

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 47)
z dnia 9 czerwca 2016 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 47)

9 czerwca 2016 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji, oraz **Jacka Protasa (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– Informację o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku.

W posiedzeniu udział wzięli: **Maria Wiśniewska** wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Anna Jasieńska** i **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów, witam zaproszonych gości. Miło mi przywitać panią Marię Wiśniewską, wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, pana Jerzego Siegienia, zastępcę dyrektora Biura Orzecznictwa NSA oraz pana prof. Zygmunta Niewiadomskiego. Witamy serdecznie. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum.

Porządek dzienny przewiduje dzisiaj zapoznanie się z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku. Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie porządku dziennego.

Proszę zatem panią prezes Marię Wiśniewską o przedstawienie powyższej informacji.

Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Maria Wiśniewska:

Proszę państwa, oczywiście będę odnosiła się do sprawozdania pisemnego, czyli do informacji o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku. Została ona dostarczona do Kancelarii Sejmu w całości wraz z płytką. Pan poseł mi powiedział, że dotarło do państwa tylko siedemnaście stron. Nie wiem z jakiej przyczyny, ale z góry przepraszam. W dniu dzisiejszym wręczymy państwu dodatkowo dwie pisemne informacje oraz dwie płytki. Bardzo przepraszam, jeżeli taka sytuacja miała miejsce, ale nie wiem z jakiej przyczyny. Zawsze dostarczamy całość.

Szanowni państwo, przypadł mi w udziale zaszczyt przedstawienia państwu w imieniu prezesa NSA, pana sędziego Marka Zirk-Sadowskiego, informacji o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku.

Należy też wspomnieć, że minęło już 12 lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w strukturze, w której te sądy mają odrębność organizacyjną i judykacyjną. Wojewódzkie sądy administracyjne działają jako sądy pierwszej instancji, a NSA jest sądem kasacyjnym, do zadań którego należy sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych. Chodzi w szczególności o rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów oraz podejmowanie uchwał wyjaśniających, budzących poważne wątpliwości zagadnień prawnych czy przepisów regulujących zakres administracji publicznej. Dotyczy to np. możliwości skargi na akty prawa miejscowego, jak też na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W zakresie regulacji zabezpieczającej prawo jednostki do wyroku i jego efektywnego wykonania zwraca uwagę skarga na bezczynność organu i przewlekłość postępowania, która w tej mierze działa od 1 stycznia 2011 r., jak też skarga na niewykonanie wyroku

sądu. Efektywności postępowania sądowoadministracyjnego, w szczególności w zakresie możliwości szybszego zakończenia sprawy, służy instytucja autokontroli zaskarżonego aktu przed organ administracji publicznej, jak też przewidziane w ustawie postępowanie mediacyjne i uproszczone. Ponadto, wyposażono sądy i prezesa NSA w prawo sygnalizowania nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej. Do właściwości NSA należy również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej oraz skarg na naruszenie prawa stron do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym, bez nieuzasadnionej zwłoki. NSA rozpatruje też skargi dotyczące stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego.

W kilku zdaniach odniosę się teraz do oceny funkcjonowania sądów administracyjnych w roku 2015 w świetle danych statystycznych, których analiza pozwala na sformułowanie uogólnień i wskazanie pojawiających się tendencji. Ponieważ zagadnienie wpływu i załatwienia spraw w WSA i NSA zostało już szczegółowo opisane w przedłożonej państwu informacji, pozwolę sobie na ich omówienie, posługując się głównie wskaźnikami procentowymi. Zanim odniosę się do wpływu spraw w WSA, chcę jeszcze powiedzieć, że na początku 2015 r. w sądach administracyjnych pracowało 524 sędziów, a etatów sędziowskich było 531, czyli nieobsadzonych było 7 etatów. Podaję dane na koniec stycznia 2015 r. Na koniec grudnia była oczywiście ta sama liczba etatów – 531, a obsadzonych było 519, czyli 12 etatów było w toku obsadzania, czy też podjęto czynności zmierzające do ich obsadzenia. Czyli przez cały rok nie wszystkie etaty w WSA były obsadzone – z różnych przyczyn.

Wpływ skarg na akty i czynności do WSA jest od kilku lat stabilny, z lekką tendencją wzrostową w latach ubiegłych i bardzo minimalnym spadkiem w 2015 r. Jest to spadek o 0,76 % w porównaniu do 2014 r. W 2015 r. WSA załatwiły łącznie 81 353 skargi, w tym 74 910 skarg na akty i czynności oraz 6443 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Warto odnotowania jest fakt, że 69% skarg wniosły osoby fizyczne, a ok. 30% osoby prawne. WSA średnio załatwiały w terminie do trzech miesięcy ok. 40% skarg na akty i czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do czterech miesięcy załatwiły 53% spraw. W terminie do sześciu miesięcy zostało załatwionych ok. 73% spraw, czyli powyżej sześciu miesięcy załatwiono 27% spraw. Bardzo miarodajnym wskaźnikiem, świadczącym o szybkości postępowania jest to, że 40,14% spraw kończy się w terminie do dwóch miesięcy, jest to bardzo sprawne działanie. Patrząc na te wyniki możemy mówić o bardzo szybkim i sprawnym działaniu sądownictwa pierwszoinstancyjnego. Skargi kasacyjne od wyroków WSA do NSA stanowiły ok. 23% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Powyższe wskaźniki świadczą o dużej sprawności postępowań przed WSA.

Należy zauważyć, że przy ocenie wskaźnika terminu załatwienia spraw trzeba uwzględnić fakt, iż szereg spraw zostało zawieszonych w oczekiwaniu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczyły one m.in. skarg na decyzje organu o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa bez wymaganego prawem zezwolenia, czy podatku od nieujawnionych dochodów i gier hazardowych. Powyższe okoliczności miały niewątpliwie wpływ na podwyższenie wskaźnika sprawności postępowania, ponieważ każde zawieszenie postępowania stanowi przerwanie jego biegu, ale liczy się do terminu załatwienia. Ponadto należy również ocenić wskaźnik skarg kasacyjnych od wyroków WSA, bowiem nadzorowi judykacyjnemu sądu wyższej instancji poddano jedynie 20% wyroków sądów pierwszej instancji. Oznacza to, że 77% spraw kończy się prawomocnie przed sądem pierwszej instancji, co wskazuje, że większość skarżących nie kwestionuje rozstrzygnięć sądów pierwszej instancji.

Proszę państwa, na poziomie sądu pierwszej instancji załatwiane jest 77% spraw, czyli sądy pierwszej instancji kształtują linię orzecniczą, to one dają wskazówki. Zaledwie 23% orzeczeń jest zaskarżane skargą kasacyjną do NSA. Czyli, generalnie możemy mówić o dużej sprawności i szybkości postępowania przed sądami pierwszej instancji. A jeżeli uwzględnimy, że 77% spraw kończy się prawomocnie, to sprawność działalności

sądownictwa administracyjnego jest na bardzo dobrym poziomie, również w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Jesteśmy w tej mierze w czołówce.

Teraz przedstawię państwu, jakie wyniki osiąga NSA i jak się one kształtują. Może nie będą tak spektakularne w porównaniu z sądami wojewódzkimi, ale należy to wszystko brać łącznie. Dla przybliżenia wypada powiedzieć państwu, jak wygląda liczba etatów, ilu jest sędziów NSA. Stan etatów wynosi 115, na koniec stycznia 2015 r. było obsadzonych 101 etatów, a na koniec grudnia 105, czyli zawsze są braki. To nie jest tak, że jest 115 etatów i pracuje pełen skład. Na pewno brak jednego etatu jest zawsze poważnym uszczerbkiem, jak się przeliczy na wydajność i obciążenie każdego sędziego.

Zauważalny jest wzrost wpływu skarg kasacyjnych do NSA. Nie jest to wielki wzrost, bo w 2015 r. liczba skarg kasacyjnych do rozpatrzenia zwiększyła się o 9% w porównaniu z rokiem poprzednim, ale porównując, jak następował wzrost od 2004 r. – momentem przełomowym, w którym ustabilizował się wpływ skarg kasacyjnych, był rok 2010 – liczba skarg kasacyjnych do 2015 r. wzrosła aż o 95%. W 2015 r. rozpoznano 14 892 skargi kasacyjne, z czego większość, bo 85%, rozstrzygnięto na rozprawie, a wskaźnik skarg uwzględnionych wynosił ok. 23%. Co to oznacza? Wskaźnik 23% świadczy o dobrej jakości orzecznictwa sądów pierwszej instancji, bo w pozostałym zakresie procentowym skargi kasacyjne zostały oddalone. W 2015 r. NSA podjął 17 uchwał rozstrzygających zagadnienia budzące poważne wątpliwości prawne. Załatwił 6744 zażalenia na postanowienia sądu pierwszej instancji bądź zarządzenia przewodniczących tego sądu, 198 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, 47 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz rozstrzygnął 432 spory kompetencyjne i spory o właściwość.

W odniesieniu do dynamiki załatwiania spraw przez NSA, to trzeba powiedzieć, że w 2015 r. prawie 50% ogółu spraw rozstrzygnięto w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 90%. Czyli średni wskaźnik szybkości załatwiania wpływających spraw to 24 miesiące, wtedy załatwiamy 100%, a w ciągu roku 50%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych, bo mówiłam o wszystkich, tam jest również zażaleniówka, w terminie do 12 miesięcy załatwionych było ok. 27% spraw, o ok. 3% mniej niż w 2014 r. W przypadku zażaleń ponad 90% spraw jest rozpoznawanych w terminie do dwóch miesięcy. Świadczy to o bardzo dobrej szybkości i sprawności w postępowaniu zażaleniowym, co oznacza, że nie wstrzymuje to postępowań przed sądem pierwszej instancji, jeżeli zażalenie ma być rozpoznane przed sąd drugiej instancji. Należy jednak zaznaczyć, że w 2015 r. NSA miał do rozstrzygnięcia cały szereg spraw o bardzo skomplikowanej materii, w wielu przypadkach rozstrzygnięcie było uzależnione od wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i TK.

W zakresie terminowości załatwienia spraw sytuacja NSA jest porównywalna z europejskimi sądami. Np. w Hiszpanii czas rozpoznawania środków odwoławczych przez sądy administracyjne drugiej instancji wynosi ok. 20 miesięcy, podobnie jest w Austrii, nieco lepiej jest w Szwecji, bo od 10 do 12 miesięcy, na Słowacji trwa to ok. 12 miesięcy. Czyli mieścimy się w średniej. Są państwa europejskie, w których współczynniki są znacznie gorsze, do takich należą Włochy, ale o tych nie mówimy. Pokazaliśmy państwu, jak wygląda to w sądach, gdzie jest najlepiej i gdzie średnia załatwień trwa ok. 20 miesięcy. Można powiedzieć, że w przypadku sądów pierwszej instancji jesteśmy w czołówce, a sądy drugiej instancji mieszczą się w średniej europejskiej.

Zagadnienia dotyczące przedmiotu rozstrzygnięć w WSA zostały szczegółowo przedstawione w załączonych do informacji tabelach. Pokazano to zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym. W roku sprawozdawczym WSA wyeliminowały z obrotu prawnego średnio ok. 22% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Ten współczynnik na przestrzeni lat utrzymuje się na tym samym poziomie. W 2014 r. wynosił on również 22%, w 2013 r. – 24%, w 2012 r. – 22%, w 2011 r. – 22%, a w 2010 r. – 23%. Możemy powiedzieć, że organy pracują na tym samym poziomie, a w stosunku do wpływających spraw sądy usuwają z obrotu prawnego 22% zaskarżonych aktów. Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej rozstrzygnięć WSA zapadało w sprawach podatkowych. Stanowiły one ok. 34% ogółu spraw załatwionych. Po wyłączeniu skarg na bezczynność i przewlekłość organu jest to nawet 31%. W odniesieniu do spraw związanych

z działalnością prawotwórczą organów samorządu terytorialnego stanowiły one niewiele ponad 2% ogółu spraw załatwionych. Z obrotu prawnego wyeliminowano w całości lub w części ponad 37% uchwał na wskutek wniesionych skarg. Co do skarg organów nadzoru na uchwały jednostek samorządu, to na 488 skarg załatwionych uwzględniono 352 skargi. Natomiast w sprawach dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów na 313 spraw załatwionych uwzględniono zaledwie 48. Szczegółowe dane statystyczne w tej mierze, proszę państwa, są umieszczone w tabeli V informacji. Oprócz skarg na akty i czynności, WSA uwzględniły ok. 30% skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. To zagadnienie zostało również szczegółowo omówione w złożonej przez nas na piśmie informacji.

W NSA, podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz ich egzekucji. Stanowiły one aż 43% spraw załatwionych. Interpretacje podatkowe stanowiły 10% ogółu spraw podatkowych. Szczegółowe dane w tym zakresie są zamieszczone w tabeli XIV naszej informacji. W dalszym ciągu odnotowujemy niewielki odsetek uwzględnionych skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W 2015 r. NSA uwzględnił 6 skarg przyznając od Skarbu Państwa sumę pieniężną w kwocie 21 tys. zł – czyli uznał, że postępowanie sądowe toczyło się przewlekłe i z tego tytułu przyznał odszkodowanie. W 2014 r. suma wynosiła 19 tys. zł, a najwyższa kwota została przyznana w 2013 r., było to 40 tys. zł, czyli nastąpiła w tej mierze poprawa.

W odniesieniu do instytucji skargi na stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, która została wprowadzona do postępowania sądowoadministracyjnego w dniu 10 kwietnia 2010 r., w 2015 r., podobnie jak w 2014 r., nie uwzględniono żadnej skargi. Mimo kilkuletniego obowiązywania tej instytucji i dość bogatego dorobku orzeczniczego NSA w tej materii nie maleje wskaźnik skarg odrzuconych lub oddalonych, czego dowodem jest to, że żadna ze skarg nie została pozytywnie rozpoznana. Spośród spraw załatwionych, większość skarg zostało odrzuconych z powodu naruszenia tzw. przymusu adwokackiego, bądź z powodu braków skargi, które nie podlegają usunięciu po wniesieniu skargi, np. niewskazanie okoliczności, które mogą usprawiedliwiać niekorzystanie ze zwykłego środka odwoławczego.

Podstawowym zadaniem sądowej kontroli działalności administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją. Ocena orzecznictwa sądów administracyjnych minionego roku wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach WSA, jak też w wyrokach i w uchwałach NSA, dotyczących m.in. respektowania wartości i dóbr konstytucyjnie chronionych. Treść aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych determinowana jest coraz częściej nie tylko rozwiązaniami zawartymi w Konstytucji RP, ale i w prawie wspólnotowym. Te dwa źródła prawa są coraz częściej testem legalności dla NSA. W informacji wskazano również na liczne przykłady prounijnej i prokonstytucyjnej wykładni przepisu prawa krajowego. Praktyka oparcia orzecznictwa na przepisach ustawowych, lecz poddanych wykładni uwzględniającej zasady czy normy konstytucyjne, stanowiła w roku minionym zdecydowaną większość analizowanych orzeczeń. Można nawet stwierdzić, iż tego rodzaju postępowanie stanowi regułę przy stosowaniu konstytucji, prawa Unii Europejskiej i dorobku orzeczniczego TK w orzecznictwie sądów administracyjnych. Omawiany kierunek orzecznictwa sądowoadministracyjnego jest utrzymywany i rozwijany od kilku lat. Takie orzecznictwo znacząco umacnia rolę i pozycję tego sądownictwa, nie tylko jako sądu prawa, ale także jako sądu chroniącego prawa i wolności jednostki.

Prawo UE powoływane jest przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach podejmowanych przez NSA. Przy rozpoznawaniu spraw z elementem unijnym sądy przywoływały obowiązek prounijnej wykładni przepisu prawa krajowego i zapewnienia pierwszeństwa prawu europejskiemu. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw. Sądy często sięgały do dorobku orzeczniczego TSUE, a w przypadku Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, do dorobku orzecznictwa

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności chodzi o sprawy dotyczące gwarancji prawa do sądu i skutecznego środka odwoławczego, beczynności i przewlekłości postępowania, ochrony prawa własności, prawa do prywatności i ochrony życia rodzinnego i prywatnego czy wolności zgromadzeń. W 2015 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 5 sprawach. Wszystkie pytania zostały skierowane przez Izbę Finansową NSA. Na marginesie chciałam powiedzieć, że nasze pytania są wysoko oceniane i bardzo często przyłączają się do nich inne państwa. Głównie są to pytania dotyczące podatku VAT.

Podjęcie uchwał przez NSA jest ważnym instrumentem pozwalającym na eliminowanie pojawiających się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzecznictwie minionego roku istotne znaczenie miała działalność uchwałodawcza. NSA podjął 17 uchwał, w tym 4 uchwały w trybie abstrakcyjnym, w którym 2 wnioski zostały przedstawione przez prezesa NSA i 2 wnioski przez prokuratora generalnego. 13 uchwał zostało podjętych w trybie art. 187 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czyli zostało rozpoznane zagadnienie przedstawione przez skład rozpoznający skargę kasacyjną, która budziła wątpliwości. W uchwałach, które podjęte zostały w 2015 r., podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazanie na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa, zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka. Przykłady powoływania się na konstytucyjne zasady przy interpretacji przepisów prawa możemy odnaleźć w uzasadnieniach uchwał rozstrzygających w powiększonym składzie zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości interpretacyjne.

W odniesieniu do zagadnienia kontroli działalności administracji publicznej muszę stwierdzić, że w stosunku do lat ubiegłych nie nastąpiła istotna poprawa w zakresie wykonalności wyroków sądów administracyjnych, bo liczba grzywien wymierzonych za niewykonanie wyroku powiększyła się o ok. 6%. Natomiast jest dobra wiadomość, o ponad 10% zmniejszył się wskaźnik grzywien wymierzonych organom za nie przekazanie do sądu skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej wniesienia. W przypadku skarg na beczynność lub przewlekłe postępowanie wskaźnik spraw uwzględnianych wynosił 15%. Łączna kwota grzywien z tego tytułu wynosiła 315 300 zł. Adresatami grzywien były centralne organy administracji publicznej, terenowe organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Sądy stosowały także, wprowadzony nowelą z 2015 r., przepis umożliwiający przyznanie na rzecz skarżących sumy pieniężnej. Łącznie przyznano stronom od organu 26 572 zł.

Można zatem stwierdzić, że wprowadzone instrumenty, umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów administracji publicznej, wpływają pozytywnie na realizację obowiązków określonych w art. 184 konstytucji. Sądy administracyjne nakazując załatwienie sprawy w określonym terminie i stosując sankcję w postaci grzywny w sytuacji, gdy przewlekłość postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, właściwie wykorzystują zawarte w przepisach procesowych kompetencje dyscyplinujące. Korzystanie z tych instrumentów jest niezbędne, bowiem ETPC, rozstrzygając sprawy dotyczące przewlekłości postępowania, odpowiedzialnością obarcza państwo. Czyli orzeczenia, w których zastosowane są te środki, wpływają też na to, czy uwzględniony zostanie w takiej sprawie wniosek do trybunału i wprowadzony na jego posiedzenie, czy też nie. Dlatego nasze orzeczenia są ważne.

Jak wyglądała działalność pozaorzecznicza? W celu zapewnienia sądom oraz poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sądów i jednolitości orzecznictwa, systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w której na koniec 2015 r. zgromadzono 1582 tys. orzeczeń. W ramach realizacji prawa obywateli do informacji ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego w bazie umieszczono 1249 tys. orzeczeń. W 2015 r. odnotowano ponad 2800 tys. wejść do bazy, skutkujących ponad 19 mln wyświetleń stron orzeczeń oraz ich

wyszukiwań. Powyższe dane jednoznacznie świadczą, że CBO stanowi istotne źródło informacji na temat orzecznictwa sądów administracyjnych.

Na zakończenie chcę podkreślić raz jeszcze, że z perspektywy kilku lat od wejścia w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne można pozytywnie ocenić trafność przyjętych rozwiązań, które potwierdza przede wszystkim efektywność orzecznictwa. Zmiany, które zostały wprowadzone ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pozwolą na zwiększenie dynamiki załatwienia skarg. Zmiany te weszły w życie od 16 sierpnia, więc trudno byłoby je efektywnie ocenić na koniec roku, ale chcę państwu powiedzieć, że, patrząc na wyniki z pierwszego kwartału 2016 r., te dwie izby, Izba Ogólnoadministracyjna i Izba Finansowa, pokryły wpływ. Można stwierdzić, że sprawność postępowania w tych dwóch izbach powiększyła się. Na nieco gorszym poziomie jest to w Izbie Gospodarczej, tam wystąpił pewien problem ze znacznym wpływem skarg kasacyjnych na wyroki dotyczące gier hazardowych. To się wiązało z problemem notyfikacji określonych przepisów o grach hazardowych. Wypowiadał się na ten temat TSUE, było dość długie oczekiwanie na orzeczenie TK, ponieważ była rozbieżność w interpretacji. Prezes NSA wystąpił z pytaniem abstrakcyjnym i 16 maja br. zapadła uchwała składu poszerzonego, siedmiu sędziów. Mówię tylko o efektywności, którą miały przynieść rozwiązania zmieniające w ubiegłym roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W tej chwili sprawy są na bieżąco rozpoznawane.

Chciałam też państwu powiedzieć, że wszystkie rozwiązania i osiągnięcia, jakie mamy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sądownictwie administracyjnym, zawdzięczamy przede wszystkim prawidłowej i bardzo dobrej współpracy z parlamentem i władzą wykonawczą. Liczę na dalszą owocną współpracę, za co z góry dziękuję i dziękuję bardzo za wysłuchanie w dniu dzisiejszym. Jesteśmy gotowi odpowiedzieć państwu na wszystkie postawione pytania. Dziękuję raz jeszcze.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję bardzo, pani prezes, za bardzo bogatą informację przekazaną wszystkim posłom. Muszę wytłumaczyć jedną rzecz. Otóż dostaliście tylko 17 stron. Zaszedł błąd techniczny, bo cała informacja to jest ponad 300 stron. Po rozmowie z panią prezes ponowimy jeszcze raz wysyłkę informacji. Błąd techniczny. Po prostu okazało się, że tylko 17 stron przeszło przez sita w Sejmie i wycięło nam bardzo dużo stron z informacji. Jak widzimy, informacja jest bardzo bogata. Pani prezes referując poruszyła właściwie wszystkie punkty, zatem gwoźli wyjaśnienia, tę informację otrzymają państwo jeszcze raz. Otwieram dyskusję. Proszę bardzo, panie przewodniczący.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, szanowna pani prezes, do biura poselskiego zgłaszają się ludzie z różnymi problemami, bardzo często dotyczą one spraw administracyjnych. Mówiła pani o jednolitej linii orzeczniczej. Tymczasem np. odnośnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym nie ma definicji „gospodarstw”, która znajduje się w ustawie – Kodeks cywilny, są przez sądy stosowane dwie definicje. Jedna, która obejmuje grunty własne i grunty dzierżawione, czyli zgodnie z definicją k.c. i druga, która w ostatnich miesiącach zaczyna zdecydowanie przeważać w orzecznictwie, nakazująca nieuwzględnianie gruntów dzierżawionych. W identycznych sytuacjach różne składy, już nie mówię, że różne sądy, wydają zdecydowanie różne wyroki. Jest tam kwestia, czy należy spełniać warunki dobrego sąsiedztwa czy też nie, są to bardzo istotne sprawy. Prosiłbym o odpowiedź, jak to wygląda z jednolitą linią orzecniczą, bo z tym, z czym ludzie przychodzą do biura, to nie wygląda bardzo ciekawie i powiedziałbym, iż wiele wyroków może wskazywać, że w jakiś sposób przepisy inne niż Kodeksu postępowania administracyjnego nie do końca są znane sędziom sądów administracyjnych.

Druga sprawa – mówiła pani o przepisach prawa unijnego, zwłaszcza podatku VAT. Unijne przepisy dotyczące podatku VAT są skonstruowane w ten sposób, że jeżeli osobie, która np. nabywa jakiś towar i zostanie jej wydana fałszywa czy też fikcyjna faktura nie udowodni się winy współudziału czy innego działania, to nie ponosi ona odpowiedzial-

ności. Nie można jej obciążyć zwrotem podatku VAT, a co za tym idzie podatku dochodowego. Tymczasem, według skromnych szacunków mojego biura, 60% wyroków nie uwzględnia w ogóle prawa europejskiego i bez względu na to, czy ktoś został skazany, czy w jakiś sposób obwiniony o współudział przy wystawianiu faktur, solidarnie obciąża się strony. 40% składów orzekających, bo też nie dotyczy to sądów, w tym samym sądzie zapadają różne wyroki, uznaje prawo europejskie i w sytuacji, kiedy ktoś nie został kar- nie czy też karnoskarbowo skazany lub nie została wskazana jego wina, po prostu uznają rację osoby, która otrzymała taką fakturę. Wydają mi się, że co do respektowania prawa europejskiego przez sądy akurat w przypadku VAT i tego, co się generalnie dzieje, głów- nie chodzi o mafie paliwowe, to co pani powiedziała nie do końca znajduje odzwiercie- dlenie w życiu.

Kolejna sprawa, o którą chciałem zapytać, to jest kwestia skarg na sędziów sądów administracyjnych. Ile w ogóle wpływa skarg? Ile jest uznanych za bezzasadne? Ile za oczywiście bezzasadne? Ile skarg jest zasadnych? To może tyle na początek. Dziękuję bardzo.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Najważniejszy jest ostatni punkt i pozwolę sobie odpowiedzieć na pytanie, jak są rozpo- znawane skargi na sędziów. Na pewno wpływające skargi są złożone w różnych trybach, bo jest skarga ogólna rozpoznawana przez wydziały informacji sądowej, które dotyczą spraw. Wtedy jest badana i udzielana jest odpowiedź. Jeżeli okazuje się, że w materii dostrzeżona jest zasadność skargi albo należy ją głębiej zbadać, wówczas wydział infor- macji sądowej przesyła ją do Biura Orzecznictwa, którego jestem dyrektorem. W Biu- rze przystępujemy do zbadania merytorycznego skargi i akt sprawy, czy należy ją objąć nadzorem, czy były uchybienia, czy są okoliczności, które wskazywałyby, że np. sprawą powinien zająć się rzecznik dyscyplinarny. Jest też część skarg, które wpływają bezpo- średnio do rzecznika dyscyplinarnego, ten przystępuje do badania i w przypisanym sobie trybie udziela odpowiedzi, oczywiście, po porozumieniu z prezesem NSA.

Panie pośle, traktuję to pytanie w taki sposób, że pozwolę sobie udzielić szczegółowej informacji za rok ubiegły albo za pięć miesięcy br. Rok ubiegły – jaka była liczba skarg i jak zostały załatwione? Nie chciałabym w tej chwili przedstawiać szczegółowo, żeby nie popełnić błędu. Większość skarg jest związana z subiektywnymi emocjami stron, jest niezadowolenie z orzeczenia, ale wbrew pozorom, to nie jest liczba zbyt duża patrząc na liczbę rozpoznawanych spraw i liczbę sędziów. Jeżeli pan przewodniczący nie będzie miał nic przeciwko, to pozwolę sobie w ciągu tygodnia udzielić informacji na piśmie.

Co do pozostałych dwóch kwestii, o bardziej szczegółowe ustosunkowanie się popro- szę kolegów, ale odpowiem w sposób następujący. Proszę państwa, sądy są w swoim orze- kaniu niezawisłe, podlegają konstytucji i ustawom. Każdy z prezesów sądu, przewodni- czących wydziałów, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji, oraz Biuro Orzecznictwa, jest zobowiązane do śledzenia rozbieżności orzecznictwa. Jeżeli dochodzimy do wniosku, że rozbieżność jest taka, że nie rokuje to nic dobrego, wówczas mamy możliwość skorzy- stania z pytania abstrakcyjnego do „siódemki”. Wtedy są pytania, które sporządzane są w Biurze Orzecznictwa, a osobą wnoszącą jest prezes NSA, bo posiada takie uprawn- nienie. Ponadto, dla ujednolicenia orzecznictwa staramy się przygotowywać odpowied- nie materiały. Stąd baza orzecznicza, o której państwo mówiłam, zawierająca wszystkie nasze orzeczenia. Pełna baza orzecznicza jest dostępna dla wszystkich sędziów sądów administracyjnych. Jesteśmy pierwszym sądem, który w tak szerokim zakresie udostęp- nia wszystkie swoje orzeczenia obywatelom, oczywiście po anonimizacji. Są to wejścia w milionach, jak państwu powiedziałam. Można z tego korzystać.

Jeżeli zdaniem pana posła doszło do tak drastycznych rozbieżności w orzecznictwie, to też zobowiązuje się, ponieważ dzisiaj jest sprawozdanie i trudno mi wypowiadać się w tych sprawach, bo nie znam szczegółów ani sygnatur, nie znam dokładnie stanu fak- tycznego. Jeżeli tylko otrzymam na piśmie bądź ustnie dokładne sprecyzowanie, bo nie wiem, czy chodzi o paliwo opałowe, czy o paliwo... Bo pan poseł był uprzejmy powiedzieć, że bez akcyzy, ale mamy też ropę, więc trzeba uszczegółwić. Bardzo proszę o szczegóły, wtedy to zbadamy.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO):

Myślę, że pan poseł zada szczegółowe pytanie.

Posel Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Nie chciałbym też postawić pani w takiej sytuacji, że musiałaby pani odnosić się do wyroków, bo to nie o to chodzi.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Proszę państwa, nie chcę się odnosić do wyroków, tylko mówię, jakie są instrumenty. Oczywiście, zawsze każdy z pań i panów posłów może do nas wystąpić. Zbadamy każdą rozbieżność i przedstawimy stanowisko na piśmie. Jeżeli będą możliwości prawne, które pozwolą temu zapobiec, to po to jesteśmy. Bardzo chętnie podejmiemy w tej mierze współpracę. Dlatego proszę o bardziej szczegółowe informacje na piśmie. Rzadko się zdarza, żebyśmy czegoś nie zauważyli i nie stwierdzili, czy problem jest bardziej lub mniej istotny, ale nie oznacza to, że jesteśmy w stanie wszystko przewidzieć. Bardzo proszę o szczegółowe pytanie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO):

Dziękuję bardzo, pani prezes. Szanowni państwo, proponuję, że jeżeli będą szczegółowe pytania dotyczące konkretnych aspektów rozpatrywanych przez sądy administracyjne, to proszę o skierowanie ich na piśmie. Pani prezes, tak jak się zobowiązała, wszystkim zainteresowanym udzieli odpowiedzi. Natomiast jeżeli są jeszcze pytania do sprawozdania, które złożyła pani prezes, to bardzo proszę. Proszę bardzo.

Posel Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Dziękuję bardzo. Moje pytanie odnośnie do skarg, pani prezes, nie wynika z tego, że dużo ludzi przychodzi ze skargami na sędziów sądu administracyjnego, a nawet powiedziałbym, że wprost przeciwnie. Stąd moja ciekawość z uwagi na dużą liczbę skarg na sędziów sądów powszechnych. Natomiast celowo nie podaję żadnych sygnatur z przyczyn oczywistych. Oczywiście jest to inny tryb.

Chciałem jeszcze zapytać o jedną rzecz, z którą czasami spotykam się w biurze. Może nie ze skargami, ale z uwagami ludzi odnośnie do możliwości składania wniosków, skarg i petycji w trybie art. 63 konstytucji. Mam sygnały, że sądy, w tym sądy administracyjne, w ogóle tego nie uwzględniają. Wniosek do sądu może złożyć tylko strona, nikt więcej nie ma prawa. Natomiast z konstytucji wynika, że każdy może złożyć wniosek do sądu. Prosiłbym o jakieś wyjaśnienie. Dziękuję bardzo.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Proszę państwa, dwie rzeczy. Kognicja sądów administracyjnych, czyli to co jest w ramach skargi – w art. 3 jest powiedziane, czym się zajmują sądy administracyjne pierwszej i drugiej instancji. Inną rzeczą jest skarga obywatelska i ustawa o petycjach, bo też jesteśmy organem. Teraz problem kognicji sądu, czyli – czy strona może przyjąć ze skargę, jeżeli uważa, że źle została załatwiona przez organ jej petycja czy skarga z rozdziału VIII. To nie są sprawy wymienione w art. 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i nie ma kognicji sądów administracyjnych. Natomiast to, co dotyczy skargi obywatelskiej czy petycji, która jest składana do organu sądu, jakim jest prezes WSA czy prezes NSA, to w ramach przepisów k.p.a. i ustawy o petycjach ma on obowiązek jej załatwienia, ale działa wtedy jako organ, a nie w znaczeniu sądu. Czyli, sądy administracyjne nie rozpoznają skarg na rozpoznawanie skargi obywatelskiej czy petycji, natomiast już prezesi sądów, jako organy, muszą rozpoznać skargę obywatelską czy petycję i udzielić odpowiedzi. W tym wypadku robią to wydziały informacji sądowej. „Skargi, wnioski, petycje”, str. 305 w naszej informacji, proszę państwa, odsyłam tam pana posła, gdyby pan poseł był uprzejmy. Przykro mi, że tak się stało, że nie dysponujecie państwo naszą informacją, bo może byłoby nam łatwiej w pewnych sprawach. Też o tym mówimy.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO):

Dziękuję bardzo, pani prezes. Czy są jeszcze jakieś pytania do przedstawionego sprawozdania? Jeśli nie ma pytań, to bardzo dziękuję pani prezes i naszym szanownym gościom za obecność i przedstawienie sprawozdania.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Dziękujemy za zaproszenie.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO):

Informuję, że protokół z posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie Komisji.