Wystąpienie
Prezesa NSA na Zgromadzeniu Ogólnym sędziów NSA
w dniu 10 czerwca 2019 r.

Panie i Panowie Sędziowie, Dostojni Goście,

I. Zagadnienia ogólne.

Dzisiejsze Zgromadzenie Ogólne Sędziów poświęcone jest rozpatrzeniu przez Panie i Panów Sędziów NSA *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2018 roku* i przyjęciu kierunków działań na rok bieżący i lata następne.

Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne funkcjonuje w obecnej formie już od 15 lat i dzisiejsze spotkanie jest dobrą okazją do wymiany opinii i spostrzeżeń na temat jego działalności i wpływu, jako organu władzy sądowniczej, na kształtowanie demokratycznego państwa prawnego poprzez kontrolę zgodności z prawem działań administracji publicznej.

Miniony rok był trudny w zakresie stabilizacji obsad sędziowskich; w wojewódzkich sądach administracyjnych wystąpiła duża fluktuacja kadry – co, jak doskonale Państwo wiecie, wiąże się z wprowadzanymi głębokimi zmianami systemowymi polskiego sądownictwa. Przepisy wprowadzające nowy wiek przejścia sędziów w stan spoczynku dotyczyły 72 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, z których 34 sędziów skorzystało z możliwości odejścia w stan spoczynku – 38 sędziów wyraziło wolę dalszego zajmowania stanowiska sędziego.

Należy w tym miejscu jednak zwrócić uwagę, że organem decydującym o możliwości dalszego orzekania przez sędziów WSA jest Prezes NSA, zatem wszyscy sędziowie sądów wojewódzkich, którzy wyrazili wolę dalszego zajmowania stanowiska i złożyli odpowiednie dokumenty, taką możliwość otrzymali.

Jeśli chodzi o sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego to mająca zastosowanie do sędziów NSA nowa ustawa o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r., która weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r. obniżyła wiek przejścia sędziów w stan spoczynku. Ta regulacja objęła bezpośrednio 47 sędziów NSA orzekających zarówno w NSA jak i w sądach wojewódzkich. Spośród tej grupy 23 sędziów nie uzyskało możliwości dalszego orzekania (10 sędziów NSA oraz 13 sędziów NSA orzekających w WSA), a 21 sędziów otrzymało zgodę Prezydenta RP - na podstawie wcześniej złożonych odpowiednio udokumentowanych oświadczeń - na dalszą służbę sędziowską (10 sędziów NSA oraz 11 sędziów NSA orzekających w WSA). W tym miejscu dodać należy, że nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym objęła jeszcze łącznie także 3 sędziów NSA i NSA orzekających w WSA w związku ze zbliżającym się dla tych sędziów okresem przejścia w stan spoczynku wynoszącym wówczas 65 lat.

W dniu 19 października ubiegłego roku Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wstępnie uwzględniła złożony przez Komisję wniosek o zastosowanie środków tymczasowych i wydała postanowienie, na podstawie którego sędziom NSA, którzy wyrazili wolę dalszego orzekania zapewniono niezbędne warunki, aby mogli pełnić swoje funkcje na tym samym stanowisku, korzystając z tego samego statusu, praw i warunków zatrudnienia, jakie przysługiwały im do dnia 3 kwietnia 2018 r.

W dniu 17 grudnia ubiegłego roku TSUE wydał ostateczne postanowienie w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych. W tym samym dniu Prezydent RP podpisał nowelizację ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. o Sądzie Najwyższym, która została opublikowana w dniu 31 grudnia 2018 r. Na podstawie tej ustawy część sędziów NSA i NSA orzekających w WSA powróciła do orzekania, w stanie spoczynku pozostało zaś ostatecznie 16 sędziów z czego 5 sędziów NSA oraz 11 sędziów NSA orzekających w WSA. Dodać nadto należy, że część z tych sędziów przeszła w stan spoczynku na podstawie art. 2 ust. 2 w/w nowelizacji ustawy o Sądzie

Najwyższym, zaś część – w związku z osiągnięciem przewidzianego ustawowo wieku - na podstawie przywróconego art. 30 ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym.

W rezultacie: 4 sędziów z NSA i 8 sędziów z NSA orzekających w WSA otrzymało przysługujące uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Powrót do pełnienia urzędu zadeklarowało 7 sędziów co skutkowało zwrotem świadczeń pobranych w związku z przejściem w stan spoczynku.

Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych ulega ciągłemu rozszerzaniu. Dla przykładu można wskazać na wprowadzoną nową instytucję skargi do sądu administracyjnego na opinie zabezpieczające i odmowę wydania takich opinii; skargę na postanowienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w przedmiocie blokady rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego (przedsiębiorcy). Jednocześnie został rozszerzony katalog podmiotów, które mogą zwrócić się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w sprawie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. Uprawnienie to uzyskał bowiem nowo powstały Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Ponadto w związku z treścią rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679, tzw. rozporządzenia RODO, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, w ramach prowadzonego postępowania w sprawie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, może zwrócić się do sądu administracyjnego z wnioskiem o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniem prejudycjalnym. Kontrolą sądów administracyjnych objęto również ostateczne decyzje konsulów w sprawach odmowy wydania, unieważnienia lub cofnięcia wiz Schengen, a także bezczynność konsula w tych sprawach.

II. Ocena funkcjonowania sądów administracyjnych w oparciu o dane statystyczne

1. Wpływ i dynamika załatwiania spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym zostały opisane szczegółowo w Informacji i w załączonych do niej tabelach. Dlatego też w dzisiejszym wystąpieniu posłużę się wskaźnikami, które pozwolą na sformułowanie pewnych uogólnień i wskazania pojawiających się tendencji.

Podobnie jak w latach poprzednich działalność sądów administracyjnych była skoncentrowana na trosce o efektywne funkcjonowanie sądów. W porównaniu z 2017 r. zauważalny jest spadek wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych (9,8%) oraz wzrost liczby skarg kasacyjnych do NSA (13,99%). Dynamika rozstrzygania spraw w pierwszej i drugiej instancji wykazuje tendencje wzrostowe.

Należy zaznaczyć, że w minionym roku liczba załatwionych skarg na akty i czynności była wyższa niż ich wpływ w wojewódzkich sądach administracyjnych o 2564 spraw, natomiast liczba skarg pozostałych do załatwienia zmniejszyła się o 1419 spraw. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym liczba załatwionych skarg kasacyjnych była o 1 332 mniejsza od wpływu.

Przy omawianiu ogólnych danych statystycznych trzeba mieć na uwadze, że na czas rozstrzygania spraw przez sądy administracyjne pierwszej i drugiej instancji mają wpływ różne czynniki, takie jak wielość stron postępowania czy zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jeżeli np. rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego, przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. *Wojewódzkie sądy administracyjne*

2.1. W 2018 r. wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 91 689 spraw. Na tę liczbę składa się 65 963 skargi z wpływu (wpłynęło 60 247 skarg na akty i czynności, w tym skargi o wznowienie postępowania, a

także 5716 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania) oraz 25 726 skarg pozostałych z poprzedniego okresu (23 793 skargi na akty i czynności oraz 1933 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania).

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły łącznie 68 527 spraw (62 217 skarg na akty i czynności i 6310 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania), co stanowi 103,89% wpływu skarg oraz 74,74% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2017 r. wskaźniki te są odpowiednio: niższy o 3,21% i wyższy o 0,35%.

Spośród załatwionych skarg na akty i czynności sądy uwzględniły 15 601 skarg (13 335 na rozprawie i 2266 na posiedzeniu niejawnym). W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy uwzględniły 2220 skarg (424 na rozprawie i 1796 na posiedzeniu niejawnym).

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 47 564. Osoby prawne wniosły 17 690 skarg, organizacje społeczne – 976, prokurator – 1217, Rzecznik Praw Obywatelskich – 22, Rzecznik Praw Dziecka – 2, inne podmioty - 200.

W odniesieniu do dynamiki załatwiania skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, wojewódzkie sądy administracyjne w 2018 r. załatwiały sprawy średnio w terminie 3,84 miesiąca, co oznacza poprawę średniego wskaźnika postępowania w porównaniu z rokiem poprzednim.

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2018 r. załatwiły średnio w terminie:

do 3 miesięcy - 44,85% spraw;

do 4 miesięcy - 59,49% spraw;

do 6 miesięcy - 76,74% spraw[1].

Powyższe wskaźniki świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

---

[1] Wskaźniki te nie sumują się, gdyż każdy z nich jest liczony osobno.

2.2. Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 20 229 skarg kasacyjnych. Z tej liczby do NSA przekazano 18 728 skarg (93,67%). Biorąc pod uwagę, że w 2018 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 68 527 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 29,52% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania.

3. *Naczelny Sąd Administracyjny*

W 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny ogółem miał do rozpatrzenia 46 608 skarg kasacyjnych (wpłynęło 20 229 skarg kasacyjnych[2] oraz 67 skarg o wznowienie postępowania, a z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 26 379 skarg oraz 27 skarg o wznowienie postępowania). NSA rozpoznał 18 897 skarg kasacyjnych (12 278 na rozprawie, to jest 64,97% ogółu skarg załatwionych, a na posiedzeniu niejawnym 6619 skarg, to jest 22,83%). Spośród załatwionych spraw uwzględniono 3176 skarg kasacyjnych, co stanowi 16,81%.

Ponadto NSA podjął 9 uchwał, załatwił 4 959 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, rozpatrzył 183 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, 515 wniosków o rozstrzygnięcie sporu o właściwość i sporu kompetencyjnego.

W 2018 r. wpłynęło 17 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA i 9 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Uwzględniono jedną skargę na prawomocny wyrok sądu pierwszej instancji.

W odniesieniu do dynamiki załatwiania spraw, to w 2018 r. NSA załatwił sprawy w okresie średnio około 13 miesięcy.

4. *Podsumowanie*

Przytoczone wyżej dane statystyczne uprawniają do pozytywnej oceny funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w zakresie urzeczywistnia jednostce konstytucyjnie normowanej gwarancji prawa do sądu. Czas

---

[2] Część skarg kasacyjnych, na podstawie odrębnych przepisów, wpływa bezpośrednio do NSA.

oczekiwania na rozstrzygnięcie – a jest to szczególnie istotne – nie tylko spełnia standardy europejskie, ale w przypadku sądów wojewódzkich – wręcz je przewyższa.

Należy podkreślić, że sądy administracyjnie działają sprawnie, mimo dużej ilości nieobsadzonych stanowisk orzeczniczych i równoczesnym wysokim poziomie wpływu spraw. Nie byłoby to oczywiście możliwe, gdyby nie możliwość delegowania sędziów z wojewódzkich sądów administracyjnych do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

III. Przedmiot rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA.

1. Zagadnienia dotyczące przedmiotu rozstrzygnięć w wojewódzkich sądach administracyjnych zostały szczegółowo przedstawione w załączonych do Informacji tabelach, w różnych aspektach (przedmiotowym i podmiotowym).

2. Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 24,81% ogółu spraw załatwionych. Na 17 000 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu 25,07% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2017 r. współczynnik ten wynosił 22,22%.

Warto w tym miejscu dodać, że wprawdzie wskaźnik wpływu spraw dotyczących samorządu terytorialnego wynosi zaledwie 4,66%, to spośród 2194 spraw załatwionych aż 74,52% decyzji zostało wyeliminowanych z obrotu. Wskaźnik ten jest wyższy niż w latach 2014-2017.

3. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym, podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych (wpłynęło 6695 skarg). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 6833 skargi kasacyjne, co stanowi 36,16% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

IV. Działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w tym działalność uchwałodawcza i jej wpływ na jednolitość orzecznictwa.

1. Polskie sądy administracyjne są od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej równocześnie sądami unijnymi, realizującymi wynikające z prawa UE obowiązki stosowania tego prawa i udzielania jednostkom ochrony prawnej na podstawie norm tego prawa. „Unijne" uprawnienia sądów krajowych mają swoje umocowanie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Traktacie o Unii Europejskiej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienia prawa unijnego pojawiają się głównie przy rozpoznawaniu spraw z zakresu podatków, prawa celnego, transportu drogowego i lotniczego, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego, rolnictwa i leśnictwa, nadzoru sanitarnego, weterynaryjnego i farmaceutycznego, ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej, zabezpieczenia społecznego, gier i zakładów wzajemnych, pomocy finansowej ze środków unijnych oraz w sprawach cudzoziemców i własności przemysłowej.

W przypadku Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, sądy administracyjne sięgają do tego aktu oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu i skutecznego środka odwoławczego, ochrony prawa własności, w sprawach cudzoziemców a także w sprawach transkrypcji aktów stanu cywilnego.

W 2018 r. polskie sądy administracyjne korzystały z możliwości prowadzenia dialogu orzeczniczego z Trybunałem Sprawiedliwości UE, występując z pytaniami prejudycjalnymi w 6 sprawach, z czego dwa pytania prejudycjalne skierowała Izba Finansowa NSA oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, a po jednym pytaniu: Izba Gospodarcza NSA oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

2. W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2018 r., podobnie jak w latach ubiegłych, można zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z

Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie tzw. wykładni prokonstytucyjnej, a także oparcie rozstrzygnięcia bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa sądy administracyjne w coraz większym stopniu korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji, dokonują prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa oraz odnoszą się do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. W świetle orzecznictwa TK ma ono charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości. Uruchomienie tej procedury zatem może nastąpić w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do konstytucyjności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia. Sądy administracyjne rzadziej niż w latach poprzednich korzystały z możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. W 2018 r. z tej kompetencji skorzystał NSA, kierując do Trybunału pytanie prawne. Na rozstrzygnięcie Trybunału wciąż oczekują skierowane w 2017 r. dwa pytania prawne WSA w Gliwicach.

Liczne bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisu prawa stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia opisano w części II Informacji.

W tym miejscu warto jednak zwrócić uwagę, że w orzecznictwie NSA stale podkreśla się, iż szczególne znaczenie w procesie prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych ma dokonywanie jej z uwzględnieniem wartości i zasad Konstytucji RP. Zasadą najczęściej powoływaną przez NSA w roku ubiegłym, podobnie jak w latach poprzednich, była zasada demokratycznego państwa prawnego zakotwiczona w art. 2. Powoływano ją jako źródło zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok z 17 lipca 2018 r., II GSK 939/18), przy rozstrzyganiu problemów intertemporalnych (wyrok z 31 stycznia 2018 r., I OSK 601/16), w sprawach dotyczących sankcji administracyjnych (wyrok NSA z 7 marca 2018 r., II GSK 877/17), jako źródło zasady określoności prawa (wyrok z 11 lipca 2018 r., II OSK 1581/18), ale też i zakazu nadużywania przez jednostki praw

podmiotowych i instytucji prawnych wbrew ich celowi i funkcji (wyrok z 25 kwietnia 2018 r., II OSK 304/18).

3. Podejmowanie uchwał jest ważnym instrumentem pozwalającym na eliminowanie pojawiających się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, wynikających głównie z niejasności przepisów prawa, czy pominięć ustawodawczych.

W minionym roku NSA podjął łącznie 9 uchwał, w tym 3 uchwały w trybie abstrakcyjnym (2 – na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 na wniosek Prokuratora Generalnego) oraz 6 uchwał w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a.

Przedmiotem rozstrzygnięć były głównie zagadnienia dotyczące zakresu kognicji sądu administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, uiszczania opłat sądowych gospodarki nieruchomościami oraz zagadnienia prawa podatkowego odnoszące się do podatków i opłat lokalnych, przerwania biegu przedawnienia oraz kontroli skarbowej.

W uchwale z 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18 przesądzono, że na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. NSA powołując się na orzecznictwo TK i doktrynę podkreślił, że ochrona praw podmiotowych jednostki przed wadliwymi działaniami organów administracji publicznej wymaga zapewnienia stronom w drodze wykładni prokonstytucyjnej skutecznej ochrony przed jej wadliwymi zachowaniami.

Z kolei w uchwale z 22 stycznia 2018 r., I FPS 3/17 NSA wskazał, że w przypadku uiszczania opłaty sądowej na rachunek bankowy właściwego sądu administracyjnego za pośrednictwem krajowej instytucji płatniczej w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych, dzień przekazania środków pieniężnych tej instytucji lub jej agentowi jest równoznaczny z dniem

uiszczenia opłaty, o ile doszło do uznania rachunku bankowego sądu należną kwotą.

Znacząca ze względu na realizację przez jednostkę prawa do dobrej administracji w zakresie dotyczącym dostępu do akt uchwała I OPS 1/18 z 8 października 2018 r. przesądza, że w ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 § 1 K.p.a. mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.

W dziedzinie prawa podatkowego z punktu widzenia obywatela szczególnie istotne były uchwały Izby Finansowej NSA: I FPS 5/17 z 26 lutego 2018 r. oraz I FPS 1/18 z 18 czerwca 2018 r. dotyczące kwestii biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego. W pierwszej z uchwał NSA przyjął, że uchylenie decyzji ostatecznej w zakresie określenia zobowiązania w podatku od towarów i usług i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania powoduje unicestwienie materialnoprawnego skutku zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia. NSA stwierdził, że sytuacja, gdy naruszenie prawa przez organy państwa powodowałoby konsekwencje korzystne dla państwa w postaci dłuższego okresu do dochodzenia wykonania obowiązku, a niekorzystne dla podatnika byłaby nie do pogodzenia z zasadą państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

4. Podsumowanie

W minionym roku w orzecznictwie sądów administracyjnych kontynuowano dotychczasowe kierunków działalności, służące poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też w wyrokach i uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących między innymi respektowania wartości i dóbr konstytucyjne chronionych. Treść aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych determinowana jest coraz częściej nie tylko rozwiązaniami zawartymi w Konstytucji RP, ale i w prawie Unii Europejskiej i postanowieniach umów międzynarodowych.

Praktyka oparcia orzeczenia na przepisach ustawowych, lecz poddanych wykładni uwzględniającej zasady czy normy konstytucyjne, stanowiła w roku minionym zdecydowaną większość analizowanych orzeczeń. Można nawet stwierdzić, że tego rodzaju postępowanie stanowi regułę przy stosowaniu Konstytucji, prawa Unii Europejskiej i dorobku orzeczniczego Trybunałów.

Omówiony kierunek orzecznictwa sądowoadministracyjnego będzie utrzymywany i rozwijany w roku bieżącym i w latach następnych. Takie działanie znacząco umacnia rolę i pozycję tego sądownictwa nie tylko jako sądu prawa, ale także jako sądu chroniącego prawa i wolności jednostki.

V. Kontrola działalności administracji publicznej – wykonywanie wyroków sądów administracyjnych, sygnalizacja, grzywny.

1. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi umożliwia dyscyplinowanie organów administracji publicznej poprzez wymierzanie grzywien w przypadku naruszenia przez organ konstytucyjnych standardów postępowania w zakresie terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami, przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, respektowania zawartych w orzeczeniach ocen prawnych i ustaleń co do dalszego postępowania oraz terminowego wykonywania orzeczeń sądów.

Z danych statystycznych wynika, że liczba wymierzonych organom grzywien z powodu naruszenia terminu przekazania skargi do sądu zmniejszyła się w stosunku do roku 2017. Liczba grzywien wymierzonych na wniosek skarżącego za niewykonanie wyroku zmniejszyła się nieznacznie w porównaniu z 2017 r. (5 grzywien mniej). W przypadku skarg na bezczynność lub przewlekłe postępowanie w 256 sprawach sądy wymierzyły organowi grzywnę na wniosek, natomiast w 59 sprawach wymierzono grzywnę z urzędu, na łączną kwotę 401 700 zł. Sądy stosowały także wprowadzony nowelą w 2015 r. przepis umożliwiający przyznanie na rzecz skarżących sumy pieniężnej. Łącznie przyznano stronom od organu kwotę 456 408 zł (w 2017 r. – 216 250 zł).

2. W zakresie wykonalności wyroków w 2018 r. spośród 526 załatwionych spraw w 368 przypadkach wymierzono organowi grzywnę. Grzywny wymierzane były w wysokości od 500 zł do 5 000 zł. Łącznie wymierzono organom grzywien w kwocie 976 200 zł. Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne w łącznej kwocie kwotę 273 700 zł.

3. W przypadku skarg na bezczynność lub przewlekłe postępowanie sądy wymierzyły organowi grzywnę na wniosek w 256 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek, natomiast w 59 sprawach wymierzono grzywnę z urzędu. Łączna kwota wyniosła 401 700 zł. Sumy pieniężne przyznane na rzecz skarżących wyniosły 456 408 zł.

4. Sądy administracyjne korzystały również z możliwości zasygnalizowania organom władzy publicznej zauważonych nieprawidłowości. W 2018 r. złożono 5 takich postanowień. Szczególnie warte odnotowania jest postanowienie z 22 października 2018 r., II FSK 2983/17, wydane w składzie siedmiu sędziów, w którym NSA poinformował Prezesa Rady Ministrów o nieprawidłowościach związanych z wprowadzeniem w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych zmian dotyczących definicji budowli zawartej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, skutkujących znacznym rozszerzeniem zakresu przedmiotowego opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości.

VI. Luki prawne i pominięcia ustawodawcze

Wiele uwagi poświęcono także zagadnieniom wynikającym z wadliwie sformułowanych przepisów prawa, a w szczególności przypadkom, gdy ustawodawca nie podejmuje niezbędnych działań po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja taka ma miejsce m.in. po wyroku z 12 maja 2015 r., P 46/13, w którym TK, za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, uznał art. 156 § 2 K.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji upłynął znaczny upływ czasu, a decyzja ta była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Jednocześnie Trybunał wskazał, że zasadna byłaby

interwencja ustawodawcy, bowiem dysponuje on swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych. Skutkiem milczenia ustawodawcy przez ponad 3 lata w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się różnice poglądów.

Część składów orzekających opowiadała się za stanowiskiem, zgodnie z którym to pominięcie prawodawcze ogranicza w istotnym stopniu możliwość dokonania przez sądy wykładni zgodnej z Konstytucją, albowiem określenie okresu, którego upływ wyklucza stwierdzenie nieważności decyzji, musi mieć charakter arbitralny, nie jest ono możliwe w drodze czynności interpretacyjnych (wyrok z 3 lipca 2018 r., II OSK 374/18).

Jednakże w większości orzeczeń sądy powołują się na uzasadnienie wyroku TK, w którym wskazuje się na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* K.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa (wyrok z 16 maja 2018 r., II OSK 2941/17). Zdaniem NSA stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkudziesięciu lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa (wyrok z 4 lipca 2018 r., II OSK 1942/16).

Warto podkreślić, że jednoznaczne stanowisko w omawianej kwestii zostało wyrażone w wyroku z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17.

NSA wskazał, że jest świadomy złożoności problematyki reagowania sądów na niewykonywanie orzeczeń, dotyczącej jednej z podstawowych zasad ustrojowych państwa, tj. podziału i równowagi władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej[3]. Prawodawca w tym zakresie powinien podjąć działania techniczno-prawne w stosunku do treści i wskazówek wyroku TK, w celu wyeliminowania utrzymującego się stanu niezgodności z Konstytucją RP,

---

[3] powołane w uzasadnieniu: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1999, s. 623

w zakresie w jakim art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu. Ze wskazanego wyżej wyroku TK wyraźnie wynika potrzeba istnienia przedawnienia w obszarze prawa administracyjnego, w tym także przedawnienia do domagania się stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie tego przepisu powinno znajdować swój kres w dążeniu do osiągnięcia, wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, stanu pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tego właśnie powodu wyrok TK o sygn. akt P 46/13, powinien być punktem odniesienia dla oceny legalności każdej indywidualnej sprawy administracyjnej.

Zaprezentowane stanowisko, w oczekiwaniu na interwencję ustawodawcy, powinno przesądzić o kierunku rozstrzygania spraw dotyczących omawianego zagadnienia.

VII. Zakończenie.

Kończąc, chciałbym podkreślić raz jeszcze, że z perspektywy kilkunastu lat od wejścia w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne można pozytywnie ocenić trafność przyjętych rozwiązań, które przede wszystkim mierzą się efektywnością orzecznictwa.

Wprowadzenie, mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przepisu umożliwiającego sądowi, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, z zastrzeżeniem, że sąd może pozostawić rozstrzygnięcie uznaniu organu (art. 145a § 1), pozwoli na uniknięcie sytuacji, w których sprawa dwu lub trzykrotnie wraca do sądu, bo organ nie uwzględnił wskazań sądu co do rozstrzygnięcia sprawy (naruszenie art. 153 P.p.s.a., o którym wspomniano wcześniej).

Z perspektywy minionego roku i lat go poprzedzających można uznać, że do osiągnięcia zadowalających wskaźników dotyczących czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sądy obu instancji, zwiększenia aktywności NSA w eliminowaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, dbałości o spełnienie wymagań w zakresie rzetelnej procedury sądowoadministracyjnej było możliwe dzięki dbałości kierownictwa NSA o bazę materialną i intelektualną oraz zaangażowanie sędziów, a także pracowników zarówno merytorycznych, jak i administracyjnych.

Realizacja wszystkich wskazanych powyżej działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej nie byłoby możliwe bez uzyskania właściwego zabezpieczenia finansowo-budżetowego sądownictwa administracyjnego, a także w wyniku współpracy z właściwymi organami Państwa.

Składam podziękowania Paniom i Panom Sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego za wkład w orzecznictwo sądów administracyjnych i budowanie ich autorytetu.

Dziękuję administracji sądowej za tworzenie dobrych warunków dla funkcjonowania Sądu.

Dziękuję wszystkim, którzy na różnych stanowiskach pracy przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania Sądu.

Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego
prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski