



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami  
administracyjnymi  
(druk nr 615)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. (sygn. akt SK 6/07), stwierdzającego niezgodność art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym, z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 190, poz. 1171 (dzień publikacji wyroku – 24 października 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 8A, poz. 137.

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 18 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 18 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określone zostały okoliczności, których wystąpienie stanowi podstawę do wyłączenia sędziego od orzekania w postępowaniu sądoadministracyjnym. Do katalogu okoliczności powodujących wyłączenie zaliczono m.in. sprawy, w których sędzia brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia (art. 18 § 1 pkt 6 ustawy).

W dotychczasowej praktyce sądowej dominowało nadawanie przesłance wyrażonej w art. 18 § 1 pkt 6 ustawy wykładni literalnej. W oparciu o ten przepis przyjmowano, że w postępowaniu sądowym toczącym się w związku ze skargą na decyzję administracyjną, sędzia biorący udział w wydaniu orzeczenia dotyczącego tej skargi nie może ponownie orzekać w drugiej instancji w sprawie odwołania wniesionego w związku z wydanym orzeczeniem. Uznawano natomiast, że zakresem normowania tego przepisu nie jest objęta sytuacja, w której sędzia wpierw orzeka w sprawie decyzji administracyjnej, a następnie orzeka co skargi na decyzję wydaną po wznowieniu postępowania, odmawiającej uchylenia tej pierwszej decyzji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano wykładnię, zgodnie z którą w przypadku następujących po sobie kolejno postępowań - postępowań sądownoadministracyjnego w przedmiocie decyzji administracyjnej (postępowanie zwyczajne) oraz postępowań sądownoadministracyjnego w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego, mającego na celu uchylenie uprzednio wydanej decyzji (postępowanie nadzwyczajne) - nie występuje tożsamość sprawy. W następstwie powyższego sądy przyjmowały interpretację, w świetle której art. 18 § 1 pkt 6 ustawy nie wprowadzał obowiązku wyłączenia sędziego orzekającego co do skargi na decyzję wydaną w związku z wznowieniem postępowania, gdy uprzednio sędzia ten orzekał w przedmiocie wydania decyzji, której dotyczyło wznowienie postępowania.

W wyroku z dnia 14 października 2008 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalną sytuację, w której sędzia orzekający w przedmiocie decyzji administracyjnej orzeka następnie w sprawie skargi na decyzję wydaną po wznowieniu postępowania administracyjnego. Trybunał stwierdził, że w przypadku postępowania w sprawie ważności decyzji administracyjnej oraz w sprawie o wznowienie postępowania występuje tożsamość sprawy. Tożsamość ta występuje, pomimo że z punktu widzenia formalnego chodzi w tym przypadku o dwa odrębne postępowania - postępowanie zwyczajne i postępowanie nadzwyczajne. W rzeczywistości jednak postępowania te mają źródło w tym samym stanie faktycznym i prawnym; w obu sprawach dokonywana jest ocena tych samych okoliczności i dowodów, nierzadko także tych samych zarzutów. Stąd Trybunał przyjął, że w takim przypadku przedmiotem orzekania jest ta sama sprawa, a w związku z tym dopuszczenie orzekania w obu postępowaniach przez tego samego sędziego stanowi istotne zagrożenie dla bezstronności sędziego. Sędzia, orzekając drugi raz w tej samej sprawie, zazwyczaj będzie czuł się związany wydanym przez siebie rozstrzygnięciem w pierwszym postępowaniu. Powoduje to niezgodność art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, Sejm wprowadził do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dodatkową przesłankę wyłączenia sędziego. Na podstawie opiniwanej ustawy sędzia winien podlegać wyłączeniu od orzekania w sprawie dotyczącej wznowienia postępowania administracyjnego, jeśli wcześniej brał udział w wydaniu orzeczenia dotyczącego decyzji, do której odnosiło się wznowienie postępowania.

Wymaga podkreślenia, że w sentencji wyroku z dnia 14 października 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że stanem niezgodnym z Konstytucją jest udział tego samego sędziego w orzekaniu w sprawie decyzji administracyjnej (decyzja wydana w postępowaniu zwykłym) oraz w sprawie decyzji wydanej po wznowieniu postępowania administracyjnego (art. 151 § 1 k.p.a.). W uzasadnieniu do tego wyroku Trybunał Konstytucyjny podnosi, że zagrożenie bezstronności sędziego, prowadzące do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji polega w tym przypadku na tym, że orzekając w dwóch formalnie odrębnych postępowaniach (postępowanie zwyczajne i postępowanie nadzwyczajne) przedmiotem kontroli w tych sprawach są te same okoliczności i dowody, a nierzadko również ma miejsce konieczność ustosunkowania się do tych samych zarzutów. W tym kontekście należy jednakże zwrócić uwagę, że kontrola tych samych okoliczności i dowodów ma miejsce zarówno w sytuacji, gdy po wznowieniu postępowania organ odmawia uchylecia decyzji dotychczasowej (art. 151 § 1 pkt 1) jak i w sytuacji, gdy organ odmawia wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.). Stąd przyjęto, że dodatkowa przesłanka powodująca wyłączenie sędziego powinna obejmować również sytuację, gdy sędzia orzeka w sprawie skargi na decyzję o odmowie wznowienia postępowania, to zaś stanowi ujęcie nieco szersze, niż wynikające z literalnego brzmienia sentencji wyroku.

Nowelizacja ustawy polega na uzupełnieniu art. 18 o § 4. W sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał wprawdzie, że niekonstytucyjnością dotknięty jest art. 18 § 1 pkt 6. Systematyka art. 18 wskazuje jednak wyraźnie, że § 1 tego artykułu obejmuje jedynie sytuacje, w których przedmiotem orzeczenia jest decyzja administracyjna, natomiast paragrafem tym nie jest objęte postępowanie sądowe, które toczy się po wydaniu prawomocnego orzeczenia w sprawie tej decyzji. Świadczy o tym treść § 3, którego przedmiot regulacji stanowi nakaz wyłączenia sędziego w postępowaniu sądowym toczącym się po wydaniu prawomocnego orzeczenia w sprawie decyzji. Przedmiotem ustawy nowelizującej jest postępowanie sądowe toczące się po wydaniu prawomocnego orzeczenia w

sprawie decyzji, stąd adekwatnym było dodanie do art. 18 dodatkowego paragrafu, a nie dokonywanie zmian w ramach § 1.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 46. posiedzeniu w dniu 16 lipca 2009 r. w oparciu o projekt senacki. Projekt ten był przedmiotem prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja, po rozpatrzeniu przedłożenia wniosła o przyjęcie projektu bez poprawek. Projekt został uchwalony w brzmieniu zaproponowanym przez Senat.

## **III. Uwagi szczegółowe**

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

*Legislator*

*Michał Gil*