Warszawa, 14 stycznia 2015 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM–140 – 148 (9)/14

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

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

- **o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (druk nr 2539).

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

Z wyrazami szacunku

(-) Ewa Kopacz

Stanowisko Rządu
w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2539)

Proponowana nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; dalej: „p.p.s.a.”) służy uwzględnieniu skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12 (OTK z 2013 r. Nr 6A, poz. 86). W wyroku tym, mającym charakter wyroku interpretacyjnego, Trybunał na tle rozpatrywanych skarg konstytucyjnych orzekł wprawdzie, że art. 87 § 1 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że – w sytuacji niedochowania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., na skutek wystąpienia o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego – przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje z dniem, w którym powiadomiony o ustanowieniu pełnomocnik ma możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP. Jednakże Trybunał – mimo wskazania wykładni zaskarżonych przepisów odpowiadającej wymogom konstytucyjnym – podniósł szereg zastrzeżeń dotyczących rozwiązań przyjętych w p.p.s.a. w zakresie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i procedury ustanowienia pełnomocnika w ramach prawa pomocy, a przede wszystkim pominięcia ich wzajemnego wpływu, co zainspirowało Senat do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą służącą usunięciu wątpliwości w tym zakresie.

Projekt ma na celu uzupełnienie p.p.s.a. o uregulowania (wzorowane częściowo na rozwiązaniach odnoszących się do skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym) dotyczące:

– określenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku wystąpienia przez stronę z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika w ramach prawa pomocy („pełnomocnika z urzędu”) – projektowane przepisy art. 177 § 3 i 5 p.p.s.a.,

– określenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku sporządzenia przez ustanowionego pełnomocnika opinii o braku podstaw do wniesienia takiej skargi – projektowany przepis art. 177 § 4 p.p.s.a.,

– doprecyzowania trybu wyznaczania pełnomocnika w związku z przyznaniem stronie prawa pomocy – nowelizowany i uzupełniany przepis art. 253 p.p.s.a.

W aktualnie obowiązujących przepisach dotyczących postępowania sądowoadministracyjnego nie uregulowano relacji pomiędzy biegiem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i przebiegiem procedury związanej z przyznaniem stronie prawa pomocy. Kwestia ta ma natomiast istotne znaczenie praktyczne, gdyż częstokroć strona, która w postępowaniu pierwszoinstancyjnym nie korzystała z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, występuje z wnioskiem o ustanowienie dla niej adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy wówczas, gdy zapadnie niekorzystne dla niej orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, którego zaskarżenie skargą kasacyjną obwarowane jest tzw. przymusem adwokacko-radcowskim (art. 175 p.p.s.a.). Wobec braku wyraźnego uregulowania wpływu wystąpienia z takim wnioskiem na bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej dochodzi w rezultacie do sytuacji, gdy skorzystanie z jednej gwarancji procesowej, jaką jest możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia pełnomocnika z urzędu, ogranicza możliwość efektywnego skorzystania z innej gwarancji, jaką stanowi prawo do wniesienia skargi kasacyjnej - przede wszystkim poprzez istotne skrócenie zasadniczo 30-dniowego terminu na wywiedzenie tego środka. Ma to miejsce zarówno wówczas, gdy rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania prawa pomocy następuje na krótko przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, jak i wówczas, gdy następuje to już po upływie tego terminu. W tym drugim przypadku niezbędne staje się skorzystanie z instytucji przywrócenia terminu, przy czym dodatkowe wątpliwości wiążą się z określeniem chwili ustania przyczyny uchybienia terminu, co doprowadziło do rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Kwestia ta była także przedmiotem oceny w powołanym przez projektodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. SK 17/12.

Rada Ministrów ocenia pozytywnie inicjatywę rozwiązania w drodze interwencji ustawodawcy problemów dotyczących relacji pomiędzy terminem do wniesienia skargi kasacyjnej i przebiegiem procedury ustanowienia pełnomocnika w ramach prawa pomocy. Należy bowiem zgodzić się z projektodawcą, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie usuwa wszystkich wątpliwości w tym zakresie. Zasygnalizować jednakże trzeba potencjalne problemy, które nadal mogą się wiązać z niektórymi z zaproponowanych w projekcie rozwiązań.

1. W projektowanym art. 177 § 3 p.p.s.a. jako początek biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu wskazano

dzień zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu. Zgodnie z proponowanym brzmieniem tego przepisu miałby on zastosowanie niezależnie od tego, na jakim etapie postępowania nastąpi zawiadomienie pełnomocnika o wyznaczeniu – bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej miałby rozpoczynać się od dnia zawiadomienia pełnomocnika przykładowo zarówno wówczas, gdy zawiadomienie to zostanie mu doręczone już po otrzymaniu przez stronę odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, jak i wówczas, gdy nastąpi to w krótkim czasie po wydaniu orzeczenia, przed upływem terminu do złożenia wniosku o sporządzenie jego uzasadnienia. Rozwiązanie zawarte w projektowanym art. 177 § 3 p.p.s.a. nie zapewnia osiągnięcia stawianego projektowi celu w odniesieniu do wszystkich przypadków. Wątpliwości w tym zakresie są dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, mogą one dotyczyć tego, czy zgodnie z zaproponowanym art. 177 § 3 p.p.s.a. w przypadku ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu termin do wniesienia skargi kasacyjnej rozpoczyna bieg od zawiadomienia pełnomocnika o wyznaczeniu niezależnie od tego, czy strona złożyła wcześniej wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, jeżeli wniosek taki był wymagany zgodnie z art. 141 § 2 p.p.s.a. Innymi słowy – czy ustanowienie pełnomocnika z urzędu sanuje ewentualny brak wniosku o sporządzenie uzasadnienia. Z uwagi na to, że uzasadnienie orzeczenia jest niezbędne do zaskarżenia go skargą kasacyjną, co zostanie dokładniej omówione poniżej, następczym problemem z tym związanym jest kwestia zasadności bądź niezasadności przywrócenia na wniosek pełnomocnika terminu do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia.

Zasadne wydaje się zatem uzupełnienie przepisu o wskazanie, że ma on zastosowanie w odniesieniu do ustanowienia pełnomocnika z urzędu dla strony, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo dla strony, która prawidłowo zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia.

Po drugie, rozwiązanie przewidziane w projekcie może prowadzić do tego, że – z uwagi na instrukcyjny charakter terminu na sporządzenie uzasadnienia przez sąd, określonego w art. 141 § 2 zdanie drugie p.p.s.a. – w dacie zawiadomienia pełnomocnika o wyznaczeniu, a nawet w dniu, w którym liczony od zawiadomienia pełnomocnika termin na wniesienie skargi kasacyjnej upłynie, uzasadnienie nie zostanie jeszcze sporządzone. Tym samym aktualne pozostaną problemy, które projekt miał rozwiązać, tj. bądź pozostawienie ustanowionemu pełnomocnikowi terminu realnie krótszego niż 30 dni na sporządzenie skargi kasacyjnej, jeśli uzasadnienie zostanie doręczone w trakcie biegu tego terminu, bądź

konieczność wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu, jeśli doręczenie to przed upływem tego terminu nie nastąpi. Wymaga podkreślenia, że w myśl obecnie obowiązujących przepisów brak uzasadnienia nie tylko utrudnia wywiedzenie skargi kasacyjnej, lecz jest też formalną przesłanką uznania skargi kasacyjnej za niedopuszczalną, co skutkuje odrzuceniem takiej skargi na podstawie art. 178 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2004 r., sygn. GZ 25/04, ONSAiWSA z 2005 r. Nr 1, poz. 12). Zauważyć przy tym należy, że w pkt. 4 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. SK 17/12 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił dysfunkcjonalność rozwiązania, zgodnie z którym uchybienie terminowi przewidzianemu w jednym przepisie pojawia się jako następstwo zastosowania innego przepisu, w związku z czym każde uchybienie terminowi ze wskazanego powodu traktowane jest automatycznie jako niezawinione i pociągające za sobą zasadność przywrócenia uchybionego terminu. Instytucja przywracania terminu powinna być nakierowana na przypadki o indywidualnym charakterze, a nie traktowana jako systemowy, nieodzowny element procedury w niektórych sekwencjach czynności procesowych.

Zasadne wydaje się zatem takie doprecyzowanie brzmienia przepisu art. 177 § 3 p.p.s.a., z którego będzie wynikało, że bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej liczony od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu nie może jednak rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Przy czym przez „doręczenie stronie” należy rozumieć, podobnie jak w przepisie art. 177 § 1 p.p.s.a., albo doręczenie dokonane do strony działającej samodzielnie, albo do działającego za nią pełnomocnika – zależnie od tego, czy w czasie dokonywania doręczenia pełnomocnik strony został już ustanowiony.

Z tych samych przyczyn również art. 177 § 5 p.p.s.a. należy przeformułować tak, aby przepis ten wskazywał nie to, że termin rozpoczyna bieg z chwilą zaistnienia określonego zdarzenia, lecz to, że bieg tego terminu nie może rozpocząć się wcześniej niż zaistnienie określonego zdarzenia.

Jednocześnie podkreślić należy, że dla prawidłowego ukształtowania regulacji zawartych w art. 177 § 3 i 5 p.p.s.a. istotne znaczenie ma to, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym pełnomocnik ustanowiony na potrzeby postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, w tym pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy, jest również uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej i do działania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (art. 39 w zw. z art. 244 § 2 p.p.s.a.). Jest to zasadnicza

różnica w stosunku do postępowania cywilnego, w którym strona reprezentowana w postępowaniu przed sądem drugiej instancji przez pełnomocnika przyznanego z urzędu musi złożyć nowy wniosek o ustanowienie takiego pełnomocnika dla potrzeb wniesienia skargi kasacyjnej. Wobec powyższego, w przypadku gdy wniosek o pełnomocnika z urzędu złożony w toku postępowania przed WSA wpłynie do tego sądu już po wydaniu orzeczenia, rozpoznanie tego wniosku będzie miało dokładnie taki sam wpływ na dalsze postępowanie jak w przypadku, gdy strona wniesie o przyznanie jej pełnomocnika już po zapoznaniu się z doręczonym jej uzasadnieniem orzeczenia. Przepis art. 177 § 3 p.p.s.a. powinien zatem uzależniać zastosowanie przewidzianej w nim regulacji nie od tego, kiedy został złożony wniosek o przyznanie pełnomocnika z urzędu, lecz od tego, kiedy wniosek ten został rozpoznany. Nie jest przy tym konieczne wskazywanie terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. jako ostatecznego terminu na złożenie wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, już bowiem z art. 243 § 1 p.p.s.a., stanowiącego, że wniosek o przyznanie prawa pomocy może zostać złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, wynika, że wniosek złożony po upływie 30 dni od doręczenia samej stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (czyli po zakończeniu toku postępowania) nie może skutkować ustanowieniem dla niej pełnomocnika.

W odniesieniu do terminologii zastosowanej w projektowanych przepisach art. 177 p.p.s.a. zauważyć ponadto należy, że w art. 177 § 3 p.p.s.a. posłużono się określeniem „pełnomocnik z urzędu”. Określenie to, zaczerpnięte z innych ustaw procesowych, choć jest powszechnie używane w dyskursie prawniczym także w odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego, nie ma jednak na gruncie p.p.s.a. normatywnie ustalonego znaczenia – ustawa ta posługuje się w tym zakresie określeniem „pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy”.

Z kolei w projektowanym art. 177 § 5 p.p.s.a. termin do wniesienia skargi kasacyjnej został uzależniony m.in. od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w sprawie prawa pomocy. Ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 244 § 1 i art. 245 p.p.s.a. w zakresie pojęcia „prawo pomocy” mieści się zarówno zwolnienie od kosztów sądowych, jak i ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, może to rodzić wątpliwości, czy wpływ na bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej będzie miało zaskarżenie postanowienia w przedmiocie prawa pomocy wyłącznie w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych. W celu uniknięcia tych

wątpliwości w art. 177 § 5 p.p.s.a. należy mówić o „prawie pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego” – tak jak w art. 2 projektu.

W związku z powyższym Rada Ministrów postuluje wprowadzenie następujących zmian w art. 1 pkt 1 projektu:

1) nadanie dodawanemu w art. 177 p.p.s.a. § 3 następującego brzmienia:

„§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która prawidłowo zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.”;

2) nadanie dodawanemu w art. 177 p.p.s.a. § 5 następującego brzmienia:

„§ 5. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie – wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”.

2. Przepis art. 177 § 4 p.p.s.a. określa termin do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku, gdy pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy sporządzi opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej. Rozwiązanie to, wzorowane na art. 118 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.; dalej: „k.p.c.”), służy zarówno realizacji postulatu sformułowanego przez Trybunał Konstytucyjny w ostatnim akapicie pkt. 4 uzasadnienia ww. wyroku w sprawie o sygn. SK 17/12, jak i wykonaniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 września 2010 r. w sprawie *Subicka przeciwko Polsce (nr 1)*, skarga nr 29342/06.

Niezbędne wydaje się jednak uzupełnienie zaproponowanego rozwiązania również o uregulowanie analogiczne do przewidzianego w art. 118 § 6 k.p.c., tj. obejmujące dokonanie przez sąd oceny, czy opinia pełnomocnika o braku podstaw do wniesienia skargi

kasacyjnej została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności, a w przypadku stwierdzenia przez sąd, że wymóg ten nie został spełniony – wyznaczenie innego pełnomocnika z urzędu. Należy bowiem mieć na względzie, że przepis art. 177 § 4 p.p.s.a. dotyczy strony, której przyznano prawo pomocy, czyli niebędącej w stanie ponieść przynajmniej kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru, a czasem również jakichkolwiek kosztów postępowania (art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a.). Samo więc otwarcie dla tej strony dodatkowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej z udziałem pełnomocnika z wyboru w przypadku, gdy pełnomocnik z urzędu nie stwierdzi podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, nie będzie stanowić wystarczającej gwarancji sprawiedliwości proceduralnej, jeśli rzetelność działania pełnomocnika z urzędu w zakresie sporządzenia opinii pozostanie poza jakąkolwiek kontrolą w ramach danego postępowania.

W przywołanym wyroku w sprawie *Subicka przeciwko Polsce (nr 1)* Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie wskazał (w pkt. 29), że możliwość wniesienia skargi na nierzetelnego pełnomocnika do właściwego organu samorządu zawodowego oraz możliwość dochodzenia odszkodowania na drodze cywilnej nie gwarantują stronie realizacji prawa dostępu do sądu właściwego do rozpoznania jej sprawy merytorycznej. Takie zaś tylko środki mogą być dostępne dla strony, która – mimo rozwiązania przewidzianego w projektowanym art. 177 § 4 p.p.s.a. – nie będzie w stanie ponieść kosztów pełnomocnika z wyboru lub znaleźć pełnomocnika, który podjąłby się poprowadzenia jej sprawy *pro bono*.

Z uwagi na to, że w postępowaniu cywilnym z możliwością sporządzenia przez pełnomocnika z urzędu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej wiąże się unormowanie wynikające z art. 118 § 6 k.p.c., przyjęcie rozwiązania zaproponowanego w art. 177 § 4 p.p.s.a., zgodnie z którym opinia pełnomocnika nie podlega kontroli sądu co do rzetelności jej sporządzenia, oznaczałoby, że ustawodawca zapewni dużo niższy poziom gwarancji procesowych w przypadku zwykłego środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna do NSA, niż uczynił to w przypadku środka zaskarżenia o charakterze nadzwyczajnym, jakim jest skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

W kontekście powyższego wskazać należy, że, jeśli sąd nie będzie zobligowany do dokonania kontroli rzetelności sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, regulacja zaproponowana w art. 177 § 4 p.p.s.a. wykazywałaby wewnętrzną niespójność, przewidziane bowiem w zdaniu drugim tego przepisu przekazanie przez

pełnomocnika opinii sądowi byłoby bezprzedmiotowe – wystarczające byłoby w takim przypadku poinformowanie sądu przez pełnomocnika o doręczeniu opinii stronie.

Wątpliwości budzi także użyte w art. 177 § 4 p.p.s.a. sformułowanie „w terminie do dnia wniesienia skargi kasacyjnej”. Czyni ono przepis wewnętrznie sprzecznym, skoro bowiem reguluje on czynności, których dokonanie ma zastąpić wniesienie skargi kasacyjnej, termin na dokonanie tych czynności nie może być uzależniony od „dnia wniesienia” skargi, tj. zdarzenia, które w sytuacji regulowanej w tym przepisie nie nastąpi. Prowadzi to do wniosku, że w przytoczonym sformułowaniu zbędny jest wyraz „dnia”.

Nie jest również zrozumiałe, czy sformułowanie „w terminie do dnia wniesienia skargi kasacyjnej” (także przy uznaniu za zbędnie użyty wyrazu „dnia”) odnosi się do wyznaczenia pełnomocnika czy też do sporządzenia i doręczenia opinii. Jeżeli – co wydaje się bardziej prawdopodobne – intencją projektodawcy była druga opcja, dalsze wątpliwości wiążą się z tym, że zgodnie z literalnym brzmieniem projektowanego przepisu dodatkowy termin dla strony do wniesienia skargi kasacyjnej rozpocznie bieg jedynie wówczas, gdy w pierwotnym terminie do wniesienia skargi kasacyjnej pełnomocnik z urzędu zarówno sporządzi opinię, jak i doręczy ją stronie. Należy zauważyć, że takie połączenie zdarzeń procesowych i ich skutków stanowi zupełną nowość w polskim systemie prawnym. Zasadnicze rozwiązania proceduralne polegają bowiem na tym, że bieg terminu procesowego rozpoczyna się z dniem doręczenia stronie przez sąd określonego pisma (np. art. 82 p.p.s.a., tak również w art. 177 § 1 p.p.s.a.), zaś o dochowaniu przez stronę terminu i możliwości skorzystania ze związanych z tym uprawnień decyduje bądź złożenie pisma bezpośrednio w sądzie, bądź oddanie go w placówce pocztowej operatora wyznaczonego (np. art. 83 § 3 p.p.s.a.). Tymczasem w art. 177 § 4 p.p.s.a. zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym uprawnienia strony mają zależeć od tego, czy doręczenie jej opinii przez pełnomocnika nastąpi przed upływem określonego terminu. Uwzględniając to, że rozwiązanie zawarte w art. 177 § 4 p.p.s.a. ma stanowić swego rodzaju zabezpieczenie dla strony na wypadek, gdyby uznała, że sporządzając opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej pełnomocnik przyznany jej z urzędu nie działał w jej najlepszym interesie, nie wydaje się właściwe uzależnienie możliwości skorzystania przez stronę z przyznawanego jej w tym przepisie uprawnienia do samodzielnego (z pełnomocnikiem z wyboru) wniesienia skargi kasacyjnej od staranności pełnomocnika z urzędu w zakresie doręczenia jej tej opinii. Z perspektywy pełnomocnika zaś wymóg doręczenia stronie opinii w określonym terminie wiąże się

z istotnym ograniczeniem możliwości skorzystania z doręczenia za pośrednictwem operatora pocztowego – pełnomocnik korzystający z tego sposobu doręczenia powinien przynajmniej wysłać opinię z dużym wyprzedzeniem, co znacząco ogranicza czas na jej sporządzenie, a najlepiej w ogóle zrezygnować z doręczenia pocztowego i wyłącznie osobiście wręczyć opinię stronie, gdyż skorzystanie z operatora pocztowego w żadnym przypadku nie stwarza pełnej gwarancji, że doręczenie nastąpi w wymaganym czasie; w nierzadkich w sprawach z urzędu sytuacjach, gdy osobisty kontakt z reprezentowaną stroną jest utrudniony, trudno w zasadzie wskazać wzorzec powinnego zachowania, zgodnie z którym powinien postąpić profesjonalny pełnomocnik. Nieznane prawu procesowemu jest również uzależnienie biegu terminu procesowego od doręczenia dokonywanego przez podmiot inny niż sąd, co z kolei w sytuacji doręczenia dokonywanego osobiście przez pełnomocnika stronie wiąże się z ryzykiem praktycznie niemożliwych do wykrycia nadużyć, mających na celu wydłużenie tego terminu dla strony.

3. Doprecyzowanie trybu wyznaczania pełnomocnika w związku z przyznaniem stronie prawa pomocy, przewidziane w nowelizowanym i uzupełnianym art. 253 p.p.s.a., należy uznać za uzasadnione. Wskazać jednak należy, że przepis ten został zaprojektowany w ścisłym związku z regulacją proponowaną w art. 177 § 3 p.p.s.a., podczas gdy będzie on miał zastosowanie do każdego przypadku ustanowienia pełnomocnika w ramach prawa pomocy, a nie tylko tych przypadków, gdy wniosek o takiego pełnomocnika zostanie złożony w związku z zamiarem wniesienia skargi kasacyjnej.

Zasadne wydaje się zatem, aby przewidziane w projektowanym art. 253 § 2 zdaniu drugim p.p.s.a. rozwiązanie, zgodnie z którym właściwy organ samorządu zawodowego ma wstrzymać się z poinformowaniem sądu o wyznaczonym pełnomocniku do czasu uzyskania potwierdzenia daty doręczenia temu pełnomocnikowi zawiadomienia o jego wyznaczeniu, miało zastosowanie wyłącznie w tych przypadkach, gdy postanowienie o przyznaniu prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie pełnomocnika zostało wydane po wydaniu orzeczenia podlegającego zaskarżeniu skargą kasacyjną. Tylko bowiem w tych przypadkach data zawiadomienia pełnomocnika o wyznaczeniu będzie miała znaczenie dla sądu, ze względu na wynikające z projektowanego art. 177 § 3 p.p.s.a. uzależnienie od tego zdarzenia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Niezbędne jest przy tym uzupełnienie przepisu tak, aby na jego podstawie właściwa rada była obowiązana do

przekazania sądowi nie tylko informacji o dacie zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, lecz także o tożsamości wyznaczonego pełnomocnika.

W pozostałych przypadkach względy sprawności postępowania przemawiają za tym, aby właściwa rada informowała sąd o wyznaczonym pełnomocniku niezwłocznie, wysyłając informację do sądu jednocześnie z wystosowaniem zawiadomienia do pełnomocnika. W odniesieniu do tych przypadków projektowana regulacja powinna zostać ukształtowana analogicznie do przepisu art. 117^3 § 2 k.p.c.

Ponadto projektowany przepis art. 253 § 2 p.p.s.a. określa czternastodniowy termin, w którym właściwa rada obowiązana jest nie tylko wyznaczyć pełnomocnika, lecz także skutecznie zawiadomić go o wyznaczeniu. Przy – oczywistym, jak się wydaje – założeniu, że zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu właściwa rada powinna móc dokonać za pośrednictwem operatora pocztowego, stwierdzić należy, iż tak ukształtowany przepis nakłada na nią obowiązek, z którego wywiązanie się nie będzie zależne od niej, lecz od działania osób trzecich. Właściwe wydaje się rozwiązanie, zgodnie z którym, tak jak w art. 117^3 § 2 k.p.c., wskazany termin będzie wiązał radę w odniesieniu do wyznaczenia pełnomocnika, nie zaś doręczenia mu zawiadomienia.

Podsumowując, projekt ustawy zawiera rozwiązania mające na celu usunięcie problemów realnie istniejących w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Kwestie te niewątpliwie wymagają uregulowania – z uwagi na potrzebę ochrony praw strony postępowania nie posiadającej wystarczających środków dla zapewnienia sobie pomocy profesjonalnego pełnomocnika z wyboru. Jednakże uchwalenie ustawy w brzmieniu zaproponowanym w przedłożeniu doprowadziłoby do systemowej niespójności rozwiązań obowiązujących w ramach procedury sądowoadministracyjnej oraz w ramach pozostałych procedur sądowych - cywilnej i karnej. Sprawiłoby bowiem, że gwarancja, iż stronie świadczona będzie w sposób rzetelny pomoc prawna, będzie znacznie słabsza w przypadku zwykłego środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, niż ma to miejsce w przypadku nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jakimi są np. skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym i kasacja w postępowaniu karnym.

Wobec powyższego, Rada Ministrów rekomenduje kontynuowanie prac nad projektem, w ramach których powinno nastąpić doprecyzowanie proponowanych rozwiązań w zakresie wskazanym w niniejszym stanowisku.