



P.O. PREZESA  
PROKURATORII GENERALNEJ  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
*Marek Miller*

KR-51-620/18/FST  
W ~~3001~~/18

Warszawa, dnia 8 listopada 2018 r.

Pan  
Dariusz Salomończyk  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 16.10.2018r., znak: GMS-WP-173-269/18, dotyczące zaopiniowania rządowego **projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**, w załączeniu przekazuję opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

**WYDZIAŁ PREZYDIALNY**

L.dz. ....  
Data wpływu ..... **9. 11. 2018**

p.o. PREZESA  
Prokuratorii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Marek Miller*

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

**Opinia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed  
sądami administracyjnym**

Celem niniejszego projektu jest dostosowanie polskiego porządku prawnego w związku z procedurą z naruszenia nr 2012/2240 toczącej się na podstawie art. 258 TFUE i dotyczącej obowiązku zapewnienia prawa do odwołania do sądu od decyzji o odmowie wydania/unieważnienia/cofnięcia wizy na podstawie art. 32 ust. 3, art. 34 ust. 7 i art. 35 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (dalej: „Kodeks wizowy”), gdzie w ramach ww. procedury Komisja Europejska (dalej: „Komisja”) zarzuciła RP naruszenie art. 19 ust. 1 Traktatu o UE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, wystosowując w dniu 21 lutego 2013 r. do RP wezwanie do usunięcia uchybienia (pismo nr SG (2013) D/2333) polegającym na tym, że postępowanie odwoławcze, o którym mowa w Kodeksie wizowym, powinno przewidywać dostęp do sądu oraz w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 13 grudnia 2017r w sprawie C-403/16 *Soufiane El Hassani*, w którym ten ostatni w sentencji wyroku wskazał, iż artykuł 32 ust. 3 Kodeksu wizowego w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności zaistniała konieczność dostosowania polskiego prawa.

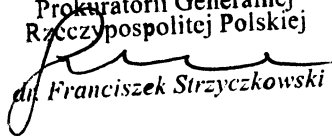
Ze względu na powyższe projektowaną ustawą o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „Projekt ustawy”) w art. 1 wprowadza się zmianę polegającą na rozszerzeniu kognicji sądów administracyjnych o sprawy wiz o których mowa w art. 2 pkt. 2-5 Kodeksu wizowego oraz wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej w rozumieniu art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 14 lipca o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz.

900 oraz z 2018r. poz. 650). Nadto, dokonując zmiany brzmienia art. 13 przez dodanie § 2a (art. 1 pkt. 2 projektu ustawy), projekt ustawy wprowadza właściwość miejscową wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania skargi na działalność konsula, którym jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych, co jest rozwiązaniem spełniającym wymogi orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-403/16 *Soufiane El Hassani* stwierdzającego konieczność zagwarantowania środka odwoławczego do sądu w sprawach odmowy wydania wizy o której mowa w art. 32 ust.3 Kodeksu wizowego.

Wątpliwości może natomiast budzić treść art. 1 pkt. 5 Projektu ustawy ustanawiający 60-dniowym termin na przekazanie sądowi skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. W tym kontekście należy podkreślić, iż podejmowanie przez administrację działań we właściwym czasie jest wymogiem określonym m.in. na gruncie zarówno porządku prawnego Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wskazanym w art. 7 Zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji, zgodnie z którym organy publiczne wykonują swoje obowiązki we właściwym czasie jak i prawa Unii Europejskiej gdzie zgodnie z postanowieniem art. 17 ust. 1 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji rolą urzędnika jest zapewnienie terminowego załatwiania sprawy, niezwłocznie i w żadnym razie nie później niż dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia. Dodatkowo, obowiązek rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jest elementem zasady dobrej administracji jako ogólnej zasady wywodzącej się z idei państwa prawnego, wspólnej dla tradycji państw członkowskich Unii Europejskiej, potwierdzonej w art. 41 Karty Praw Podstawowych. Rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie jest zatem jedną z gwarancji składających się na zasadę dobrej administracji. Rzecz prosta, iż obowiązek rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie należący do ogólnych zasad prawa UE ma zastosowanie wówczas gdy termin nie został wyraźnie określony w akcie prawnym. W przypadku omawianego projektu zmiany ustawy nie chodzi jednak o przypadek nieokreślenia terminu w akcie prawnym lecz o określenie terminu w akcie prawnym, które stanowi odstępstwo od ogólnie obowiązujących terminów załatwiania spraw przez organy administracji.

Przewidziany w projekcie ustawy 60-dniowy termin przekazania skargi sądowi może budzić wątpliwości z uwagi na to, że nie jest to czynność podejmowana w ramach rozbudowanego postępowania wyjaśniającego.

Z drugiej jednak strony można uznać, iż uzasadnieniem 60-dniowego terminu przekazania skargi sądowi przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, odbiegającego od ogólnych terminów załatwiania sprawy przez jego wydłużenie, jest specyfika tego postępowania. Wydłużenie terminu, jeśli jest uzasadnione specyfiką sprawy, nie narusza standardów obowiązku działania administracji we właściwym czasie. Rozwiązanie takie podyktowane jest przede wszystkim względami praktycznymi, które wynikają ze stopnia skomplikowania postępowań dotyczących wniosków wizowych, które toczą się poza granicami RP oraz trudnościami w przekazywaniu akt spraw przez właściwy organ (Minister Spraw Zagranicznych) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, które ten pierwszy otrzymuje w drodze poczty dyplomatycznej. Kształt regulacji uwzględnia zatem obciążenia regulacyjne właściwych organów (konsulów, Ministra Spraw Zagranicznych oraz sędziów sądów administracyjnych) wynikających z wejścia w życie ustawy. Rozwiązanie to przesądza o realności środka odwoławczego nieograniczonego zawężonymi ramami czasowymi, jednocześnie nie skutkując negatywnie na pozycję prawną i faktyczną osoby zainteresowanej otrzymaniem wizy. Inne rozwiązanie poza skróceniem 60-dniowego terminu np. poprzez przyznanie właściwemu organowi przekazującemu skargę możliwości wystąpienia o przedłużenie terminu po upływnieniu 30 dni, o kolejne 30 dni wydaje się ryzykowne i może tylko skomplikować toczące się postępowanie.

R A D C A  
Prokuratury Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej  
  
dr Franciszek Strzyczkowski