którym osoba fizyczna przebywa i pod którym jest w stanie odbierać przeznaczoną dla niej korespondencję.³

³ M. Romańska [w:] T. Woś (red.): Prawo ..., s. 963.

Na gruncie art. 1135⁵ § 1 k.p.c., będącego odpowiednikiem omawianego przepisu ustawodawca posłużył się wyrażeniem "strona mająca miejsce zamieszkania **lub zwykłego pobytu** albo siedzibę za granicą". Zasadnym wydaje się nadanie art. 299 § 1 p.p.s.a. podobnego brzmienia, by uniknąć wątpliwości, co do znaczenia wyrażenia "miejsce zamieszkania" użytego w tym przepisie.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 14, w art. 299 w § 1 i 3 po wyrazach "miejsca zamieszkania" dodaje się wyrazy "lub zwykłego pobytu";

7) Art. 299 § 1 p.p.s.a. stanowi, że jeżeli strona mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce, obowiązana jest wraz z wniesieniem skargi ustanowić pełnomocnika do doręczeń mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce.

Niedopełnienie przez stronę tego obowiązku obliguje sąd do wezwania do uzupełnienia tego braku pod rygorem odrzucenia skargi (§ 2).

Taka redakcja, usuwając dotychczasowe ułomności przepisów, niejako przy okazji zmienia konsekwencje nieustanowienia przez stronę pełnomocnika do doręczeń. Dotychczas skutkiem nieustanowienia pełnomocnika było pozostawienie pisma kierowanego do strony w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Uchwalony przepis przewiduje dalej idący rygor – odrzucenie skargi. Na marginesie, można dodać, że analogiczne przepisy kodeksu postępowania cywilnego przewidują sankcję w postaci pozostawienia pisma w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.

Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia przyczyny tej zmiany. Wobec powyższego rozważenia wymaga, czy jest ona uzasadniona.

Michał Gil
legislator