



Warszawa, dnia 10 marca 2015 r

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

**(druk nr 833)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądem administracyjnym, zarówno w pierwszej jak i w drugiej instancji.

Sprzyjać temu mają zmiany dotyczące zwiększenia zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny, wyposażenia wojewódzkich sądów administracyjnych w uprawnienia merytorycznego orzekania w przypadku kontroli decyzji i postanowień administracyjnych, wprowadzenia uprawnień samokontrolnych sądu pierwszej instancji umożliwiających uwzględnianie skarg kasacyjnych, rozszerzenia uprawnień orzecznich referendarzy sądowych, wprowadzenia możliwości zawiadamiania stron o wniesieniu skargi i możliwości złożenia wniosku o przystąpienie do postępowania sądoadministracyjnego przez obwieszczenie, w przypadku skarg na akty podejmowane w postępowaniach z udziałem znacznej liczby stron, prowadzonych na podstawie ustaw specjalnych, a także rozszerzenia zakresu spraw, które mogą być rozpoznawane w trybie uproszczonym.

Ponadto ustawa zmierza do uwzględnieniem ustaleń Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wyeliminowania rozbieżności w obecnym orzecznictwie sądowym dotyczącym wykładni przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ustawa ma wejść w życie w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 87. posiedzeniu w dniu 20 lutego 2015 r. w oparciu o projekt przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1633) oraz senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 2539). Projekty stanowiły przedmiot prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja jako projekt wiodący przyjęła projekt prezydencki, do którego wniosła szereg poprawek polegających m.in. na rozszerzeniu kręgu nieprofesjonalnych pełnomocników strony, określeniu procedury odrzucenia wniosku o wyłączenie sądu, zmianie terminu na wydanie decyzji autokorekcyjnej oraz szeregu poprawek o charakterze techniczno-legislacyjnym.

W trakcie drugiego czytania nie zgłoszono poprawek, wobec czego Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W trakcie prac nad ustawą zostały sporządzone opinie, w których zwracano uwagę na niezgodność art. 145a<sup>1</sup>, przewidującego wydanie orzeczeń jednoznacznie stwierdzających istnienie albo nieistnienie uprawnień lub obowiązków, z art. 184 Konstytucji określającym ramy orzekania przez sądy administracyjne, zawężając je do kontroli działalności administracji publicznej oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym trójpodział władzy w Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ilekroć w opinii (z wyłączeniem propozycji poprawek) występuje przepis bez oznaczenia z jakiego aktu prawnego pochodzi, należy go traktować jako przepis ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

<sup>2</sup> M. Chmaj: Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 1633) z dnia 8 sierpnia 2014 r.; B. Szmulik: Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 1633) z dnia 14 listopada 2013 r.; Odmiennie stanowisko zajął M. Szydło: Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1633) z dnia 21 października 2013 r.

### III. Uwagi szczegółowe

1. Na podstawie art. 54 § 2 organ przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Przepis § 3 tego artykułu stanowi, że organ może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie sześćdziesięciu 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 należy zastosować odpowiednio.

Tak sformułowane przepisy można rozumieć na dwa sposoby. Po pierwsze, że w przypadku gdy organ zdecyduje się dokonać autokorekty swojej decyzji, powinien przekazać akta sprawy i odpowiedź na skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi, a w terminie 60 dni od dnia wniesienia skargi uwzględnić skargę. Odpowiednie stosowanie § 2 polegałoby na obowiązku przekazania sądowi administracyjnemu decyzji autokorekcyjnej. Zaprezentowana interpretacja obarczona jest pewnymi wadami. Nie wiadomo jak miałyby być liczony termin na nadesłanie uzupełnienia akt sprawy, w szczególności od kiedy należy liczyć początek biegu terminu. Ponadto istniałaby teoretyczna możliwość wydania decyzji autokorekcyjnej po rozstrzygnięciu sprawy sądowoadministracyjnej. Wreszcie organ administracji wydawałby decyzje bez posiadania akt sprawy.<sup>3</sup> Mimo licznych wad taka wykładnia najlepiej odzwierciedla brzmienie przepisów.

Omawiane przepisy można rozumieć także w ten sposób, że w przypadku, gdy organ zdecyduje się na korektę zaskarżonej decyzji, akta sprawy przesyła dopiero wraz z decyzją korygującą.<sup>4</sup> Jednak i w tym przypadku nie wiadomo, od którego dnia należy liczyć termin na przekazanie akt sprawy. Gdyby założyć, że początkiem biegu terminu jest dzień wydania decyzji korygującej, to trzydziestodniowy termin jawi się, jako nadmiernie długi. Należy zauważyć że brzmienie przepisów wskazuje raczej na pierwszą z proponowanych interpretacji, gdyż § 3 w wersji przyjętej przez Sejm nie wyłącza stosowania § 2. Być może w zamyśle projektodawcy zdanie trzecie w § 3 miało wskazywać na wyłączenie stosowania § 2,

---

<sup>3</sup> Wydaje się, że obowiązujące brzmienie art. 54 § 3 również dopuszcza wydanie decyzji mimo wylania akt sprawy do sądu administracyjnego.

<sup>4</sup> Uzasadnienie projektu ustawy zdaje się wskazywać na taką intencję projektodawcy.

ale zastosowana technika legislacyjna, nie pozwala na realizację tego założenia, gdy odpowiednie stosowanie przepisu musi uwzględniać brzmienie przepisów stosowanych wprost. A – co jeszcze raz podkreślę – obowiązek przesłania akt sprawy wraz ze stanowiskiem organu w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi nie został wyłączony.

Kształt ewentualnej poprawki jest uzależniony od ustalenia woli prawodawcy. Jeżeli procedura przekazywania akt sprawy sądowi administracyjnemu miałyby odpowiadać drugiej z przedstawionych wersji, należy wprowadzić następującą poprawkę (poprawka utrzymuje trzydziestodniowy termin, ale wydaje się zasadnym skrócenie tego terminu):

– w art. 1 w pkt 16 w lit. a, w § 3 zdanie trzecie otrzymuje brzmienie:

„W przypadku uwzględnienia skargi, organ przekazuje ją sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej uwzględnienia.”;

2. Na podstawie art. 141 § 1 uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym, z zastrzeżeniem § 2. Opiniowana ustawa dodaje do art. 141 § 2a stanowiący kolejny wyjątek od zasady określonej w § 1. Wobec tego należałoby konsekwentnie uzupełnić zastrzeżenie zawarte w § 1. Alternatywnym rozwiązaniem jest skreślenie zastrzeżenia w § 1. Zasadą konstruowania przepisów jest umieszczanie wyjątków pod przepisem określającym zasadę. W związku z tym nie ma potrzeby podkreślania wyjątków wyrażeniem „z zastrzeżeniem”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 36 po wyrazach „art. 141” dodaje się dwukropek pozostała treść oznacza się jako lit. b oraz dodaje się lit. a w brzmieniu:

„a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym.”;

3. Na podstawie dodawanego art. 157 § 1a wniosek o uzupełnienie wyroku zgłoszony z uchybieniem terminu, podlega odrzuceniu. Taka redakcja przepisu sugeruje brak możliwości przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu. Uchybienie terminu po spełnieniu dodatkowych warunków jest przesłanką przywrócenie terminu (por.: art. 86 § 2, art. 87 § 1 i 2). Zastosowana w art. 157 § 1 redakcja przepisu zdaje się wyłączać możliwość przywrócenia terminu, gdyż w przypadku uchybienia terminu nakazuje odrzucić wniosek, wyłączając tym samym możliwość przywrócenia terminu. Dotychczas ustawodawca chcąc wskazać skutki przekroczenia terminów procesowych, z zachowaniem prawa do przywrócenia terminu posługiwał się zwrotem odnoszącym się do „upływu terminu” (por. art. 168 § 3, art. 178 oraz art. 220 § 1).

Wydaje się, że ustawodawca nie zamierzał wyłączyć prawa do przywrócenia uchybionego terminu. Uzasadnienie pomija tę kwestię, poprzestając na stwierdzeniu, że jest to regulacja analogiczna do stosowanej w art. 351 § 1 K.p.c. W tym miejscu należy podkreślić, że odpowiedni termin procedury cywilnej podlega przywróceniu.

W związku z powyższym dążąc do wyeliminowania wątpliwości co do możliwości przywrócenia terminu, o którym mowa w art. 157 § 1 oraz zapewnienia spójności terminologicznej ustawy proponuję następującą poprawkę:

– w art. 1 w pkt 44, w § 1a wyrazy „zgłoszony z uchybieniem” zastępuje się wyrazami „wniesiony po upływie”;

4. Art. 179 w obowiązującym brzmieniu dotyczy odpowiedzi na skargę kasacyjną. Opiniowana ustawa dodaje do przepisu § 2, który umożliwia wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu uchylenie zaskarżonego orzeczenia i ponowne rozpatrzenie sprawy przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Przepis § 2 nie ma takiego związku treściowego z dotychczasowym art. 179, który uzasadniałby zawarcie ich w jednym artykule (por. § 55 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 pkt 52 otrzymuje brzmienie:  
„52) po art. 179 dodaje się art. 179a w brzmieniu:

„Art. 179a. 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 rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna.”;

5. Na podstawie dodawanego art. 252 § 1a we wniosku o przyznanie prawa pomocy wnioskodawca jest obowiązany złożyć oświadczenie określonej w przepisie treści. W przepisie wskazano, że naruszenie przepisu zagrożone jest karą za złożenie fałszywych zeznań oraz zawarta w oświadczeniu klauzula zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Art. 233 K.k. typizuje dwa różne przestępstwa. Pierwszym jest złożenie fałszywych zeznań (art. 233 § 1 K.k.) natomiast drugim jest złożenie fałszywego oświadczenia (art. 233 § 6 K.k.).

Ponieważ odpowiedzialnością karną jest zagrożone złożenie fałszywego oświadczenia, co znajduje swoje odzwierciedlenie w brzmieniu klauzuli zawartej w oświadczeniu, to przepis powinien odnosić się konsekwentnie do odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia, a nie fałszywych zeznań.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 68 w lit. a, w § 1a użyte dwukrotnie wyrazy „fałszywych zeznań” zastępuje się wyrazami „fałszywego oświadczenia”;

6. Uwagi redakcyjne:

1) w art. 1 w pkt 22, w § 1 wyraz „podjęły” zastępuje się wyrazem „podjęli”;

2) w art. 1 w pkt 43, w § 3 wyrazy „do wysokości” zastępuje się wyrazami

„w wysokości”.

*Michał Gil*

*Główny legislator*