

USTAWA

z dnia 2017 r.

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 2016 r. poz. 718, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 28:

a) w § 2 skreśla się zdanie drugie,

b) po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. W zakresie określonym ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261) za:

1) organy administracji rządowej,

2) państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,

3) Skarb Państwa

– czynności w postępowaniu podejmuje Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej.”;

2) w art. 175:

a) w § 1 wyrazy „§ 2 i 3” zastępuje się wyrazami „§ 2–3”,

b) po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. Przepisu § 1 nie stosuje się także wtedy, gdy stroną postępowania jest Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także wówczas, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.”;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 846, 996, 1579, 1948, 2103 i 2261.

- 3) w art. 194 w § 4 wyrazy „§ 2 i 3” zastępuje się wyrazami „§ 2–3”;
- 4) uchyla się art. 287.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261), zwanej dalej „ustawą o Prokuraturii Generalnej”, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratura Generalna może przejąć zastępstwo w postępowaniach przed sądami administracyjnymi na uzasadniony wniosek organu administracji rządowej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub podmiotu reprezentującego Skarb Państwa. Przepisy art. 7 ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Zastępstwo wykonywane przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „Prokuratorią Generalną”, w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma zawsze charakter fakultatywny. W każdym przypadku wymaga to przejęcia zastępstwa, bez czego Prokuratura Generalna nie może podejmować czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Odpowiednie stosowanie art. 7 ust. 5 i 6 oznacza m.in., że stanowisko Prokuraturii Generalnej w przedmiocie przejęcia albo odmowy przejęcia zastępstwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wiążące. Prokuratura Generalna zawiadamia sąd administracyjny o przejęciu zastępstwa. Do zawiadomienia Prokuratura Generalna załącza jego odpisy dla stron lub uczestników postępowania.

Zgodnie z art. 10 ustawy o Prokuraturii Generalnej, Prokuratura Generalna może w określonym postępowaniu sądowoadministracyjnym przejąć zastępstwo na wniosek jednego z podmiotów:

- 1) organu administracji rządowej;
- 2) jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej;
- 3) podmiotu reprezentującego Skarb Państwa.

Przepis ten nie odpowiada zatem wprost, czyje zastępstwo może przejąć Prokuratura Generalna, czyli – posługując się terminologią ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 718, 846, 996, 1579, 1948, 2103 i 2261), zwanej dalej „p.p.s.a.” – za jakie podmioty występujące w postępowaniu administracyjnym Prokuratura Generalna może podejmować czynności.

Odpowiedź na to pytanie wymaga uwzględnienia art. 25 p.p.s.a. oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o Prokuraturii Generalnej. W oparciu o te przepisy można stwierdzić, że:

1) Prokuratoria Generalna może przejąć zastępstwo organów administracji rządowej, które – jako mieszczące się w kategorii organów administracji publicznej – mają zdolność sądową na podstawie art. 25 § 1 p.p.s.a.;

2) użyte w art. 10 ustawy o Prokuratorii Generalnej pojęcie „jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej” obejmuje wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 4 tej ustawy „państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”. Mają one zdolność sądową na podstawie art. 25 § 2 p.p.s.a. Oznacza to, że – w razie przejęcia zastępstwa – Prokuratoria Generalna może w postępowaniu sądownoadministracyjnym podejmować czynności za państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;

3) zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o Prokuratorii Generalnej, Prokuratoria Generalna może przed sądami administracyjnymi podejmować czynności także za Skarb Państwa (na wniosek wskazanego w art. 10 tej ustawy podmiotu reprezentującego Skarb Państwa).

W związku z wejściem w życie ustawy o Prokuratorii Generalnej, z dniem 1 stycznia 2017 r. zmianie uległy przepisy p.p.s.a., w szczególności art. 28 oraz art. 175 p.p.s.a. Zmiany te wymagają jednak uzupełnienia.

W art. 28 p.p.s.a. – poprzez dodanie z dniem 1 stycznia 2017 r. zdania drugiego w § 2 – uwzględnione zostało, że Prokuratoria Generalna w postępowaniu sądownoadministracyjnym może podejmować czynności za Skarb Państwa. Nie zostało jednak uwzględnione, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 10 ustawy o Prokuratorii Generalnej, Prokuratoria Generalna może przed sądami administracyjnymi podejmować czynności także za organy administracji rządowej oraz za państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ma to zostać obecnie uwzględnione w projektowanym art. 28 § 3 p.p.s.a. Zmiana polegająca na skreśleniu zdania drugiego w art. 28 w § 2 ma charakter redakcyjny i polega na przeniesieniu dotychczasowej treści zdania drugiego do projektowanego § 3 w art. 28 p.p.s.a.

W art. 175 p.p.s.a., z dniem 1 stycznia 2017 r., znowelizowany został § 2 – poprzez wskazanie, że wynikający z § 1 przymus adwokacko-radcowski dotyczący sporządzenia skargi kasacyjnej nie ma zastosowania w sprawie, w której radca Prokuratorii Generalnej jest stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem. Jednakże w ramach wykonywanego zastępstwa (obejmującego także czynności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi) radca Prokuratorii Generalnej nie działa na podstawie pełnomocnictwa, lecz umocowania ustawowego, wynikającego z art. 33 ust. 1 ustawy o Prokuratorii Generalnej. Zatem w celu

uniknięcia wątpliwości proponuje się dodanie w art. 175 nowego § 2a (w konsekwencji również redakcyjne uzupełnienie § 1 oraz art. 194 § 4). Z treści art. 175 § 2a p.p.s.a. ma wynikać wprost, że przepisu art. 175 § 1 (czyli wymogu sporządzenia skargi kasacyjnej przez adwokata lub radcę prawnego) nie stosuje się także wtedy, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną. Dzięki temu nie będzie wątpliwości, że wskazani w art. 33 ust. 1 ustawy o Prokuratorii Generalnej Prezes, wiceprezesi i radcowie Prokuratorii Generalnej – którzy podlegają skreśleniu z listy adwokatów (zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999 i 2261) lub zawieszeniu prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego (art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233, 1579 i 2261) – mogą sporządzać skargi kasacyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sprawach, w których zastępstwo zostało przejęte przez Prokuratorię Generalną.

Przymus adwokacko-radcowski nie miałby także zastosowania w sprawach, w których stroną, zgodnie z art. 32 p.p.s.a., jest Prezes Prokuratorii Generalnej jako organ wydający decyzje administracyjne. Możliwość taką wprost przewiduje art. 1 ust. 2 ustawy o Prokuratorii Generalnej. O tym, że radca (a także wiceprezes) Prokuratorii Generalnej może być pełnomocnikiem Prezesa Prokuratorii Generalnej (jako organu) przesądza art. 35 § 4 p.p.s.a., zgodnie z którym pełnomocnikiem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi, może być także funkcjonariusz lub pracownik kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej. Jak wynika z art. 50 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o Prokuratorii Generalnej, radcowie Prokuratorii Generalnej są pracownikami Urzędu Prokuratorii Generalnej, kierowanego przez Prezesa Prokuratorii Generalnej.

Uprawnienia tego nie będą mieli referendarze, którzy zgodnie z art. 77 ust. 2 pkt 1 ustawy o Prokuratorii Generalnej, mogą podejmować czynności przed sądami powszechnymi i polubownymi, nie zaś przed sądami administracyjnymi. Projektowany art. 175 § 2a p.p.s.a. ma być odpowiednikiem art. 87¹ § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, 1823, 1860, 1948, 2138, 2199, 2260 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 67, 85, 187 i 768), który wyłącza przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym i stanowi, że „przepisu § 1 nie stosuje się także

wtedy, gdy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa albo państwowej osoby prawnej jest wykonywane przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej”.

Projekt zakłada również uchylenie art. 287 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy sąd w orzeczeniu: 1) uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie, 2) stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. Przepis art. 287 p.p.s.a. w obecnym stanie prawnym jest reliktem unormowań opartych o uchylony przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1692) art. 160 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996, 1579 i 2138), zwanej dalej „k.p.a.”. Art. 287 p.p.s.a. uzupełniał przepis art. 160 k.p.a. przewidujący odpowiedzialność organów wydających wadliwą decyzję (inny akt administracyjny) i stanowił jego logiczne uzupełnienie. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw uchyliła przepis art. 160 k.p.a. i wprowadziła do Kodeksu cywilnego szerzej normujący zagadnienie odpowiedzialności za wydanie albo niewydanie decyzji administracyjnej art. 417¹ § 2. Zgodnie ze zdaniem pierwszym tego przepisu, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zmieniło to zasadniczo otoczenie prawne uchylanego przepisu.

Przepis art. 287 p.p.s.a. nie został wówczas dostosowany do regulacji kodeksowej, usunięto jedynie odesłanie do uchylonego art. 160 k.p.a. Nie usunęło to jednak występującej sprzeczności z regulacjami kodeksowymi, gdyż przepis ten wciąż wskazuje na możliwość uzyskania odszkodowania od organu wydającego wadliwy akt administracyjny. Natomiast Kodeks cywilny przewiduje odszkodowanie od właściwej osoby prawnej: Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa. Wprowadzony ustawą z dnia 27 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności za decyzje (inne akty) administracyjne, zatem przepis art. 287 p.p.s.a. można uznać za zbędny. Utrzymanie w mocy regulacji art. 287 p.p.s.a. stanowiło pierwotnie istotny problem dla orzecznictwa, gdyż sens utrzymania w mocy tego przepisu nie został dostatecznie wyjaśniony. W praktyce orzeczniczej ostatecznie ukształtował się pogląd odmawiający przepisowi art. 287 p.p.s.a. roli samodzielnej podstawy odpowiedzialności.

Usunięcie przepisu z porządku prawnego zapewni spójność systemu polskiego prawa cywilnego i doprowadzi do zwiększenia stopnia bezpieczeństwa prawnego dla poszkodowanych decyzjami i innymi aktami administracyjnymi.

Projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Projektowany termin wejścia w życie ustawy podyktowany jest potrzebą jak najszybszego usunięcia wątpliwości powstałych w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie powoduje skutków finansowych, społecznych i gospodarczych.

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.