**„Zachować niezależność w dobie zmian."**

Wywiad z prof. Markiem Zirk-Sadowskim opublikowany w „Rzeczpospolitej" w dniu 4 maja 2016 r.

**Niedawno Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie, w której wnioskodawcą był Naczelny Sąd Administracyjny. Czy sądy administracyjne będą respektować orzeczenia Trybunału?**

Generalnie pragnę podkreślić, że zgodnie z Konstytucją RP NSA respektuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa, o której pani wspomniała, trafiła do Trybunału dawno temu, jeszcze przed kryzysem konstytucyjnym. Niezależny skład powie, jaki ma stosunek do tego orzeczenia. Nie mogę o tym szerzej mówić, żeby nikt mnie nie posądził o wpływanie na sądy. Niemniej uważam, że trzeba czekać na to pierwsze orzeczenie.

**Co będzie, gdy część sędziów będzie respektować wyroki Trybunału, a część nie?**

Narzędzia, które ma prezes NSA w tym zakresie, są dość typowe. Jeżeli jest rozbieżność orzecznictwa czy kłopoty z zastosowaniem prawa, może zaproponować orzeczenie w składzie rozszerzonym. Niemniej sytuacja byłaby bardzo trudna.

**Czy jako prezes NSA widzi pan jakieś zagrożenie dla orzecznictwa, w ogóle dla sądownictwa administracyjnego, w tym, że Trybunał działa obecnie w takich realiach, a nie innych?**

Istnieje zagrożenie w tym sensie, że całe zachwianie pozycji Trybunału powoduje niespójność w systemie wymiaru sprawiedliwości. Na razie jednak konstytucji nikt nie zmienił, a czynnikiem, który ma decydować w razie sporów o obowiązywanie pewnych ustaw, jest Trybunał Konstytucyjny. Na razie więc nie widzę jeszcze wyraźnych zagrożeń w codziennym orzekaniu, zwłaszcza że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału jest bardzo bogate. I to z niego korzystały sądy administracyjne. W 2015 r. nie zadały pytania Trybunałowi, bo wykorzystywały wykładnię prokonstytucyjną. Jeżeli jednak pojawi się dużo nowych ustaw, i zacznie się orzekanie w nowych dziedzinach, to pani pytanie stanie się bardzo istotne. Jeżeli składy nabiorą przekonania o niekonstytucyjności ustawy lub podejrzenia niekonstytucyjności przepisów jakiejś ustawy, to bez Trybunału takiego problemu nie będzie można rozstrzygnąć.

**Może będzie trzeba wtedy konstytucję stosować bezpośrednio?**

W przeszłości zdarzało się, że sądy administracyjne odwoływały się bezpośrednio do konstytucji. Ale w tych przypadkach ta „konstytucyjność" była zawsze oczywista, bo w tym zakresie wypowiadał się już sam Trybunał. Jeżeli natomiast ta konstytucyjność nie jest taka oczywista, to my sami, przynajmniej zgodnie z doktryną Trybunału, nie możemy decydować o treści obowiązywania czy nieobowiązywania przepisów. No chyba że cały system oceny konstytucyjności przesunie się ku rozstrzyganiu precedensowemu. Na razie jednak podstaw prawnych do tego nie ma.

**A co z niejednolitością orzekania? Pojawiają się zarzuty, że jedne składy rozstrzygają na korzyść obywateli, a inne w analogicznej sprawie opowiadają się np. za fiskusem.**

Od czasów rzymskich jest tak, że z sądu zawsze wychodzi wygrany i przegrany. Czasami o wygranej decyduje różnica w interpretacji i różne rozumienie przepisu przez składy. Oczywiście jest to zawsze rzecz niepokojąca, ale wszystko zależy też od fazy rozwoju interpretacji przepisów. Jeżeli sędzia poznał całe dotychczasowe orzecznictwo i odstępuje od jakiejś interpretacji, przytaczając poprzednie orzeczenia, ale jednocześnie poddając je krytyce, proponując nowe rozumienie i dobrze to uzasadnia – wszystko jest w porządku. Możemy wówczas stosować zwykłe środki ujednolicania orzecznictwa, np. podejmując uchwałę. Jeżeli jednak skład odstępuje od ukształtowanej linii orzecznictwa, a w uzasadnieniu nie pisze, dlaczego się z nią nie zgadza, nie jest dobrze. Powinniśmy się tego w zasadzie wstydzić, w szczególności jeśli wydaje się, że sędzia przed wydaniem orzeczenia nie zapoznał się z poprzednimi orzeczeniami.

**Z czego wynikają te rozbieżności?**

Do wahnięć w orzecznictwie dochodzi zwłaszcza w trakcie kształtowania się pewnej linii orzeczniczej. Zazwyczaj jest krótki okres, kiedy mamy jedną, dwie, trzy konkurencyjne linie. To normalne, ale nie może za długo trwać. Głównym zadaniem NSA jest właśnie dostrzeganie takich zjawisk i ich likwidowanie zwłaszcza poprzez uchwały składów siedmiu sędziów. Jest to także cena za tzw. stanowiony system prawa. Nie ma takiego ustawodawcy na świecie, który stanowiłby normy niewymagające interpretacji, bo wynika to z niedokładności i otwartości języka etnicznego, w którym jest ono tworzone. Z tego powodu sądy nie ograniczają się do wykładni czysto językowej i często poszukują znaczenia przepisu, odwołując się do jego pozycji w systemie prawa czy funkcji. Tylko w prawie podatkowym mamy wskazówkę w ordynacji podatkowej, aby niedające się usunąć wątpliwości co do treści

przepisów rozstrzygać na korzyść podatnika. Jest jednak wiele innych dziedzin prawa. Pojawia się tu stary problem, kiedy można podjąć wykładnię prawa. W praktyce sędziowskiej bardzo trudno dzisiaj rozpocząć stosowanie prawa od stwierdzenia: tekst jest jasny. Sędziowie nie ograniczają się do przeczytania tekstu ustawy, to jest z reguły uważane za błąd, chyba że sprawa ma charakter typowy i jest zgoda co do jego rozumienia. Sędziowie z reguły są zwolennikami czegoś, co nazwałbym wykładnią kompleksową, w której się przeprowadza wykładnię językową, systemową i funkcjonalną i dopiero wyważa wynik. Kwestia niedającej się usunąć wątpliwości pojawia się dopiero wtedy, kiedy z tych złożonych czynności nie powstaje zdecydowana argumentacja za nadaniem takiej a nie innej treści przepisowi i nie udaje się to nawet składowi powiększonemu.

**Klauzula rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika wzbudziła wiele emocji. Czy jej stosowanie będzie dużym problemem dla sądów?**

Sądzę, że nie, jeżeli przyjmiemy jej rozumienie, które przed chwilą opisałem, czyli że przeprowadzamy kompleksową wykładnię i jeśli nie mamy po niej wyniku jednoznacznego, stosujemy klauzulę. Sądzę jednak, że to będą rzadkie wypadki.

**Wielu podatników jest przekonanych, że ze względu na jakość polskiego prawa podatkowego wygraną w większości spraw mają w kieszeni.**

Do utrwalenia takiego przekonania nie można dopuścić. Z jednej strony nie można tego przepisu lekceważyć, bo on jest, ale z drugiej strony to nie oznacza, że jeżeli tylko coś ma być na moją niekorzyść, to mam prawo unieważnić wszystkie poglądy. Byłoby z punktu widzenia etycznego niedobre, żeby ucinać w zasadzie dyskusję, dając przewagę interesowi nad argumentacją. Najpierw wszystko musi być wyargumentowane, musi być przeprowadzona bardzo rzetelna interpretacja. Moim zdaniem kategoria interesu musi pojawić się dopiero na końcu. Przypadków zupełnie „nieinterpretowalnych" przepisów jest bardzo mało.

**Pojawiają się pomysły reformy wymiaru sprawiedliwości. Czy dopuszcza pan możliwość zmian w sądownictwie administracyjnym?**

Sprawę wyraźnie rozwiązuje art. 175 konstytucji. Mamy Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, więc ta odrębność sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych jest wyraźna. Oczywiście konstytucję można zmienić, ale to dopiero po jej zmianie możliwe byłyby modyfikacje. Ja

jednak takich sygnałów nie odnotowałem. Pewne sprawy mogą wymagać namysłu. Mogłoby to dotyczyć roli sądów administracyjnych, np. gdyby nastąpiła radykalna reforma administracji. Mamy sygnały, że trwają pracę nad pewnymi zmianami mającymi na celu przyspieszenie działania administracji. Są godne poparcia. Wiemy, że takie dyskusje są prowadzone w Ministerstwie Finansów. Gdyby tak było, że mielibyśmy system jednej instancji w postępowaniu podatkowym, to dzisiejszy system sądowy w zakresie prawa podatkowego byłby niewystarczający. Zadania kasacyjne sądu administracyjnego, nie tylko jego struktura, byłyby niewystarczające. Sąd pierwszej instancji musiałby wówczas być sądem reformatoryjnym we wszystkich przypadkach podatkowych.

**Mówi się, że w polskim NSA za długo się czeka.**

Ja też tak uważam, ale może po części dlatego, że bardzo szybko załatwiane są sprawy w 16 sądach wojewódzkich. Koncentracja skarg kasacyjnych w NSA powoduje, że następuje spiętrzenie spraw. Trzeba to rozładować. Można oczywiście zawęzić dostęp do NSA. Musiałoby to mieć jednak jakieś uzasadnienie, a na razie go nie ma. Na obecnym etapie bardziej wierzę w inne propozycje, jak szersze przejście z trybu rozpraw na tryb niejawnych, inny sposób wydawanie orzeczeń po uchwałach sądowych. Mamy też interpretacje podatkowe, które teoretycznie nie wymagają żadnej rozprawy, bo tam stan faktyczny jest hipotetyczny, wymyślony przez pytającego. Można by je przekazać do trybu niejawnego. Jest też jeszcze kwestia wydajności. Jeżeli nasz sąd rozpatruje razem skargi kasacyjne w liczbie około 22–23tys. rocznie, to na jednego sędziego w roku przypada ok. 200 spraw. Z drugiej strony tej rangi sąd nie może w takim tempie rozpatrywać spraw, bo decydujemy o prawach obywateli, a czasami o miliardach w budżecie. Byłoby niebezpieczne, gdybyśmy to robili w pośpiechu. Możemy też zastosować trzecie rozwiązanie: zwiększyć liczbę sędziów, ale to także jest bardzo ryzykowne, bo robi się nam z sądu moloch.

**A może ograniczyć możliwość nadużywania prawa do sądu przez tzw. pieniaczy sądowych?**

Byłbym ostrożny, bo to problem stary jak sądownictwo. Bardzo często ludzie walczą o bardzo drobne nawet sumy w imię tzw. zasad. Osobiście odnoszę się do tego z szacunkiem. Jeżeli obywatel domaga się swego prawa, jest to uczciwe. Tylko nieuczciwe zabiegi powinniśmy zwalczać. Ja jestem jednak za tym, aby ktoś nawet o 20 zł mógł przyjść do sądu. Jest to bowiem warunek pokoju społecznego, tego, że spór będzie rozstrzygnięty. Poza tym jest sporo narzędzi przeciwdziałania pieniactwu. To bardzo skomplikowany problem,

ponieważ skomplikowana jest dusza obywatela i źródła poczucia krzywdy. Byłbym bardzo ostrożny w takich ograniczeniach. Nie jesteśmy zwykłym urzędem, tylko sądem. Jeżeli obywatel odchodziłby stąd z poczuciem jakiejś obojętności, to – może się teraz niektórym sędziom narażam – boję się, że skutki byłyby o wiele gorsze.

**Może to zbyt duże dobrodziejstwo dla podatników, że mogą się sądzić w sprawie interpretacji za kilkaset złotych?**

Powiem szczerze, że ja, może poza sprawami podatkowymi, jestem przeciwnikiem wpisów w sądach administracyjnych. NSA przynosi państwu prawie 50 mln zł dochodów. Mamy nie tylko wydatki. To jedyny sąd, który przynosi takie dochody budżetowe głównie z wpisów stosunkowych. Wpisy stałe stanowią tylko 10 proc. tej wartości. Jestem zwolennikiem nawet rezygnacji z tych wpływów. Istotą sądownictwa administracyjnego jest bowiem to, że obywatel sądzi się z państwem. Jeszcze ma za to państwo płacić?! Jedyne usprawiedliwienie to właśnie obrona sądownictwa przed lekkomyślnie składanymi skargami, które w sposób oczywisty nie mają podstawy prawnej i nie dają szansy na wygraną.

**Najbardziej kontrowersyjną sytuacją jest to, że koszty w NSA orzeka się w obie strony.**

Tak, niestety wtedy obywatel płaci za błąd sądu. To jest pierwsza rzecz, o której chciałbym, abyśmy kiedyś pomyśleli. Wydaje mi się, że powinno się w takich sytuacjach wprowadzić chociaż tylko jakiś stały wpis. Wpis stosunkowy, gdy ktoś płaci za niezgodę interpretacyjną, między NSA a sądem wojewódzkim jest rozwiązaniem rzeczywiście trudnym do zaakceptowania.

**Najtrudniejsze zadanie, jakie pan prezes widzi przed sobą na nowym stanowisku?**

My jesteśmy w takiej specyficznej sytuacji, że sądzimy państwo, więc dla nas wszystkie spory polityczne, które się toczą wokół wymiaru sprawiedliwości, są bardzo niezręczne, ale ich skutki na pewno i nas będą dotyczyć. Wiadomo, że żyjemy w dobie wielkich zmian. Dlatego głównym zadaniem jest umacnianie niezależności sądów administracyjnych w systemie sądownictwa polskiego. Utrzymanie tej dzisiejszej mocnej pozycji ustrojowej sądów administracyjnych jest sprawą najważniejszą.

**Są na to szanse? Uda się to zrealizować?**

Jestem optymistą, a nawet zdecydowanym optymistą.