Wystąpienie Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA, w dniu 8 maja 2017 r.

Szanowny Panie Prezesie Naczelnego Sądu Administracyjnego
Szanowne Panie i Szanowni Panowie Sędziowie
Szanowni Państwo

Na wstępie chciałbym serdecznie podziękować za zaproszenie do udziału w tak ważnym wydarzeniu jakim jest doroczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zwołane w celu rozpatrzenia informacji o działalności sądów administracyjnych w 2016 r. Korzystając z okazji pozwolę sobie wspomnieć o niektórych zagadnieniach dotyczących praktyki administracyjnej oraz działalności NIK pozostających w kręgu zainteresowania Izby oraz sądów administracyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli kontroluje wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kontrola ta wykonywana jest w oparciu o kryteria legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Izba co roku kontroluje wykonanie budżetu państwa przez NSA i jak dotąd ogólna ocena kontrolowanej działalności była zawsze pozytywna. W tym miejscu należy także dodać, że Izba nie ma uprawnień, aby przeprowadzać całościową kontrolę NSA, gdyż naruszałoby to określoną w art. 178 i 195 ust. 1 Konstytucji zasadę niezawisłości sędziowskiej.

I. Kontrole NIK

W ubiegłym roku NIK opublikowała wyniki kontroli pn. „Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na

budowę w województwie mazowieckim". Kontrolą objęte zostały zagadnienia dotyczące wydawania ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i o pozwoleniu na budowę, z uwagi na ich społeczną i gospodarczą wagę. Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w sześciu urzędach gmin i miast oraz w sześciu urzędach starostw powiatowych.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że przy wydawaniu decyzji, o których mowa wyżej, występowały liczne nieprawidłowości, polegające w szczególności na długotrwałości postępowań kończących się wydaniem decyzji w ww. sprawach oraz na błędach w obowiązujących procedurach.

Możliwość zaskarżenia przez inwestora uzgodnień dokonanych w postępowaniach, jak też składania odwołań od wydanych decyzji, a także wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, skutkowała tym, że proces wydawania decyzji trwał nawet do kilku lat. Na tę podstawową przyczynę powodującą długotrwałość postępowań nakładała się również nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu przewidzianych prawem czynności przez pracowników urzędów, w tym osób nadzorujących. W pięciu na sześć skontrolowanych urzędów gmin/miast decyzje wydawano z naruszeniem terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Mimo długotrwałości postępowań, strony z reguły nie były powiadamiane o przyczynach zwłoki w załatwianiu spraw i nowym terminie ich załatwienia.

W objętym kontrolą okresie na 2393 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydane przez skontrolowanych wójtów/burmistrzów/prezydentów, zaskarżone zostały do Samorządowego Kolegium Odwoławczego 72 decyzje, tj. 3% wszystkich wydanych decyzji, z czego 34 z nich (tj. 47,2% decyzji zaskarżonych), zostały przez SKO wzruszone.

W przypadku pozwoleń na budowę na 21 649 decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych przez skontrolowanych starostów, zaskarżonych zostało do Wojewody

Mazowieckiego 139 decyzji, tj. 0,6% wszystkich wydanych w badanym okresie, z czego 45 (tj. 32,4% decyzji zaskarżonych) zostało przez Wojewodę wzruszonych.

W badanym okresie na orzeczenia SKO (podjęte na skutek odwołań od decyzji lub skarg na bezczynność kontrolowanych wójtów/burmistrzów/prezydentów miast) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zostało zaskarżonych siedem orzeczeń, z czego WSA uchylił jedno.

NIK przeprowadziła także kontrolę pn. „Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą". NIK przyjrzała się przygotowaniu pracowników organów do wydawania decyzji administracyjnych w powyższym zakresie. Należy bowiem podkreślić, że szeroki zakres obowiązków spoczywających na organach administracyjnych, w tym obejmujących np. wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wymaga właściwego przygotowania pracowników danej jednostki.

Z przeprowadzonej kontroli wynika, że 70 pracowników wzięło udział w 59 szkoleniach, których zakres obejmował m.in. ustawę Prawo budowlane, przepisy wykonawcze lub aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kontrola wykazała istotne rozbieżności dotyczące intensywności szkoleń w poszczególnych urzędach miast. Różnice te wynikały z odmiennych opinii kierownictwa organów co do efektywności takich szkoleń.

W ocenie NIK brak cyklicznych szkoleń może mieć wpływ na rzetelność realizacji zadań powierzonych pracownikom administracji architektoniczno-budowlanej, z uwagi na niestabilność przepisów prawa, a także trudności interpretacyjne tych przepisów. Potwierdzają to wyniki niniejszej kontroli, gdyż w Urzędzie Miasta Olsztyna i Urzędzie Miasta Poznania nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, natomiast w pozostałych skontrolowanych jednostkach, gdzie szkolenia zewnętrzne

pracowników miały charakter incydentalny, wystąpiły istotne nieprawidłowości w toku postępowania administracyjnego związanego z wydawaniem takich decyzji.

II. Wykorzystywanie orzecznictwa sądów administracyjnych przez NIK

W swojej pracy NIK często wykorzystuje oraz powołuje się na orzecznictwo sądów administracyjnych. Interpretacja przepisów prawa administracyjnego dokonana przez sądy administracyjne jest wskazówką dla kontrolerów przy formułowaniu ocen kontrolowanej działalności. Podstawowym kryterium kontroli administracji jest dla NIK – tak, samo jak dla sądów administracyjnych – kryterium legalności. Bardzo często do orzecznictwa WSA i NSA sięgają przy wydawaniu orzeczeń zespoły orzekające komisji rozstrzygającej oraz Kolegium NIK w sprawach zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, zgłaszanych przez kierowników jednostek kontrolowanych. Orzecznictwo pomaga rozstrzygać wątpliwości, a dzięki uruchomionej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych dotarcie do judykatów jest bardzo uproszczone.

III. Sprawy NIK przed sądami administracyjnymi w 2016 r.

Zdarza się, że NIK występuje przed sądami administracyjnymi jako strona.
Ustawa o NIK daje mianowanemu kontrolerowi prawo do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku pracy dotyczących:

- przeniesienia mianowanego kontrolera do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK;
- rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy;
- skierowania mianowanego kontrolera do lekarza orzecznika ZUS w celu ustalenia, czy jego stan zdrowia pozwala na zatrudnienie go na zajmowanym stanowisku;

- orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej;
- decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę negatywną mianowanego kontrolera.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z najnowszym orzeczeniem NSA (postanowienie z 21.02.2017 r., sygn. akt I OSK 1568/15) sprawa skierowania kontrolera NIK na badania lekarskie na podstawie art. 92 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli nie mieści się w zakresie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Stanowisko to jest odmienne od dotychczasowej praktyki WSA w Warszawie uznającej, że na decyzję Prezesa NIK o skierowaniu mianowanego kontrolera do lekarza orzecznika ZUS przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W ocenie NSA kwestia skierowania kontrolera na badania lekarskie „nie ma samodzielnego charakteru sprawy, lecz jest wewnątrz służbowym aktem incydentalnym (wpadkowym) w sprawie zasadności rozwiązania stosunku pracy (...) z uwagi na kwestie zdrowotne", a zatem sprawa taka nie może być przedmiotem orzekania sądowo-administracyjnego.

Sądy administracyjne są również właściwe w sprawach dotyczących skargi na decyzję Prezesa NIK o odmowie udzielenie informacji publicznej. Do NIK wpływa wiele wniosków w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w nielicznych i uzasadnionych przypadkach Izba wydaje decyzje o odmowie dostępu do informacji publicznej.

W 2016 r. przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie toczyło się 8 postępowań, z czego 1 dotyczyło postępowania w sprawie negatywnej oceny kwalifikacyjnej, 3 – orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej, 1 - skargi na czynność mianowania na wolne stanowisko kontrolerskie, a w zakresie informacji publicznej - 2 dotyczyły odmowy udzielenia informacji publicznej, a 1 - bezczynności organu.

Przed Naczelnym Sądem Administracyjne toczą się natomiast dwie sprawy, w których NIK oczekuje na rozpatrzenie skargi kasacyjnej w zakresie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Szanowni Państwo, proszę pozwolić, że zakończę swoje wystąpienie refleksją natury bardziej ogólnej. Konstytucja w art. 10 ust. 1 wskazuje, że ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy, odnosząc tę zasadę do władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Myślę jednak, że całokształt ustroju wynikającego z ustawy zasadniczej, a także wartości przywołane w preambule do niej, uprawniają do stwierdzenia, że wzajemne poszanowanie konstytucyjnych funkcji oraz równoważenie się w wykonywaniu zadań państwowych powinno być cechą wszystkich organów władzy publicznej, także tych niemieszczących się w klasycznym trójpodziale, czyli także NIK-u i takie zobowiązanie – jako Prezes NIK – również podejmuję.