



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 2539

Warszawa, 6 czerwca 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 55. posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2014 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

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

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

wz.

(-) Jan Wyrowiński
WICEMARSZAŁEK SENATU

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 czerwca 2014 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

W/Z

Jan Wyrowiński
Wicemarszałek Senatu

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. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 177 dodaje się § 3–5 w brzmieniu:

„§ 3. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony, której ustanowiono pełnomocnika z urzędu w wyniku rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego przed upływem terminu, o którym mowa w § 1, biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2, w terminie do dnia wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzi i doręczy stronie opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, to termin do jej wniesienia przez stronę biegnie od dnia doręczenia opinii. Opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej wraz z dowodem jej doręczenia stronie, pełnomocnik przekazuje właściwemu sądowi.

§ 5. W przypadku odmowy ustanowienia pełnomocnika na wniosek, o którym mowa w § 3, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia doręczenia stronie postanowienia w tym przedmiocie, jeżeli nie wniesie środka zaskarżenia, albo od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w sprawie prawa pomocy.”;

2) art. 253 otrzymuje brzmienie:

„Art. 253. § 1. O wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, doręczając postanowienie o przyznaniu prawa pomocy.

§ 2. Okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych lub Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, w terminie

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 1101 i 1529 oraz z 2014 r. poz. 183 i 543.

czternastu dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w § 1, wyznacza pełnomocnika i zawiadamia go o wyznaczeniu. Właściwa rada informuje niezwłocznie sąd o dacie zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu.

§ 3. Jeżeli adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy ma podjąć czynności poza siedzibą sądu orzekającego, właściwa rada, na wniosek ustanowionego pełnomocnika, wyznaczy w razie potrzeby adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego z innej miejscowości.”.

Art. 2. W sprawach, w których wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego albo rzecznika patentowego nie został rozpoznany przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa inspirowana jest wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 17/12), dotyczącym art. 87 § 1 ustawy 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529 oraz z 2014 r. poz. 183; dalej jako: p.p.s.a.).

Sentencja powołanego rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. z 2013 r. poz. 1004 (data publikacji: 30 sierpnia 2013 r.). Wyrok z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 6A, poz. 86.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Trybunał wskazał w sentencji wyroku art. 87 § 1 p.p.s.a., uznając, iż jest to przepis podstawowy dla zidentyfikowania rozstrzyganego problemu konstytucyjnego. Zgodnie z jego brzmieniem, pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu wnosi się do sądu, w którym czynność miała być dokonana, w ciągu siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu.

Przytoczona dyspozycja stanowi element regulacji poświęconej instytucji przywrócenia terminu. W myśl art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a., jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie (art. 87 § 4 p.p.s.a.).

Jedną z czynności, dla której p.p.s.a. wyznacza termin, jest wniesienie skargi kasacyjnej. Na wywiedzenie tego środka zaskarżenia art. 177 § 1 p.p.s.a. przewiduje 30 dni od dnia

doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Pokreślenia wymaga przy tym to, że skarga kasacyjna musi zostać sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, względnie – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami – przez doradcę podatkowego, zaś w sprawach własności przemysłowej – przez rzecznika patentowego (art. 175 § 1 i 3 p.p.s.a.).

Przepisy p.p.s.a. umożliwiają przyznanie stronie, która nie jest w stanie ponieść kosztów postępowania, w tym kosztów w postaci wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika, tzw. prawa pomocy (art. 243–263). Tyle że w sytuacji, gdy uprawniony domaga się ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego bądź też rzecznika patentowego już po wydaniu orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny, postępowanie incydentalne związane z przyznaniem prawa pomocy nie wpływa na bieg wspomnianego wyżej terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. W praktyce zdarza się zatem, że do ustanowienia pełnomocnika, którego zadaniem ma być sporządzenie skargi kasacyjnej, dochodzi tuż przed albo wręcz po upływie terminu z art. 177 § 1 p.p.s.a.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się dwa rozbieżne poglądy odnośnie do skutków przyznania prawa pomocy po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Według pierwszego stanowiska, dniem, w którym ustała przyczyna uchybienia terminu (art. 87 § 1 p.p.s.a.), jest w takim przypadku dzień, w którym adwokat, radca prawny, doradca podatkowy tudzież rzecznik patentowy miał rzeczywistą, realną możliwość wniesienia skargi kasacyjnej po zapoznaniu się z aktami sprawy, przypadający wszakże nie później przed upływem 30 dni od zawiadomienia go o wyznaczeniu do występowania w sprawie. Natomiast zgodnie z bardziej rygorystycznym podejściem, wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej powinien zostać wniesiony przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu w siedmiodniowym terminie liczonym od dnia jego wyznaczenia (udzielenia mu pełnomocnictwa). W terminie tym pełnomocnik powinien również sporządzić skargę kasacyjną.

2.3. Wzorcami kontroli w sprawie SK 17/12 były art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Przepis art. 45 ust. 1 poręcza prawo do sądu, a jednym z jego komponentów jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Jak przypomniał Trybunał: „[p]rawo do sprawiedliwego procesu sądowego (...) gwarantuje stronom postępowania możliwość korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz rzetelne i merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej

procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania. Przy czym rzetelność każdej procedury powinna być powiązana z jej funkcją i charakterem prawnym. (...) Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie jest wprawdzie ściśle sprecyzowane. Ma jednak określony rdzeń znaczeniowy, sprowadzający się do możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu) i wreszcie (...) zapewnienia uczestnikom postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są oni poddani.”

Art. 78 jest z kolei źródłem podmiotowego prawa jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Prawo to jest „(...) komponentem prawa do sądu; stanowi jedną z gwarancji prawa do rzetelnego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych; umożliwia kontrolę poprawności rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji. W przypadku postępowań sądowych prawo do zaskarżenia pierwszoinstancyjnych orzeczeń traktowane jest zatem jako «środek wzmacniający prawo do sądu (...) i urealnijający jego prawidłowe urzeczywistnienie».”

2.4. Zdaniem Trybunału, art. 87 § 1 p.p.s.a. pozostawia miejsce dla takiej wykładni, która umożliwi pełnomocnikowi z urzędu sporządzenie oraz wniesienie skargi kasacyjnej w terminie porównywalnym z tym, jakim dysponuje (o ile tylko nie dopuści się zaniedbania) strona mająca pełnomocnika z wyboru. Mianowicie: występujące w tym przepisie określenie „od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu” uprawnia i zarazem zobowiązuje sąd do ustalenia w każdym konkretnym przypadku, czy i kiedy przyczyna uchybienia ustała, a ustaje ona wtedy, gdy pełnomocnik uzyskuje realną możliwość wniesienia skargi kasacyjnej. Niemniej przyjęcie przez część judykatury, że przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje już z chwilą ustanowienia pełnomocnika lub powiadomienia go o tym właśnie fakcie, skutkuje w praktyce tym, że niektórzy spośród skarżących „łapią się w swoistą pułapkę prawną”.

Mechanizm, którego *ratio* sprowadza się do umożliwienia stronie o niskim statusie materialnym dochodzenia przed sądami administracyjnymi swoich praw, jest więc w istocie wewnętrznie sprzeczny. „Z jednej strony, skorzystanie przez stronę z prawa pomocy, które w założeniu ma być instytucją o charakterze gwarancyjnym, pozbawia stronę efektywnej

możliwości wniesienia środka odwoławczego. Innymi słowy – skorzystanie z jednego uprawnienia powoduje iluzoryczność drugiego. Będące następstwem omawianej wykładni nadmierne i nieuzasadnione skrócenie terminu do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej przez ograniczenie go do siedmiu dni utrudnia, w sposób graniczący z uniemożliwieniem, realizację prawa strony postępowania sądowoadministracyjnego reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy do kontroli przez sąd drugiej instancji zapadłego w jej sprawie orzeczenia sądu pierwszej instancji. (...) Z drugiej strony, interpretacja kwestionowanych przepisów przyjęta przez sądy orzekające w sprawach skarżących prowadzi do wypaczenia istoty i celu prawa pomocy, gdyż powoduje jego nieefektywność. (...) Ponieważ skarga kasacyjna w p.p.s.a. została ukształtowana jako sformalizowany środek prawny, przymus adwokacki jest udzieleniem stronie pomocy podczas dochodzenia jej praw, ale zarazem jego celem jest zapewnienie «odpowiednio wysokiego poziomu» toczącemu się postępowaniu. Termin do sporządzenia skargi kasacyjnej ma służyć także jej profesjonalnemu przygotowaniu, a faktyczne skrócenie go do siedmiu dni niewątpliwie ogranicza osiągnięcie tego celu.”

Podsumowując swoje rozważania, Trybunał stwierdził, że interpretowanie art. 87 § 1 p.p.s.a (jak również pozostających z nim w związku przepisów art. 86 § 1, art. 87 § 4, art. 88 oraz art. 177 § 1 i art. 178) w przedstawiony powyżej sposób prowadzi do tego, że regulacje którym poddana jest strona zamierzająca skorzystać z prawa pomocy, są prakseologicznie wadliwe, a w konsekwencji nie mogą być zaakceptowane z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, w tym zwłaszcza standardu rzetelnej procedury oraz sprawiedliwości proceduralnej.

Opisywanej ułomności pozbawiony jest jednak inny rezultat wykładni tych samych przepisów p.p.s.a., tj. identyfikujący moment ustania przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej z dniem, w którym powiadomiony o ustanowieniu pełnomocnik ma rzeczywistą, realną możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej. Od tej chwili – stosownie do art. 87 § 1 p.p.s.a – pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu oraz skarga kasacyjna powinny być wniesione do sądu w ciągu siedmiu dni. W takim przypadku czas na sporządzenie skargi kasacyjnej jest uwarunkowany okolicznościami danej sprawy, np. możliwością zapoznania się pełnomocnika z dokumentami czy koniecznymi konsultacjami ze stroną, którą ten pełnomocnik reprezentuje itp. „Norma prawna o wskazanej wyżej treści nie narusza prawa strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu do rzetelnej procedury

i do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, lecz przeciwnie – podmiotowi zmuszonemu do korzystania z prawa pomocy gwarantuje efektywnie czynienie użytku z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.”

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na względzie formułę rozstrzygnięcia z dnia 25 lipca 2013 r. (orzeczenie o charakterze interpretacyjnym) oraz argumenty przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w jego uzasadnieniu, proponuje się wprowadzenie w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulacji wzorowanych na tych, które można znaleźć w procedurze cywilnej, aczkolwiek uwzględniających specyfikę skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

Trybunał zauważył, że problem konstytucyjny, który ujawnił się w sprawie SK 17/12, wiąże się z tym, iż ustawodawca nie dostrzegł konieczności odrębnego unormowania relacji dwóch zdarzeń: biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i wszczęcia procedury mającej na celu przyznanie stronie prawa pomocy. Wobec braku takiego szczególnego unormowania sądy administracyjne stosują art. 86–88 p.p.s.a. Przepisy te przewidują instytucję procesową przywrócenia terminu, czyniąc to w sposób generalny w tym sensie, że odnoszą się one do wszelkich terminów do dokonania czynności procesowych określonych w ustawie, m.in. do wniesienia skargi kasacyjnej.

Ustalenie przez Trybunał, że z zaskarżonych przepisów możliwe jest wyinterpretowanie normy odpowiadającej wymogom płynącym z Konstytucji, nie zmienia ogólnej oceny, że rozwiązania przyjęte w p.p.s.a. dotknięte są wadą dysfunkcjonalności. Zaaprobowane przez część judykatury rozumienie wyrażenia „niezawinione uchybienie terminu” jako obejmujące sytuacje, w których niedochowanie terminu jest następstwem przyznania prawa pomocy dopiero po upływie terminu z art. 177 § 1 p.p.s.a., nie eliminuje bowiem wewnętrznej sprzeczności uregulowań ustawowych w razie wyznaczenia profesjonalnego pełnomocnika na krótko przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Formalnie nie ma przecież wtedy podstaw do przywrócenia terminu, a pozostający do dyspozycji strony czas na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej rażąco odbiega od trzydziestodniowego terminu ustawowego. Ze względu na treść art. 86 § 1 p.p.s.a. nie jest też jasne, czy i w jaki sposób sąd powinien uwzględniać to, że uchybienie terminu może być wynikiem zbiegu dwóch okoliczności: trwania samej procedury wyznaczenia pełnomocnika z urzędu oraz zaniedbań

strony, która nie wykazując należytej staranności, wystąpiła o jego wyznaczenie krótko przed upływem wspomnianego trzydziestodniowego terminu.

Wszystko to razem silnie przemawia za interwencją ustawodawcy, niezależnie od tego, że wyrok sądu konstytucyjnego był w istocie orzeczeniem afirmatywnym. Pozostaje jedynie wybór między co najmniej dwoma możliwymi wariantami realizacji postulatów *de lege ferenda* sformułowanych w części motywacyjnej rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

W przekonaniu Senatu, warto postawić na sprawdzone rozwiązania, których źródłem w postępowaniu cywilnym są przepisy art. 124 § 3 i 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, z tą wszakże modyfikacją, że orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, podlegające zaskarżeniu skargą kasacyjną, nie będzie odrębnie doręczane pełnomocnikowi wyznaczonemu już po jego wydaniu.

Jakkolwiek w postępowaniu przed Trybunałem analizowana była także kwestia zasadności wprowadzenia na gruncie p.p.s.a. zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej na czas trwania procedury związanej z przyznaniem prawa pomocy (sugestia Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego), to nie sposób pominąć walorów proponowanego niniejszym uregulowania. Przyjęcie zasady, że termin na wniesienie skargi kasacyjnej biegnie od dnia, w którym pełnomocnik wyznaczony w ramach instytucji prawa pomocy został o tym fakcie zawiadomiony przez właściwy organ samorządu zawodowego (art. 1 pkt 1, § 3), sprawia, że wciąż ma on do dyspozycji trzydzieści dni na skontaktowanie z reprezentowaną stroną, zapoznanie się z aktami sądowymi oraz – jeżeli istnieją podstawy do wystąpienia ze skargą kasacyjną – sporządzenie i wniesienie tego środka. Powinno to służyć profesjonalnemu oraz rzetelnemu przygotowaniu zarzutów skargi oraz ich uzasadnienia, a zatem wypełnieniu tych pryncypiów, które przemawiały za wprowadzeniem przymusu adwokackiego odnośnie do środków zaskarżenia kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Co więcej: można postawić tezę, że dodanie w art. 177 p.p.s.a. § 3 w proponowanym brzmieniu zrealizuje postulat zapewnienia tego, że jednostki decydujące się na zaskarżenie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego będą miały równe szanse, bez względu na to, czy korzystają one z pomocy profesjonalnego pełnomocnika z wyboru, czy zastępuje je adwokat, radca prawny, doradca podatkowy tudzież rzecznik patentowy ustanowiony z urzędu. W obu przypadkach bowiem termin pozostawiony pełnomocnikowi na sporządzenie i wniesienie środka zaskarżenia będzie jeśli nie taki sam, to bardzo zbliżony (o ile oczywiście

strona, która będzie korzystała z pomocy pełnomocnika z wyboru ustanowi go niezwłocznie). W szczególności uwzględnienie wniosku o przyznanie prawa pomocy w postaci wyznaczenia pełnomocnika w sytuacji, gdy wniosek taki został zgłoszony na krótko przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, nie uczyni postanowienia sądu bezprzedmiotowym (gdyby w opisywanym przypadku zastosowanie miała znaleźć instytucja wstrzymania biegu terminu, czas pozostawiony pełnomocnikowi zapewne i tak okazałby się niewystarczający, a wtedy ponownie otwierałoby się pole do rozważań na temat możliwości przywrócenia terminu w oparciu o art. 86 i n. p.p.s.a).

Reasumując – w projektowanej ustawie proponuje się, aby w razie udzielenia stronie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika na skutek wniosku zgłoszonego przed upływem terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., termin ten biegł niejako ponownie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu. Natomiast jeżeli wniosek strony nie zostanie uwzględniony, to – zgodnie z projektowanym art. 177 § 5 – termin do wniesienia skargi kasacyjnej będzie biegł dopiero od doręczenia stronie takiego postanowienia odmownego, z tym jednak zastrzeżeniem, że jego zaskarżenie odsuwałoby jeszcze dodatkowo początek biegu omawianego terminu do czasu doręczenia stronie kolejnego negatywnego rozstrzygnięcia sądu.

Powyższym regulacjom powinna towarzyszyć zmiana p.p.s.a. polegająca na dodaniu przepisów regulujących sytuację strony w przypadku, gdy pełnomocnik wyznaczony z urzędu nie znajduje podstaw do wywiedzenia skargi kasacyjnej. W myśl projektowanego art. 177 § 4, w razie uznania przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu (a więc zarówno tego, o którym mowa w art. 177 § 3, jak i pełnomocnika ustanowionego jeszcze w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym – por. art. 251 p.p.s.a.), że nie jest możliwe sporządzenie skargi kasacyjnej spełniającej wymogi z art. 174 p.p.s.a., będzie on zobligowany poinformować o tym samą stronę, jak również właściwy sąd, przekazując temu ostatniemu równocześnie dowód doręczenia stronie opinii w tym zakresie. Niemniej strona nadal będzie dysponowała terminem na zaskarżenie niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia, gdyż termin ów będzie liczony od dnia doręczenia jej wspomnianej opinii.

Wypada zaznaczyć, że jak dotąd powyższe zagadnienie nie było w ogóle unormowane w przepisach procedury sądowoadministracyjnej, a na potrzebę wprowadzenia odnośnych regulacji wskazuje chociażby wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie Subicka przeciwko Polsce (skarga nr 34043/05).

Ponadto projekt nadaje nowe brzmienie art. 253 p.p.s.a. (art. 1 pkt 2). Dokonanie nowelizacji tej jednostki redakcyjnej jest nieodzowne, gdyż przepis ten aktualnie nie określa ani tego, w jakim terminie organ samorządu powinien wyznaczyć pełnomocnika w związku z przyznaniem stronie prawa pomocy, ani też tego, czy ma obowiązek poinformować sąd o fakcie wyznaczenia konkretnej osoby i zawiadomienia jej o tym (zob. natomiast art. 117³ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego). To ostatnie zdarzenie jest zaś szczególnie istotne w świetle projektowanych uregulowań, albowiem – jak to zostało już podniesione wcześniej – data zawiadomienia pełnomocnika o wyznaczeniu ma stanowić początek biegu 30-dniowego terminu przewidzianego na wniesienie skargi kasacyjnej.

Proponowane przepisy art. 253 § 1 i 3 p.p.s.a. będą zasadniczo odpowiadały zdaniu pierwszemu i zdaniu drugiemu art. 253 w obowiązującym brzmieniu, a nowe postanowienia, mające zapewnić pełną koherencję wprowadzanych rozwiązań, będzie zawierał art. 253 § 2 p.p.s.a.

Proponuje się poza tym, by nowe regulacje znalazły zastosowanie w tych sprawach, w których wnioski o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego bądź też rzecznika patentowego celem sporządzenia skargi kasacyjnej zostały wniesione jeszcze przed wejściem w życie projektowanej ustawy, co zapewni realizację wskazań Trybunału również w toczących się już postępowaniach (art. 2 projektu).

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uwzględnia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w sprawie SK 17/12. Podstawowym jego skutkiem będzie wobec tego zastąpienie regulacji, która – przy jednej ze stosowanych dotychczas wykładni – nie czyniła zadość standardom konstytucyjnym, rozwiązaniami, które będą odpowiadać gwarancjom wywodzonym z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 ustawy zasadniczej. Tym samym projektowana ustawa może przyczynić się do wzmocnienia społecznego zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Przewiduje się, że proponowana nowelizacja p.p.s.a. nie będzie miała wpływu na sferę dochodów i wydatków budżetu państwa. Projektowana ustawa nie wywoła także skutków

finansowych dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym również dla jednostek samorządu terytorialnego.

5. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Finansów, Urzędowi Patentowemu, Prokuratorowi Generalnemu, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Doradców Podatkowych, Krajowej Radzie Rzeczników Patentowych, Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich IUSTITIA, Stowarzyszeniu Sędziów Themis, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Asystentów Sędziów oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w Sejmie toczą się prace legislacyjne nad prezydenckim projektem ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i że projekt ten zakłada dokonanie zmian czyniących zadość postulatowi sformułowanemu przez Trybunał Konstytucyjny. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny wyraził przekonanie, że rozwiązanie przyjęte w art. 1 pkt 1, art. 177a § 1 projektu w wersji objętej drukiem nr 599 (obowiązek doręczenia odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem ustanowionemu pełnomocnikowi) będzie w praktyce skutkowało wydłużeniem postępowania sądownoadministracyjnego. Podobnie, tzn. jako obniżające sprawność tego postępowania, ocenione zostały pozostałe regulacje zawarte w projekcie, w tym proponowany art. 177a § 2. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, projektując nowe przepisy, należy uwzględnić istotne różnice instytucjonalne, jakie zachodzą między procedurą cywilną oraz procedurą sądownoadministracyjną.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że z uwagi na zgłoszenie przez Prezydenta inicjatywy kompleksowej nowelizacji p.p.s.a. nie ma potrzeby występowania z odrębnym projektem zmian, będących w istocie zmianami wyłączenie częściowymi.

Krytycznie do projektowanej ustawy odniósł się Sąd Najwyższy. Jego zdaniem, projekt wprowadza nową możliwość „przywracania terminu na wniesienie skargi kasacyjnej wobec braku uprawnienia do domagania się sporządzenia pisemnego uzasadnienia wyroku, jaki ewentualnie miałby stać się przedmiotem takowej skargi w sytuacji, gdy nie ma ani obowiązku sporządzenia z urzędu takiego uzasadnienia, ani jego doręczenia”. Sąd Najwyższy

zauważył ponadto, że w projektowanych przepisach pominięto fakt, iż wystąpienie z samym wnioskiem o sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku wymaga nade wszystko uiszczenia opłaty kancelaryjnej w wysokości 100 zł, co może przekraczać możliwości finansowe wielu osób.

Odmienne rozwiązania z druku nr 599 ocenili z kolei Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny. Minister Sprawiedliwości wyraził jednak wątpliwość co do tego, czy instytucja odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu jest zgodna z Konstytucją (problem ograniczenia prawa do sądu oraz dwuinstancyjnego postępowania sądowego). Ponadto zasugerował wprowadzenie do projektu poprawek o charakterze redakcyjnym oraz doprecyzowanie brzmienia art. 2. Na konieczność czytelnego wyrażenia w art. 2 zasady bezpośredniego działania nowego prawa wskazał też Prokurator Generalny. Dodatkowo Prokurator Generalny zasugerował przeniesienie na grunt p.p.s.a. uregulowania z art. 117³ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zwróciła uwagę na potrzebę dookreślenia sposobu archiwizowania opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej (kwestię przekazywania sądowi takiej opinii regulował pierwotnie art. 253a § 1 p.p.s.a., który to przewidywał jedynie, że opinii nie załącza się do akt sprawy i nie doręcza stronie przeciwnej). Natomiast Krajowa Rada Radców Prawnych, odnosząc się także do tego zagadnienia, wniosła o rozważenie, czy ustawa nie powinna wprost przesądzać, że sporządzona przez pełnomocnika pisemna opinia dotycząca braku przesłanek do wywiedzenia skargi kasacyjnej jest następnie temu pełnomocnikowi zwracana.

Minister Finansów, Urząd Patentowy oraz Naczelna Rada Adwokacka poinformowali, iż nie zgłaszają uwag do przedstawionego przedłożenia. Pozostałe podmioty zaproszone do konsultacji nie wypowiedziały się w sprawie projektowanej ustawy.

W trakcie I czytania na wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej Minister Sprawiedliwości podtrzymał swoją opinię pisemną i ponownie zasygnalizował wątpliwości odnośnie do rozwiązania zamieszczonego w projektowanym art. 253a p.p.s.a. Z kolei przedstawiciel Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał na nieścisłości i braki proponowanych uregulowań.

Komisje przyjęły projekt wraz z poprawkami redakcyjnymi wychodzącymi naprzeciw uwagom zgłoszonym przede wszystkim przez Ministra Sprawiedliwości (druk nr 599 S).

Na posiedzeniu Senatu w dniu 5 czerwca 2014 r. (II czytanie projektu) zgłoszona została poprawka sugerowana przez Naczelny Sąd Administracyjny w piśmie z dnia 2 czerwca 2014 r. Za sprawą tej poprawki zrealizowany został zarazem postulat Prokuratora Generalnego dotyczący uszczegółowienia procedury wyznaczania pełnomocnika.

Nie zdecydowano się natomiast na usunięcie z projektu przepisu wskazującego na możliwość odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika wyznaczonego w trybie art. 253 p.p.s.a. Niezależnie od uzasadnienia tej zmiany przedstawionego na str. 7, należy w tym miejscu nadmienić, że już z racji powierzenia profesjonalnym pełnomocnikom sporządzania skarg kasacyjnych mamy do czynienia ze swoistym ograniczeniem prawa zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji (prawo do sądu w aspekcie prawa do sprawiedliwej procedury oraz prawo zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji). Strona, która nie ma zdolności postulacyjnej, nie może przecież samodzielnie przygotować skargi kasacyjnej. Z drugiej strony jest rzeczą oczywistą, że przymus adwokacki ma służyć zapewnieniu odpowiedniego poziomu merytorycznego środków zaskarżenia kierowanych do najwyższych instancji sądowych (w tym wypadku – Naczelnego Sądu Administracyjnego). Uznanie wobec tego, że adwokat, radca prawny, doradca podatkowy albo rzecznik patentowy ustanowiony przez sąd (nie odnosi się to bowiem do pełnomocnika z wyboru) ma zawsze obowiązek sporządzić skargę kasacyjną (nawet więc, gdy nie ma podstaw do kwestionowania danego rozstrzygnięcia) pozostaje w sprzeczności z wyżej wspomnianym *ratio legis*, a także z rzetelnością zawodową, której wymaga się od osób wykonujących tzw. zawody zaufania publicznego.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowane regulacje nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 16 czerwca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1379/14

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni Matusiewicz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zmierza do zmiany art. 177 i art. 253 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zmianami). Art. 177 określa termin na wniesienie skargi kasacyjnej. Projekt zakłada dodanie do zmienianego przepisu trzech ustępów i określenie w nich szczególnych zasad dotyczących terminu do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony, której ustanowiono pełnomocnika z urzędu. Projektowana zmiana art. 253 dotyczy reguł wyznaczania pełnomocnika z urzędu. Wnioskodawcy proponują wprowadzenie zasady, zgodnie z którą sąd, zwracając się o wyznaczenie pełnomocnika do właściwego organu, doręcza postanowienie o przyznaniu prawa pomocy. Od doręczenia postanowienia ma się zaczynać bieg terminu na wyznaczenie pełnomocnika i zawiadomienie go o wyznaczeniu.

Zgodnie z deklaracją wnioskodawców, projekt ma na celu dostosowanie prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. (sygn. akt 17/12).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Materia, której dotyczy projekt, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

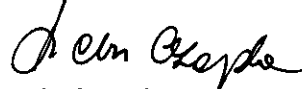
3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projekt nie reguluje kwestii objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest objęty regulacją prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

Warszawa, 16 czerwca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1380/14

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni Matusiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt zmierza do zmiany art. 177 i art. 253 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zmianami). Art. 177 określa termin na wniesienie skargi kasacyjnej. Projekt zakłada określenie szczególnych zasad dotyczących terminu do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony, której ustanowiono pełnomocnika z urzędu. Projektowana zmiana art. 253 dotyczy reguł wyznaczania pełnomocnika z urzędu. Wnioskodawcy proponują wprowadzenie zasady, zgodnie z którą sąd, zwracając się o wyznaczenie pełnomocnika do właściwego organu, doręcza postanowienie o przyznaniu prawa pomocy. Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska

SK-0401-15114

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.10.06.2014...

Data wpływu

Warszawa, dnia 10 czerwca 2014 r.

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przesłaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 55. posiedzeniu uchwały z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty:

- 1) Urząd Patentowy,
- 2) Naczelna Rada Adwokacka,
- 3) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa,
- 4) Krajowa Rada Sądownictwa (pisma: z dnia 16 kwietnia 2014 r. oraz 9 maja 2014 r.),
- 5) Prokurator Generalny,
- 6) Naczelny Sąd Administracyjny,
- 7) Minister Finansów,
- 8) Minister Sprawiedliwości,
- 9) Sąd Najwyższy,
- 10) Krajowa Rada Radców Prawnych.

Z wypracowań stanowisk

KU 200/14



URZĄD PATENTOWY
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

PREZES
AUCJA ADAMCZAK

95
Ku

Warszawa, 11 kwietnia 2014 r.

GP.II - 0211/2/2014 - 1

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Senackiej
Komisji Ustawodawczej
Senator Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący

W związku z pismem z dnia 27 marca 2014 r., znak: BPS/KU-034/599/8/14, uprzejmie wyjaśniam, że Urząd Patentowy nie zgłasza uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

z poważaniem

P R E Z E S
z up. mgr Andrzej Pyrza
ZASTĘPCA PREZESA



WICEPREZES
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ
Jacek Trela

Warszawa, 8 kwietnia 2014

Szanowny Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP

NRA.12-ST-1.10.2014

Dot. BPS/KU-034/599/2/14

Szanowny Panie Senatorze

W związku z pismem z dnia 27 marca 2014 w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uprzejmie informuję, że Naczelna Rada Adwokacka nie zgłasza uwag do tego projektu.

z upoważnienia prezesa

Jacek Trela

KU 233 / 14



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-149/14/ZŚP

WI/149/14

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2014 r.

**Pan Senator Piotr ZIENTARSKI
PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI USTAWODAWCZEJ
SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

W nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599/VIII), nadesłanego przy piśmie nr BPS/KU-034/599/4/14 z dnia 27 marca 2014 r., w załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

WICEPREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa

Piotr Rodkiewicz

PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

KR-51-149/14/ZSP

2014.04.14

Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599/VIII)

Projektowana ustawa przenosi na grunt postępowania sądowo-administracyjnego rozwiązania występujące w sądowym postępowaniu cywilnym, zapisane odpowiednio w art. 124 § 2-4 oraz art. 118 § 5 i 6 kpc.

Rozwiązania przyjmowane w projektowanym art. 253a § 1 p.p.s.a. zakładają m.in. że do zawiadomienia o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej adwokat, radca prawny, doradca podatkowy albo rzecznik patentowy dołącza sporządzoną przez siebie opinię w tej sprawie, a także iż opinia ta nie jest załączana do akt sprawy i nie jest doręczana stronie przeciwnej.

Ustalenie, że opinia nie jest załączana do akt sprawy i nie jest doręczana stronie przeciwnej jest wzorowane na art. 118 § 5 kpc. Na marginesie zauważa się, że tożsamy treściowo art. 84 § 3 kpk nie zawiera takiego rozstrzygnięcia, ograniczając się do stwierdzenia, że obrońca wyznaczony z urzędu informuje na piśmie sąd, że nie stwierdził podstaw do wniesienia kasacji, a sporządzenie opinii i doręczenie jej sądowi nie jest wymagane.

Nie negując słuszności koncepcji sporządzania przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego albo rzecznika patentowego opinii w przedmiocie braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej oraz doręczania jej sądowi, powstaje jednak pytanie – co dzieje się z opinią doręczoną sądowi administracyjnemu? Skoro nie jest ona załączana do akt sprawy, to gdzie jest archiwizowana? Opinia stanowi przecież autoryzowany dokument urzędowy, sporządzony w formie pisemnej lub


postaci elektronicznej, posiadający istotne znaczenie ad eventum i ad probationem, oceniany w dodatku przez sąd administracyjny. Negatywna treść opinii, implikująca odstępianie od wniesienia skargi kasacyjnej, rzutuje na dalszy przebieg postępowania sądowo-administracyjnego. W ekstremalnych przypadkach (nie tylko wyrażonych w projektowanym art. 253a § 2 p.p.s.a.) może stanowić również podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu i rzecznikowi patentowemu.

W tych warunkach wątpliwe wydaje się archiwizowanie opinii sporządzonych przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego albo rzecznika patentowego w przedmiocie braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej poza aktami sprawy.

Zakładając jednak zachowanie jednolitości rozwiązań w sądowym postępowaniu cywilnym i postępowaniu sądowo-administracyjnym, celowe wydaje się uregulowanie sposobu gromadzenia i przechowywania takich opinii w sądach administracyjnych w Regulaminie wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

W tym celu alternatywnie można by adekwatnie znowelizować art. 12a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi albo – co zdaje się być bardziej racjonalnym – art. 23 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, albo też co najmniej w uzasadnieniu projektu wyraźnie wskazać, że w konsekwencji uchwalenia projektowanej nowelizacji będzie konieczna stosowna nowelizacja Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

Jedynie na marginesie zauważa się, że Regulamin urzędowania sądów powszechnych w ogóle nie zawiera – a szkoda – takich regulacji.





PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WOK-020-42/14

Warszawa, 2014-04-16

Pan Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 marca 2014 r. Nr BPS/KU-034/599/9/14 uprzejmie informuję, że z uwagi na brak prawnych możliwości zwołania w najbliższym czasie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w terminie wskazanym w piśmie Rada nie może przedłożyć opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599).

Informuję natomiast, że Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa, wyznaczony do przygotowania tej opinii na najbliższe posiedzenie Rady, które prawdopodobnie odbędzie się w pierwszej połowie maja br. uznał, że w chwili obecnej nie ma potrzeby uchwalania częściowych zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdyż w Sejmie toczą się prace nad kompleksową nowelizacją tej ustawy zaproponowaną przez Prezydenta RP. W projekcie prezydenckim, który został pozytywnie zaopiniowany przez Krajową Radę Sądownictwa w dniu 12 września 2013 r., zostały m. in. zawarte regulacje dotyczące biegu terminu na złożenie skargi kasacyjnej dla strony, która złożyła wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu przed upływem terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 nowelizowanej ustawy. Zdaniem Zespołu członków Krajowej Rady Sądownictwa propozycje te czynią zadość wnioskowi płynącemu z uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 17/12.

z poważaniem

Wiceprzewodnicząca

Krajowej Rady Sądownictwa

M. Niezgódka-Medek
S NSA Małgorzata Niezgódka-Medek

KU 265/1/14



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 9 maja 2014 r.

Nr WOK-020-42/14


Dot.: BPS/KU-034/599/9/14

Pan Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu

szanowny Panie Senatorze,

W załączeniu, uprzejmie przesyłam opinię Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 maja 2014 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599).

z wyrazami poważania

Wiceprzewodnicząca
Krajowej Rady Sądownictwa

SNSA Małgorzata Niezgodka-Medek

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 7 maja 2014 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed
sądami administracyjnymi**


Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postanowiła zgłosić następujące uwagi.

Krajowa Rada Sądownictwa nie widzi w chwili obecnej potrzeby uchwalania częściowych zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w sytuacji, gdy w Sejmie toczą się prace nad kompleksową nowelizacją tej ustawy zaproponowaną przez Prezydenta RP. W projekcie tym, który został pozytywnie zaopiniowany przez Krajową Radę Sądownictwa w dniu 12 września 2013 r., zostały m. in. zawarte regulacje dotyczące biegu terminu na złożenie skargi kasacyjnej dla strony, która złożyła wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu przed upływem terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 nowelizowanej ustawy. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa propozycje te czynią zadość wnioskowi płynącemu z uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 17/12.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego i Kadr
Biura Krajowej Rady Sądownictwa


Marian Szkodziński


Wiceprzewodnicząca
Krajowej Rady Sądownictwa
SNSA Małgorzata Niedzgodka-Medek



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025-99/14

Warszawa, dnia 15.06. 2014 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej Senatu RP

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 marca 2014 r., nr BPS/KU – 034/599/17/14, dotyczącego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki 599)*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię.

Z projektowanych regulacji i z uzasadnienia projektu wynika, że proponowane zmiany pozostają w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. sygn. akt SK 17/12, odnoszącym się do art. 87 § 1 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., i terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, o którym mowa w art. 177 § 1 przywołanej ustawy (ustanie przyczyn uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej).

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu, które ma charakter interpretacyjny, orzekł zgodność z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP zaskarżonego art. 87 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumianego w ten sposób, że - w sytuacji niedochowania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, o którym mowa w art. 177 § 1 tej ustawy, 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. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że problem konstytucyjny, który „ujawnił się w niniejszej sprawie, ma swe źródło w braku dostrzeżenia przez ustawodawcę konieczności szczególnego unormowania relacji dwóch instytucji: biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i procedury przyznania stronie prawa pomocy. Ze względu na brak takiego szczególnego unormowania sądy administracyjne stosują przepisy art. 86-88 p.p.s.a., które przewidują instytucję procesową uchybienia terminowi i przywrócenia terminu, czyniąc to w sposób generalny w tym sensie, że dotyczy ona terminów do dokonania jakiegokolwiek czynności procesowej, w tym wniesienia skargi kasacyjnej.”

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku pod rozważę ustawodawcy poddał wprowadzenie instytucji zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej na czas trwania procedury wyznaczania pełnomocnika z urzędu, jak również to, aby rozważyć jednolite unormowania biegu terminów do wniesienia tego środka odwoławczego w przypadku ubiegania się przez stronę postępowania o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu oraz w sytuacji, w której pełnomocnik odmawia złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia skargi kasacyjnej (odmawia sporządzenia skargi kasacyjnej ze względu na brak podstaw lub jej niedopuszczalność).

Przyjęte w projekcie rozwiązania odpowiadają regulacjom zawartym w przepisach art. 124 § 2 - 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. -Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101). Projekt nie proponuje natomiast instytucji zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej na czas trwania procedury wyznaczania pełnomocnika z urzędu. Projektowane regulacje mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy i nie prowadzą do naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości. Przytoczona wyżej sugestia Trybunału Konstytucyjnego dotycząca wprowadzenia wspomnianej instytucji zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej nie wiąże bowiem projektodawców.

Rozwiązanie proponowane w dodawanym art. 177a nowelizowanej ustawy (art. 1 pkt 1 projektu ustawy), zgodnie z którym termin wyznaczony na wniesienie skargi kasacyjnej biegnie od dnia, w którym pełnomocnikowi wyznaczonemu w ramach pomocy doręczono odpis orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego z uzasadnieniem, zapewnia zachowanie trzydziestodniowego terminu do skontaktowania się przez tegoż pełnomocnika z reprezentowaną stroną, zapoznania się z aktami sprawy i ewentualnego sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej.

Projektowana zasada eliminuje sytuację, w której mogłoby dojść do faktycznego skrócenia terminu wniesienia skargi kasacyjnej w następstwie długotrwałego postępowania o przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika do sporządzenia tego środka odwoławczego - co ma miejsce w aktualnie obowiązującym stanie prawnym. Dodanie art. 177a w brzmieniu proponowanym w projekcie czyni ponadto zadość wymaganiom dotyczącym zagwarantowania równej pozycji procesowej stron postępowania sądownoadministracyjnego. W tym zakresie omawiany przepis umożliwia faktyczną realizację przez stronę korzystającą z prawa pomocy przysługującego jej prawa do wniesienia środka odwoławczego w postaci skargi kasacyjnej oraz nie powoduje niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji strony korzystającej z prawa pomocy i strony, która ustanowiła pełnomocnika z wyboru.

Mając na uwadze to, że projektodawca jako źródło proponowanych rozwiązań wskazuje postępowanie cywilne, zasadne wydaje się poddanie pod rozważanie wprowadzenie w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulacji analogicznej, jak ta zawarta w art. 117³ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z tym przepisem właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych wyznacza adwokata lub radcę prawnego niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni, zawiadamiając o tym sąd. W zawiadomieniu właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych wskazuje imię i nazwisko wyznaczonego adwokata lub radcy prawnego oraz jego adres do doręczeń.

W zakresie art. 2 projektu, w którym uregulowano kwestie intertemporalne tj. wpływu nowego prawa na sprawy w toku, konieczne wydaje się wskazanie na wątpliwości, jak się wydaje, natury redakcyjnej.

Z argumentacji uzasadnienia projektu wynika, że norma zawarta w tym przepisie ma na celu zapewnienie, aby nowe przepisy znalazły zastosowanie także w tych sprawach, w których wnioski o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego bądź też rzecznika patentowego celem sporządzenia skargi kasacyjnej wniesiono przed wejściem w życie projektowanej ustawy, co zapewni realizację wskazań Trybunału Konstytucyjnego również w toczących się już postępowaniach.

Z projektowanego przepisu wynika, że do wniosków o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego albo rzecznika patentowego, złożonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje

się przepisy art. 177a ustawy, o której mowa w art. 1. Takie brzmienie art. 2 projektu ustawy zmieniającej może budzić niejasności i powodować w praktyce komplikacje, w zależności od etapu rozpatrywania wniosku i dotychczas podjętych czynności zmierzających do wniesienia środka zaskarżenia. Przystając powyższe, należy podkreślić, że materia dodawanego art. 177a dotyczy biegu terminu procesowego do wniesienia środka zaskarżenia w sytuacji, gdy strona - z braku zdolności postulacyjnej - nie może dokonać tej czynności samodzielnie i złożyć wniosek o przyznanie prawa pomocy, natomiast nie odnosi się do kwestii samych wniosków złożonych w przedmiocie przyznania prawa pomocy. Wydaje się więc, że wystarczające byłoby wskazanie w komentowanym przepisie o bezpośrednim działaniu nowego prawa, tym bardziej że w polskim porządku prawnym taka zasada obowiązuje. Będzie to oznaczało, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy.

Reasumując, należy wskazać, że kierunek proponowanych regulacji zasługuje na akceptację. Proponowane w projekcie rozwiązania dotyczące nowelizacji ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są zgodne ze standardami konstytucyjnymi. W szczególności prowadzą do usunięcia dysfunkcyjności aktualnie obowiązujących przepisów ustawy wskazanej przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku.

Z pismem
A. Szwed

Andrzej Szwed



PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2014 r.

BO-60-9/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Piotr Zientarski

W nawiązaniu do Pana pisma z dnia 27 marca 2014 r., BPS/KU-034/599/11/14, przy którym przedłożono projekt *ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk senacki nr 599), celem wyrażenia opinii w przedmiocie rozwiązań w nim zaproponowanych, uprzejmie informuję, co następuje:

Aktualnie trwają prace parlamentarne nad projektem *ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 1633). Projekt ten po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu jest przedmiotem prac w Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 1633). Tym projektem objęto między innymi zagadnienie dotyczące odrębnego określenia sposobu liczenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę, której ustanowiono pełnomocnika z urzędu na wniosek złożony po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji, a przed upływem ustawowego terminu przewidzianego dla wniesienia skargi kasacyjnej (por. zmianę do art. 177 w druku sejmowym nr 1633).

Zauważyć należy, że zaproponowane w druku senackim nr 599 brzmienie dodawanego art. 177a § 1 uzależnia rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu. W ten sposób zakłada więc w istocie dodatkowe doręczenie odpisu orzeczenia, które uprzednio zostało już doręczone stronie zgodnie

z art. 141 § 1 i 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Opiniowane rozwiązanie będzie zatem wpływało na przedłużenie postępowania sądownoadministracyjnego. Tymczasem regulacje zaproponowane w projekcie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1633) zapewniają ochronę interesów strony bez takiego niepożądanego skutku. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej zaczyna bowiem biec od momentu, w którym właściwy samorząd wyznacza pełnomocnika po otrzymaniu postanowienia o przyznaniu prawa pomocy stronie. Tym samym zmiana proponowana w art. 1 pkt 1 opiniowanego projektu nie wydaje się zasadna.

Wątpliwości budzą także kolejne rozwiązania stanowiące istotę projektu ujętego w druku senackim nr 599. Część z nich wykracza bowiem poza wskazania legislacyjne zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 17/12 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1004), inne natomiast mogą w znacznym stopniu wpływać na obniżenie sprawności postępowania sądownoadministracyjnego na etapie tzw. postępowania międzyinstancyjnego, a także stanowić podstawę do nadużywania uprawnień procesowych przez stronę składającą skargę kasacyjną.

Tę ostatnią uwagę w szczególności należy odnieść do treści zawartych w proponowanym brzmieniu § 2 w dodawanym art. 177a (art. 1 pkt 1 opiniowanego projektu). Otóż, uzależnienie otwarcia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej od uprawomocnienia się orzeczenia sądu odmawiającego przyznania prawa pomocy, jeśli uwzględni się możliwość wielokrotnego składania wniosków o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, stwarza ryzyko przedłużania postępowania sądownoadministracyjnego ze skutkiem niekorzystnym dla pozostałych stron postępowania. Ochrona interesów tylko jednej strony, realizowana przez propozycję ujętą w art. 177a § 2, wydaje się zatem zbyt daleko idąca. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że nawet jeśli w wyniku rozpoznaniu środków zaskarżenia przez Naczelny Sąd Administracyjny zostanie oddalone zażalenie na postanowienie o odmowie przyznania prawa pomocy, to strona będzie miała możliwość ustanowienia pełnomocnika z wyboru i złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Nie ulega przy tym wątpliwości - jaki wynika z dotychczasowej praktyki orzeczniczej - że w takim wypadku uchybienie terminu będzie ocenione jako niezawinione przez stronę.

Odnosząc się natomiast do propozycji dodania art. 253a (art. 1 pkt 2 opiniowanego projektu), który dotyczy obowiązków pełnomocników świadczących

pomoc prawną z urzędu w sytuacji stwierdzenia braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, stwierdzić należy, że wykracza ona poza rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 17/12. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, przedmiotowy problem ma swoje źródło w niedostrzeżeniu przez ustawodawcę konieczności odrębnego unormowania relacji dwóch zdarzeń: biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i wszczęcia procedury mającej na celu przyznanie stronie prawa pomocy. Niewątpliwie zatem rozwiązania zawarte w art. 253a, którego dodanie zaproponowano w art. 1 pkt 2 przedłożonego projektu, wykracza poza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto należy zauważyć, że wobec występujących w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Kodeksie postępowania cywilnego istotnych różnic instytucjonalnych, nie każde z rozwiązań przyjętych w tej ostatniej ustawie może być wprost przenoszone do postępowania sądownoadministracyjnego.

Jednocześnie dziękując za przekazanie opiniowanego projektu, wyrażam nadzieję, że zagadnienie, na które zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt SK 17/12, będzie przedmiotem dyskusji w toku toczących się prac parlamentarnych nad projektem *ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, zawartym w druku sejmowym nr 1633.

2 ymanie z koboletno nacmala

PREZES
Sądu Administracyjnego
prof. Roman Hauser

ku 248/14



Warszawa, dnia 18 kwietnia 2014 r.

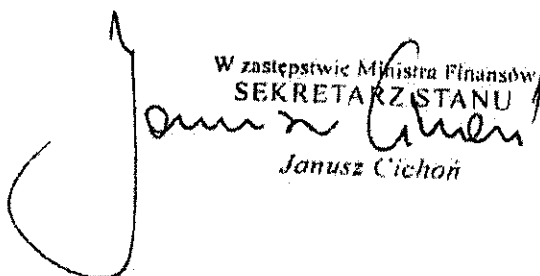
**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

PR2-0310-288/2014/MTS/4

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Dot.: BPS/KU-034/599/6/14

Stosownie do pisma z dnia 27 marca 2014 r., dotyczącego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599)*, Minister Finansów uprzejmie informuje, że nie zgłasza uwag.

W zastępstwie Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU

Janusz Cichoń

Kopia a/a



ku 256/14



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2014 r.

DPK-III-070-12/14/8

dot. BPS/KU-034/599/1/14

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

nowomy Panie Przewodny!

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 marca 2014 r., uprzejmie przedstawiam następującą opinię o **projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**, zawartym w druku senackim nr 599.

1. 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.”) ma na celu przede wszystkim uzupełnienie tej ustawy o przepisy regulujące kwestię terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku wystąpienia przez stronę z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy obejmującego ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. W aktualnym stanie prawnym nie uregulowano relacji pomiędzy biegiem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i przebiegiem procedury związanej z przyznaniem stronie prawa pomocy. W rezultacie 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 (OTK z 2013 r. Nr 6A, poz. 86).

Należy zgodzić się z projektodawcą, że ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie rozstrzyga wszystkich wątpliwości związanych z przedstawioną problematyką. Na aprobatę zasługuje przy tym zarówno sama inicjatywa rozwiązania problemu w drodze interwencji ustawodawcy, jak i zaproponowany sposób rozwiązania. Uzupełnienie p.p.s.a. o regulację wzorowaną na przepisach art. 124 § 2-4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.; dalej: „k.p.c.”) wydaje się rozwiązaniem optymalnym. Unormowanie, zgodnie z którym termin na wniesienie skargi kasacyjnej rozpoczyna bieg od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem ustanowionemu pełnomocnikowi, w razie zaś odmowy przyznania prawa pomocy – od dnia doręczenia stronie postanowienia w tym przedmiocie, koresponduje z zasadami, które leżą u podstaw wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego odnośnie środków zaskarżenia kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W celu bowiem zapewnienia wystarczających gwarancji procesowych stronie uprawnionej do prawa pomocy, a nawet stronie nieskutecznie o przyznanie tego prawa się ubiegającej, 30-dniowy termin na wniesienie skargi kasacyjnej, uznany przez ustawodawcę za odpowiedni do profesjonalnego i rzetelnego przygotowania zarzutów skargi oraz ich uzasadnienia, powinien być terminem co do zasady dostępnym dla pełnomocnika. Będzie on bowiem miał na ogół możliwość zapoznania się ze sprawą dopiero po tym, gdy zapadnie rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania prawa pomocy, i to niezależnie od treści tego rozstrzygnięcia (nie budzi wątpliwości, że będzie tak w przypadku pełnomocnika ustanowionego z urzędu, należy jednak mieć na względzie, że strona wnioskująca o takiego pełnomocnika zazwyczaj zwraca się do pełnomocnika z wyboru dopiero po odmownym załatwieniu jej wniosku).

W szczególności proponowane rozwiązanie wydaje się lepsze od alternatywnie rozważanego zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Wybór bowiem rozwiązania polegającego na zawieszeniu biegu terminu prowadziłby do tego, że w przypadku, gdy strona złoży wniosek o przyznanie prawa pomocy „zbyt późno”, na krótko przed upływem tego terminu, wyznaczonemu

pełnomocnikowi pozostanie często zaledwie parodniowy termin na sporządzenie skargi kasacyjnej, co i tak niweczyłoby możliwość wniesienia rzetelnie przygotowanego środka odwoławczego i czyniłoby aktualnym ten sam problem, którego rozwiązaniu postulowana nowelizacja p.p.s.a. ma generalnie służyć. Można wprawdzie stwierdzić – i taka argumentacja na rzecz rozwiązania związanego z zawieszeniem biegu terminu była podnoszona, również w toku wspomnianego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – że w takim przypadku strona poniesie konsekwencje własnych działań i zaniechań, że zbyt późne złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy nie różniłoby się od sytuacji, w której strona nie występująca z takim wnioskiem zwraca się do pełnomocnika z wyboru na krótko przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, a wreszcie, że rozwiązanie wzorowane na tym przewidzianym w art. 124 § 2-4 k.p.c. mogłoby być nadużywane, poprzez składanie wniosków niezasługujących na uwzględnienie wyłącznie w celu uzyskania dodatkowego czasu na sporządzenie skargi kasacyjnej przez pełnomocnika z wyboru.

Przeciwstawiając się jednak większości elementów takiego postawienia problemu, należy zważyć, co następuje. Przede wszystkim trudno mówić o zaniedbaniu strony w przypadku złożenia przez nią wniosku o przyznanie prawa pomocy w otwartym dla tej czynności terminie, w sytuacji gdy z żadnego przepisu nie wynikają w sposób wyraźny negatywne konsekwencje skorzystania z tego uprawnienia w późniejszej fazie okresu wyznaczonego tym terminem. Okres, w którym należy złożyć skargę kasacyjną, w przypadku strony niekorzystającej uprzednio z pomocy pełnomocnika i zobligowanej do tego na skutek przymusu adwokackiego dotyczącego tego środka odwoławczego jest w równej mierze okresem przeznaczonym dla strony na rozpoznanie rynku profesjonalnych usług prawnych, dokonanie przez stronę oceny jej możliwości skorzystania z usług pełnomocnika z wyboru i podjęcie decyzji o zasadności ewentualnego wystąpienia z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy. Zawieszenie biegu terminu byłoby mimo wszystko rozwiązaniem ograniczającym uprawnienia strony związane z wniesieniem skargi kasacyjnej w stosunku do strony już uprzednio korzystającej z pełnomocnika.

Oдноśnie porównania do zbyt późnego powierzenia sprawy pełnomocnikowi z wyboru, warto zaznaczyć, że sytuację należy ocenić nie tylko z perspektywy strony, lecz także z perspektywy pełnomocnika z urzędu, który w przypadku przyznania prawa pomocy zostanie wyznaczony do prowadzenia danej sprawy. W przeciwieństwie bowiem do pełnomocnika z wyboru, który ze względu na zbyt krótki czas pozostały na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej może w sposób

w pełni usprawiedliwiony odmówić podjęcia się danej sprawy, pełnomocnik z urzędu będzie zobligowany do podjęcia czynności i dochowania najwyższej staranności w celu terminowego wniesienia rzetelnie przygotowanej skargi kasacyjnej, nawet jeżeli czas pozostający do upływu terminu byłby wyjątkowo krótki.

Przyznać natomiast należy, że z rozwiązaniem przewidzianym w projektowanym art. 177a p.p.s.a. rzeczywiście może wiązać się ryzyko wykorzystywania tego rozwiązania do przedłużania postępowania i celowego opóźniania początku biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Trudno jednak uznać, że właściwym rozwiązaniem tego problemu byłoby zawieszenie biegu terminu w przypadku złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie fakt, że zawieszenie biegu terminu nie wyeliminuje przypadków, gdy pełnomocnikowi pozostawiony zostanie bardzo krótki, liczący np. kilka dni okres na wywiedzenie skargi kasacyjnej. Pozbawione racjonalnego uzasadnienia byłoby dopuszczenie wszczynania procedury przyznania prawa pomocy, która mimo jej formalnego przeprowadzenia i nawet zakończenia postanowieniem przyznającym pomoc w postaci pełnomocnika z urzędu, nie doprowadziłaby do osiągnięcia nadrzędnego celu tej procedury, jakim jest zapewnienie stronie realnej możliwości wniesienia w jej imieniu rzetelnie przygotowanego środka odwoławczego.

W celu ograniczenia zasygnalizowanego ryzyka, które może się wiązać z rozwiązaniem zawartym w projekcie, proponuję zatem rozważenie możliwości uzupełnienia projektowanego art. 177a p.p.s.a. o przepis zakreślający stronie krótszy i odrębny od terminu do wniesienia skargi kasacyjnej termin na złożenie wniosku o przyznanie pełnomocnika z urzędu, np. termin wynoszący 14 dni od doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Związane z tym pewne odstępstwo od „wzorca”, jaki dla projektowanej regulacji stanowią unormowania obowiązujące w zakresie wnoszenia skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, można uzasadnić odmiennym charakterem tak samo nazwanego środka zaskarżenia występującego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. O ile bowiem skargę kasacyjną w postępowaniu cywilnym wnosi się od orzeczenia prawomocnego, przez co strona niezadowolona z tego orzeczenia nie odniesie na ogół żadnej dodatkowej korzyści z wydłużania terminu na wniesienie skargi kasacyjnej, o tyle w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest to środek przysługujący od orzeczeń nieprawomocnych, w związku z czym wydłużenie terminu na jego wniesienie powodować będzie nie tylko zyskanie dodatkowego czasu na przygotowanie skargi, lecz może się również wiązać – w zależności od tego, czy i w jakim zakresie wykonalność zaskarżonego aktu administracyjnego została wstrzymana na

podstawie art. 152 p.p.s.a. – z dodatkową korzyścią w postaci odsunięcia w czasie uprawomocnienia się orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego.

2. Należy zauważyć, że problematyka relacji pomiędzy terminem do wniesienia skargi kasacyjnej i wystąpieniem przez stronę z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy obejmującego ustanowienie pełnomocnika z urzędu jest już przedmiotem procesu legislacyjnego. Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1633), który po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka i jest obecnie w trakcie rozpatrywania przez podkomisję nadzwyczajną, zawiera propozycję uregulowania tej kwestii w dodawanym przepisie art. 177 § 3 p.p.s.a.

Rozwiązania proponowane w projekcie Komisji Ustawodawczej Senatu należy ocenić jako zapewniające pełniejszą i bardziej precyzyjną regulację rozważanej materii niż projekt prezydencki, w którym zwraca uwagę brak regulacji na wypadek odmowy przyznania prawa pomocy oraz liczenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej od upływu terminu na wyznaczenie pełnomocnika z urzędu przez właściwy organ samorządu zawodowego, co należy uznać za regulację nie ułatwiającą jednoznacznego ustalenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i mogącą powodować dodatkowe wątpliwości w tych przypadkach, gdy faktyczne zawiadomienie wyznaczonego pełnomocnika nastąpi ze znacznym opóźnieniem w stosunku do początku biegu tego terminu. Zasadne wydaje się zatem, aby za podstawę rozwiązań dotyczących terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy przyjąć propozycje zawarte w projekcie Komisji Ustawodawczej.

W związku z powyższym przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości, który został upoważniony przez Radę Ministrów do prezentowania jej stanowiska o projekcie prezydenckim zawartym w druku sejmowym nr 1633, poinformują na najbliższym posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia tego projektu o podjęciu prac nad inicjatywą ustawodawczą Senatu w przedmiotowym zakresie. Jednocześnie uprzejmie proszę o rozważenie możliwości podjęcia także przez Pana Przewodniczącego działań, które miałyby na celu skorelowanie prac nad oboma projektami. Nie wydaje się bowiem uzasadnione, aby w krótkim odstępie czasu procedowane były dwa projekty ustaw zmierzające do rozwiązania, różnymi sposobami, tego samego problemu.

3. Niezależnie od przedstawionych powyżej spostrzeżeń o charakterze ogólnym i związanej z nimi pozytywnej oceny odnoszącej się do istoty rozwiązania zaproponowanego w projektowanym art. 177a p.p.s.a. zasygnalizować należy potrzebę doprecyzowania redakcyjnego tego przepisu.

W projektowanym art. 177a § 2 p.p.s.a. wątpliwości budzi sformułowanie „zgłoszonego w przypadku, o którym mowa w § 1”. Jest ono zapewne rezultatem ukształtowania tego przepisu na wzór art. 124 § 4 k.p.c., w którym jest mowa o oddaleniu wniosku i wyraz „zgłoszonego” odnosi się do wniosku. Projektowany przepis p.p.s.a. dotyczy jednakże odmowy przyznania prawa pomocy, w związku z czym użycie w nim takiego sformułowania jest nieczytelne, wyraz „zgłoszonego” należałoby bowiem traktować jako odnoszący się np. do prawa pomocy.

W związku z powyższym właściwe wydaje się zastąpienie wskazanego sformułowania następującym: „w przypadku złożenia wniosku przed upływem terminu, o którym mowa w art. 177 § 1”.

Jeżeli – zgodnie z propozycją przedstawioną w pkt. 1 niniejszej opinii – w art. 177a § 1 p.p.s.a. wprowadzony zostałby odrębny 14-dniowy termin na złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy („§ 1. [...] na wniosek złożony w terminie czternastu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem [...]”), wówczas właściwe byłoby zastąpienie wskazanego sformułowania z § 2 następującym: „w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w § 1”.

W art. 177a § 1 p.p.s.a. wyraz „zgłoszony” należy zastąpić wyrazem „złożony” – spójnie z nomenklaturą zastosowaną w art. 243 § 1 oraz art. 252 § 2 i 3 p.p.s.a.

4. Projektowana ustawa przewiduje także dodanie do p.p.s.a. przepisu art. 253a, wprowadzającego rozwiązanie polegające na tym, że pełnomocnik wyznaczony w ramach prawa pomocy, który nie stwierdzi podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, może odmówić dokonania tej czynności, zawiadamiając o tym stronę i sąd i wykazując brak podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej w sporządzonej przez siebie opinii, dołączanej do zawiadomienia. Rozwiązanie to również wzorowane jest na regulacjach obowiązujących w postępowaniu cywilnym (art. 118 § 5 i 6 k.p.c.).

Wydaje się, że wprowadzenie tego rozwiązania do p.p.s.a. wymaga szczególnie starannego rozważenia, gdyż proponowana regulacja może zostać uznana za niezapewniającą stronie realizacji jej gwarantowanego konstytucyjnie prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 78 Konstytucji RP), mimo

przewidzianej w projektowanym art. 253a § 2 p.p.s.a. kontroli staranności sporządzenia opinii.

Okoliczność, że analogiczne rozwiązanie funkcjonuje w postępowaniu cywilnym, a nawet swego rodzaju zachęta ze strony Trybunału Konstytucyjnego do wprowadzenia tego rozwiązania w innych procedurach (sformułowana w ostatnim akapicie pkt. 4 uzasadnienia ww. wyroku w sprawie o sygn. SK 17/12), nie mogą zostać uznane za wystarczające uzasadnienie dla proponowanego art. 253a p.p.s.a. Należy bowiem uwzględnić odmienny charakter środków zaskarżenia, których wniesienie można „zastąpić” sporządzeniem opinii przewidzianej w art. 118 § 5 k.p.c. albo opinii, o której mowa w projektowanym przepisie p.p.s.a. Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym jest nadzwyczajnym środkiem odwoławczym, przysługującym od prawomocnych orzeczeń, przy czym ograniczony jest też zakres spraw, w których skarga kasacyjna jest dopuszczalna. Środek ten nie służy całościowej kontroli konkretnego orzeczenia sądowego, lecz zapewnieniu prawidłowości stosowania prawa w toku rozpatrywania spraw przez sądy, jest on ukierunkowany przede wszystkim na dobro wymiaru sprawiedliwości. Natomiast skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym, mimo zbliżonego poziomu sformalizowania i objęcia przymusem adwokacko-radcowskim, jest jednak zwykłym środkiem odwoławczym, który służy instancyjnej kontroli orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i przysługuje od wszystkich wyroków oraz – z nielicznymi wyjątkami – wszystkich postanowień kończących postępowanie w sprawie wydawanych przez te sądy.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wskazane różnice pomiędzy skargą kasacyjną w postępowaniu cywilnym i skargą kasacyjną w postępowaniu sądownoadministracyjnym, istniejące pomimo podobieństw w ukształtowaniu obydwu tych środków, jak również znaczenie skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako instrumentu dostępu do sądu drugiej instancji bardzo mocno zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w niedawnym wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygn. SK 22/11, w szczególności w pkt. III.2.1, III.2.2, III.3.1 i III.3.2 uzasadnienia (wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie internetowej <http://trybunal.gov.pl>).

Wydaje się, że instytucja opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej – przewidziana obecnie w art. 118 § 5 k.p.c. i proponowana do wprowadzenia w p.p.s.a. – związana jest nie tyle z przymusem adwokacko-radcowskim czy z okolicznością, że dany pełnomocnik jest pełnomocnikiem wyznaczonym z urzędu, co raczej przede wszystkim właśnie z charakterem środka

zaskarżenia, w zakresie wniesienia i popierania którego przymus ów obowiązuje. W postępowaniu cywilnym możliwość odmowy wniesienia skargi kasacyjnej uzasadniona jest ograniczeniem przypadków zbędnego inicjowania postępowania kasacyjnego, wówczas gdy w ocenie profesjonalnego pełnomocnika, którego zadaniem jest dostrzeżenie ewentualnych uchybień mogących stanowić podstawę skargi i sformułowanie adekwatnych zarzutów, szczególne cele stawiane temu postępowaniu nie będą mogły zostać osiągnięte. Jednak wprowadzenie analogicznego rozwiązania w odniesieniu do środka służącego kontroli instancyjnej, jakim jest skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, należy rozpatrywać w kategoriach ograniczenia prawa strony do sądu. Sytuację pełnomocnika, który nie znajduje podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznać należy za bardziej porównywalną do sytuacji pełnomocnika w postępowaniu cywilnym napotykającego podobny problem w perspektywie złożenia raczej nie skargi kasacyjnej, lecz apelacji.

5. W przypadku nieuwzględnienia przez projektodawcę przedstawionych powyżej generalnych zastrzeżeń dotyczących proponowanego art. 253a p.p.s.a. i pozostawienia w projekcie tego przepisu, wskazać należy na konieczność jego doprecyzowania.

W postępowaniu cywilnym pełnomocnik ustanowiony w związku z postępowaniem w I lub II instancji nie jest umocowany do działania w postępowaniu kasacyjnym (art. 118 § 2 oraz art. 91 w zw. z art. 118 § 1 k.p.c.; por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., III CZP 142/07, OSNC 2008, nr 11, poz. 122) i nawet jeśli strona miała w dotychczasowym postępowaniu pełnomocnika z urzędu, na potrzeby wniesienia skargi kasacyjnej musi ponownie wystąpić z wnioskiem, o którym mowa w art. 117 k.p.c. Natomiast w postępowaniu sądowoadministracyjnym z pełnomocnictwem wiąże się uprawnienie do działania zarówno przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i Naczelny Sąd Administracyjny (art. 39 w zw. z art. 244 § 2 p.p.s.a.). Nie jest zatem zasadne, aby w art. 253a § 1 p.p.s.a. wzorować się ściśle na rozwiązaniu z art. 118 § 5 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy pełnomocnika ustanowionego „w związku z postępowaniem kasacyjnym”, i uprawnienie do sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej ograniczać wyłącznie do pełnomocników ustanowionych „po wydaniu przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie”. Bezzasadnie różnicowałoby to bowiem sytuację pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy na

różnych etapach postępowania, tj. przed wydaniem i po wydaniu orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny.

W celu zapewnienia spójności terminologicznej z pozostałymi przepisami p.p.s.a. niezbędne jest też posługiwanie się określeniem „skarga kasacyjna” zamiast „skarga”.

6. Doprecyzowania wymaga również przepis przejściowy (art. 2 projektu), służący wyraźnemu wskazaniu, że nowe przepisy mają mieć zastosowanie również w już toczących się postępowaniach. Brzmienie tego przepisu zaproponowane w projekcie budzi bowiem kilka wątpliwości.

Po pierwsze, art. 2 projektowanej ustawy przewiduje zastosowanie nowych przepisów wówczas, gdy przed wejściem w życie ustawy został złożony wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie pełnomocnika. Wydaje się, że takie sformułowanie przepisu określa zbyt szeroko zakres zastosowania nowych przepisów i wprowadza wręcz skutek retroaktywny. Może bowiem powodować wątpliwości co do tego, czy rozwiązania wprowadzane nowelizacją mają mieć zastosowanie także w tych przypadkach, gdy wniosek o przyznanie prawa pomocy nie tylko został przed wejściem w życie ustawy złożony, lecz także rozpoznany, w następstwie czego np. został już także złożony, a nawet oddalony, wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Zasadne wydaje się zatem, aby zastosowanie nowych przepisów do spraw w toku uzależnione było nie od złożenia, lecz od nierozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy przed dniem wejścia w życie ustawy.

Po drugie, przepis przejściowy stanowi, że nowe przepisy mają mieć zastosowanie „do wniosków”. Zauważyć jednak należy, że projektowane nowe przepisy p.p.s.a. regulują nie tylko kwestie dotyczące składania i rozpoznawania wniosku o przyznanie prawa pomocy, lecz także inne czynności postępowania – za niewzłązany bezpośrednio z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy uznać należy np. wprowadzany w art. 177a § 1 p.p.s.a. obowiązek doręczenia przez sąd z urzędu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem ustanowionemu pełnomocnikowi. Zasadne wydaje się zatem, aby przepis przejściowy przewidywał stosowanie nowych przepisów do określonych w tym przepisie spraw, nie zaś do wniosków.

Po trzecie, w art. 2 przewidziano stosowanie do spraw będących w toku wyłącznie dodawanego art. 177a p.p.s.a. Jeżeli projektowaną ustawą zostanie dodany do p.p.s.a. również przepis art. 253a, to takie sformułowanie przepisu przejściowego będzie – pomimo ogólnej zasady działania nowego prawa –

powodować wątpliwości, czy także I art. 253a p.p.s.a. ma być stosowany w postępowaniach już toczących się w dniu wejścia w życie ustawy. Zasadne wydaje się zatem, aby przepis przejściowy przewidywał stosowanie do spraw nim objętych wszystkich nowo wprowadzanych rozwiązań.

W związku z powyższym proponuję rozważenie następującego brzmienia przepisu przejściowego:

„Art. 2. W sprawach, w których wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego albo rzecznika patentowego nie został rozpoznany przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”

7. Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne” oraz w części 37 „Sprawiedliwość”.

Reasumując, przedmiotowy projekt ustawy należy ocenić pozytywnie w zakresie rozwiązań proponowanych w art. 177a p.p.s.a., należy także rekomendować kontynuowanie związanych z nim prac legislacyjnych, przy uwzględnieniu okoliczności przedstawionych w pkt. 2 niniejszej opinii. Mam jednocześnie nadzieję, że rozpatrzenie w toku dalszych prac szczegółowych uwag, które pozwoliłem sobie przedstawić, przyczyni się do wypracowania optymalnego kształtu tego projektu.

Z wyponi pourowe

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Michał Królkowski
Michał Królkowski
PODSEKRETARZ STANU



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
BSA III-021-99/14**

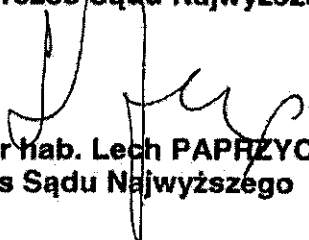
Warszawa, dnia 25 kwietnia 2014 r.

**Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 marca 2014 r., BPS/KU-034/599/12/14 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599)*.

Z poważaniem

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego


p.o. Prof. dr hab. Lech PAPPZYCKI
Prezes Sądu Najwyższego



Warszawa, dnia 25 kwietnia 2014 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA III – 021 – 99/14

Uwagi do projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599) nadesłanego przy piśmie Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z dnia 27 marca 2014 r. nr BPS/KU-034/599/12/14

Wymieniony w tytule uwag projekt ustawy jest trudny do zaakceptowania z jednej zasadniczej przyczyny – nie uwzględnia faktu, że sąd administracyjny I instancji w przypadku oddalenia skargi ani nie sporządza z urzędu pisemnego uzasadnienia, ani w razie jego sporządzenia na żądanie jednego z uczestników postępowania nie doręcza go pozostałym, którzy nie wnieśli o sporządzenie takiego uzasadnienia i o doręczenie im odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem (por. art. 141 § 1 i § 2 oraz art. 142 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.). Oznacza to w praktyce, że w przypadku wydania wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę, bezpowrotnie tracona jest możliwość wniesienia skargi kasacyjnej przez ten podmiot, który nie wystąpił o sporządzenie pisemnego uzasadnienia, a także przez każdego, którego wniosek o sporządzenie pisemnego uzasadnienia został prawomocnie oddalony lub odrzucony (ma to miejsce między innymi w wypadku złożenia takowego wniosku z uchybieniem siedmiodniowego terminu, a także oddalenia wniosku o przywrócenie takiego terminu).

Wypada natomiast zakładać, że zasadniczą część podmiotów poszukujących prawa pomocy będą stanowili ci, których skargi zostały oddalone wyrokami sądów I instancji.

Tymczasem konstrukcja prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oraz od części postanowień sądu administracyjnego I instancji bezwzględnie

wymaga: 1) sporządzenia pisemnego uzasadnienia wyroku (postanowienia kończącego postępowanie), który miałby stać się przedmiotem takiej skargi oraz 2) doręczenia odpisu wyroku (postanowienia kończącego postępowanie) wraz z uzasadnieniem podmiotowi, który rozważa możliwość wniesienia skargi kasacyjnej lub widzi potrzebę wniesienia takowej (por. art. 177 § 1 p.p.s.a. w powiązaniu z art. 141 § 1 i § 2 oraz art. 142 § 1 i § 2 tej ustawy.)

Trzydziestodniowy termin na wniesienie ewentualnej skargi kasacyjnej (to jest termin, na możliwość przywrócenia którego w nowych okolicznościach wskazuje się w projekcie), zawsze jest bowiem liczony od dnia doręczenia odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem tej stronie lub jej pełnomocnikowi, która nosi się z zamiarem wniesienia skargi kasacyjnej. Bezprzedmiotowe jest zatem stwarzanie nowej możliwości przywracania terminu na wniesienie skargi kasacyjnej wobec braku uprawnienia do domagania się sporządzenia pisemnego uzasadnienia wyroku, jaki ewentualnie miałby stać się przedmiotem takowej skargi w sytuacji, gdy nie ma ani obowiązku sporządzenia z urzędu takiego uzasadnienia, ani jego doręczenia, a to jest regułą w wypadku oddalenia skargi przez sąd I instancji (por. zwłaszcza art. 141 § 1 i § 2 p.p.s.a.)

Trudno jest również wymagać od wyznaczonego z urzędu pełnomocnika procesowego, by zajmował stanowisko w przedmiocie ewentualnego wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę, gdy nie będzie on dysponował uzasadnieniem orzeczenia, jakie miałoby być – zdaniem strony, której przyznano prawo pomocy – przedmiotem takiej skargi, ani nie będzie mógł skutecznie wystąpić o sporządzenie stosownego uzasadnienia i doręczenie mu przez sąd I instancji.

W projekcie nie uwzględnia się również, że wystąpienie z samym wnioskiem o sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku (gdy taki wniosek jest niezbędny – por. art. 141 § 2 p.p.s.a.) wymaga zachowania siedmiodniowego terminu od dnia ogłoszenia wyroku, a także uiszczenia opłaty kancelaryjnej w wysokości 100,- zł (por. § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych ponoszonych w sprawach sądownoadministracyjnych – Dz. U. Nr 221, poz. 2192), pod rygorem odrzucenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku, na poniesienie której to opłaty może nie być stać wielu osób spośród dążących do uzyskania prawa pomocy na etapie po ogłoszeniu wyroku sądu I instancji.

Z tych przyczyn opiniowany projekt, w obecnym jego kształcie, nie powinien stanowić przedmiotu dalszych prac legislacyjnych.

KU 222/14



OŚRODEK BADAŃ,
STUDIÓW I LEGISLACJI

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 249 /OBSiL/2014

Warszawa, dnia 7 maja 2014 r.

Szanowny Pan
Plotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu

Szanowny Panie Przewodniczący

W nawiązaniu do wskazanego przy piśmie BPS/KU-034/599/3/14 z dnia 27 marca 2014 r. Projektu ustawy o zmianie ustawy- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 599) informuję, iż Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji pozytywnie opiniuje powyższy projekt.

W opinii Ośrodka podjęcie prac zmierzających do jednoznacznego uregulowania zagadnienia objętego projektem, na zasadzie analogii z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, zasługuje na pełną aprobatę.

Niezależnie od pozytywnej oceny projektu należy zwrócić uwagę na brak w projektowanym art. 253a § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako: ppsa), jak i innych przepisach nowelizowanego aktu prawnego norm regulujących tryb postępowania przez sąd administracyjny ze złożoną przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu (radcę prawnego, adwokata, doradcę podatkowego albo rzecznika patentowego) opinią o braku podstaw do wniesienia skargi. W ocenie Ośrodka wydaje się, iż skoro powyższa opinia nie będzie dołączona do akt sprawy, to godnym rozważenia jest, by była ona zwracana pełnomocnikowi

ustanowionemu z urzędu po stwierdzeniu przez sąd administracyjny braku przesłanek do zastosowania art. 253a § 2 ppsa.

z wyrazami szacunku

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Arkadiusz Bereza