Sprawozdanie z działalności

Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. Marka Zirk-Sadowskiego

w okresie sześcioletniej kadencji, tj. od 17 lutego 2016 roku do 17 lutego 2022 roku

W dniu 30 listopada 2015 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, działając na podstawie art. 185 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 44 § 2 i art. 46 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137), w wyniku przeprowadzonego głosowania, wybrało i przedstawiło Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Profesor Marek Zirk-Sadowski uzyskał 84 głosy poparcia członków Zgromadzenia przy liczbie 100 głosujących sędziów NSA. Drugi z kandydatów zdobył natomiast poparcie w liczbie 48 głosów. Spośród przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego kandydatów, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na mocy postanowienia z dnia 15 lutego 2016 r., powołał prof. Marka Zirk-Sadowskiego z dniem 17 lutego 2016 r. na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

DZIAŁALNOŚĆ JURYDYCZNA PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

W trakcie trwania swojej kadencji Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił na podstawie materiałów opracowanych przez Biuro Orzecznictwa NSA i Kancelarię Prezesa NSA szereg opinii dotyczących przekazanych w toku procesu legislacyjnego projektów aktów prawnych, zarówno z zakresu problematyki dotyczącej prawa administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego, jak również z innych dziedzin prawa. Opiniowanie to polegało zarówno na zgłaszaniu uwag merytorycznych do przedkładanych projektów, podejmowaniu inicjatyw w zakresie kreowania określonych rozwiązań w szczególności w zakresie informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego, ale często też na dokonywaniu interpretacji konkretnych przepisów prawnych w kontekście ich zgodności z przepisami prawnymi, jak również na odpowiedzi na pytania dotyczące zasadności

nowelizacji przepisów prawnych z zakresu prawa administracyjnego i sądowoadministracyjnego, które wywołały rozbieżności interpretacyjne.

I. Działalność opiniodawcza Prezesa NSA

Do najistotniejszych opinii wydanych we wskazanym zakresie należą stanowiska zaprezentowane odnośnie do:

1) projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183, kadencja VIII), gdzie w piśmie z dnia 3 sierpnia 2016 r., nr BO-60-29/16, skierowanym do Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Rozwoju w szczególności negatywnie odniesiono się do projektowanego wprowadzenia nowego środka zaskarżenia inicjującego postępowanie sądowoadministracyjne w postaci sprzeciwu od tzw. decyzji kasatoryjnej (wydanej na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23), bowiem decyzje te, wydawane przez organy odwoławcze zarówno na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i Ordynacji podatkowej, podlegają już kontroli sądów administracyjnych na podstawie wnoszonych skarg. Wątpliwości Prezesa budziło w tym zakresie również ustanowienie jako zasady rozstrzygania omawianej kategorii spraw na posiedzeniu niejawnym, a więc w składzie jednego sędziego – stronom postępowania sądowoadministracyjnego (skarżącemu i organowi administracji publicznej) należy zapewnić adekwatne do charakteru tych spraw standardy proceduralne w postaci: składu trzyosobowego, prawa do pełnej kontroli takiej decyzji oraz prawa zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

   Podobnie krytycznie Prezes NSA odniósł się do założeń nowelizacji zakładających wprowadzenie zasady orzekanie przez sąd administracyjny w składzie jednego sędziego w przypadku, gdy w postępowaniu administracyjnym, którego dotyczy skarga, nie występowały strony o spornych interesach (wobec funkcjonującej zasady orzekanie sądu administracyjnego w składzie trzech sędziów na rozprawie). W ocenie Prezesa NSA, zwrot „strony o spornych interesach" może budzić w praktyce poważne wątpliwości i wywoływać daleko idące skutki (nieważność postępowania z uwagi na wydanie orzeczenia przez skład orzekający sprzeczny z ustawą);

2) projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 2908, VIII kadencja), mającego na celu dostosowanie polskiego porządku prawnego do zaleceń Komisji Europejskiej, poprzez przyjęcie, że

skargę wniesioną za pośrednictwem konsula, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie sześćdziesięciu dni od dnia jej otrzymania przez konsula.

Prezes NSA, mając na uwadze utrudnioną w niektórych krajach możliwość przekazywania korespondencji, w piśmie z dnia 18 maja 2018 r., nr BO-60-16/18, adresowanym do Ministra Spraw Zagranicznych pozytywnie zaopiniował proponowane rozwiązania polegające na wydłużeniu obowiązującego w pozostałych sprawach terminu trzydziestu dni, proponując jednocześnie rozszerzenie w projekcie ustawy zakresu kognicji sądów administracyjnych na sprawy dotyczące wiz Schengen;

3) projektu ustawy – Ordynacja podatkowa (druk sejmowy nr 3517, kadencja VIII), opracowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego. Prezes NSA w piśmie z dnia 6 września 2018 r., nr BO-60-27/18, skierowanym do Ministra Finansów w szczególności pozytywnie ocenił fakt przygotowania projektu przez powołaną w tym celu Komisję Kodyfikacyjną, doceniając również przewidywane wprowadzenie niektórych nowych instytucji ogólnego prawa podatkowego, których nie ma w obowiązującej Ordynacji podatkowej oraz zastosowania środków komunikacji elektronicznej.

   Jednocześnie Prezes NSA wskazał na konieczność przepracowania niektórych rozwiązań, które w określonych sytuacjach mogą prowadzić do pogorszenia sytuacji podatników, a zwłaszcza podatników prowadzących działalność gospodarczą (przedawnienie, nadpłata, czy też odwołanie od decyzji pierwszoinstancyjnej);

4) projektu ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika (druk sejmowy nr 3516, VIII kadencja), który wchodził w skład pakietu projektów ustaw zastępujących dotychczasową ustawę – Ordynacja podatkowa.

   Prezes NSA w piśmie z dnia 6 września 2018 r., nr BO-60-30/18, skierowanym do Ministra Finansów negatywnie zaopiniował koncepcję przyznania Rzecznikowi Praw Podatnika prawa do występowania z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, a rozstrzygnięcie ma znaczenie dla grupy podatników lub może spowodować obniżenie liczby spraw indywidualnych w sądach – w szczególności z uwagi na fakt, iż dotychczas kompetencja taka przysługuje wyłącznie organom o umocowaniu konstytucyjnym (Rzecznik Praw

Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratorowi Generalnemu, jak również z uwagi na brak doprecyzowania, że chodzi o rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a nie jakiekolwiek rozbieżności w orzecznictwie.

W opinii wskazano również na potrzebę doprecyzowania praw przysługujących Rzecznikowi Praw Podatnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym, które zostały zredagowane w sposób rozbieżny z uprawnieniami mającymi mu przysługiwać stosownie do zmiany przewidzianej w projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika.

Ponadto Prezes NSA odniósł się do przewidzianej w projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika tzw. instytucji przedsądu, wskazując, że jej konstrukcja nie odpowiada modelowi dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego i czyni w nim istotny wyłom – skarga kasacyjna od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego powinna stanowić środek odwoławczy o charakterze powszechnym w tym sensie, że możliwość jego wniesienia nie powinna być uzależniona od jakichkolwiek dodatkowych ograniczeń przedmiotowych bądź podmiotowych. Dodatkowo należy wskazać, że powyższe stanowisko było motywowane faktem, iż przedsąd jest właściwy dla systemów trójinstancyjnych uwzględniających odrębnie instytucję apelacji i kasacji. W obecnym systemie prawnym regulującym postępowanie sądowoadministracyjne skarga kasacyjna jest jedynym środkiem odwoławczym od orzeczenia pierwszoinstancyjnego i zawiera cechy właściwe dla apelacyjnego środka odwoławczego;

5) projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 69, IX kadencja), który to projekt budził wątpliwości pod względem zgodności z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, jako naruszający przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz pozostający w sprzeczności z zasadą pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym.

W opinii tej zawartej w piśmie z dnia 2 stycznia 2020 r., nr BO.60.40.19, adresowanym do Wicemarszałka Sejmu Prezes NSA wskazał m.in., iż w drodze ustawy zwykłej nie można zmieniać postanowień Konstytucji, która jasno wskazuje na konieczny udział w procesie powoływania sędziów dwóch organów państwowych, a więc Prezydenta i KRS;

6) projektu ustaw dotyczących zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa:

   a) projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423, VIII kadencja):

      Zarówno pierwsza, jak i druga wersja projektu tej ustawy została negatywnie zaopiniowana przez Prezesa NSA. Podkreślono, że projekt ten jest próbą modyfikacji statusu konstytucyjnego organu stojącego na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, tj. Krajowej Rady Sądownictwa.

      Oceniając poszczególne propozycje zmian, Prezes NSA wskazał, że niektóre rozwiązania mogą budzić uzasadnione konstytucyjnie wątpliwości, dotyczące w szczególności: sposobu powoływania członków Rady, zmiany ustroju wewnętrznego KRS, zmiany kompetencji przysługujących Prezydentowi RP w procesie powoływania sędziów i asesorów oraz wygaszenia kadencji dotychczasowych członków Rady (pismo z dnia 19 maja 2016 r., nr BO-60-11/16, adresowane do Ministra Sprawiedliwości);

   b) projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 50, X kadencja):

      Również w przypadku tego projektu Prezes NSA uznał zapisy ustawy za niezgodne z Konstytucją RP, w tym w szczególności w zakresie przewidywanego jego postanowieniami ograniczenia biernego prawa wyborczego do KRS oraz regulacji wygaszającej mandat członków KRS i określającej wybór nowych członków KRS (pismo z dnia 24 lutego 2020 r., nr BO.60.5.20, skierowane do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP oraz do Ministra Sprawiedliwości).

7) projektu ustawy o komornikach sądowych (druk sejmowy nr 1582, VIII kadencja) – w piśmie z dnia 19 grudnia 2016 r., nr BO-60-46/16, adresowanym do Ministra Sprawiedliwości Prezes NSA wskazał, iż pogłębionej refleksji wymagają te rozwiązania projektu, na podstawie których rekonstruowany będzie status prawny komorników sądowych. Na tym tle może bowiem wystąpić między innymi problem dotyczący prawnopodatkowego statusu komorników sądowych w podatku od towarów i usług.

   Problematyką dotyczącą komorników sądowych Prezes NSA zajął się również w opinii na temat prawnopodatkowego statusu tych podmiotów na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług w kontekście przepisów ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach

sądowych (Dz.U. poz. 771) oraz ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz.U. poz. 770);

8) projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118, X kadencja, druki sejmowe nr 368 i 368A, IX kadencja).

W opinii tej, zaprezentowanej w piśmie z dnia 17 maja 2020 r., nr BO.60.19.2020, skierowanym do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, wskazano, że regulacje prawne dotyczące statusu przesyłki zawierającej pakiet wyborczy są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) oraz nie zapewniają wystarczającej ochrony czynnego prawa wyborczego (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawodawca nie zapewnił również adekwatnej ochrony bezpieczeństwa procesu przekazywania kopert zwrotnych do obwodowych komisji wyborczych – co również należy uznać za naruszenie obowiązku zapewnienia odpowiedniej ochrony czynnego prawa wyborczego (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP);

9) projektów ustaw podjętych w czasie trwania stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2:

a) projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk senacki nr 232, X kadencja) – Prezes NSA krytycznie odniósł się do rozwiązań zakładających wprowadzenie na określony czas dodatkowej instytucji interpretacji indywidualnej, z której będzie mógł korzystać każdy w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących obowiązku publicznoprawnego wobec funkcjonowania w systemie prawnym indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego (stosownie do przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa) oraz interpretacji indywidualnych co do zakresu i sposobu stosowania przepisów (pismo z dnia 5 listopada 2020 r., nr BO.60.51.2020, adresowane do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP);

b) projekt ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 (druk senacki nr 307, X kadencja) – Prezes NSA wskazał, że projekt ten opiera się na założeniu faktycznym stanu klęski żywiołowej, o którym mowa w art. 232 Konstytucji RP, jednakże założenie takie jest trudne do

zaakceptowania z prawnego punktu widzenia, bowiem w Polsce nie doszło do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w procedurze przewidzianej przez Konstytucję RP. Prezes NSA wskazał jednocześnie, że brak przepisów przejściowych do projektu ustawy może oznaczać, iż w przypadku licznych jednostek poszkodowanych na skutek wprowadzenia stanu epidemii, roszczenie przyznane projektowaną ustawą będzie z chwilą jej wejścia w życie już przedawnione (pismo z dnia 25 stycznia 2021 r., nr BO.60.1.2021, skierowane do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP).

Poza powyższymi Naczelny Sąd Administracyjny zaopiniował w okresie sprawozdawczym kilkadziesiąt innych aktów prawnych. Znaczna część poddanych analizie projektów regulacji zyskała pozytywną opinię Sądu.

II. Inicjatywy w zakresie informatyzacji procedury sądowoadministracyjnej

Niezależnie od przedstawionej powyżej działalności opiniodawczej Prezes NSA zainicjował, przedstawiając gotowe projekty rozwiązań, wprowadzenie w odpowiednich aktach prawnych szeregu zmian związanych z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego, które to zmiany przełożyły się na znaczące usprawnienie trybu procedowania sądowego dzięki szerokiemu wykorzystaniu technik informatycznych, przynosząc szczególne efekty w czasie trwającej pandemii i umożliwiając tym samym utrzymanie sprawności orzeczniczej sądów administracyjnych.

Do najważniejszych inicjatyw w tym zakresie należy zaliczyć:

1) przygotowanie nowelizacji przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwaną dalej p.p.s.a., ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, jak również ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Stosowne projekty przedłożone zostały Ministrowi Cyfryzacji wraz z pismem z dnia 8 marca 2017 r., nr L.Prez./Org.Pr./62/4/17 oraz z dnia 26 października 2017 r., nr L.Prez./Org.Pr./62-4/17, a następnie podlegały dalszym uzgodnieniom na szczeblu Szefa Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

   Mocą przedmiotowych aktów prawnych m.in.:

   a) zostały stworzone podstawy prawne dla wydawania przez sądy administracyjne orzeczeń w postaci elektronicznej, opatrzonej kwalifikowanym podpisem

elektronicznym, jak również do utrwalania w tej postaci uzasadnień, protokołów i notatek urzędowych (art. 137 § 5, art. 143 § 2, art. 101 § 3 i art. 100 § 2 p.p.s.a.);

b) wprowadzono możliwość opatrywania pism sądu, odpisów pism i załączników w postępowaniu sądowym oraz orzeczeń kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, dzięki czemu sądy administracyjne stały się prekursorami masowego wykorzystania tej technologii wśród instytucji publicznych (art. 74a § 12 p.p.s.a.).

c) opracowano projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego. Rozporządzenie to określało m.in. sposoby przekazywania ww. dokumentów w sytuacji, gdy mają one postać elektroniczną;

d) wprowadzono szereg innych usprawnień, umożliwiających efektywne prowadzenie postępowania sądowoadministracyjnego z wykorzystaniem technik informatycznych, a w tym:

- zwiększono bezpieczeństwo zdalnego dostępu do akt elektronicznych, umożliwiając weryfikację tożsamości zainteresowanych osób z wykorzystaniem numeru PESEL – art. 46 § 2 pkt 1 lit. b i c oraz art. 12a § 5a p.p.s.a.;
- zostały uregulowane szczególne sytuacje związane z potrzebą ingerencji w treść dokumentu elektronicznego (np. sprostowanie orzeczenia), dla których tradycyjne rozwiązania nie mogły znaleźć zastosowania ze względów technicznych (art. 156 § 2a p.p.s.a.);
- uchylono obowiązek zwrotu akt administracyjnych organowi po uprawomocnieniu się orzeczenia, w przypadku gdy akta te mają postać elektroniczną (art. 286 § 1a p.p.s.a.);
- ustalono, że wycofanie zgody na komunikację elektroniczną powinno przyjąć postać dokumentu elektronicznego, co minimalizuje ryzyko nieskutecznego doręczenia, a tym samym przewlekania postępowania (art. 74a § 2 p.p.s.a.);

e) stworzono podstawy prawne dla możliwości określania przez Prezesa NSA wzorów dokumentów elektronicznych wykorzystywanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 49b p.p.s.a.).

Powyższa inicjatywa została uwzględniona:

- ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 934);
- ustawą z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2294).

2) przygotowanie projektów rozwiązań w zakresie sposobu przekazywania przez organy administracji publicznej do sądów administracyjnych skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (na podstawie delegacji, o której mowa w pkt 1b powyżej) oraz sposobu tworzenia, przetwarzania, przechowywania, przekazywania i niszczenia akt sądów administracyjnych.

Jednym z głównych założeń tej inicjatywy było wprowadzenie, wypracowanego w porozumieniu z Ministerstwem Cyfryzacji i Wojewodą Podlaskim, jednolitego standardu elektronicznych akt postępowania administracyjnego, który przyjął postać tzw. paczki eADM, bazującej na strukturze paczki archiwalnej funkcjonującej już na gruncie przepisów o archiwach państwowych.

W zakresie postępowania z aktami spraw sądowoadministracyjnych dotychczasowe regulacje dotyczące akt w postaci papierowej zostały rozbudowane o przepisy dotyczące akt elektronicznych oraz sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi. Uwzględniono przy tym, że dokumenty w danej sprawie mogą wpływać w różnej postaci (papierowej lub elektronicznej), niezależnie od tego, w jakiej postaci prowadzone są jej akta. Konieczne stało się zatem uregulowanie zasad przekształcania postaci tych dokumentów, jak również reguł postępowania na wypadek braku technicznych możliwości ich przekształcenia.

Powyższa inicjatywa została uwzględniona w:

a) rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego (Dz.U. poz. 1003);

b) rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 1004).

Projekt pierwszego ze wskazanych wyżej aktów prawnych został złożony w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pierwotnie wraz z pismem z dnia 6 lutego 2017 r. (znak sprawy L.Prez./Org.Pr./62/2/17), następnie – wobec licznych nowelizacji aktów prawa o charakterze powszechnie obowiązujących i w konsekwencji konieczności odpowiedniego dostosowania przepisów rangi podustawowej – wraz z pismem z dnia 6 marca 2019 r. o nr WOP.025.2.2019.1.

W przypadku drugiego z przywołanych aktów prawnych jego projekt trafił na ręce Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 marca 2019 r. (pismo zarejestrowane pod nr WOP.025.2.2019.3).

3) wprowadzenie odpowiednich modyfikacji do przepisów dotyczących doręczeń elektronicznych, uwzględniających specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego oraz okoliczność, że sądy administracyjne, jako jedne z pierwszych na terenie kraju, umożliwiły stronom i uczestnikom postępowania komunikację elektroniczną, wdrażając w tym celu określone rozwiązania techniczne, wobec czego niektóre z zakładanych projektem ustawy regulacji nie powinny znaleźć w tym zakresie zastosowania.

   Dodatkowo inicjatywa ta obejmowała stworzenie podstaw prawnych dla prowadzenia posiedzeń sądowych na odległość, przy udziale uczestników, realizowanym z budynków innych sądów za pośrednictwem urządzeń transmitujących obraz i dźwięk (art. 94 § 2 p.p.s.a.).

   Powyższa inicjatywa została uwzględniona w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320).

III. Interpretacje przepisów prawnych

W związku z problemami dotyczącymi stosowania regulacji prawa publicznego Prezes NSA dokonywał także interpretacji przepisów prawnych w kontekście ich zgodności z przepisami prawnymi dotyczącymi prawa administracyjnego i sądowoadministracyjnego, a w szczególności przedstawił w odpowiedzi na zapytanie przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych opinie na temat:

1) znaczenia Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dla ochrony jednostek przed dyskryminacją w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku ze zgłoszonymi w toku konsultacji publicznych wątpliwościami co do zgodności z Protokołem nr 12 lub innymi wiążącymi Rzeczpospolitą Polską instrumentami międzynarodowymi niektórych przepisów ustawy z dnia 25 lipca

2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647; dalej: p.u.s.a.) oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. (Pismo z dnia 21 czerwca 2016 r., nr BO-063-7/16) skierowane do Podsekretarza Stanu ds. prawnych, traktatowych oraz praw człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych);

2) efektywnej realizacji standardów wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w aspekcie skutecznych środków na nadmierną długość postępowań. (Pismo z dnia 7 czerwca 2018 r., nr BO-063-8/18) skierowane do Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka);

3) skuteczności środków zaskarżenia przewlekłości postępowania, przewidzianych ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz zmian wprowadzonych nowelą do tej ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. (Dz.U. poz. 658). (Pismo z dnia 8 sierpnia 2019 r., nr BO.070.6.2019 skierowane do Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka).

IV. Wnioski Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych

Prezes NSA przedłożył – w trybie art. 36 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. – 13 wniosków o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych:

1) wnioskiem z dnia 8 marca 2016 r, nr BO-4660-5/16 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „1. Czy art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.) jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L z 1998 r. Nr 204, s. 37 ze zm.), którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i czy wobec braku notyfikacji tego przepisu w Komisji Europejskiej, mógł on być podstawą do wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych? 2. Czy dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego opisanego w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.) oraz stosowalności tego przepisu w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, ma znaczenie brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu

dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L z 1998 r. Nr 204, s. 37 ze zm.) – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy? 3. Czy urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez koncesji i wymaganej rejestracji automatu, podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.), czy też karze pieniężnej przewidzianej w art. 89 ust. 1 pkt 2 tej ustawy?"

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w dniu 16 maja 2016 r. (sygn. akt II GPS 1/16) podjął następującą uchwałę: „1. Art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.) nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L z 1998 r. Nr 204, s. 37 ze zm.), którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy. 2. Urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem – od 14 lipca 2011 r., także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry – podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.)";

2) wnioskiem z dnia 21 czerwca 2016 r., nr BO-4660-15/16 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 P.p.s.a.?"

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 3 października 2016 r. (sygn. akt I OPS 1/16) podjął następującą uchwałę: „Od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydanej na podstawie art. 129

ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 P.p.s.a.";

3) wnioskiem z dnia 29 sierpnia 2016 r., nr BO-4660-19/16 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) ma zastosowanie do członka zarządu województwa, który to organ pełni funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), biorącego udział w postępowaniu prowadzonym w następstwie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 207 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm., w brzmieniu obowiązującym do 12 września 2014 r.), w sytuacji gdy uczestniczył on w wydaniu zaskarżonej decyzji?"

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 5 grudnia 2016 r. (sygn. akt II GPS 2/16) podjął następującą uchwałę: „Przepis art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) nie ma zastosowania do członka zarządu województwa, który to organ pełni funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), biorącego udział w postępowaniu prowadzonym w następstwie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 207 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 12 września 2014 r., w sytuacji gdy uczestniczył on w wydaniu zaskarżonej decyzji."

4) wnioskiem z dnia 29 sierpnia 2016 r., nr BO-4660-20/16 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. do załatwiania spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czy też przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) w związku z art. 143 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.) stoi na przeszkodzie do podjęcia przez radę gminy uchwały o udzieleniu takiego upoważnienia?"

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 19 grudnia 2016 r. (sygn. akt II FPS 3/16) podjął następującą uchwałę: „W sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).”;

5) wnioskiem z dnia 27 października 2016 r., nr BO-4660-28/16 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego przysługiwania prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) oznacza, że nieruchomość ta nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)?”

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 27 lutego 2017 r. (sygn. akt I OPS 2/16) podjął następującą uchwałę: „Pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).”

6) wnioskiem z dnia 13 marca 2017 r., nr BO-4660-33/16 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego organ administracji publicznej może wszcząć postępowania administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia i je zawiesić na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zmianami), czy też w takiej sytuacji powinien odmówić wszczęcia postępowania?”

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w dniu 5 czerwca 2017 r. (sygn. akt II GPS 1/17) podjął następującą uchwałę: „W trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zmianami) do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.”;

7) wnioskiem z dnia 28 kwietnia 2017 r., nr BO-4660-15/17 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy w myśl art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.) opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w wyznaczonym do tego miejscu, czy również za postój w miejscu innym niż wyznaczone?”

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 9 października 2017 r. (sygn. akt II GPS 2/17) podjął następującą uchwałę: „Zgodnie z art. 13b ust. 1 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.) opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w odpowiednio wyznaczonym do tego miejscu.”;

8) wnioskiem z dnia 5 czerwca 2017 r., nr BO-4660-18/17 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy w przypadku określenia przez organ podatkowy, na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 2180), ryczałtu od niezaewidencjonowanego przychodu, stosuje się art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201), czy art. 68 § 1 albo § 2 pkt 2 tej ostatniej ustawy?”

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął w dniu 16 października 2017 r. (sygn. akt II FPS 4/17) następującą uchwałę: „W przypadku określenia przez organ podatkowy na podstawie art. 17 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez

osoby fizyczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 2180), ryczałtu od niezaewidencjonowanego przychodu, stosuje się art. 68 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201).";

9) wnioskiem z dnia 10 kwietnia 2017 r., nr BO-4660-13/17 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest zawarcie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia określonych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400)?"

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 11 grudnia 2017 r. (sygn. akt II OPS 2/17) podjął następującą uchwałę: „Poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaga złożenia na karcie poparcia wszystkich danych wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400), potwierdzonych własnoręcznym podpisem.";

10) wnioskiem z dnia 8 maja 2019 r., nr BO.511.4.2019 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.) dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, orzekającej o jego zakończeniu?"

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 1 lipca 2019 r. (sygn. akt I OPS 1/19) podjął następującą uchwałę: „Przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.) dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z

obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego.”;

11) wnioskiem z dnia 9 września 2019 r., nr BO.5102.6.2019 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy przedsiębiorstwo energetyczne, w związku z zawarciem z Lasami Państwowymi umowy umożliwiającej wykonywanie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa znajdujących się pod zarządem Lasów Państwowych, jest – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.) – podatnikiem podatku od nieruchomości obciążonym podatkiem od tych gruntów?”

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 9 grudnia 2019 r. (sygn. akt II FPS 3/19) podjął następującą uchwałę: „Przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r.”;

12) wnioskiem z dnia 25 czerwca 2020 r., nr BO.511.6.2020 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy termin, w jakim powinien być złożony wniosek o odroczenie płatności opłaty za korzystanie ze środowiska albo administracyjnej kary pieniężnej, określony w art. 318 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), jest terminem materialnym czy procesowym?”

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 30 listopada 2020 r. (sygn. akt II OPS 1/20) podjął następującą uchwałę: „Termin, w jakim powinien być złożony wniosek o odroczenie płatności opłaty za korzystanie ze środowiska albo administracyjnej kary pieniężnej, określony w art. 318 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), jest terminem procesowym.”;

13) wnioskiem z dnia 7 sierpnia 2020 r., nr BO.511.10.2020 Prezes NSA wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „1. Czy odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), może być od dnia 1 stycznia 1998 r. ustalone na podstawie

art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) dla spadkobiercy właściciela nieruchomości wymienionej w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości? 2. Czy odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, może być ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) również na rzecz nabywcy nieruchomości w drodze umowy zawartej po dniu czasowego zajęcia tej nieruchomości w trybie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości?"

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, w dniu 22 stycznia 2021 r. (sygn. akt I OPS 1/20) podjął następującą uchwałę: 1. „Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), może być od dnia 1 stycznia 1998 r. ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) dla spadkobiercy właściciela nieruchomości wymienionej w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości." 2. „Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, nie może być ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) na rzecz nabywcy nieruchomości w drodze umowy zawartej po dniu czasowego zajęcia tej nieruchomości w trybie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości."

V. Oceny zasadności nowelizacji przepisów prawnych

Przedmiotem oceny Prezesa NSA były również przedkładane zapytania co do zasadności nowelizacji przepisów prawnych z zakresu prawa administracyjnego i sądowoadministracyjnego, a w szczególności:

1) zapytanie skierowane przez Ministra Sprawiedliwości (w związku z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich) w piśmie z dnia 12 kwietnia 2016 r., w którym zwrócono się do Prezesa NSA o zajęcie stanowiska w przedmiocie ewentualnej nowelizacji art. 83 § 3 p.p.s.a. W odpowiedzi na powyższe Prezes NSA w piśmie z dnia 19 maja 2016 r., nr BO-063-8/16 powołał się na uchwałę siedmiu sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt I OPS 1/15, w której wyjaśniono, jak należy rozumieć użyty w tym przepisie

termin „polska placówka pocztowa operatora wyznaczonego”. W opinii tej podzielono pogląd Ministra, że pewne minimalne wymogi proceduralne wiążące się ze sposobem nadawania pism procesowych w sposób gwarantujący zachowanie terminów procesowych, wynikające z powołanego wyżej przepisu, nie są nadmierne i nie godzą w prawo do sądu.

2) zapytanie Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP w piśmie z dnia 27 stycznia 2017 r. dotyczące problemu braku kontroli sądowoadministracyjnej w zakresie bezczynności organów właściwych do załatwiania skarg wnoszonych w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. Odnosząc się do tej kwestii Prezes NSA w piśmie z dnia 31 stycznia 2017 r., nr BO-060-5/17 wyjaśnił, że skargi i wnioski składane w tym trybie odnoszą się generalnie do nieprawidłowego – w mniemaniu składających je osób – działania organów administracji publicznej, innych jednostek i instytucji publicznych. Wprowadzenie kontroli sądu administracyjnego w tym zakresie musiałoby z konieczności być ograniczone i sprowadzać się jedynie do zbadania, czy organ administracji udzielił w terminie odpowiedzi na skargę, wniosek lub petycję, z pominięciem oceny prawidłowego udzielenia odpowiedzi na tę skargę, wniosek lub petycję. Oznacza to, że ochrona udzielona przez sąd administracyjny nie byłaby skuteczna, ponieważ organ mógłby łatwo uwolnić się od zagrożenia związanego ze skargą do sądu poprzez udzielenie wymijającej lub zdawkowej odpowiedzi.

3) zapytanie Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z dnia 17 lutego 2021 r. (w związku z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich) w sprawie nowelizacji przepisów p.p.s.a. w zakresie problematyki dotyczącej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w sytuacji oddalenia skargi kasacyjnej od orzeczenia, które mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 184 p.p.s.a.). W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Prezes NSA w piśmie z dnia 11 marca 2021 r., nr BO.070.3.2021 wskazał, że brak jest przesłanek uzasadniających nowelizację przepisów p.p.s.a. w zakresie problematyki dotyczącej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w sytuacji oddalenia skargi kasacyjnej od orzeczenia, które mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 184 p.p.s.a.). Prezes wyjaśnił, że skoro w postępowaniu przed NSA w zakresie zwrotu kosztów postępowania obowiązuje zasada odpowiedzialności za wynik postępowania, to nie można przyjąć, iż w sytuacji oddalenia przez NSA skargi kasacyjnej od orzeczenia, które mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, to podmiot, który nie wnosił skargi kasacyjnej (a więc w takim stanie faktycznym strona wygrywająca) będzie zobowiązany do zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz strony wnoszącej skargę kasacyjną, czyli *de facto* strony przegrywającej.

DZIAŁALNOŚĆ ORZECZNICZA PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego systematycznie realizował czynności orzecznicze rozpatrując sprawy sądowe w składach trzech sędziów na posiedzeniach jawnych lub niejawnych. W okresie kadencji Prezes NSA orzekał w 469 sprawach, w tym w 347 jako sprawozdawca w sprawach ze skarg kasacyjnych (266 spraw) oraz zażaleń (81 spraw). Spośród wskazanej liczby spraw, w których Prezes NSA był sprawozdawcą zakończyło się 315 spraw – 235 skarg kasacyjnych oraz 80 zażaleń.

DZIAŁALNOŚĆ PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE SPRAWOWANIA ZWIERZCHNIEGO NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH ORAZ TWORZENIA WARUNKÓW DO SPRAWNEGO ICH FUNKCJONOWANIA

Stosownie do brzmienia art. 12 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137) Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych. Jednocześnie, jak wynika z treści art. 40 § 2 tej ustawy, wykonuje on czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Czynności te w okresie swojej kadencji Prezes NSA prof. Marek Zirk-Sadowski realizował z pomocą Szefa Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Zbigniewa Dyzio i zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 4 lipca 2020 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1202) były ukierunkowane przede wszystkim na zapewnieniu właściwych obsad orzeczniczych w sądach administracyjnych, odpowiednich do zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego i wpływu spraw, zapewnieniu sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, tworzeniu warunków dla sprawnego orzekania i funkcjonowania systemu sądownictwa administracyjnego, w szczególności w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych oraz wyposażenia technicznego, a także na zapewnieniu właściwego zabezpieczenia finansowego realizacji wykonywanych celów i zadań.

W okresie sześcioletniej kadencji, sprawowanej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2016–2022, te wskazane powyżej zadania, w ujęciu merytorycznym, w większości koncentrowały się na następujących grupach działań.

1. W ramach tworzenia corocznych budżetów sądownictwa administracyjnego oraz średniookresowych zabezpieczeń zaplanowano niezbędne uzupełnienia kadrowe w zakresie obsad orzeczniczych i administracyjnych odpowiednio do kształtującego się wpływu spraw. Zwiększenia te w okresie 2016–2021 dotyczyły wzrostu liczby obsad sędziowskich o 15 etatów, a obsad administracyjnych o 37 etatów, a w tym 15 asystentów sędziów.

   Efektywnie realizowano konstytucyjną zasadę zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji), co wyrażało się w szczególności w systematycznej, corocznej waloryzacji uposażeń sędziów pozwalającej na osiągnięcie w okresie lat 2015–2021 (z wyłączeniem 2021 r., w którym zastosowano ustawową blokadę) wzrostu uposażeń na poziomie około 130%. Opracowany w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i przekazany do prac parlamentarnych projekt budżetu sądownictwa administracyjnego na 2022 r. uwzględniał ustawowe (określone w ustawie o Sądzie Najwyższym oraz w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych) zasady waloryzacji wynagrodzeń sędziów.

   W tym czasie podjęto także skuteczne działania w celu przerwania kilkuletniej blokady (2011–2015) wynagrodzeń administracji sądowej, zapewniając pracownikom sądów w latach 2016–2021 łączny wzrost płac do 132%. Osiągnięcie tego poziomu było możliwe w szczególności dzięki zapewnieniu 15% podwyżki wynagrodzeń w 2020 r., średnio po 900 zł na jeden etat urzędniczo-pracowniczy. Przedstawiony wzrost przeciętnego wynagrodzenia pozwolił w tych warunkach polityki finansów publicznych na zminimalizowanie kilkukrotnych ustawowych blokad w poprzednich latach deprecjonujących płace administracji sądowej oraz zbliżenie ich postępu do 135% poziomu wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej w przywołanym okresie.

   Przedłożony do Sejmu RP projekt budżetu NSA na 2022 r. konsekwentnie zakłada dalszą 12% waloryzację tych wynagrodzeń, co powinno pozwolić na utrzymanie realnej wartości płac pracowników administracji sądowej. Nadto ww. projekt budżetu zakłada dalsze 16-etatowe niezbędne wzmocnienie kadrowe administracji w zakresie obsad asystencko-informatycznych, ze szczególnym uwzględnieniem koniecznego wsparcia przez tych pracowników funkcji realizowanych przez sferę orzeczniczą.

   Kolejnym istotnym zadaniem było zapewnienie wojewódzkim sądom administracyjnym w Szczecinie i w Warszawie możliwości dokonania niezbędnych uzupełnień lokalowych. Dzięki uzyskaniu w budżecie NSA niezbędnych środków finansowych na wydatki majątkowe umożliwione zostało tym sądom dokonanie zakupu dodatkowych budynków

odpowiednio o powierzchniach: ok. 1400 m^2 w Szczecinie i ok. 7400 m^2 w Warszawie, co stworzyło pełne warunki do optymalnej organizacji pracy zapewniającej odpowiedni poziom jakości i sprawności orzeczniczej. Ponadto do projektu budżetu na rok 2022 wprowadzono przyjęte przez Sejm zadanie wdrażające czynności przygotowawcze do dalszej poprawy sytuacji lokalowej WSA we Wrocławiu.

Jednocześnie zapewniono wszystkim sądom administracyjnym dobre zabezpieczenie finansowe wszystkich potrzeb bieżącego utrzymania, w szczególności w zakresie ponoszonych kosztów postępowania sądowego, finansowania pomocy prawnej dla ubogich stron i uczestników postępowania sądowego, niezbędnych nakładów na funkcjonowanie w obrębie sfery orzeczniczej i administracyjnej systemów informatycznych, dokonywania niezbędnych uzupełnień i koniecznej wymiany wyeksploatowanego sprzętu biurowego, technicznego oraz bezpieczeństwa.

2. W latach 2016–2021 szczególnie intensywne prace prowadzono w zakresie możliwości wykorzystania systemów teleinformatycznych do obsługi postępowaniu przed sądami administracyjnymi

   Prace te realizowano w dwóch podstawowych płaszczyznach:

   a) w sferze normatywnej, podejmując określone inicjatywy mające na celu wprowadzenie odpowiednich zapisów dostosowawczych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w ustawie o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, przygotowując także określone projekty rozwiązań organizacyjnych i innych modyfikacji przepisów dotychczasowych, a także sporządzając projekty aktów wykonawczych. Podejmowane przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego działania normatywne w tym zakresie zostały szczegółowo przedstawione w części dotyczącej inicjatywy w zakresie informatyzacji procedury sądowoadministracyjnej.

   b) w sferze praktycznej – wypracowano trójfilarowy system elektronicznej obsługi postępowania sądowoadministracyjnego opierający się, obok systemu statystycznego, na elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją procesową oraz procesem tworzenia i przepływu akt spraw, który opracowano dla potrzeb sądownictwa administracyjnego we współpracy i na bazie produktu informatycznego Wojewody Białostockiego, oraz na samodzielnie opracowanym w NSA oprogramowaniu tzw. PASSA umożliwiającym zapoznanie się stron sprawy i uczestników postępowania w drodze elektronicznej z aktami toczących się spraw.

Jednocześnie w związku ze stanem pandemii w okresie 2020–2021 istotnie rozwinięto dodatkowe, towarzyszące systemy umożliwiające między innymi w trybie on-line bezpośrednią realizację posiedzeń niejawnych i narad sędziowskich, rozstrzyganie spraw na rozprawach także przy zapewnieniu udziału w nich stronom i uczestnikom postępowania za pośrednictwem obrazu i dźwięku oraz systemową komunikację zdalną sędziów z ich asystentami.

Konkludując, należy stwierdzić, że odpowiednie wdrożenie i wykorzystanie technik informatycznych istotnie przyczyniło się do utrzymania przez sądownictwo administracyjne wysokiej sprawności orzeczniczej w okresie epidemii.

3. W związku pojawieniem się w Polsce wirusa SARS-CoV-2 w 2020 r. i rosnącą liczbą zakażeń, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął działania organizacyjne mające na celu utrzymanie sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych w tych szczególnych warunkach oraz zapewnienie możliwie najskuteczniejszej w tym czasie ochrony sędziów, pracowników sądownictwa administracyjnego oraz stron i innych uczestników postępowania sądowoadministracyjnego przed ewentualnym ryzykiem zarażenia się tym wirusem na terenie sądów administracyjnych. Działania te dostosowywane były do rygorów sanitarnych obowiązujących w danym momencie na terenie całego kraju lub poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W praktycznym wymiarze skutkowało to opracowaniem w sumie 13 właściwych regulacji wewnętrznych dotyczących działań organizacyjnych oraz różnych wytycznych i informacji w przedmiocie profilaktyki zakażenia wirusem SARS-CoV-2, które uwzględniały zmieniający się dynamicznie w okresie pandemii stan prawny, w szczególności postanowienia ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842 z późn. zm.; dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach) oraz wytyczne Ministra Sprawiedliwości i Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 18 maja 2020 r. dla funkcjonowania sądów w trakcie epidemii SARS-CoV-2.

   Wydane w tym zakresie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego akty wewnętrzne zostały odpowiednio implementowane przez wojewódzkie sądy administracyjne. Jednocześnie od momentu wprowadzenia w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego bezpośrednio koordynował działalność wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych w trybie systematycznie prowadzonych wideokonferencji z prezesami

tych sądów, na których cyklicznie omawiane były kwestie sprawności orzeczniczej oraz skutecznego wdrażania systemów zabezpieczających pracowników sądów przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, a także sprawy dotyczące utrzymania w tych szczególnych warunkach dopuszczalnej pracy sądów administracyjnych.

Realizacja celów przywołanych na wstępie niniejszego punktu wiązała się z wdrożeniem stosownych działań dotyczących w szczególności kwestii organizacji pracy sądów administracyjnych w wymiarze procesowym i pozaprocesowym, które skupiały się na trzech głównych płaszczyznach, tj.:

1) zmianie organizacji pracy, w szczególności poprzez wdrożenie w niezbędnym zakresie pracy zdalnej, zmianowej bądź rotacyjnej, co powiązane było z przyznaniem kierownikom właściwych jednostek organizacyjnych sądu stosownych uprawnień nadzorczych nad realizacją zadań wykonywanych w trybie pracy zdalnej, a także skorelowanie pracy asystentów z pracą sędziów, którzy to mają prawem określoną samodzielność w organizacji swojego czasu pracy z uwagi na pracę w systemie zadaniowym; ponadto do bezwzględnie koniecznych potrzeb ograniczono wszelkie spotkania, szkolenia i narady;
2) wprowadzeniu odpowiednich środków technicznych (takich jak np. zabezpieczenie rozpraw poprzez wydzielenie transparentnymi przegrodami stanowisk stron i składów orzekających z jednoczesnym zapewnieniem obsługi audiowizualnej i transmisji rozprawy na monitorach zainstalowanych przed salami rozpraw) i środków profilaktyki (takich jak np. poddawanie wszystkich osób wchodzących do budynków sądów bezdotykowemu pomiarowi temperatury ciała, adekwatne do sytuacji epidemicznej oraz obowiązujących rygorów sanitarnych, ograniczenie w zakresie możliwości przyjmowania interesantów, wyznaczenie stref przemieszczania się interesantów ozonowanie lub dezynfekowanie sal rozpraw, czytelni akt), a także środków ochrony indywidualnej;
3) rozbudowaniu systemów wykorzystywanych do obsługi postępowania sądowoadministracyjnego o nowe funkcjonalności z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa w tym zakresie; na bazie funkcjonującego w sferze orzeczniczej systemu rozwinięto płaszczyznę komunikacji elektronicznej, sędziom i pracownikom zapewniono możliwości zdalnego dostępu do dokumentacji procesowej za pośrednictwem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją EZD PUW oraz portalu akt spraw sądowoadministracyjnych „PASSA”, a stronom i innym uczestnikom

postępowania sądowoadministracyjnego – zdalnego uczestnictwa w rozprawach, przy czym ta ostatnia funkcjonalność była realizowana za pośrednictwem wojewódzkiego sądu administracyjnego właściwego według miejsca zamieszkania strony.

Przyjęte działania organizacyjne ukierunkowane zostały na osiągnięcie w warunkach panującej pandemii możliwie najlepszych wyników orzeczniczych z jednoczesnym odpowiednim zabezpieczeniem sanitarno-epidemiologicznym kadry sędziowskiej i administracyjnej.

4. W zakresie spraw orzeczniczych zasadniczą kwestią było zapewnienie odpowiednich do wysokości wpływu obsad kadry sędziowskiej i administracyjnej umożliwiających rozpoznawanie spraw przez sądy administracyjne w możliwie najkrótszym terminie. W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych przyjęto sześciomiesięczny miernik rozpatrywania spraw, zakładając, że ok. 80% orzeczeń tych sądów nie będzie w ogóle zaskarżana i z tego tytułu szybciej uzyskają one walor prawomocności. Zapewnienie właściwym obsad kadrowych w połączeniu z należytymi warunkami finansowo-rzeczowymi umożliwiło sądom pierwszej instancji już w okresie przedpandemicznym (tj. w latach 2016–2019) na skrócenie czasu niezbędnego do rozstrzygnięcia sprawy z 4,61 miesiąca w roku 2016 do 3,84 miesiąca w roku 2019. W okresie pandemii udało się utrzymać ten wysoki poziom sprawności orzeczniczej, pomimo pewnych ograniczeń, co świadczy o skuteczności podjętych działań organizacyjnych. Dla przykładu należy wskazać, że w tym okresie wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały łącznie około 65 tys. spraw w średnim czasie wynoszącym dla wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych około 5 miesięcy, który był o jeden miesiąc krótszy w porównaniu do przyjętego w okresie przedpandemicznym miernika średniego czasu rozpatrywania spraw. Powyższe dane należy zestawić z niezmiennie wysokim poziomem wskaźnika ogólnej liczby spraw wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, który w roku 2020 wyniósł blisko 70 tys. spraw i był wyższy o około 3 tys. spraw w stosunku do wpływu z 2018 (67 tys. spraw) i niższy o około 1 tys. spraw w odniesieniu do roku 2019 (71 tysięcy spraw). Natomiast w 2021 r. wpływ do wojewódzkich sądów administracyjnych osiągnął jeszcze wyższy poziom zbliżając się do 86 tys. spraw. Pomimo takiego, jak dotąd najwyższego, wpływu spraw sądy administracyjne utrzymały wysoką sprawność orzeczniczą kształtującą się na poziomie poniżej 5 miesięcy (4,95).

   W okresie pandemii również Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu udało się utrzymać wysoki poziom sprawności orzeczniczej, czego najlepszym przykładem jest fakt, iż

pomimo utrzymującego się dużego wpływu spraw do tego Sądu, który w 2020 r. był o ponad 2 tys. spraw wyższy w stosunku do wpływu z 2019 r., liczba spraw zaległych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym zmniejszyła się o blisko 1,5 tys.

DZIAŁALNOŚĆ INFORMACYJNA PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137) Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Stosownie do brzmienia art. 5 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904) w związku z art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych informacja ta składana jest również Sejmowi i Senatowi. Dodatkowo przekazywana jest ona do wiadomości m.in. Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie i Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w Senacie, a także Prezesa Rady Ministrów, który na podstawie art. 15 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych informowany jest również o problemach funkcjonowania administracji publicznej wynikających ze spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne. Podobne uprawnienia sygnalizacyjne posiadają także składy orzekające sądów administracyjnych, które w przypadku stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, mogą poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach (art. 155 § 1 p.p.s.a.).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego posiada ponadto uprawnienie do przedstawia właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia praworządności, sprawiedliwości społecznej i spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 49 § 1 p.p.s.a.).

Działalność informacyjna Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie skupia się tylko na informowaniu właściwych organów o działalności sądów administracyjnych i problemach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej, ale obejmuje także udzielanie informacji publicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.), a także

rozpoznawanie petycji, skarg i wniosków składanych w trybie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870) i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.). W tym miejscu należy zauważyć, że podstawowym celem tych regulacji prawnych jest zapewnienie prawidłowej realizacji jednych z kluczowych praw politycznych o zasadniczym znaczeniu dla życia społecznego i politycznego w demokratycznym państwie prawa. Ustawa o dostępie do informacji publicznej normuje bowiem, jakie uprawnienia składają się na prawo obywatela do informacji publicznej wyrażone w art. 61 Konstytucji. Ustawa o petycjach konkretyzuje natomiast prawo obywatela do petycji, o którym mowa w art. 63 Konstytucji, albowiem określa zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji. W wymiarze społecznym (i politycznym) wskazane regulacje prawne zapewniają obywatelom realną możliwość wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej, a w wymiarze gospodarczym przyczyniają się do lepszego respektowania standardów etycznych przez organy władzy publicznej, wspierając tym samym stabilność życia gospodarczego.

Celem działalności informacyjnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego jest nie tylko przedstawienie zbiorczych i syntetycznych danych na temat działalności orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale przede wszystkim rozpowszechnianie wiedzy na temat znaczenia tych sądów dla ochrony praw jednostki w stosunkach z organami administracji publicznej. W związku z kontrolą legalności działalności administracji publicznej, która sprawowana jest przez sądy administracyjne wnioski i konkluzje płynące z tych informacji są niejednokrotnie podstawą zmian prawnych i organizacyjnych dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej, stanowiąc inspirację do podjęcia działań ustawodawczych, nadzorczych lub kontrolnych w tym zakresie. Ponadto przyczyniają się one do zapewnienia sądom warunków umożliwiających im właściwe wykonywanie konstytucyjnych zadań.

Oprócz informacji o działalności sądów administracyjnych za dany rok, przedkładanej w postaci publikacji właściwym organom, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego składał także dodatkowo ustne sprawozdania z corocznej działalności sądów administracyjnych przed Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka, podczas których w szczególności wskazywano na:

1) wzrost dynamiki rozpoznania spraw przez sądy administracyjne i bardzo dobrą pozycję sądownictwa administracyjnego w Polsce na tle innych krajów europejskich w szczególności w zakresie szybkości rozpoznania spraw sądowoadministracyjnych, co dotyczy nie tylko postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, ale także przed Naczelnym Sądem Administracyjnym;

2) informatyzację postępowania sądowoadministracyjnego, która ułatwiała kontakt obywatela z sądami administracyjnymi;

3) potrzebę wprowadzenia pewnych usprawnień w zakresie procedury sądowoadministracyjnej, które pozwolą na przyspieszenie rozpoznania spraw, oraz zorganizowania dobrego systemu pomocy prawnej dla obywateli;

4) prowadzone w Naczelnym Sądzie Administracyjnym analizy sprawności orzeczniczej oraz badania ekonomiczne orzecznictwa sądów administracyjnych;

5) spadek ilości spraw zaległych pomimo utrzymującego się wysokiego poziomu wpływu spraw do sądów administracyjnych i systematycznego rozszerzania przez ustawodawcę zakresu kognicji sądów administracyjnych o nowego kategorie spraw;

6) stopień skomplikowania spraw sądowych, który wpływa na czas ich rozpoznania, i na różnorodność tych spraw, które niejednokrotnie nie ograniczają się jedynie do prawa krajowego, ale zahaczają także o prawo europejskie lub międzynarodowe zwłaszcza w takich dziedzinach jak prawo podatkowe i gospodarcze;

7) znaczenie uchwał Naczelnego Sądu Administracyjne, zarówno tych abstrakcyjnych, mających na celu wyjaśnienie rozbieżności przepisów prawnych, ale także tych podejmowanych w konkretnych sprawach, w kontekście ochrony wartości i konstytucyjnych praw jednostki w różnych dziedzinach, w szczególności prawa podatkowego, gospodarczego i ogólnie pojętego prawa administracyjnego

8) wzrost ilości wyroków dyscyplinujących organy administracji publicznej w zakresie przestrzegania konstytucyjnych standardów postępowania, terminowego przekazywania skargi do sądu wraz z aktami sprawy, przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, respektowania ocen prawnych zawartych w orzeczeniach i ustaleń co dalszego postępowania, a także terminowego wykonywania orzeczeń sądowych

9) spore obciążenie kadry orzeczniczej i braki kadrowe wynikające z dużej ilości nieobsadzonych etatów sędziowskich;

10) działania podjęte w celu ograniczenia skutków pandemii dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego;

11) problem złego wynagradzania asystentów sędziów i pracowników administracyjnych w sądach administracyjnych w związku z wieloletnimi zamrożeniami wynagrodzeń pracowników strefy budżetowej.

Z analizy działalności informacyjnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2016–2020 w zakresie dotyczącym funkcjonowania organów administracyjnych wynika, że w tym czasie w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się w szczególności następujące problemy:

1) wzrosła liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy, a także liczba skarg uwzględnionych w tym zakresie (art. 149 p.p.s.a.). O ponad 90% wzrosła łączna wartość sum pieniężnych przyznanych skarżącym na ich wniosek, w tego typu sprawach, od organu administracyjnego. W 2016 r. była to kwota 216 269 zł, a w 2020 r. aż 2 255 562 zł;

2) wzrosła liczba spraw, w których organowi administracyjnemu wymierzona została grzywna z tytułu uchybienia w postaci nieprzekazania skargi do sądu w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia (art. 55 § 1 p.p.s.a.). Wskaźnik procentowy spraw, w których z tego tytułu organowi została wymierzona grzywna, wzrósł o ponad 36% i w 2020 r. wyniósł około 50%, w sytuacji gdy w 2016 r. wynosił on zaledwie 13,7%;

3) wzrosła liczba spraw ze skarg na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej (art. 154 § 1 p.p.s.a.), a także wskaźnik uwzględnienia tego typu skarg, co spowodowało także wzrost łącznej ilości grzywien nałożonych z tego tytułu na organy administracji publicznej o blisko 17% (w 2017 r. była to kwota 869 300 zł, a w 2019 r. – 1 047 200 zł, a także sum pieniężnych przyznanych skarżącym na ich wniosek od tych organów o ponad 95% (w 2016 r. była to kwota 19 750 zł, a w 2020 r. – 415 980 zł);

4) pięciokrotnie wzrosła liczba postanowień sygnalizujących nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów administracji publicznej (art. 155 § 1 p.p.s.a.). W 2016 r. były tylko 3 takie postanowienia, a w 2020 r. – 15;

Jednocześnie w latach 2016–2021 Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwracał uwagę na występujące w systemie i ujawnione w orzecznictwie luki prawne lub pominięcia ustawodawcze, a także problemy interpretacyjne wynikające najczęściej z faktu, że przepis prawa sformułowany został w sposób nieodpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują m.in. wymaganie jego zupełności i określoności. Konsekwencją tego były podejmowane przez Prezesa NSA działania sygnalizujące te pominięcia ustawodawcze, luki prawne lub wady legislacyjne, a także trudności interpretacyjne wynikające z wadliwie sformowanych przepisów prawa, które z jednej strony rodziły problemy z zachowaniem jednolitości orzecznictwa, albowiem niejednokrotnie skutkowały one powstaniem rozbieżnych stanowisk sądów administracyjnych na temat tej samej kwestii, a nadto negatywnie wpływały na działalność organów administracyjnych.

W zakresie luk prawnych i pominięć ustawodawczych zwrócono uwagę w szczególności na:

1) brak wyłączenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia praw lub ekspektatywy;

2) brak określenia czy nieterminowy zwrot podatku akcyzowego traktuje się jako nadpłatę podlegającą oprocentowaniu na gruncie ustawy o podatku akcyzowym;

3) wątpliwości w przedmiocie opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości z uwagi na braki w zakresie prawidłowego zdefiniowania przedmiotów podlegających opodatkowaniu na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;

4) brak jednolitości statusu spółki cywilnej na gruncie przepisów podatkowych;

5) brak spójności pojęć odnoszących się do wskaźnika intensywności zabudowy w kontekście regulacji dotyczących zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

6) brak wskazania podmiotu zobowiązanego do wystąpienia do wojewody z wnioskiem o dokonanie analizy niezbędnej do przeprowadzenia referendum lokalnego;

7) zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią określonego wieku ze względu na moment powstania niepełnosprawności na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych;

8) brak określenia statusu prawnego aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

W zakresie natomiast wad legislacyjnych wskazano w szczególności na kwestie opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych w związku brakiem zdefiniowania pojęć istotnych dla prawa podatkowego i zastosowaniem przez ustawodawcę instytucji odesłania.

W przedmiocie natomiast trudności interpretacyjnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa wskazywano na następujące problemy interpretacyjne dotyczące:

1) możliwości stosowania instytucji wyłączenia członka zarządu województwa jako instytucji zarządzającej w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju od rozpoznania sprawy, gdy uczestniczył on w wydaniu decyzji w pierwszej instancji, której przedmiotem jest orzeczenia na podstawie art. 207 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych o zwrocie środków pochodzących z budżetu UE;

2) możliwości nałożenia kary pieniężnej na urządzającego gry na automatach poza kasynem gry, w sytuacji gdy legitymuje się on koncesją lub zezwoleniem, a od 14 lipca 2011 r. r. także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry, na gruncie przepisów ustawy o grach hazardowych;

3) pobierania wpisu sądowego od skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawionych przez organy ZUS lub KRUS;

4) oceny prawnego charakteru uchwał podejmowanych na podstawie art. 24 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;

5) możliwości refundacji leku dopuszczonego do obrotu, ale niedostępnego w Polsce;

6) stosowania „sankcyjnej” stawki podatku akcyzowego w stosunku do wyrobów akcyzowych w przypadku nieterminowego złożenia przez podatnika właściwemu Naczelnikowi Urzędu Celnego miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców olejów opałowych;

7) statusu komornika jako podatnika podatku od towarów i usług;

8) ograniczenia zwrotu podatku akcyzowego ze względu na rodzaje podmiotu, od którego nastąpiło nabycie opodatkowanego wyrobu akcyzowego;

9) momentu powstania obowiązku solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe wynikającego ze stosunku współwłasności lub współposiadania w związku z wyodrębnianiem własności lokali;

10) opodatkowania podatkiem od towarów i usług jednostek samorządu terytorialnego w związku z odpłatną dostawą towarów na terytorium kraju pomiędzy podmiotami nieposiadającymi siedziby działalności gospodarczej lub stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju;

11) stosowania przepisów k.p.a. o doręczeniach w przypadku wezwania radnego do złożenia oświadczenia majątkowego z art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym;

12) możliwości nałożenia przez ministra właściwego ds. rolnictwa kary pieniężnej na osobę będącą posiadaczem zwierząt, które wbrew wydanym w celu zwalczania choroby zakaźnej zwierząt lub zapobiegania takiej chorobie nakazom, zakazom lub ograniczeniom wydanym przez tego ministra, nie zgłasza miejsc, w których przebywają zwierzęta z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną zwierząt powiatowemu lekarzowi weterynarii;

13) możliwości masowego wszczynania postępowań przygotowawczych karnych skarbowych bez dostatecznej podstawy faktycznej, w celu wstrzymania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z nieokreślonością brzmienia art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

W odniesieniu do luk prawnych również sądy administracyjne wskazywały na pominięcia ustawodawcze oraz brak interwencji ustawodawcy po wyrokach interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego skutkujące powstaniem rozbieżności w orzecznictwie. Sądy administracyjne, starając się doprowadzić do wyeliminowania rozbieżności, w przypadku gdy norma prawna

budziła wątpliwości interpretacyjne, stosowały techniki wykładnicze, sięgając do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE oraz orzecznictwa Trybunałów (Konstytucyjnego, TSUE, ETPC), a także uruchamiając tryby nadzwyczajne.

W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego wad legislacyjnych przepisu prawa sądy administracyjne dokonywały natomiast wykładni przepisu.

W tym okresie w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się w szczególności następujące nieprawidłowości lub luki w przepisach prawa:

1) niewskazanie w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741) oraz w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372) podmiotu właściwego, zobowiązanego do wystąpienia do wojewody z wnioskiem o dokonanie analizy określonych przez ustawę skutków referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej nowych granic, która to analiza jest warunkiem przeprowadzenia tego referendum[1];

2) brak określenia w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym procedury skutecznego dostarczania wezwania i konsekwencji prawnych związanych z nieodebraniem wezwania przez adresata. W orzecznictwie NSA przyjęto, że wskazana luka prawna powinna być uzupełniona w drodze *analogii legis*, czyli zastosowania norm regulujących podobną sytuację. Skoro bowiem w ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca zrębowo unormował procedurę składania oświadczeń majątkowych przez radnych, wskazując jedynie termin, od którego liczy się skuteczne dostarczenie wezwania, to biorąc pod uwagę zarówno konsekwencje natury aksjologicznej, jak i sankcje z tytułu zaniechania temu obowiązkowi, to należało przyjąć, na zasadzie *analogii legis*, że do tej procedury mają zastosowanie przepisy o doręczeniach z kodeksu postępowania administracyjnego, jako bliskie specyfice i celom regulacji materialnoprawnej zawartej w art. 24h ust. 5a u.s.g. Do skutecznego dostarczenia radnemu wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego zgodnie z art. 24h ust. 5a u.s.g., mają zastosowanie zatem przepisy rozdziału 8 k.p.a.[2];

3) w związku z luką prawną powstałą po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. sygn. akt P 46/13, na podstawie którego stwierdzono niezgodność z Konstytucją

[1] Wyrok NSA z 21 czerwca 2016 r. sygn. akt II OSK 1236/16.

[2] Wyrok NSA z 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 3444/18.

art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza on dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, sądy administracyjne wypracowały pogląd dopuszczający w takiej sytuacji zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a., który to pogląd został ukształtowany z poszanowaniem wynikających z art. 2 Konstytucji zasad pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa[3]. Powyższe stanowisko w dużej mierze zostało uwzględnione w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego;

4) w związku z bezczynnością ustawodawcy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, w którym orzeczono o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, sądy administracyjne, rozstrzygając skargi na decyzje organów odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu, stanęły na stanowisku, że od dnia wejścia w życie wyroku art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych powinien być stosowany z pominięciem kryterium momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki[4];

5) wskazano na sprzeczność regulacji art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych w odniesieniu do regulacji dotyczącej leków sprowadzanych z zagranicy na warunkach określonych w art. 4 ust. 9 ustawy – Prawo farmaceutyczne (leków posiadających pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, ale niedostępnych na terytorium RP). Aktualnie sądy administracyjne albo poprzestają na literalnej wykładni tych przepisów, bądź orzekają z zastosowaniem zasad konstytucyjnych, jako wartość nadrzędną ochronę zdrowia ludzkiego – *in dubio pro vita humana* – wywodzoną z art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji, uznając, że zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji leków znajduje zastosowanie

[3] Wyrok NSA z 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 694/17.

[4] Np. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 20 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Go 833/18 oraz wyrok NSA z 28 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 757/19.

zarówno gdy leki nie posiadają pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, jak i gdy pozwolenie takie posiadają, ale są niedostępne na terytorium RP;

6) wątpliwości interpretacyjne budziła także problematyka zastosowania tzw. sankcyjnej stawki podatku akcyzowego w stosunku do wyrobów akcyzowych w przypadku nieterminowego złożenia przez podatnika właściwemu Naczelnikowi Urzędu Celnego miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców olejów opałowych. Aktualnie NSA uznaje, że wykładnia przepisów o podatku akcyzowym prowadząca do uznania, że każdy formalny brak lub wada oświadczeń skutkuje utratą prawa do preferencyjnej stawki podatkowej prowadzi do błędnych wniosków stojących w opozycji do rezultatów wykładni celowościowej art. 89 ust. 5 pkt 1 i 6 w związku z art. 89 ust. 6 ustawy o podatku akcyzowym;

7) wskazano na błędną implementację art. 33 ust. 1 i 6 dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG, w art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 722 z późn. zm.). Zdaniem sądów administracyjnych ustawodawca, zawężając w art. 82 ust. 1 pkt 2 u.p.a. krąg uprawnionych do zwrotu podatku akcyzowego do podmiotów, które nabyły te wyroby akcyzowe od podatnika i dokonały dostawy wewnątrzwspólnotowej, naruszył normę art. 33 ust. 6 dyrektywy Rady 2008/118/WE, która nie ogranicza zwrotu podatku akcyzowego ze względu na rodzaj podmiotu, od którego nastąpiło nabycie opodatkowanego wyrobu akcyzowego;

8) wskazano na nieprawidłowości w legislacji w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości części wspólnych budynku w przypadku wyodrębnienia własności lokali, które powstały po wejściu w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw[5]. Na mocy art. 9 pkt 4 lit. c ustawodawca zmienił bowiem regulację odnoszącą się do wykorzystania „części ułamkowych" na regulację dotyczącą „udziału w nieruchomości wspólnej", odnosząc je wprost do ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, wprowadzając jednocześnie w zakres przepisu art. 3 ust. 5 u.p.o.l. pojęcie nieruchomości wspólnej z art. 3 u.w.l. Nieprawidłowości te skutkowały powstaniem w orzecznictwie dwóch przeciwstawnych

[5] Dz.U. poz. 1045.

stanowisk w zakresie wykładni pojęcia współwłasności oraz własności poszczególnych lokali na gruncie art. 3 ust. 5 u.p.o.l. Zgodnie z pierwszym z nich, w każdym przypadku wyodrębnienia własności lokali zakres podmiotowy opodatkowania doznaje modyfikacji i wyłącza w tej płaszczyźnie możliwość stosowania zasady solidarnej odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe wynikające ze stosunku współwłasności lub współposiadania. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazuje się, że art. 3 ust. 5 u.p.o.l. stanowi *lex specialis* w stosunku do ust. 4 ww. artykułu. Dlatego też, bez znaczenia w przypadku wyodrębnienia lokali pozostaje fakt, że właścicielem wszystkich lokali, jak i pozostałej części nieruchomości, jest ten sam podmiot[6]. Zgodnie natomiast z drugim stanowiskiem do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 5 u.p.o.l. dochodzi dopiero wtedy, gdy lokale, z własnością których wiąże się udział w nieruchomości wspólnej, znajdują się we własności co najmniej dwóch podmiotów. W przypadku gdy wszystkie lokale znajdują się we własności tego samego podmiotu, nie dochodzi bowiem do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości, a w konsekwencji nie będzie miał zastosowania art. 3 ust. 5 u.p.o.l. Skoro u.p.o.l. nie definiuje zwrotów „wyodrębniona własność lokali" oraz „współwłasność" gruntu i części budynku, należy sięgnąć do wykładni systemowej zewnętrznej, a zatem do regulacji zawartych w ustawie o własności lokali i kodeksu cywilnego. Dlatego też pojęcia „współwłasności" z art. 3 ust. 5 u.p.o.l. nie można interpretować odmiennie niż czyni to art. 195 k.c. i ustawa o własności lokali[7].

9) wskazano na niedookreśloność art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, która prowadzi do tego, że organy państwa w celu ochrony swoich interesów fiskalnych masowo, „profilaktycznie", wszczynają postępowania karne skarbowe tam, gdzie istnieje ryzyko przedawnienia zobowiązania podatkowego. W konsekwencji NSA, wychodząc naprzeciw ochronie prawa obywateli, uznał, że sądy administracyjne powinny kontrolować, czy organ podatkowy nie odwołał się do wszczęcia postępowania karnego skarbowego w sposób stanowiący nadużycie prawa, czy nie doszło do instrumentalnego wykorzystywania art. 70 § 6 pkt 1 O.p. ze względu na wszystkie okoliczności sprawy podatkowej, czy wykorzystanie tego przepisu nie jest związane z naruszeniem zasady zaufania do organów podatkowych

[6] M.in. wyroki NSA: z 15 marca 2017 r. sygn. akt II FSK 497/15; z 20 lipca 2017 r. sygn. akt II FSK 453/16; z 10 sierpnia 2017 r. sygn. akt II FSK 2184/15.

[7] Wyroki NSA: z 23 lutego 2017 r. sygn. akt II FSK 3084/16; z 14 grudnia 2017 r. sygn. akt II FSK 2212/15.

(art. 121 O.p.), albo wywodzonej z prawa unijnego oraz art. 2 Konstytucji RP zasady uzasadnionych oczekiwań;

Powyżej przedstawiono jedynie wybrane wady legislacyjne, luki prawne, bądź bezczynności po wymagającym interwencji ustawodawcy wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czy też braki określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania, które zostały wskazywane w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2016–2021. Jednocześnie w tym miejscu należy wyjaśnić, że o ile sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, o tyle takimi szerokimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Istnienie zatem takich wad lub luk legislacyjnych niekorzystanie wpływa na czas trwania postępowania w danej sprawie i skutkuje naruszeniem zasady ekonomiki postępowania.

Jednocześnie w tym miejscu należy zauważyć, że w latach 2016–2020 wpływ spraw sądowych do sądów administracyjnych utrzymywał się na stałym wysokim poziomie. W tym okresie do wojewódzkich sądów administracyjnych wpływało bowiem średnio ok. 72 tys. spraw rocznie, a do Naczelnego Sądu Administracyjnego ok. 24 tys. spraw. Jednocześnie w omawianym przedziale czasowym wojewódzkie sądy administracyjne załatwiały średnio ok. 73 tys. spraw rocznie, a Naczelny Sąd Administracyjny ok. 23 tys. spraw, co w konsekwencji doprowadziło do zmniejszenia ilości spraw zaległych. Dane te świadczą o wysokiej sprawności orzeczniczej sądów administracyjnych, którą udało się osiągnąć pomimo nieobsadzonych stanowisk orzeczniczych. Dla przykładu należy wskazać, że na koniec 2018 r. w sądownictwie administracyjnym wolne były 72 etaty orzecznicze, a na koniec 2019 r. aż 83 etaty. Wskazane rezultaty osiągnięte zostały dzięki zintensyfikowaniu czynności procesowo-orzeczniczych i organizacyjnych, a także wskutek efektywnej polityki kadrowej polegającej na optymalizacji rozmieszczenia kadry orzeczniczej w poszczególnych wojewódzkich sądach administracyjnych. Istotny wkład w ich osiągnięcie miały również wieloletnie działania nadzorcze, a także działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, która służy likwidowaniu rozbieżności pojawiających się w orzecznictwie sądów administracyjnych, wynikających głównie z niejasności przepisów prawa, czy pominięć ustawodawczych. W ostatnich latach obserwuje się wzmożoną aktywność NSA w tym zakresie, co było możliwe dzięki dbałości kierownictwa NSA o bazę materialną i intelektualną oraz zaangażowanie sędziów, a także pracowników zarówno merytorycznych, jak i administracyjnych. Realizacja

zadań orzeczniczych była możliwa również dzięki odpowiedniemu zabezpieczeniu finansowo-budżetowemu sądów administracyjnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych kontynuowano dotychczasowe kierunki działalności, służące poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znalazło to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też w wyrokach i uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących między innymi respektowania wartości i dóbr konstytucyjnie chronionych, w szczególności:

1) za niedopuszczalne uznano pobieranie przez firmy telekomunikacyjne od klientów kopii dowodów osobistych;

2) za nieuzasadnione uznano pobieranie przez Zakopanego opłaty miejscowej (klimatycznej) w sytuacji, gdy nie są spełnione normy czystości powietrza;

3) jako naruszających zbiorowe prawa pacjentów uznano praktyki szpitali polegające m.in. na opłacaniu dostępu do telewizora, szafy itp., a także zabierania do szpitala stale przyjmowanych przez pacjentów leków;

4) w związku z uznaniem ochrony zdrowia i życia za wartość nadrzędną pacjentom przyznano prawo do refundacji leku mającego pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, ale niedostępnego w Polsce. Chorych dopuszczono także do udziału w negocjacjach prowadzonych przez resort zdrowia z koncernami farmaceutycznymi w sprawie wprowadzenia do refundacji leku;

5) uznano, że przekroczenie kryterium dochodowego o kwotę pozbawioną z punktu widzenia kosztów wychowania dzieci jakiegokolwiek ekonomicznego znaczenia nie stoi na przeszkodzie przyznaniu świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko;

6) dopuszczono możliwości wniesienia skargi na uchwały samorządowe dotyczące deklaracji „gmina wolna od ideologii LGBT”;

7) za niedopuszczalne uznano wprowadzania w regulaminie korzystania z parku miejskiego zakazu wyprowadzania psów

8) za niedopuszczalne uznano pobieranie opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania od korzystającego z drogi publicznej za postój w miejscu do tego niewyznaczonym.

Przechodząc natomiast do omówienia działalności informacyjnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie dotyczącym rozpoznania wniosków o dostęp do informacji publicznej, petycji, skarg i wniosków, należy zauważyć, że w latach 2016–2021 do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło łącznie 1417 wniosków o udzielenie informacji publicznej. Większość z nich została załatwiona poprzez udzielenie informacji publicznej, jedynie w 21 przypadkach wydana została decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Decyzje te najczęściej dotyczyły wniosków o udostępnienie przetworzonej informacji publicznej.

Poniższa tabela zawiera dane dotyczące wpływu i sposobu załatwienia wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2016–2021.

Rok	**Wpływ**	**Uwzględniono% wszystkich wniosków (liczba uwzględnionych)**	**Decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej**	**Załatwiono w inny sposób***	**Odwołania od decyzji prezesów wsa**
2016	184	87% (155)	8	15	47
2017	284	84% (238)	3	43	1
2018	273	90% (245)	2	26	0
2019	243	88% (215)	6	22	0
2020	208	81% (168)	1	39	5
2021	225	80,4% (181)	1	44	5

***** poinformowano o braku informacji objętej wnioskiem, poinformowano, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej, pozostawiono wniosek bez rozpoznania, przekazano wniosek według właściwości załatwione

Wśród wniosków o dostęp do informacji publicznej najliczniejszą grupę stanowiły te dotyczące udostępnienia treści konkretnego orzeczenia, które albo zostało wydane przed 2004 r. i co do zasady nie podlegało publikacji w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, albo nie zostało dodane do Bazy z uwagi np. na przedłużający się czas sporządzenia uzasadnienia. W latach 2016–2021 bardzo często powtarzały się również żądania udostępnienia danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, informacji o stanie spraw, pytań prawnych kierowanych do NSA przez uprawnione podmioty, liczby etatów na stanowiskach pozaorzeczniczych oraz wysokości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych oraz treści umów zawieranych przez NSA.

Skargi na działalność sądów administracyjnych dotyczyły natomiast najczęściej niezadowolenia stron z przebiegu postępowania sądowego i treści orzeczeń sądowych.

Skarżący domagali się bowiem weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji w trybie pozaprocesowym oraz wyrażali niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. Znaczna część tych skarg dotyczyła jednak działalności organów administracji publicznej, jak też niezadowolenia z pełnomocników procesowych. W latach 2016–2021 średnio jedynie około 1,4% skarg na działalność sądów administracyjnych okazało się w całości lub w części zasadne.

Spośród niewielkiej liczby zasadnych skarg w ostatnich latach dominowały skargi związane z funkcjonowaniem Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Uwzględniono przede wszystkim sporadyczne skargi na niewłaściwą anonimizację orzeczeń publikowanych w CBOSA, brak publikacji orzeczeń lub ich nieterminową publikację. Ponadto rejestrowane były nieliczne zasadne skargi na opóźnienia w doręczeniach korespondencji sądowej lub brak doręczenia określonych dokumentów stronom postępowania.

W pozostałych zbadanych sprawach nie stwierdzono zarzucanych uchybień. W tych przypadkach przedstawiano skarżącym przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Przedmiotowe sprawy za każdym razem badane były w szerszym zakresie, tj. z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. W sytuacjach, gdy potwierdzały się wyżej przywołane skargi podnoszone przez skarżących, ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości.

W latach 2016–2021 do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło łącznie 5 petycji spełniających wymogi określone w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870). Petycje te dotyczyły zasad korzystania z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, publikacji rejestru umów zawieranych przez NSA, utworzenia dodatkowego sądu administracyjnego oraz zasad wynagradzania pracowników w sądach administracyjnych. Skany petycji oraz udzielonych na nie odpowiedzi, zgodnie z przepisami powołanej ustawy o petycjach, zostały opublikowane na stronie internetowej NSA.

Wpływ skarg, wniosków i petycji w latach 2016–2021 przedstawia poniższa tabelka.

Rok	**Wpływ skarg i wniosków/pisma ponowne***	**w tym skargi dot. sądownictwa administracyjnego**	**procent zasadnych skarg dot. sądów administracyjnych**	**Wpływ petycji**
2016	954/715	656	1%	1
2017	1069/1015	742	2%	2
2018	1079/1102	699	1,7%	1
2019	1058/957	723	1,.4%	1
2020	1086/841	728	0,7%	0
2021	1158/1113	801	0,6%	0

* pisma ponowne – kolejne pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy

Poza omówionymi kategoriami spraw we wskazanym okresie na bieżąco na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego publikowane były zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny.

Ponadto w celu zapewnienia zainteresowanym warunków do jak najpełniejszego dostępu do treści rozstrzygnięć sądów administracyjnych nadzorowano prawidłowość i terminowość wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych. W tym miejscu należy zauważyć, że Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych została utworzona na mocy zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. W Bazie tej znajdują się orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych wydane od stycznia 2004 r. Znaleźć w niej można ponadto wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat wcześniejszych, w szczególności orzeczenia publikowane. Baza ta ma nie tylko charakter informacyjny i edukacyjny, ale służy także poprawie jakości pracy organów administracyjnych, sądów administracyjnych i poszczególnych sędziów, stojąc na straży jednolitości orzecznictwa. Realizując prawo obywateli do informacji, w latach 2016–2021 ustawicznie uzupełniano zbiór orzeczeń sądów administracyjnych zamieszczanych w Internecie w postaci zanonimizowanej. W okresie sprawozdawczym liczba orzeczeń zamieszczonych w Bazie wzrosła o około 600 tys. Obecnie w Bazie tej dostępnych jest 2.397 tys. judykatów. Z biegiem lat obserwuje się wysoki poziom zainteresowanie ww. inicjatywą W 2021 r. odnotowano 2,4 mln „wejść" do internetowej bazy orzeczeń, co skutkowało ponad 16,5 mln wyświetleń stron wyników wyszukiwania oraz pojedynczych orzeczeń.

DZIAŁALNOŚĆ REPREZENTACYJNA PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

W ramach swojej działalności reprezentacyjnej, Prezes NSA występował w latach 2016–2021 w roli przewodniczącego na Zgromadzeniach Ogólnych Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, brał również udział w uroczystościach państwowych i wielu konferencjach naukowych, rezygnując z udziału w pracach Krajowej Rady Sądownictwa.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwoływał co najmniej raz w roku Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Występując w roli przewodniczącego tego Zgromadzenia, Prezes przedstawiał informację o rocznej działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jako podmiot reprezentujący Naczelny Sąd Administracyjny na zewnątrz (art. 34 § 1 p.u.s.a.) Prezes NSA występował przed wieloma podmiotami i instytucjami publicznymi. Był zapraszany między innymi na zgromadzenia ogólne sędziów naczelnych organów władzy sądowniczej. Przemawiał także na wielu konferencjach naukowych, zarówno organizowanych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jak i w innych instytucjach publicznych.

W czasie kadencji prof. Marka Zirk-Sadowskiego Naczelny Sąd Administracyjny był współorganizatorem konferencji naukowych realizowanych w porozumieniu z ośrodkami naukowymi i akademickimi, a także współuczestniczył wraz z Sądem Najwyższym w organizacji Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich zwołanego w Warszawie w dniu 3 września 2016 r.

INICJATYWY PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Niezależnie od konieczności wdrożenia szczególnych działań w okresie trwającej od marca 2020 r. epidemii, które skutkowały koniecznością zmiany priorytetowych celów Naczelnego Sądu Administracyjnego, wypracowano niezbędne dalsze kierunki rozwoju sądownictwa administracyjnego, będące w swej istocie (mając na względzie zmieniające się uwarunkowania orzecznicze) logicznym dopełnieniem pierwszego etapu reformy sądownictwa administracyjnego rozpoczętego w 2004 r.

Odnotowywany w ostatnich latach bardzo duży współczynnik zaskarżalność decyzji administracyjnych do wojewódzkich sądów administracyjnych, który w latach 2004–2010

wiązał się ze średniorocznym, łącznym wpływem do tych sądów na poziomie ok. 64 tys. spraw, by w kolejnym dziesięcioleciu osiągnąć już wymiar 75 tys. spraw rocznie, a w 2021 r. ok. 86 tys. spraw, i związana z nim bardzo duża ilość spraw odwoławczych do NSA kształtująca się na poziomie ponad 25 tys. spraw wnoszonych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w tych sprawach, z uwagi m.in. na systematyczne poszerzanie przez ustawodawcę zakresu kognicji sądów administracyjnych o nowe kategorie spraw, bezpośrednio przekłada się na czas trwania postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych.

W tym miejscu należy zauważyć, że pomimo dużej sprawności orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych, gdzie sprawy rozpoznawane są w terminie poniżej 6 miesięcy (średnio w terminie 4 miesięcy), łączny czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego przed sądami administracyjnymi pierwszej i drugiej instancji wynosi ogółem ok. 22–24 miesięcy. Doliczając do tego czas trwania postępowania administracyjnego, łączny średni czas trwania postępowania w sprawie administracyjnej, liczony od daty wszczęcia postępowania administracyjnego do dnia wydania prawomocnego wyroku w sprawie, wynosi ok. 4,5 do 5 lat (tj. 54 miesiące), przy czym w przypadku około 20 tys. spraw trwa nawet do 10 lat.

Przedstawiony stan rzeczy wynika przede wszystkim z następujących okoliczności:

1. istotnego nieskorelowania dwóch aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla rozpoznania spraw administracyjnych, tj. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, która znacząco odbiega od współcześnie obowiązujących w tym zakresie standardów, oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
2. przyjęcia niekonsekwentnej, mieszanej właściwości kasacyjno-apelacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w związku z bardzo dużym obciążeniem sprawami o charakterze apelacyjnym utracił przymiot sądu kasacyjnego, co w rezultacie wpływa negatywnie na możliwość zachowania jednolitości orzecznictwa, a nadto powoduje zwiększenie poziomu nierozpoznanych spraw;
3. ograniczeń proceduralnych w zakresie możliwości merytorycznego rozpoznania spraw w sądach administracyjnych pierwszej instancji w składzie jednoosobowym, a także braku instytucji przedsądu;
4. ograniczeń strukturalno-organizacyjnych uniemożliwiających wdrożenie koniecznych usprawnień proceduralnych.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o osiemnastoletnie doświadczenie funkcjonowania w Polsce dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wypracowano kierunki zmian eliminujące powyższe braki systemowe. Pierwszy z nich zakłada reformę dotychczasowego modelu struktury ustrojowej sądownictwa administracyjnego oraz skrócenie czasu trwania postępowania sądowoadministracyjnego w obu instancjach do jednego roku, przywracając jednocześnie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przymiot sądu kasacyjnego oraz wprowadzając szereg usprawnień w ramach procedury sądowoadministracyjnej. Model ten przewiduje powołanie w zakresie struktury organizacyjnej sądów administracyjnych 5–6 regionalnych sądów administracyjnych, które uprawnione byłyby do rozpoznawania środków zaskarżenia od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Drugi z kierunków zakłada natomiast usprawnienie całego toku postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego w drodze likwidacji drugiej instancji administracyjnej i powołania okręgowych sądów administracyjnych jako sądów administracyjnych pierwszej instancji, z jednoczesnym przyznaniem sądom administracyjnym szerszych uprawnień do merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych. Wojewódzkie sądy administracyjne uzyskałyby uprawnienia sądów administracyjnych drugiej instancji. Pozostałe przewidziane w tym projekcie zmiany w procedurze sądowoadministracyjnej uwzględniają rozwiązania przeanalizowane w ramach pierwszej koncepcji. Wdrożenie tego modelu umożliwiłoby skrócenie czasu trwania całego postępowania w sprawie administracyjnej, a więc postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, z obecnego poziomu 4,5 do 5 lat (tj. średnio ok. 54 m-cy) do 12–14 miesięcy.

DZIAŁALNOŚĆ PREZESA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NA POLU MIĘDZYNARODOWYM

NSA od wielu lat utrzymuje regularne kontakty międzynarodowe z najwyższymi sądami administracyjnymi w Europie i na świecie. Jest członkiem-założycielem Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ) oraz Europejskiego Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe).

Okres pełnienia przez prof. Marka Zirk-Sadowskiego kadencji Prezesa NSA w obszarze współpracy międzynarodowej stanowił harmonijną kontynuację dotychczasowych, podjętych przez poprzedników form udziału Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu standardów prawno-administracyjnych Unii Europejskiej, jak i podejmowania nowych inicjatyw ukierunkowanych na rozwój współpracy międzynarodowej, w tym popularyzację wśród sędziów administracyjnych innych państw członkowskich UE wiedzy na temat polskiego sądownictwa administracyjnego.

W ramach członkostwa w ACA-Europe NSA w 2017 r. pełnił rolę gospodarza i współorganizatora (przy współudziale WSA w Krakowie) seminarium „Porządek publiczny, bezpieczeństwo narodowe i prawa obywateli państw trzecich w sprawach dotyczących imigracji i obywatelstwa". Reprezentanci NSA regularnie brali udział w pracach tego Stowarzyszenia: kolokwiach, seminariach oraz w wymianie informacji w grupach roboczych i na internetowym forum dyskusyjnym a sędziowie w programie wymiany stażowej.

Równie ważny był udział NSA w działalności Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych, który jest jedną z instytucji członkowskich wchodzących w skład Komitetu Zarządzającego – ścisłego gremium kierowniczego IASAJ. W okresie kadencji Prezesa NSA reprezentanci najwyższej instancji polskiego sądownictwa administracyjnego wzięli udział w XII Kongresie IASAJ dot. „Alternatywnych metod rozstrzygania sporów w sprawach administracyjnych" oraz w XIII Kongresie „Prawo publiczne i technologie cyfrowe".

W 2016 r. Prezes NSA zawarł porozumienie o współpracy z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (European Judicial Training Network) w zakresie udziału sędziów sądów administracyjnych w projektach szkoleniowych i stażowych.

W okresie kadencji prof. Zirk-Sadowskiego NSA stał się również członkiem Sieci Sądów Najwyższych (Superior Courts Network – SCN) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz Sieci Sądowej Unii Europejskiej (Réseau Judiciaire de l'Union Européenne – RJUE) przy Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dzięki czemu bierze udział w wymianie informacji dot. aktualnych standardów prawno-unijnych i konwencyjnych i odpowiednich grupach roboczych obu Sieci.

Dialog z tym ostatnim ponadnarodowym sądem zaowocował także aktywnościami w obszarze działalności pozaorzeczniczej NSA, a w tym zorganizowaną przez NSA w 2019 r. konferencją naukową asystentów NSA, SN i TK „Stosowanie prawa europejskiego w orzecznictwie sądowym" z udziałem gości zagranicznych, w tym Prezesa TSUE z jego

wykładem inauguracyjnym „Trybunał Sprawiedliwości: dialog oparty na wzajemnym zaufaniu i niezawisłości sędziowskiej".

W 2016 r. NSA podjął również współpracę z Akademią Prawa Europejskiego w Trewirze w ramach wspieranego przez Komisję Europejską programu „Kooperacja z sędziami krajowymi w obszarze prawa środowiskowego". Prezes NSA Pan prof. Zirk-Sadowski został wybrany na członka gremium Rady Powierniczej (Board of Trustees) tej Akademii na czteroletnią kadencję 2020–2023.

Bilateralne kontakty NSA zainicjowane przed 2015 r. z Naczelnym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej, Radą Stanu Francji oraz Najwyższym Sądem Administracyjnym Litwy zostały poszerzone w 2015 r. o partnerstwo z Federalnym Sądem Administracyjnym Niemiec.

Należy zaznaczyć, że w latach 2020–2021, z uwagi na stan pandemii, w sposób istotny ograniczona została możliwość realizowania przez NSA inicjatyw ukierunkowanych na współpracę międzynarodową w dotychczasowym wymiarze i charakterze – podejmowano jednak działania nakierowane na podtrzymanie dotychczasowych kontaktów partnerskich z instytucjami sądowymi i ponadnarodowymi.

Dzięki różnorodnym formom współpracy polskie sądownictwo administracyjne jest obecnie postrzegane przez Trybunały Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz wśród innych najwyższych sądów administracyjnych państw europejskich jako niezależny i niezawisły pion sądownictwa prawa publicznego, stojący na straży przestrzegania wspólnych wartości rządów prawa oraz gwarancji sądowej ochrony praw człowieka i obywatela w relacji między jednostką a organami administracji publicznej. Doceniana nadto jest wysoka sprawność orzecznicza sądownictwa administracyjnego, które – jak wynika z danych statystycznych publikowanych przez Komisję Europejską w „Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości" – uzyskuje jedne z najlepszych wyników szybkości rozpatrywania spraw w porównaniu z sądownictwem administracyjnym w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Opracowanie:
Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego