



Warszawa, dnia 20 czerwca 2017 r.

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

(druk nr 525)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu dostosowanie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ppsa) do zmian związanych z nowymi rozwiązaniami ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (ustawy o Prokuraturii Generalnej).

Zgodnie z art. 10 ustawy o Prokuraturii Generalnej, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratura Generalna może przejąć zastępstwo w postępowaniach przed sądami administracyjnymi na uzasadniony wniosek organu administracji rządowej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub podmiotu reprezentującego Skarb Państwa.

Zmiana art. 28 Ppsa uwzględnia, że Prokuratura Generalna podejmuje czynności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie tylko za Skarb Państwa, ale także za organy administracji rządowej oraz państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Zmiana art. 175 Ppsa modyfikuje zakres wyłączeń od stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sporządzaniu skargi kasacyjnej (do Naczelnego Sądu Administracyjnego). Zgodnie z nowododawanym paragrafem 2a przymusu adwokacko-radcowskiego nie stosuje się, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną.

Nowododawany paragraf 2a w artykule 175 Ppsa wskazuje też, że przymusu adwokacko-radcowskiego nie stosuje się, gdy stroną postępowania przed sądem administracyjnym jest Prezes Prokuratury Generalnej. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy (powołującym się na art. 1 ust. 2 ustawy o Prokuratury Generalnej) przepis ten uwzględnia, iż Prezes Prokuratury może wydawać decyzje administracyjne.

Poza zmianami związanymi z wejściem w życie nowej ustawy o Prokuratury Generalnej, opiniowana ustawa uchyla art. 287 Ppsa.

Zgodnie z art. 287 Ppsa, w przypadku gdy sąd w orzeczeniu: (1) uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie, (2) stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję.

Co do zasady odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji reguluje art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego (Kc). Jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy, art. 287 Ppsa, w myśl ugruntowanego orzecznictwa sądowego, nie stanowi samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Wprowadzony ustawą z dnia 27 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw art. 417¹ § 2 Kc stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności za decyzje (inne akty) administracyjne, art. 287 Ppsa można więc uznać za zbędny (projektodawcy argumentują, iż art. 287 Ppsa nie został dostosowany do regulacji Kodeksu cywilnego przez błąd ustawodawcy).

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 43. posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2017 r. w oparciu o przedłożenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja nie wprowadziła poprawek do projektu.

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono poprawkę zmierzającą do wydłużenia terminu wejścia w życie ustawy (czternastodniowa *vacatio legis*). Poprawka ta została odrzucona w trakcie trzeciego czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1) przepisy przejściowe.

Ustawa, której przedmiot regulacji może mieć wpływ na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych powinna zawierać odpowiednie przepisy przejściowe (zob. § 30 Zasad techniki prawodawczej). Opiniowana ustawa nie zawiera takich przepisów. Uzasadnienie do projektu ustawy nie przesądza, czy jest to celowy zabieg ustawodawcy. Nie rozstrzygając jednoznacznie o potrzebie wprowadzenia odpowiednich przepisów przejściowych należy wyrazić poniższe wątpliwości.

Po pierwsze dodania stosownych przepisów przejściowych mogą wymagać te regulacje, które precyzują zakres wyłączeń od stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sporządzaniu skargi kasacyjnej (art. 175 Ppsa).

Jeśli przyjąć, że obecnie toczą się postępowania sadowoadministracyjne, w których skargę kasacyjną sporządziła osoba objęta dyspozycją art. 175 § 2a, to zasadnym powinno być dodanie do ustawy przepisu przejściowego, który rozstrzygałby, czy w tych sprawach stosować przepisy nowe, czy przepisy dotychczasowe.

Po drugie stosownych przepisów przejściowych wymagać może uchylenie art. 287 Ppsa.

Z uzasadnienia do projektu ustawy można wyciągnąć wniosek, iż skutki błędu ustawodawcy, który nie dostosował art. 287 Ppsa do uchylenia art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzenia w to miejsce, (z dniem 1 września 2004 r.) nowych rozwiązań Kodeksu cywilnego, w całości „naprawiła” praktyka orzecznicza sądów cywilnych. Tym samym art. 287 Ppsa, już w obecnym stanie prawnym, nie może być uznany za samodzielną podstawę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, a przesłanki dochodzenia roszczeń w całości kształtuje art. 417¹ Kc.

Jeśli, jak chce uzasadnienie, przesłanki zastosowania 417¹ Kc w całości „pokrywają się” z przesłankami zastosowania art. 287 Ppsa, to brak przepisów przejściowych można uznać za uzasadniony. Porównanie obydwu przepisów może jednak rodzić wątpliwości co do takiego założenia.

Przepis art. 287 Ppsa wskazuje na możliwość uzyskania odszkodowania od organu wydającego wadliwy akt administracyjny. Kodeks cywilny przewiduje natomiast odszkodowanie od właściwej osoby prawnej: Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Przepis art. 287 pkt 1 Ppsa ogranicza możliwość dochodzenia odszkodowania (gdy sąd uchyli zaskarżoną decyzję) tylko do sytuacji, w której organ, rozpatrując sprawę ponownie, umorzy postępowanie administracyjne. Takiego ograniczenia nie przewiduje art. 417¹ Kc.

Powstaje pytanie, czy powyższe różnice (w literalnym brzmieniu przepisów) mogą mieć wpływ na sytuację osób, które w obecnym stanie prawnym dochodzą odszkodowań z powodu wadliwie wydanych decyzji.

Co do zasady przyjąć można, że pomimo brzmienia art. 287 Ppsa odszkodowania należy dochodzić od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a nie od niemającego zdolności sądowej organu administracji. Również ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowań, do sytuacji w których po uchyleniu przez sąd decyzji, organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzy postępowanie, uznać można za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji (każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej). Powstaje jednak pytanie, czy w tym kierunku poszła analizowana przez twórców ustawy praktyka sądowa. Uzasadnienie do projektu ustawy nie przesądza tych kwestii.

2) *vacatio legis*.

Nie budzący wątpliwości minimalny, konstytucyjny standard wejścia w życie ustawy to okres 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Taki okres wyznacza wprost ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie, zgodnie z art. 4 ust. 2, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni.

W przypadku opiniowanej ustawy, zgodnie z jej uzasadnieniem, „skrócenie” terminu wejścia w życie, na dzień następujący po dniu ogłoszenia, nie budzi wątpliwości, co do tych przepisów, które przewidują dostosowanie Prawa o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi do ustawy o Prokuraturii Generalnej. Przepisy art. 28 i art. 175 § 2a skierowane są bezpośrednio do organów państwowych i nie kształtują sytuacji prawnej jednostek. Pożądaną wartością jest także jak najszybsze rozstrzygnięcie wątpliwości co do obowiązującego stanu prawnego.

Trudno jest natomiast znaleźć argumenty za odstąpieniem od czternastodniowej *vacatio legis* i zastąpieniem tego okresu jednym dniem od ogłoszenia ustawy, w przypadku uchylecia art. 287 Ppsa. Jest to przepis skierowany bezpośrednio do obywateli, który kształtuje prawo do dochodzenia odszkodowań z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych. Nawet jeśli uznać, że zmiana stanu prawnego nie pogorszy sytuacji adresatów, to pamiętać należy, że odpowiednia (czternastodniowa) *vacatio legis* ma przede wszystkim umożliwić adresatom zapoznanie się z nowymi regulacjami prawnymi i pozwolić im na dostosowanie się do zmieniającego się stanu prawnego.

Szymon Giderewicz

Główny legislator