

Warszawa, dnia 13 września 2021 r.

BAS-WAP-1652/21

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

**Opinia prawna**  
**dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-436/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 25**  
**czerwca 2015 r. Prawo konsularne**

**I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem wniesionej przez osobę fizyczną petycji nr BKSP-144-IX-436/21 jest propozycja wprowadzenia następujących zmian w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne<sup>1</sup>:

- 1) dodanie do art. 95 punktu 9 w brzmieniu „9) zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji”;
- 2) zastąpienie w art. 96 wyrazów „3-8” wyrazami „3-9”;
- 3) zastąpienie w art. 97 wyrazów „7 i 8” wyrazami „7-9”;
- 4) dodanie do art. 98 ustępu 3 w brzmieniu „3. W sytuacji określonej w art. 95 pkt 9 wniosek o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”.

Jak wskazuje autor petycji, celem proponowanych zmian jest umożliwienie wznowienia postępowania konsularnego także po wyroku TSUE, jak ma to miejsce w postępowaniu administracyjnym i podatkowym.

---

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 823 ze zm., dalej jako „Prawo konsularne”.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja dotyczy zmian legislacyjnych w polskim porządku prawnym. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>2</sup>.

## **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Artykuł 95 Prawa konsularnego zawiera zamknięty katalog przesłanek wznowienia postępowania przed konsulem. Jest on w swojej konstrukcji zbliżony do katalogów przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>) oraz podatkowego (art. 240 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>4</sup>).

Prawo konsularne wśród możliwych powodów, które muszą wystąpić aby wznowić postępowanie zakończone decyzją ostateczną nie wskazuje wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej „TSUE”). W obecnym stanie prawnym, takie orzeczenie jest jednakże przesłanką wznowienia postępowania administracyjnego i podatkowego. Zgodnie z art. 240 § 1 pkt 11 OP, w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli orzeczenie TSUE ma wpływ na treść wydanej decyzji. Wznowienie postępowania następuje wówczas tylko na żądanie strony wniesione w terminie miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 241 § 2 pkt

---

<sup>2</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej jako „k.p.a.”.

<sup>4</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, dalej jako „OP”.

2 OP). Zgodnie natomiast z art. 145aa k.p.a.<sup>5</sup> można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji, a skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Analogiczna regulacja znajduje się w art. 272 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup>.

W literaturze podnosi się, iż orzeczenie TSUE, aby uznać, że ma wpływ na decyzję w stopniu wymaganym przez komentowany przepis, powinno mieć walor orzeczenia precedensowego<sup>7</sup>. Wskazywane jest, że „należy rozumieć to w ten sposób, że podstawą wydania orzeczenia będzie powstanie takiej wadliwości rozstrzygnięcia, że uwzględnienie wykładni przedstawionej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymusza wydanie odmiennego rozstrzygnięcia. Tym samym, wpływ wyroku TS na decyzję zachodzi wówczas, gdy orzeczenie to oddziałuje na nią w sposób istotny”<sup>8</sup>. Ponadto, przedmiotowa podstawa wznowienia postępowania ma „charakter wyjątkowy i nie można jej wykorzystywać do usuwania takich wadliwości decyzji ostatecznych, które mogły być usunięte w ramach postępowania administracyjnego albo poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego”<sup>9</sup>.

Ponadto warto zaznaczyć, iż postępowanie przed konsulem jest postępowaniem odrębnym od postępowania administracyjnego, gdyż zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a. przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

## V. Wnioski

Wnioskodawca słusznie zauważył, iż katalog przesłanek wznowienia postępowania przed konsulem, w przeciwieństwie do postępowania administracyjnego

---

<sup>5</sup> Przepis ten został wprowadzony do k.p.a. na mocy art. 2 pkt 1 ustawy z 18 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 54).

<sup>6</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. P. Przybysz, *Komentarz do art. 145(aa) [w:] P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XIII, LEX 2021.*

<sup>8</sup> R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 145aa [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 7, Legalis 2021.*

<sup>9</sup> P. Przybysz, *op.cit.*

i postępowania podatkowego, nie przewiduje wznowienia ze względu na wydanie orzeczenia TSUE, które ma wpływ na treść decyzji. Należy jednakże zauważyć, iż autor petycji nie wskazał na żadne aktualne oraz występujące w praktyce problemy, które byłyby związane z obecnym stanem prawnym oraz nie podniósł żadnych argumentów przemawiających za koniecznością dokonania przedmiotowej zmiany wskazując jedynie, iż omawiana przesłanka wznowienia postępowania możliwa jest w postępowaniu administracyjnym i podatkowym. W petycji nie został wskazany również żaden rodzaj spraw załatwianych w postępowaniu przed konsulem, które potencjalnie powinny podlegać wznowieniu ze względu na wydanie orzeczenia TSUE.

Ponadto, jak podkreśla się w doktrynie, ustawa Prawo konsularne w dziale III „Postępowanie przed konsulem” reguluje wyczerpująco zasady i tryb tego postępowania<sup>10</sup>. W związku z powyższym, wszelkie zmiany dokonywane w modelu postępowania przed konsulem powinny być motywowane osiągnięciem konkretnych i jasno określonych celów, a nie koniecznością dostosowania tego postępowania do postępowania administracyjnego lub podatkowego.

Autor:

**Krzysztof Niewęglowski**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

*Deskryptory bazy REX:* petycja, postępowanie administracyjne, prawo konsularne,  
Weryfikacja: Adam Karczmarek

---

<sup>10</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 3 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2021.