

Wystąpienie Prezesa NSA na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA

Panie Ministrze,
Panie i Panowie Sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Państwo Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych,
Szanowni Państwo,

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego każdego roku rozpatruje informację Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych obu instancji. Szczegółowa analiza dorobku orzeczniczego i działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 16 wojewódzkich sądów administracyjnych w 2025 r. została przedstawiona w pisemnej Informacji o działalności sądów administracyjnych, która została doręczona Państwu przed Zgromadzeniem. Dzisiaj przedstawię podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w roku minionym.

1. Ocena sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych

Na wstępie należy podkreślić, że wpływ spraw do wojewódzkich sądów administracyjnych zwiększył się. W 2025 r. do sądów administracyjnych pierwszej instancji wpłynęły 73 832 sprawy; dla porównania w 2024 r. wpływ był mniejszy o 4 413 spraw.

Średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych wyniósł 4,35 miesiąca. Ten wynik świadczy o wysokiej sprawności postępowania. Należy przy tym zauważyć, że około 76% spraw kończy się prawomocnie w sądzie administracyjnym pierwszej instancji, a zatem konstytucyjne prawo jednostki do sądu jest w pełni realizowane w wojewódzkich sądach administracyjnych w bardzo krótkim, kilkumiesięcznym terminie.

Wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły skargi w 24,4% rozpoznanych spraw. Dla porównania w latach 2021–2023 współczynnik ten przekraczał 30%, co wskazuje na poprawę jakości pracy administracji.

Stabilność orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w ostatnich latach utrzymuje się na podobnym poziomie. W 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił 19,22% skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, w 2024 r. – 18,11%, zaś w 2025 r. – 19,93%.

2. Ocena sprawności postępowania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym

2.1. Dane dotyczące wpływu spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Podobnie jak w latach poprzednich, w minionym roku wpływ spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie i wyniósł 24 429 spraw. Dla porównania w 2024 roku wpływ spraw do NSA był nieznacznie tylko niższy i wyniósł 23 985.

2.2. Liczba załatwionych skarg kasacyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny w 2025 r. rozpoznał 27 693 sprawy, czyli o 13,36% więcej spraw niż wpłynęło do sądu. Z satysfakcją zauważam, że 2025 rok jest kolejnym rokiem, w którym opanowaliśmy wpływ roczny, pomimo że wpływ spraw utrzymuje się stale na bardzo wysokim poziomie, a w minionym roku był wyższy od wpływu spraw w 2024 roku. W 2025 r. średni statystyczny czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyniósł nieznacznie ponad 17 miesięcy. Ważniejsze jest jednak to, że załatwione zostały sprawy najstarsze, które jeszcze niedawno oczekiwały na rozpoznanie nawet cztery lata. Dzisiaj w zasadzie spraw takich już w Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie ma, a sprawy, które wpłynęły w 2023 roku zostały zakończone w 83%.

Tak duża liczba załatwionych spraw – i to pomimo niepełnej obsady etatowej stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – była możliwa dzięki wyteżonej pracy sędziów NSA, za którą bardzo dziękuję. Dziękuję także sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy na delegacjach orzekają w NSA. Dziękuję za pracę asystentom sędziów, a także Kierownikom Sekretariatów, których z kolei proszę o przekazanie moich podziękowań dla pracowników Sekretariatów.

3. Działalność orzecznicza – stosowanie prawa Unii Europejskiej

W 2025 r. sądy administracyjne w 12 sprawach zadały do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalne, w tym 7 pytań prejudycjalnych skierował Naczelny Sąd Administracyjny, 3 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach i po 1 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i we Wrocławiu. Pytania dotyczyły przede wszystkim materii podatkowej, a dwa pytania zadane przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Gliwicach i Wrocławiu dotyczyły spraw cudzoziemców.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w minionym roku udzielił odpowiedzi na 9 pytań polskich sądów administracyjnych. Następstwem zapadłych orzeczeń prejudycjalnych było podejmowanie przez sądy administracyjne zawieszonych postępowań, w których doszło do zadania pytania, a także uwzględnianie treści wyroków Trybunału w ramach dokonywanej wykładni przepisów prawa unijnego.

Warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 kwietnia 2025 r. wydany sprawie C-213/24 dotyczącej opodatkowania VAT sprzedaży gruntu należącego do majątku małżonków pozostających w ustroju wspólności ustawowej. Wyrok TSUE w zakresie, w którym dopuszczono w nim możliwość uznania małżeństwa pozostającego we wspólności ustawowej za jednego podatnika VAT, zmienił dotychczasową praktykę organów podatkowych i sądów administracyjnych. Do powyższego wyroku odniósł się już WSA we Wrocławiu w nieprawomocnym wyroku z 5 sierpnia 2025 r., I SA/Wr 92/23, w którym stwierdził, że dla celów VAT małżeństwo, w którym panuje ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej, powinno być traktowane podobnie jak spółka cywilna, jako jeden podatnik VAT. Wspólne zbycie składników ich majątku wspólnego, tj. nieruchomości, czyni z nich podatnika zbiorowego. Zdaniem Sądu to małżeństwo powinno być zarejestrowane jako podatnik VAT, a nie każdy z małżonków oddzielnie.

W minionym roku istotne znaczenie w orzecznictwie sądów administracyjnych odegrał także wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 czerwca 2025 r., C-200/24, ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawa ta dotyczyła wprowadzenia przez Polskę w art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. nr 126, poz. 1381) zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności. Przedmiotem postępowania była ocena, czy przepis ten jest sprzeczny z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych

aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywy o handlu elektronicznym) (Dz.U. 2000, L 178, s. 1), a także z art. 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE ustanawia zasadę, wedle której państwa członkowskie zapewniają, aby dozwolona była informacja handlowa przez przedstawiciela zawodu regulowanego. W ocenie Trybunału, przyjmując art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. W wyroku z 10 grudnia 2025 r., sygn. akt II GSK 505/22, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że przedstawione w przywołanym wyroku Trybunału rozumienie art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE oraz art. 49 i art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sprzeciwiają się kwalifikowaniu zachowania polegającego na reklamowaniu aptek i punktów aptecznych jako naruszenia prawa, a co za tym idzie, penalizowaniu tego zachowania na gruncie prawa krajowego. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził brak podstaw do nałożenia na skarżącą kary pieniężnej za naruszenie art. 94a ust. 1 ustawy – Prawo farmaceutyczne.

4. Działalność uchwalodawcza

Podejmowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w składach powiększonych uchwały pozwalają na zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych i tym samym mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki, równego traktowania wszystkich skarżących, a także praktyki administracyjnej.

W 2025 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął 12 uchwał, które zostały opisane w opublikowanej rocznej Informacji o działalności sądów administracyjnych.

4.1. Dla postępowania przed sądami administracyjnymi znaczenie ma uchwała podjęta w dniu 15 grudnia 2025 r., II OPS 1/25, w której skład orzekający przyjął, że art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej powoływanej jako p.p.s.a.) może być podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie ze skargi na uchwałę o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętą na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2024 r., poz. 195), osoby, która nie brała udziału w

postępowaniu poprzedzającym podjęcie tej uchwały, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jak też organizacji społecznej niepowołującej się na własny interes prawny, lecz zgłaszającej udział w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa ta dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności. W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do znaczenia użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne”, opowiedział się za jego szeroką wykładnią, a nie wyłącznie jako postępowania uregulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

4.2. W 2025 r. w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadła uchwała dotycząca wznowienia postępowania podatkowego zakończonego decyzją ostateczną, jeśli po wydaniu tej decyzji wyjdą na jaw nowe dowody lub okoliczności faktyczne. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 13 października 2025 r., II FPS 3/25, przesądził, że na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r., poz. 111) w sprawie zakończonej decyzją ostateczną za przesłankę wznowienia postępowania na wniosek strony mogą być uznane nowe okoliczności lub nowe dowody, które były znane stronie w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego, ale strona ich nie powołała. Ze względu na podobieństwo regulacji powyższe stanowisko może zostać uwzględnione do ustalenia przesłanki wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.).

4.3. W Izbie Gospodarczej zapadła uchwała dotycząca formy prawnej działania organu nakładającego obowiązek poddania się kwarantannie przez osobę, co do której stwierdzono, że była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazuje objawów chorobowych. W uchwale z 27 października 2025 r., II GPS 1/25, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.), następuje w formie czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sąd uznał, że brak wymogu wydania decyzji administracyjnej umożliwia właściwym organom szybką i adekwatną do skali i stopnia zagrożenia epidemiologicznego reakcję na szerzenie się zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludności.

5. Ochrona jednostki w razie bezczynności i przewlekłości działania organów

Sądy administracyjne kontrolują również bezczynność organów administracji publicznej i przewlekłość postępowania administracyjnego. W 2025 r. sądy administracyjne przyznawały skarżącym sumy pieniężne od organów administracji publicznej, z powodu ich bezczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania w 329 sprawach, a organom wymierzały grzywny w 151 sprawach. Za nieprzekazanie akt sądowi w terminie 30 dni wymierzono organom grzywny w 184 sprawach.

6. Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny dla sędziów administracyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych – sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziów i asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych - art. 48 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1267).

W 2025 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Sądzie Dyscyplinarnym Pierwszej Instancji zarejestrowano 5 spraw. W 4 sprawach zapadły wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji, w tym 3 prawomocne. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Drugiej Instancji wydał 3 wyroki.

7. Stan kadrowy w 2025 r.

Na koniec 2025 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym było obsadzonych 111 etatów sędziowskich przy całkowitej liczbie przyznanych 130 etatów. Natomiast w 16 wojewódzkich sądach administracyjnych obsadzonych było 410 etatów sędziowskich i 65 etatów asesorskich.

W 2025 roku - ze względu na upływ kadencji - nastąpiły zmiany na stanowiskach Prezesów i wiceprezesów w wojewódzkich sądach administracyjnych. W ubiegłym roku zostali powołani prezesi w 12 wojewódzkich sądach administracyjnych. Dziękuję obecnym dzisiaj Prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych za bardzo dobrą współpracę.

8. Aktywność w międzynarodowych stowarzyszeniach sądów administracyjnych oraz dodatkowa aktywność sędziów sądów administracyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny od wielu już lat jest aktywny na forum międzynarodowym i również w 2025 r. rozwijał współpracę międzynarodową, utrzymując kontakty z sądami administracyjnymi innych państw UE i trybunałami europejskimi.

Najważniejszym wydarzeniem była wspólna konferencja „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka - doświadczenia sędziów sądów administracyjnych”, która odbyła się w październiku ubiegłego roku, a w której uczestniczyli sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka razem z Prezesem i Wiceprezesem Trybunału. W konferencji brali również udział prezesi i przedstawiciele najwyższych sądów administracyjnych zaproszonych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przygotowane zostały dwie publikacje w związku z organizacją Konferencji: w języku polskim – „Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych” i publikacja pokonferencyjna „European Convention on Human Rights and Administrative Law. Polish and European Perspectives”, stanowiąca wspólne opracowanie uczestników konferencji.

W ramach rozwijania kontaktów bilateralnych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wizyty złożyli przedstawiciele najwyższych sądów administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Gościnne wykłady dla sędziów NSA wygłosili: Wiceprezes Rady Stanu Republiki Francuskiej Didier-Roland Tabuteau i Prezes Rady Stanu Republiki Greckiej Michail Pikramenos.

Sędziowie sądów administracyjnych uczestniczyli aktywnie w XXXI Kongresie Międzynarodowej Federacji Prawa Europejskiego FIDE, który po raz pierwszy miał miejsce w Polsce - w Katowicach.

Dzięki współpracy Naczelnego Sądu Administracyjnego ze Stowarzyszeniem Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) i Międzynarodowym Stowarzyszeniem Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ), a także z Europejską Siecią Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), polscy

sędziowie sądów administracyjnych odbyli staże i wizyty studyjne w sądach administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskim Trybunale Praw Człowieka, a sędziowie z tych państw odbywali staże w NSA i wojewódzkich sądach administracyjnych.

Wielu sędziów sądów administracyjnych realizuje swoje zainteresowania naukowe – są cenionymi autorami monografii, komentarzy oraz publikacji w uznanych czasopismach naukowych krajowych i zagranicznych.

9. Inne istotne wydarzenia w 2025 r.

Jesienią 2025 r. złożyłem Prezydentowi RP, opracowany w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw z prośbą o skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej. Nowelizacja przepisów ma służyć przyspieszeniu rozpatrywania spraw przez ułatwienie i uproszczenie czynności procesowych w postępowaniu sądowym, a także realizacji konstytucyjnych i unijnych standardów ochrony praw uczestników tego postępowania.

W 2025 r. przedstawiony do konsultacji został również, opracowany w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozporządzenie nie było zmieniane od ponad 20 lat. Z informacji zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji wynika, że wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia może nastąpić w pierwszym kwartale 2026 r.

Panie i Panowie Sędziowie NSA, Panie i Panowie Prezesi WSA, Panie i Panowie Sędziowie WSA delegowani do orzekania w NSA, dziękuję Państwu za wkład w orzecznictwo sądów administracyjnych i budowanie ich autorytetu.

Dziękuję moim najbliższym współpracownikom za ich zaangażowanie - dziękuję kierującym pracami Izb NSA: Wiceprezesom NSA Janowi Rudowskiemu i Jerzemu Siegieniowi oraz Pani Sędzi Małgorzacie Korycińskiej, a także dyrektorowi Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziemu NSA Marianowi Wolaninowi.

Dziękuję Szefowi Kancelarii Prezesa NSA Hieronimowi Kulczyckiemu i jego Zastępcom za czuwanie nad pracą administracji sądowej i budżetem sądownictwa administracyjnego.

Dziękuję pracownikom sekretariatów, asystentom sędziego, pracownikom obsługi i wszystkim, którzy na różnych stanowiskach pracy przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania Sądu.