

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



**WYDZIAŁ OPINII
PRAWNYCH**

Listopad 2001

**Opinie Biura Studiów i Ekspertyz
do wybranych projektów ustaw
rozpatrywanych na 6 posiedzeniu
Sejmu; 28 i 29 listopada 2001 r.**

**Materiały
i Dokumenty**

Nr 320

**Informacja o prezydenckich projektach ustaw:
o ustroju sądów administracyjnych
(Druk Sejmowy nr 18)
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(Druk Sejmowy nr 19)**

**Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(Druk Sejmowy nr 20)**

I. Wprowadzenie

Przedłożone projekty mają na celu wykonanie art. 236 ust. 2 Konstytucji, który wyznaczył 5 lat na uchwalenie ustaw wprowadzających dwuinstancyjne postępowanie przed sądami administracyjnymi (zob. art. 236 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji). Termin ten upływa 17 października 2002 roku.

II. Ustrój sądów administracyjnych

Projekt ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych przewiduje utworzenie sądów dla jednego lub większej liczby województw jako sądów pierwszej instancji oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) jako sądu sprawującego nadzór nad działalnością sądów administracyjnych I instancji i z tego tytułu między innymi rozpoznającego środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmującego uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz jako sądu właściwego w innych sprawach przekazanych mu odrębnymi ustawami.

Sądy administracyjne pierwszej instancji byłyby tworzone na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP. Ich ustrój byłby zbliżony do ustroju sądu apelacyjnego. W każdym sądzie organem stanowiącym i opiniodawczym byłoby zgromadzenie ogólne sędziów i kolegium sądu. Do kompetencji stanowiących zgromadzenia ogólnego sędziów należałoby między innymi przedstawianie Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów oraz wybór członków kolegium sądu. Podstawowym uprawnieniem stanowiącym kolegium sądu byłoby ustalanie podziału czynności w sądzie oraz określanie szczegółowych zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom.

Prezesa i wiceprezesów sądu pierwszej instancji ma powoływać i odwoływać prezes NSA spośród sędziów sądu administracyjnego pierwszej instancji bądź spośród sędziów NSA, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu administracyjnego i Kolegium NSA, chyba że zgromadzenie ogólne sędziów wyrazi sprzeciw. Prezes kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz. W zakresie tzw. administracji sądowej jest on podległy prezesowi NSA.

Sąd pierwszej instancji dzieli się na wydziały, które tworzy i znosi prezes NSA. Prezes NSA określa także liczbę sędziów i wiceprezesów w sądzie pierwszej instancji. Projekt ustawy przewiduje zatrudnienie w sądach pierwszej instancji także referendarzy sądowych. Mają być oni wyposażeni w kompetencje do samodzielnego podejmowania czynności w postępowaniu mediacyjnym oraz w postępowaniu o przyznanie prawa pomocy (zwolnienia od kosztów i ustanowienia zastępstwa adwokata albo radcy prawnego). Celem tych przepisów jest stworzenie warunków do szybkiego załatwiania tych spraw przez wyspecjalizowanych pracowników sądowych i odciążenie sędziów od wykonywania tych czynności.

Ustrój zreformowanego NSA będzie podobny do ustroju obecnego NSA. Na jego czele ma stać prezes, powoływany i odwoływany przez Prezydenta RP w trybie określonym w Konstytucji. Według projektu ma on jednak odpowiadać za organizację i funkcjonowanie nie tylko NSA, lecz także wszystkich pozostałych sądów administracyjnych. Z tego powodu projekt powierza mu takie uprawnienia w zakresie tzw. administracji sądowej, które ma obecnie minister sprawiedliwości wobec sądów powszechnych. NSA ma dzielić się na trzy izby: finansową, gospodarczą i ogólnoadministracyjną. Izbami mają kierować wiceprezesi wyznaczeni przez prezesa NSA. W NSA ma ponadto działać Biuro Orzecznictwa oraz Kancelaria Prezesa NSA, jako jego aparat obsługi. W zreformowanym NSA ma istnieć także zgromadzenie ogólne sędziów oraz kolegium sądu. Ich zadania są podobne do zadań zgromadzenia i kolegium działających na podstawie ustawy z 1995 roku .

Na uwagę zasługują nadto przepisy dotyczące gospodarki finansowej sądów administracyjnych. Projekt wyraźnie proponuje autonomię budżetową NSA oraz pozostałych sądów administracyjnych. W art. 14 ust. 1 stanowi, iż projekt wydatków i dochodów NSA i sądów administracyjnych pierwszej instancji, w brzmieniu ustalonym przez prezesa NSA, Minister Finansów włącza do projektu budżetu państwa, a w ust. 2, iż w zakresie wykonania budżetu sądów administracyjnych prezesowi NSA przysługują uprawnienia Ministra Finansów. Projekt przewiduje też tworzenie w sądach administracyjnych środków specjalnych przeznaczonych na opłacenie wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych ustanowionych w postępowaniu przed sądem administracyjnym na zasadach prawa pomocy.

Koszty wprowadzenia nowego modelu sądownictwa administracyjnego są podane w uzasadnieniu do projektu ustawy. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę o postępowaniu administracyjnym przed sądami administracyjnymi.

Do projektu ustawy dołączono stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego.

III. Postępowanie przed sądami administracyjnymi

Projektowane postępowanie ma zapewnić wysoki standard ochrony uczestników postępowania, a także sprawne i szybkie rozpoznawanie spraw. Tym samym wychodzi ono na przeciw zaleceniom Komitetu Ministrów Rady Europy oraz Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach.

Również i ten projekt stanowi wykonanie art. 236 ust. 2 Konstytucji, zobowiązujący Sejm do dostosowania, w ciągu 5 lat od wejścia w życie Konstytucji, postępowania przed sądami administracyjnymi do przyjętej w art. 176 zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Projektowana ustawa składa się z 12 działów, w których między innymi zawarte są przepisy dotyczące:

- przedmiotu postępowania i zasad ogólnych,
- stron postępowania,
- środków odwoławczych,
- kosztów postępowania,
- uchwał NSA,
- wznowienia postępowania,
- rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi,
- wykonywania orzeczeń sądowych,
- postępowania w obrocie zagranicznym.

Według projektu przedmiotem postępowania są sprawy z zakresu kontroli administracji publicznej oraz inne sprawy przekazane sądom administracyjnym na mocy odrębnych ustaw.

Projekt rozszerza nieco zakres działania sądów, przekazując do ich właściwości także sprawy, które obecnie są wyłączone z właściwości NSA. Idzie tu o sprawy dyscyplinarne, ze stosunków służbowych, gdy wynika to z przepisów szczególnych, zwolnienia ze służby funkcjonariusza UOP oraz wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemców granicy państwa, zgody na ich wydalenie, zezwoleń dla cudzoziemców na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalenia z Polski, a także spraw należących do Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym RP.

Stroną w postępowaniu przed sądami jest skarżący oraz organ, który wydał zaskarżoną decyzję lub postanowienie, inny akt, dokonał czynności itp. względnie powinien to zrobić, a tego nie uczynił. Na prawach strony występuje uczestnik postępowania administracyjnego, którego dotyczy skarga, jeżeli wynik postępowania administracyjnego dotyczy jego interesu prawnego.

Istotne zmiany wprowadzono do przepisów regulujących tryb wnoszenia skarg i wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności. Między innymi projekt powraca do rozwiązania, obowiązującego przed wejściem w życie dotychczasowej ustawy o NSA, według którego skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi.

Gdy idzie o wykonalność zaskarżonych aktów lub czynności, projekt dopuszcza możliwość wstrzymania ich wykonania przez organ, którego akt lub czynność została zaskarżona, i to wstrzymania wykonania w całości lub części.

W celu zapobieżenia przewlekłości postępowania projekt wprowadza tzw. postępowanie mediacyjne i uproszczone (art. 119 – 120 omawianego projektu). Postępowanie mediacyjne ma polegać na możliwości dodatkowego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, co może pociągnąć za sobą zmianę stanowiska organu, a w konsekwencji także zmianę zaskarżonego aktu lub czynności itp. Postępowanie uproszczone, w odróżnieniu od postępowania mediacyjnego, byłoby merytorycznym rozpoznaniem skargi przez sąd, gdy zaskarżona decyzja lub postanowienie dotknięte są wadą nieważności lub wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania, a także, gdy strona wniesie o rozpoznanie skargi w tym trybie, a strona przeciwna nie zgłosi veta.

Do nowych rozwiązań należy możliwość zawieszenia postępowania w razie wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dzięki temu będzie można uniknąć późniejszego wznowiania postępowania przed sądem administracyjnym.

Do nowych rozwiązań należy także odstąpienie od sporządzenia z urzędu uzasadnienia wyroku oddalającego skargę. Oddalenie skargi oznacza bowiem w istocie przyznanie racji organowi wydającemu zaskarżony akt.

Środkami odwoławczymi od orzeczeń sądu pierwszej instancji są kasacja i zażalenie. Kasacja przysługuje od wyroków i postanowień kończących postępowanie w pierwszej instancji, zaś zażalenie składa się na postanowienie w przypadkach wskazanych w ustawie. Podstawy kasacji są zbliżone do podstaw kasacji w postępowaniu cywilnym.

Projekt przewiduje sporządzanie kasacji przez adwokata lub radcę prawnego. Za takim rozwiązaniem ma przemawiać dwuinstancyjność nowego postępowania oraz wprowadzenie prawa do pomocy.

Projekt przewiduje nadto wznowienie postępowania na żądanie strony w przypadkach określonych w ustawie oraz unieważnianie prawomocnych orzeczeń na wniosek prezesa NSA, jeżeli osoba lub przedmiot nie podlegały orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania.

Jednolitość orzecznictwa sądowego miałyby zapewnić dwojakiego rodzaju uchwały NSA:

- mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowane na wniosek prezesa NSA,
- zawierające rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, podejmowane z inicjatywy składów orzekających NSA.

Przepisy regulujące postępowanie związane z obrotem zagranicznym mają charakter porządkowy.

Skutki finansowe są określone w uzasadnieniu do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Do projektu dołączono stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego.

IV. Przepisy wprowadzające

Projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa terminy i sposób wejścia w życie wymienionych wyżej ustaw.

Projekt przyjmuje, że ustawy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2002 roku. Z tym dniem utraci moc ustawa z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Z dniem 1 stycznia 2002 r. ma wejść w życie także omawiana ustawa, z wyjątkiem przepisów wymienionych w art. 77, które mają wejść w życie z upływem 14 dni po ich ogłoszeniu. Idzie tu między innymi o przepis, który nakłada na ministra właściwego w sprawach administracji publicznej obowiązek oddania w trwały zarząd nieruchomości na potrzeby sądu administracyjnego pierwszej instancji w Warszawie, nie później niż na 6 miesięcy przed rozpoczęciem działalności przez ten sąd. Jak nie trudno zauważyć, aby przepis ten był realny, odpowiednia ustawa musiałaby zostać ogłoszona nie później niż 16 maja 2001 roku (!). Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku art. 61, który nakłada na Krajową Radę Sądownictwa obowiązek przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji “nie później niż na trzy miesiące przed rozpoczęciem działalności przez te sądy”. I ten termin jest nierealny. Tak samo jest w przypadku kilku innych przepisów przejściowych.

Projekt ponadto zawiera przepisy zmieniające obowiązujące ustawy, dostosowując je do przedłożonych projektów ustaw. Są wśród tych ustaw także obszerne kodyfikacje i ważne ustawy, np. Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania cywilnego, ustawa o adwokaturze, ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych.

W projekcie przyjęto, że nowe sądy administracyjne pierwszej instancji powstaną w tych miejscowościach, w których mają siedziby ośrodki zamiejscowe NSA oraz dodatkowo w Warszawie. Ponadto w dwóch sądach zostaną utworzone ośrodki zamiejscowe - w Olsztynie i Toruniu, względnie w Bydgoszczy. Razem w pierwszym etapie projekt przewiduje utworzenie 10 sądów administracyjnych pierwszej instancji oraz 2 ośrodków zamiejscowych. Docelowo ma powstać tyle sądów, ile jest województw.

Projekt zawiera też przepisy, w których między innymi rozstrzyga się, które sądy będą właściwe do rozpoznawania spraw, w których skargę wniesiono przed wejściem w życie ustawy, a postępowanie nie zostało ukończone, względnie o możliwości wniesienia kasacji w sprawach zakończonych prawomocnymi orzeczeniami NSA przed wejściem w życie nowej ustawy.

W projekcie przyjmuje się, że wejście w życie ustawy pociągnie za sobą dodatkowe wydatki z budżetu państwa w wysokości 304 500 000 zł. Na kwotę te składają się głównie wydatki na:

- zatrudnienie 236 sędziów sądów pierwszej instancji oraz dodatkowo 472 pracowników administracyjnych i obsługi.
- wydatki pozapłacowe na funkcjonowanie sądów
- adaptowanie dwóch obiektów na potrzeby nowotworzonych sądów w Warszawie i Olsztynie.

Do projektu dołączono stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego.

Opracował: Jacek Lang

**Informacja o poselskich projektach ustaw:
o ustroju sądów administracyjnych
(Druk Sejmowy nr 77)
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(Druk Sejmowy nr 78)
Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyj-
nych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(Druk Sejmowy nr 79)**

Klub parlamentarny Platforma Obywatelska także przygotował trzy oddzielne projektu ustaw poświęcone tym samym zagadnieniom i nadał im podobne tytuły.

Według ww. projektów, zwanych dalej poselskimi, sądy administracyjne mają mieć strukturę trzystopniową. Przewiduje się bowiem utworzenie sądów okręgowych, wojewódzkich i Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Sąd okręgowy obejmowałby obszar kilku powiatów, a sąd wojewódzki - obszar jednego województwa. Podstawowym zadaniem sądu okręgowego byłoby rozpatrywanie skarg na decyzje i postanowienia organów administracji publicznej, natomiast podstawowym zadaniem sądu wojewódzkiego – rozpatrywanie apelacji od orzeczeń sądów okręgowych. NSA byłby właściwy w sprawach kasacji - nadzwyczajnego środka zaskarżania orzeczeń wydanych przez sąd drugiej instancji.

Sądy okręgowe powstałyby w dużej mierze na bazie samorządowych kolegiów odwoławczych, po ich zlikwidowaniu. W sądach tych przewiduje się zatrudnienie tzw. referendarzy administracyjnych, z prawem załatwiania określonych spraw wymagających wiedzy specjalistycznej. Planuje się także wprowadzenie aplikacji sądowej, na wzór aplikacji w sądach powszechnych, w celu przygotowania własnej kadry sędziowskiej.

Zwierzchnictwo nad sądami proponuje się powierzyć Prezydentowi RP i ministrowi właściwemu w sprawach administracji publicznej. Ten ostatni miałby wobec sądów administracyjnych takie uprawnienia, jakie obecnie ma minister sprawiedliwości wobec sądów powszechnych

Projekty poselskie inaczej określają funkcje sądów administracyjnych. Według projektodawców sądy te wykonywałyby dwa odrębne zadania: wymiaru sprawiedliwości oraz kontroli administracji publicznej. Sprawując wymiar sprawiedliwości sądy administracyjne rozstrzygałyby spory administracyjne, natomiast wykonując kontrolę - dokonywałyby oceny działalności administracji publicznej z punktu widzenia zgodności z prawem.

Projekty poselskie ustalają inną datę wejścia w życie ww. ustaw. Ustawa o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi weszłyby w życie z dniem 1 lipca 2003 roku, z wyjątkiem przepisów zawierających upoważnienie dla Prezydenta RP oraz ministra właściwego w sprawach administracji publicznej do wydawania aktów wykonawczych, które weszłyby w życie w terminie 30 dni od ogłoszenia właściwej ustawy.

Projekty poselskie przewidują, iż w II połowie 2002 roku koszty wdrożenia ustaw wynosiłyby około 7,5 mln zł, a w 2003 roku około 24 mln zł.

Opracował: Jacek Lang

**Opinia prawna w sprawie projektu ustawy –
Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów
administracyjnych i ustawę o postępowaniu
przed sądami administracyjnymi
(Druk Sejmowy nr 20)**

1. Przedłożony projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Druk Sejmowy nr 20) – dalej cytowany jako “projekt” – w swoim założeniu ma na celu wypełnienie obowiązku konstytucyjnego z art. 236 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zgodnie z ww. przepisem: “ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 [mówiący, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne - uwaga autora opinii] w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.”

Aby wprowadzić w życie oraz uregulować kwestie przejściowe i dostosowujące ustaw głównych (ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) projektodawca zdecydował się przedstawić odrębną, samodzielną ustawę (tzw. ustawa wprowadzająca), której zadaniem jest przede wszystkim “przygotowanie gruntu” pod trwale obowiązujące wspomnianych ustaw głównych oraz unormowanie przekształceń instytucjonalnych, majątkowych i pracowniczych nowych sądów administracyjnych. Ze względu na rozległość dokonywanych zmian oraz ich kompleksowy charakter, wydaje się, iż zastosowana technika (ustawy wprowadzającej) jest w niniejszym przypadku ze wszech miar właściwa.

Projekt ustawy określa terminy wejścia w życie ustaw wprowadzających do polskiego systemu prawnego (rozdział I projektu), ustrój sądów administracyjnych (dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne) oraz procedurę, jaka będzie obowiązywała przed tymi sądami. Zawiera również propozycje nowelizacji wielu ustaw w celu dostosowania ich postanowień do nowego modelu sądownictwa administracyjnego.

2. Rozdział II projektu obejmuje szereg przepisów zmieniających obowiązujące ustawy. Zmiany te dokonane zostały w takim zakresie, w jakim było to konieczne z uwagi na projektowany ustrój sądów administracyjnych oraz tryb postępowania przed nimi (aczkolwiek w tym kontekście wątpliwości budzą art. 21 i art. 29 pkt 2 lit a) projektu, których zakres przedmiotowy wykracza, moim zdaniem, poza uzasadniony cel dostosowania prawa do nowego ustawodawstwa sądownictwa administracyjnego).

Należy zgodzić się z uzasadnieniem do projektu, iż w przeważającej części, nowelizowane przepisy dostosowują aktualne prawo do “nowego rozwiązania polegającego na tym, że sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej rozpoznają sądy administracyjne pierwszej instancji, zaś Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji”. Skutkiem tego jest zmiana właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) na rzecz sądów administracyjnych pierwszej instancji we wszystkich tych ustawach, które zawierały szczegółowe regulacje o zaskarżaniu określonych aktów do NSA (odzwierciedla to zastosowana w projekcie formuła: “wyrazy Naczelny Sąd Administracyjny zastępuje się wyrazami sąd administracyjny”). Taki charakter mają np.: art. 7 pkt 3, art. 10 pkt 1, art. 13 pkt 1, art. 16 lit a, art. 19 projektu.

3. Projekt nowelizuje Kodeks postępowania cywilnego (art. 5 projektu). Zmiana ta dotyczy postępowania w przypadku gdy organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznają się za niewłaściwe w sprawie dlatego, że właściwy jest sąd powszechny oraz procedury rozwiązywania ewentualnych sporów z tym związanych. Analogiczne uregulowania przewidziane zostały dla postępowania cywilnego, administracyjnego oraz postępowania przed sądami administracyjnymi (por. np. art. 58 ust. 4 i 5 oraz art. art. 286-290 projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz zmiany jakich opiniowany projekt dokonuje w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego - art. 4 pkt 5 projektu).

Z kolei w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) zmiany polegają na wprowadzeniu do składu KRS dwóch sędziów sądów administracyjnych (obecnie członkiem KRS jest jeden sędzia wybierany przez zgromadzenie ogólne sędziów NSA).

4. Wejście w życie projektowanych przepisów wprowadzających dwuinstancyjne postępowanie przed sądami administracyjnymi związane jest przede wszystkim z utworzeniem i podjęciem działalności przez sądy administracyjne pierwszej instancji. Zmiana pozycji ustrojowej NSA, jako sądu drugiej instancji, spowoduje zniesienie jego ośrodków zamiejscowych. W związku z tym, proponuje się, aby wszystkie ośrodki zamiejscowe NSA (w sumie 10 ośrodków plus jeden nowoutworzony w Warszawie) z dniem 1 stycznia 2002 r., przekształcone zostały w sądy administracyjne pierwszej instancji (art. 58 projektu).

Przepis art. 60 projektu stanowi, iż ww. sądy pierwszej instancji wstępują we wszystkie stosunki prawne (po ośrodkach zamiejscowych NSA) związane z nieruchomościami, lokalami, środkami finansowymi i mieniem. Projekt przewiduje również powołanie specjalnych pełnomocników, którzy będą odpowiedzialni za proces reorganizacji oraz wdrożenia nowej struktury sądów administracyjnych (art. 59 projektu).

Sprawy pracownicze w likwidowanych ośrodkach zamiejscowych NSA, w samym NSA oraz w tworzonych sądach pierwszej instancji normuje art. 63-65 projektu. Przepisy te przewidują znaczną reorganizację zatrudnienia.

Pozostałe przepisy projektu określają tryb postępowania przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji i NSA w przypadku spraw będących "w toku" oraz zasady delegowania sędziów sądów administracyjnych na określony czas do pracy w innych sądach (w tzw. okresie przejściowym).

5. Zasadnicze wątpliwości prawne budzą dwa konkretne rozwiązania projektu:

Po pierwsze, wydaje się, iż termin *vacatio legis* (art. 77 projektu) może okazać się zbyt krótki, z uwagi na "sztywno" określony termin wejścia w życie ustawy w projekcie (1 stycznia 2002 r.), szczególnie, że rzecz dotyczy skomplikowanych i czasochłonnych przekształceń instytucjonalnych, na bardzo szeroką skalę. Biorąc pod uwagę, iż w chwili pisania niniejszej opinii pozostało już niecałe dwa miesiące do wejścia w życie ustawy, a projekt jest dopiero w pierwszym czytaniu w Wysokiej Izbie, prawdopodobnie zasadna byłaby odpowiednia zmiana art. 77 projektu.

Po drugie, art. 29 ust. 1 jest niezgodny z Konstytucją i to przynajmniej z dwóch powodów. Mianowicie, jako upoważnienie do wydania rozporządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinien on posiadać wytyczne dotyczące treści przeszłego aktu wykonawczego. Niepoprawne jest również udzielenie kompetencji do "władczego" współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia podmiotowi nie mającemu prawa do stanowienia aktów wykonawczych do ustawy (Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych). Zwrot "wydaje rozporządzenie na wniosek", ma bowiem taki skutek prawny, iż bez czynności inicjującej Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Prezes Rady Ministrów w ogóle nie będzie mógł wydać rozporządzenia.

Sporządził: Piotr Radzewicz

Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne (Druk Sejmowy nr 76)

W dniu 18 lipca 2001 r. uchwalona została nowa ustawa Prawo wodne, która zastąpiła ustawę z 1974 roku. Konieczność opracowania nowego Prawa wodnego była postulowana w Polsce od dawna. Z argumentów przemawiających za jej uchwaleniem najczęściej wymieniano: głębokie zaniedbania występujące w gospodarce wodnej, zmiany prawnoustrojowe jakie dokonały się w naszym kraju po roku 1989 i w związku z tym konieczność dostosowania gospodarki wodnej do gospodarki rynkowej i zasad zrównoważonego rozwoju, potrzeba zmian w zakresie zarządzania gospodarką wodną, jak również potrzeby wynikające z przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Prace legislacyjne nad nowym prawem wodnym trwały od 1990 roku. W trakcie tych prac weszła w życie ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy Prawo wodne. Ustawa ta, jakkolwiek usunęła niektóre nieprawidłowości występujące w poprzedniej wersji ustawy, nie rozwiązała jednak wszystkich problemów występujących w gospodarce wodnej. Ostatecznie prace nad nowym prawem wodnym zakończyły się w lipcu 2001 r. Nowa ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. (z wyjątkiem art. 2 ust. 3, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.).

Zaledwie cztery miesiące po uchwaleniu ustawy Prawo wodne do Sejmu RP wpłynął projekt ustawy o zmianie tej ustawy (Druk Sejmowy nr 76). Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, głównym powodem dokonania zmian w tak niedawno uchwalonej ustawie jest trudna sytuacja finansów państwa. Po pierwsze, wskazano na brak środków finansowych na utworzenie urzędu Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, który w myśl nowego Prawa wodnego miał być centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami. Projektodawcy ustawy proponują, w związku z powyższym, przesunięcie terminu wejścia w życie przepisu stanowiącego o utworzeniu urzędu Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na dzień 1 stycznia 2004 r. Do tego czasu za wykonanie zadań i kompetencji Prezesa Krajowej Rady Gospodarki Wodnej odpowiedzialny będzie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. Jednocześnie opóźnione zostanie przejście pracowników zatrudnionych w Biurze Gospodarki Wodnej do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

W związku z powierzeniem zadań i kompetencji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, konieczne było również przekazanie dochodów z należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych, urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz opłat za oddanie w wieczyste użytkowanie obwodów rybackich i za oddanie w wieczyste użytkowanie gruntów pod wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa - jako dochodów środka specjalnego - ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej. W myśl nowego Prawa wodnego powyższe należności i opłaty przeznaczone zostaną na utrzymanie katastru wodnego, opracowanie planów gospodarowania wodami oraz na odbudowę ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą gospodarkę wodną.

Jakkolwiek należy się zgodzić, że w obecnej trudnej sytuacji finansów publicznych, konieczne jest szukanie oszczędności dla budżetu państwa, jednak trzeba stwierdzić, że gospodarka wodna jest jednym z najbardziej zaniedbanych sektorów gospodarki narodowej. Występujące głębokie zaniedbania w tej dziedzinie, niezadowalający stan czystości wód, występujące okresowo niedobory wodne w niektórych regionach Polski oraz stan infrastruktury wodnej zniszczonej podczas dwóch ostatnich powodzi to tylko niektóre problemy, które wymagają jak najszybszych działań. Z tego też względu konieczne jest jak najszybsze wdrożenie przepisów nowego Prawa wodnego, a zwłaszcza przepisów dotyczących zarządzania wodami. Stworzenie właściwego zarządzania gospodarką wodną jest zadaniem priorytetowym. Warto

też dodać, że w przypadku wejścia Polski do Unii Europejskiej planowanego na 1 stycznia 2004 r. termin utworzenia Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej przewidziany w projekcie ustawy na 2004 r. jest terminem ostatecznym i nie powinien być już przesuwany. Wymaga tego uchwalona w 2000 r. nowa ramowa dyrektywa wodna, a mianowicie: do końca 2003 r. kraje członkowskie winny zidentyfikować kompetentne władze w zakresie zarządzania gospodarką wodną i następnie do dnia 22 czerwca 2004 r. przesłać Komisji Europejskiej ich wykaz.

Z nowej ustawy Prawo wodne wyłączone zostały przepisy dotyczące problematyki prowadzenia akcji ratunkowej w czasie wystąpienia klęski powodzi oraz funkcjonowania komitetów przeciwpowodziowych. Zagadnienia te miały być uregulowane w ustawie o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym uchwalonej w dniu 26 lipca 2001 r. Tymczasem wpłynął wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie tej ustawy. Może to oznaczać, że ustawa ta nie wejdzie w życie - tak jak było to planowane - 1 stycznia 2002 r., co w konsekwencji spowoduje, że brak będzie regulacji w tym zakresie.

W związku z powyższym proponuje się, aby do czasu wejścia przepisów o stanie klęski żywiołowej stosować przepisy, jakie obowiązywały w uchylonej ustawie z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne. Jest to niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej, aby powoływać się w ustawie na przepisy ustawy nie obowiązującej, czyli na przepisy, które nie istnieją. Zasadne byłoby w tym przypadku - skoro zachodzi taka konieczność - przeniesienie przepisów z uchylonej ustawy z roku 1974 do projektu ustawy z klauzulą o ich uchyleniu po wejściu w życie odpowiednich przepisów.

Kolejną zmianą, jaką proponuje projekt ustawy, jest skreślenie przepisu stanowiącego, że koszty osłony meteorologicznej lotnictwa cywilnego są pokrywane ze środków będących w dyspozycji odpowiednich dysponentów części budżetu państwa. Zmiana ta podyktowana jest również trudną sytuacją budżetu państwa. Proponuje się zatem, aby koszty te ponosili faktyczni użytkownicy polskiej przestrzeni powietrznej oraz ci, którzy z tego tytułu pobierają opłaty. Oznaczać to będzie, że obowiązek ponoszenia tych opłat będzie w dalszym ciągu spoczywał na Przedsiębiorstwie Państwowym "Porty Lotnicze", które opłaty te będzie pobierać od przewoźników. Według szacunków IMGW może to przynieść oszczędności dla budżetu państwa w wysokości ok. 11,2 mln zł. Nie zgłasza się uwag odnośnie tej propozycji zmiany.

Podsumowanie

Z uwagi na sytuację finansów państwa w zasadzie trudno polemizować z projektodawcami na temat konieczności przesunięcia terminu utworzenia urzędu Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Jednak głębokie zaniedbania występujące w dziedzinie gospodarki wodnej wymagają jak najszybszych działań, a opóźnienie utworzenia powyższego urzędu na pewno przesunie w czasie usunięcie tych zaniedbań. Niedopuszczalne jest powoływanie się na przepisy uchylonej ustawy, co zostało zaproponowane w punkcie 4 projektu ustawy. Propozycja ta wymaga zmiany. Do pozostałych proponowanych zmian nie zgłasza się uwag.

Sporządziła: Elżbieta Berkowska

Informacja o prezydenckich projektach ustaw:

o ustroju sądów administracyjnych

(Druk Sejmowy nr 18)

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Druk Sejmowy nr 19)

Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Druk Sejmowy nr 20)

Informacja o poselskich projektach ustaw:

o ustroju sądów administracyjnych

(Druk Sejmowy nr)

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Druk Sejmowy nr)

Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Druk Sejmowy nr)

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Druk Sejmowy nr 20)

Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne

(Druk Sejmowy nr 76)