



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-100-09

Druk nr 2251
Warszawa, 6 sierpnia 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**-o zmianie ustawy - Prawo o
postępowaniu przed sądami
administracyjnymi.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Prezes Rady Ministrów.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Art. 1. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.¹⁾) w art. 18 w § 1 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) dotyczących skargi na decyzję albo postanowienie, jeżeli w tej sprawie brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, Nr 250, poz. 2118 i Nr 264, poz. 2205, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831 i Nr 221, poz. 1650, z 2008 r. Nr 190, poz. 1171 i Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009 r. Nr 53, poz. 433.

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07.

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego pomija jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym.

W przedmiotowym wyroku Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli przepisy, które regulują zasady wyłączenia sędziego od orzekania w sądach administracyjnych. W szczególności chodzi o sytuację, gdy sędzia najpierw orzekał co do legalności decyzji administracyjnej, a następnie – w innym postępowaniu – miał rozstrzygnąć o legalności kolejnej decyzji administracyjnej, odmawiającej uchylecia tejże decyzji po wznowieniu postępowania administracyjnego.

Postępowanie w sprawie kontroli legalności decyzji oraz postępowanie w sprawie kontroli decyzji o odmowie uchylecia (po wznowieniu postępowania administracyjnego) tej decyzji są odrębne z procesowego punktu widzenia. Mają jednak źródło w tym samym stanie faktycznym, wymagają oceny tych samych okoliczności i dowodów, a niekiedy nawet ustosunkowania się do tych samych zarzutów. Wobec tego sędzia, orzekając w drugim postępowaniu, mógłby czuć się związany swoimi poglądami, wyrażonymi podczas pierwszego postępowania. Taka sytuacja budzi uzasadnione wątpliwości co do obiektywizmu sędziego i nie odpowiada konstytucyjnemu standardowi prawa do bezstronnego sądu.

W systemie prawnym funkcjonują co najmniej dwie odmienne interpretacje dotyczące art. 18 § 1 pkt 6 ustawy. Pierwsza z nich opiera się na literalnym brzmieniu przedmiotowego przepisu i wąskim rozumieniu sformułowania „brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia”. W wyroku z dnia 13 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 168/05, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż postępowanie zwykłe i postępowanie w sprawie uchylecia, po wznowieniu postępowania, orzeczenia wydanego w trybie zwykłym są odrębnymi

i samoistnymi sprawami administracyjnymi, których przedmiotem są inne zagadnienia, wobec czego orzekanie w nich tych samych sędziów nie powinno budzić wątpliwości.

W myśl powyższego art. 18 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest tu rozumiany „wąsko” – zatem sędzia powinien być wyłączony od orzekania tylko wtedy, jeżeli wcześniej brał udział w rozstrzygnięciu konkretnej, indywidualnej sprawy, tożsamej ze sprawą zawisłą przed sądem administracyjnym. W praktyce dotyczyłoby to sytuacji, w których ten sam sędzia orzekałby w sprawie kontroli decyzji administracyjnej, a następnie wydawał wyrok w sprawie uznania nieważności tego postępowania.

Zgodnie z drugą interpretacją art. 18 § 1 pkt 6, określenie „branie udziału w wydaniu zaskarżonego orzeczenia” należy rozumieć także jako odnoszące się do sytuacji, gdy sędzia wcześniej brał udział w kontroli decyzji i wydaniu wyroku, a następnie bierze udział w wydaniu wyroku w sprawie z kolejnej skargi na akt w przedmiocie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego, w którego następstwie zaskarżona i wcześniej poddana kontroli sądowej decyzja może zostać wzruszona.

Powyższe znalazło wyraz w wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1491/04, gdzie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że postępowanie jurysdykcyjne i postępowanie nadzwyczajne są odrębnymi postępowaniami sądowymi. Nie może to być jednak najważniejszy wyznacznik przesłanek wyłączenia sędziego w postępowaniu administracyjnym. Sąd podkreślił, że wprawdzie „art. 18 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie obejmuje wprost sytuacji, jaka miała miejsce w rozpoznawanej sprawie”, lecz zawarte w tym przepisie określenie „brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia” powinno być „rozumiane tak szeroko, jak tego wymaga zachowanie zasady bezstronności w kontekście zasady prawa do sądu, w tym prawa do uczciwego – bezstronnego – postępowania sądowego”. Wobec tego „art. 18 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy rozumieć nie tylko jako odnoszący się do sytuacji, gdy sędzia brał udział w postępowaniu przed niższą i wyższą instancją w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, ale i do sytuacji, gdy sędzia brał udział w wydaniu orzeczenia, a później bierze udział w wydaniu orzeczenia w sprawie ze skargi na kolejny akt mogący, w określonych warunkach, prowadzić do nadzwyczajnego postępowania w sprawie i do wzruszenia decyzji, której dotyczyło pierwsze orzeczenie.”.

Zatem pożądane jest merytoryczne odniesienie się do kwestii wyłączenia sędziego w przypadku jego wcześniejszego orzekania w sprawie. Tym samym właściwe jest rozszerzenie katalogu dotyczącego przesłanek wyłączenia sędziego o sytuację, w której ten

sam sędzia orzeka w postępowaniu sądowym, toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jeżeli wcześniej brał udział lub był w składzie orzekającym w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu.

Powyższe dotyczy nie tylko możliwości orzekania przez tego samego sędziego sądu administracyjnego w sprawach będących przedmiotem decyzji wydanych po wznowieniu postępowania, ale również decyzji o odmowie wznowienia postępowania. Zauważyć bowiem należy, iż w przypadku decyzji wydanych po wznowieniu postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 151 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), organ może wydać decyzję o odmowie uchylecia decyzji dotychczasowej albo uchylić decyzję dotychczasową i wydać nową rozstrzygającą co do istoty sprawy. Natomiast zgodnie z art. 149 § 3, organ decyzją odmawia wznowienia postępowania.

W kontekście przedstawionych argumentów wyłączenie sędziego po wznowieniu postępowania administracyjnego, czyli w sprawach dotyczących decyzji o odmowie uchylecia decyzji dotychczasowej albo decyzji rozstrzygającej co do meritum po uchyleniu decyzji dotychczasowej, jak również w przypadku odmowy wznowienia postępowania, traktuje się analogicznie, gdyż we wszystkich przytoczonych przypadkach może zachodzić obawa, iż sędzia będzie kierował się poglądami, wypracowanymi jeszcze przed wznowieniem postępowania. Stan ten, z uwagi na konstytucyjnie gwarantowane prawo do bezstronnego rozpatrywania sprawy, byłby wysoce niepożądany.

Podkreślenia wymaga, iż analogiczne sytuacje będą miały miejsce we wszystkich nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego. W szczególności chodzi tu o sprawy dotyczące postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, postępowania w sprawie uchylecia decyzji oraz postępowania w sprawie zmiany decyzji.

W konsekwencji proponuje się dodanie pkt 6a w art. 18 § 1 ustawy. Zabieg ten spowoduje rozszerzenie katalogu wyłączenia sędziego o przesłankę, zgodnie z którą sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach dotyczących skargi na decyzję albo postanowienie (na które służy skarga do sądu administracyjnego), jeżeli w tej sprawie brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie.

Należy przy tym zauważyć, iż projektem objęto wyrok lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie. Wśród czynności sądu w postępowaniu sądoadministracyjnym pierwszorzędne znaczenie mają czynności orzekania. Mogą one dotyczyć samego toku

postępowania, pewnych kwestii „wypadkowych” w tym postępowaniu albo istoty sprawy rozstrzyganej w tym postępowaniu. Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dzielą orzeczenia sądu administracyjnego na wyroki, postanowienia oraz zarządzenia. W kręgu zainteresowań niniejszego projektu znajdują się jednak wyroki oraz postanowienia kończące postępowanie w sprawie. Wyrok stanowi bowiem rozstrzygnięcie sprawy i dotyczy jej istoty. W tej formie sąd rozstrzyga więc co do stwierdzenia naruszenia prawa i skutków tego naruszenia. Jeżeli natomiast ustawa nie przewiduje wydania wyroku, sąd orzeka w formie postanowienia. Do typowych postanowień kończących postępowanie, czyli zamykających drogę do wydania wyroku, należą np. postanowienie o umorzeniu postępowania czy o odrzuceniu środka odwoławczego. Natomiast projektowana regulacja nie obejmuje zarządzeń wydawanych w toku postępowania, gdyż nie służą one merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy.

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 168, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. W niniejszym trybie nie zgłoszono uwag.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt 6/07.

II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Zmiana ustawy będzie miała wpływ na podmioty, w sprawach których ten sam sędzia orzekał co do legalności decyzji administracyjnej, a następnie po wznowieniu postępowania orzekał w sprawach dotyczących: decyzji o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej albo decyzji rozstrzygającej co do meritum po uchyleniu decyzji dotychczasowej, jak również w przypadku odmowy wznowienia postępowania.

Ponadto proponowane zmiany będą miały wpływ na podmioty w analogicznych sprawach dotyczących pozostałych nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.

III. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został przesłany w ramach konsultacji społecznych do:

- 1) Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA,
- 2) Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) Krajowej Izby Radców Prawnych,
- 4) Naczelnej Rady Adwokackiej,
- 5) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,
- 6) Polskiej Izby Rzeczników Patentowych.

Ponadto projekt przesłano do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

Żaden z ww. podmiotów nie zgłosił uwag do niniejszego projektu.

IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na sektor finansów publicznych.

V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rozwój regionalny.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ

KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/1856/09/DP/ma

Warszawa, dnia 3 lipca 2009 r.

Pan Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sporządzona na podstawie art. 9 pkt 3 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewieza

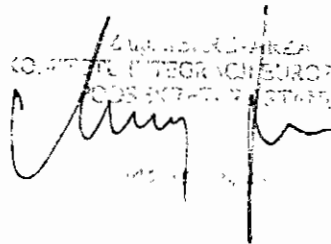
Szanowny Panie Ministrze,

W związku z projektem ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przedłożonym wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji (pismo z dnia 29.07.2009 r., nr RM-10-100-09), uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag do projektu.

Jednocześnie pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,


Mikołaj Dowgielewicz
Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej

Do uprzejmej wiadomości:

Pan dr Jacek Krawczyk
Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

2009-08-10

108/108/09