



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA

---

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2009 r.

Druk nr 479 S

---

## SPRAWOZDANIE

### KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

### KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 479)**

Marszałek Senatu w dniu 4 marca 2009 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 20 kwietnia 2009 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawianiu projektu ustawy poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
(-) Stanisław Piotrowicz

projekt

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia**

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustaw 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 Leona Kieresa do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**USTAWA**

**z dnia**

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

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 18 dodaje się § 4 w brzmieniu:

"§ 4. Sędzia, który orzekał w postępowaniu sądowym w sprawie skargi na decyzję, nie może orzekać w postępowaniu sądowym dotyczącym tej samej sprawy po wznowieniu postępowania administracyjnego."

**Art. 2.**

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

---

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

## UZASADNIENIE

### **1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. (sygn. akt SK 6/07), stwierdzającego niezgodność art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym, z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 190, poz. 1171 (dzień publikacji wyroku – 24 października 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 8A, poz. 137.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 18 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 18 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określone zostały okoliczności, których wystąpienie stanowi podstawę do wyłączenia sędziego od orzekania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Do katalogu

okoliczności powodujących wyłączenie zaliczono m.in. sprawy, w których sędzia brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia (art. 18 § 1 pkt 6 ustawy).

W dotychczasowej praktyce sądowej dominowało nadawanie przesłance wyrażonej w art. 18 § 1 pkt 6 ustawy wykładni literalnej. W oparciu o ten przepis przyjmowano, że w postępowaniu sądowym toczącym się w związku ze skargą na decyzję administracyjną, sędzia biorący udział w wydaniu orzeczenia dotyczącego tej skargi nie może ponownie orzekać w drugiej instancji w sprawie odwołania wniesionego w związku z wydanym orzeczeniem. Uznawano natomiast, że zakresem normowania tego przepisu nie jest objęta sytuacja, w której sędzia wpierw orzeka w sprawie decyzji administracyjnej, a następnie orzeka co do skargi na decyzję wydaną po wznowieniu postępowania, odmawiającej uchylenia tej pierwszej decyzji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano wykładnię, zgodnie z którą w przypadku następujących po sobie kolejno postępowań - postępowania sądownoadministracyjnego w przedmiocie decyzji administracyjnej (postępowanie zwyczajne) oraz postępowania sądownoadministracyjnego w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego, mającego na celu uchylenie uprzednio wydanej decyzji (postępowanie nadzwyczajne) - nie występuje tożsamość sprawy. W następstwie powyższego sądy przyjmowały interpretację, w świetle której art. 18 § 1 pkt 6 ustawy nie wprowadzał obowiązku wyłączenia sędziego orzekającego co do skargi na decyzję wydaną w związku z wznowieniem postępowania, gdy uprzednio sędzia ten orzekał w przedmiocie wydania decyzji, której dotyczyło wznowienie postępowania.

W wyroku z dnia 14 października 2008 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalną sytuację, w której sędzia orzekający w przedmiocie decyzji administracyjnej orzeka następnie w sprawie skargi na decyzję wydaną po wznowieniu postępowania administracyjnego. Trybunał stwierdził, że w przypadku postępowania w sprawie ważności decyzji administracyjnej oraz w sprawie o wznowienie postępowania występuje tożsamość sprawy. Tożsamość ta występuje, pomimo że z punktu widzenia formalnego chodzi w tym przypadku o dwa odrębne postępowania - postępowanie zwyczajne i postępowanie nadzwyczajne. W rzeczywistości jednak postępowania te mają źródło w tym samym stanie faktycznym i prawnym; w obu sprawach dokonywana jest ocena tych samych okoliczności i dowodów, nierzadko także tych samych zarzutów. Stąd Trybunał przyjął, że w takim przypadku przedmiotem orzekania jest ta sama sprawa, a w związku z tym dopuszczenie orzekania w obu postępowaniach przez tego samego sędziego stanowi istotne zagrożenie dla bezstronności sędziego. Sędzia, orzekając drugi raz w tej samej sprawie, zazwyczaj będzie

czuł się związany wydanym przez siebie rozstrzygnięciem w pierwszym postępowaniu. Powoduje to niezgodność art. 18 § 1 pkt 6 ustawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się wprowadzenie do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dodatkowej przesłanki wyłączenia sędziego. Zgodnie z projektowaną zmianą sędzia winien podlegać wyłączeniu od orzekania w sprawie dotyczącej wznowienia postępowania administracyjnego, jeśli wcześniej brał udział w wydaniu orzeczenia dotyczącego decyzji, do której odnosiło się wznowienie postępowania.

Wymaga podkreślenia, że w sentencji wyroku z dnia 14 października 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że stanem niezgodnym z Konstytucją jest udział tego samego sędziego w orzekaniu w sprawie decyzji administracyjnej (decyzja wydana w postępowaniu zwykłym) oraz w sprawie decyzji wydanej po wznowieniu postępowania administracyjnego (art. 151 § 1 k.p.a.). W uzasadnieniu do tego wyroku Trybunał konstytucyjny podnosi, że zagrożenie bezstronności sędziego, prowadzące do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji polega w tym przypadku na tym, że orzekając w dwóch formalnie odrębnych postępowaniach (postępowanie zwyczajne i postępowanie nadzwyczajne) przedmiotem kontroli w tych sprawach są te same okoliczności i dowody, a nierzadko również ma miejsce konieczność ustosunkowania się do tych samych zarzutów. W tym kontekście należy jednakże zwrócić uwagę, że kontrola tych samych okoliczności i dowodów ma miejsce zarówno w sytuacji, gdy po wznowieniu postępowania organ odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej (art. 151 § 1 pkt 1) jak i w sytuacji, gdy organ odmawia wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.). Stąd przyjęto, że dodatkowa przesłanka powodująca wyłączenie sędziego powinna obejmować również sytuację, gdy sędzia orzeka w sprawie skargi na decyzję o odmowie wznowienia postępowania, to zaś stanowi ujęcie nieco szersze, niż wynikające z literalnego brzmienia sentencji wyroku.

Proponuje się, aby nowy przepis zostać wprowadzony poprzez uzupełnienie art. 18 o § 4. W sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał wprawdzie, że niekonstytucyjnością dotknięty jest art. 18 § 1 pkt 6. Systematyka art. 18 wskazuje jednak wyraźnie, że § 1 tego

artykułu obejmuje jedynie sytuacje, w których przedmiotem orzeczenia jest decyzja administracyjna, natomiast paragrafem tym nie jest objęte postępowanie sądowe, które toczy się po wydaniu prawomocnego orzeczenia w sprawie tej decyzji. Świadczy o tym treść § 3, którego przedmiot regulacji stanowi nakaz wyłączenia sędziego w postępowaniu sądowym toczącym się po wydaniu prawomocnego orzeczenia w sprawie decyzji. Przedmiotem projektowanej zmiany jest postępowanie sądowe toczące się po wydaniu prawomocnego orzeczenia w sprawie decyzji, stąd adekwatnym jest dodanie do art. 18 dodatkowego paragrafu, a nie dokonywanie zmian w ramach § 1.

#### **4. Konsultacje**

W trybie konsultacji stanowisko do projektu ustawy przedstawili Minister Sprawiedliwości oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Organy te nie złożyły uwag do projektu.

#### **5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

#### **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU

*Mikołaj Dowgiałewicz*

Min.MD/752/09/DP/ma

Warszawa, dnia 25 marca 2009 r.

**Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 479)*, wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.), w związku z art. 60 ust. 3 pkt 1 ust. 5 Regulaminu Senatu przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgiałewicza

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W związku z *projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk senacki nr 479; pismo z dnia 24.03.2009 r., nr BPS/KU-034/479/1/09), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

**Przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.**

*Z poważaniem,*

Z p. SEKRETARZA  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
POLSKIEGO SEKRETARZA STANU  
  
Maciej Szpanar

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....