

**Wystąpienie**  
**Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego**  
**w dniu 23 kwietnia 2014 r.**

Szanowni Państwo!

Serdecznie dziękuję za zaproszenie na dzisiejsze uroczyste Zgromadzenie Sądu i za przywilej przemawiania do sędziów, którzy w istotny sposób kształtują odpowiadający wyzwaniom współczesnym porządek administracyjny naszego Państwa. Ten przywilej, jak to przywilej, daje mi okazję do podzielenia się paroma refleksjami. Refleksje takie, prezentowane także przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach wystąpień na Zgromadzeniach Ogólnych Trybunału Konstytucyjnego, mają tę wartość, że pozwalają dostrzec własny dorobek z perspektywy Innego. Tym Innym jest inny naczelny, konstytucyjny, organ władzy sądowniczej, w tym przypadku Trybunał Konstytucyjny. Jest to naturalny, ale i konieczny element dialogu między sędziami, o którym rozmawialiśmy wspólnie z kolegami z Sądu Najwyższego kilka dni temu w tej sali, przy okazji wizyty w Polsce zaproszonych przez nasz Trybunał sędziów TSUE.

Nasz ustrojodawca powierzył władztwo interpretacyjne nad prawem trzem najwyższym sądom: Trybunałowi Konstytucyjnemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oraz Sądowi Najwyższemu. Z uwagi na złożony krajobraz jurysdykcyjny w polskiej i europejskiej przestrzeni prawnej, sędziowie wszystkich pionów i organów sądownictwa powinni zdawać sobie sprawę z ciężącego na nich obowiązku dialogu. Jest to konieczne, mimo, a raczej właśnie dlatego w obliczu rosnącego lawinowo orzecznictwa, naturalnego różnicowania podejść do bliskich czy tożsamyh kwestii, pojawiających się mód orzekania oraz argumentowania w swoisty, nowy sposób – powinniśmy, umiając, a umiemy, dostrzec co najważniejsze, wczytywać się i wsłuchiwać w

prezentowane we właściwy sądowi władczy sposób racje i tezy, aby je rozumieć i w ramach własnych kompetencji odnieść się do nich.

Skomplikowany system sądowych organów orzekających nie może i nie musi skutkować takimi napięciami w ich orzecznictwie, które osłabiałyby jakość porządku prawnego państwa i poziom ochrony praw podstawowych obywateli. Powinien natomiast przekładać się na przyjazny i koherentny pluralizm podejść i wartości.

W tym kontekście dialogu publicznego w obrębie władzy sędziowskiej i między sędziami, nie sposób nie wspomnieć o niedobrych słowach, które wciąż, od kilkunastu lat padają w debacie w domenie stricte politycznej z ust osób publicznych z różnych stron spektrum politycznego, słowach, które kwestionują legitymację i suwerenność władz Rzeczypospolitej. W demokracji parlamentarnej padają i muszą padać mocne, ostre słowa. Jeżeli jednak np. kwestionuje się suwerenność, legalność i wierność Rzeczypospolitej organu ustanowionego ustawą i stojącego na straży wolności wyborów parlamentarnych, to kwestionuje się fundament demokratycznego państwa prawnego. Państwo wyjmowane jest wówczas z fundamentu i stawiane na piasku. Państwową Komisję Wyborczą uosabiają 9 sędziów o wielkim doświadczeniu życiowym i orzecznictwym, o nieposzlakowanej uczciwości. Niedobre, ubrane w retoryczny nawias, oskarżenie wobec tego organu nigdy nie powinno padać.

Sędziowie i ich orzecznictwo są przedmiotem ustawicznej kontroli wpisanej wprost w Konstytucję, która gwarantuje zaskarżalność orzeczeń. Prawomocne, ostateczne orzeczenia są przedmiotem analiz i krytyki fachowej. Nie chodzi więc o wyjęcie sędziów czy takich instytucji jak PKW z pola krytyki w debacie publicznej i transparentności działania.

Sędziowie reprezentowanych tu trzech najwyższych sądów Rzeczypospolitej, mając liczne kontakty w Polsce i za granicą z sędziami i sądami państw wolnego

świata – czyli naszego świata – są pożądanymi partnerami z bardzo poważnym, oryginalnym dorobkiem orzecznictwem. Nasze sądy i ich sędziowie są przedmiotem zazdrości u prawników rozumiejących istotę i znaczenie rządów prawa, a pochodzących z państw gdzie nie rządzi prawo ale wola wodza lub nie podlegającej prawu i zasadom demokracji grupy rządzącej.

To zważywszy, postanowiłem poświęcić moje wystąpienie obrazowi zeszłorocznej współpracy orzecznictwa między Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz wojewódzkimi sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym. Do narysowania tego obrazu wybrałem sprawy zarówno administracyjne, jak i konstytucyjne, które ukazują, jak istotna z punktu widzenia podstaw państwa wolnościowego, państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwego, może być aktywny dialog między tymi sądami i ich sędziami. Szeroki przegląd podobnych orzeczeń odnaleźć można w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2013 r.*

Pierwsze z tych orzeczeń, tj. uchwała NSA z 3 czerwca 2013 w sprawie FPS 6/12 jest przykładem efektywnego, choć niezinstytucjonalizowanego, dialogu orzecznictwa. Sąd nawiązał w uchwale do wyroku Trybunału dokonując prokonstytucyjnej wykładni art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej i unikając dzięki temu zbędnej już procedury pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji. Przedmiotem tej sprawy było przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zgodnie z art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej, bieg terminu przedawnienia przerywało zastosowanie środka egzekucyjnego, o którym podatnik musiał być powiadomiony. Konieczna była odpowiedź na pytanie, czy dla przerwania biegu przedawnienia niezbędne było spełnienie przesłanek zastosowania środka oraz zawiadomienia podatnika przed upływem terminem. Sąd odpowiedział na to pytanie twierdząco. Zauważył, że w razie odpowiedzi negatywnej podatnik pozostawałby w niepewności do co do tego, czy jego zobowiązanie uległo przedawnieniu, co stanowiłoby naruszenie

konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sąd nawiązał do wyroku Trybunału z 21 czerwca 2011 w sprawie P 26/10, w którym analizując zgodność tego przepisu Ordynacji z art. 2 Konstytucji, orzekł analogicznie. Uchwała Sądu uwzględniająca wyrok Trybunału jest wyrazem dialogu orzeczniczego, który tworzy skuteczne i zgodne z ustawą zasadniczą zabezpieczenie praw podatnika.

Istotna grupa judykatów odnosi się do zinstytucjonalizowanego dialogu orzeczniczego—czyli do pytań konstytucyjnych stawianych Trybunałowi przez NSA i wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie art. 193 Konstytucji. To umożliwia podjęcie powszechnie obowiązującego rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjnej, która ujawniła się w związku z rozpatrywaną sprawą sądową. W ten sposób, co tu warto podkreślić, sądy administracyjne, korzystając z instrumentu przewidzianego w art. 193 Konstytucji, współuczestniczą w ochronie i kształtowaniu naszego porządku konstytucyjnego. Są tym samym istotnym partnerem Trybunału w zapewnianiu obywatelom zgodnego z prawem funkcjonowania władzy wykonawczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie postanowił 12 maja 2011 zapytać Trybunał o konstytucyjność przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn, o ich zgodność z zasadami prawidłowej legislacji oraz zaufania do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa. Kwestionowane przepisy w brzmieniu obowiązującym w latach 2007-2008 uzależniały prawo do zwolnienia od podatku w przypadku nabycia spadku od dokonania zgłoszenia tegoż nabycia. Musiało ono zostać notyfikowane organom podatkowym w terminie miesiąca od uprawomocnienia się sądowego stwierdzenia nabycia spadku. *Ratio legis* uprawnienia do wspomnianego zwolnienia polegała na ochronie interesów osób najbliższych spadkodawcy. Jednakże ustawodawca określił ledwie miesięczny termin na zgłoszenie, przy czym z uwagi na materialnoprawny charakter terminu, niedopuszczalne było jego przywrócenie. Dodatkowo, wśród

organów podatkowych wykształciła się niejednolita praktyka jego stosowania. Trybunał w zakresowym wyroku z 4 czerwca 2013 w sprawie P 43/11, orzekł, że ustawodawca stworzył instytucję pozornie jedynie chroniącą interesy osób najbliższych spadkodawcy, a to wobec owego bardzo krótkiego terminu na złożenie zgłoszenia. Tej samej materii dotyczył następnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 września 2013 w sprawie III FSK 1397/2011, który rozstrzygnął sprawę w oparciu o uchyloną zakresowo normę Ordynacji podatkowej. Zauważył, że Trybunał pozostawił przepis, który wymagał zgłoszenia nabycia spadku celem uzyskania zwolnienia od podatku ale, w tej częściowej derogacji, nie określał terminu, w jakim należało dopełnić obowiązku. Hipotetycznie możliwe było zatem przyjęcie dwóch wariantów interpretacyjnych: zgodnie z pierwszym, spadkobierca nie byłby ograniczony żadnym terminem; zgodnie z drugim, norma zawierała lukę konstrukcyjną i konieczne było uzupełnienie jej w drodze wykładni *per analogiam*. Przyjęcie braku jakiegokolwiek terminu uczyniłoby opisywane wymaganie rozwiązaniem martwym. Z tego powodu NSA zdecydował się na uznanie za trafne drugiego rozwiązania, a zatem, że retroaktywne zastosowanie znajduje tu 6-miesięczny termin wprowadzony przez nowelizację przepisu, która obowiązywała od 2009 r.

Obrazuje to, jak w praktyce efektywny może okazać się na przestrzeni kilku lat podział kompetencji orzeczniczych pomiędzy Naczelnym Sądem Administracyjnym a Trybunałem Konstytucyjnym.

Kolejna sprawa, którą należy przywołać, dotyczyła zasady sprawiedliwości proceduralnej. Postanowieniem z 5 listopada 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny zapytał Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjność przepisów w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, które ograniczały wyłączenie członka samorządowego kolegium odwoławczego do tego, który brał udział w wydaniu decyzji wyłącznie w niższej instancji. Istniały w tym

zakresie istotne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Trybunał w wyroku z 15 grudnia 2008 w sprawie P 57/07 uznał przepisy za niezgodne z prawem do ponownego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, które wynika z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji. Orzekł, że zawsze tam, gdzie dochodzi do ponownego rozpatrzenia sprawy przez ten sam organ administracyjny, należy ocenić, czy możliwe jest wyłączenie pracownika, który rozpoznawał sprawę poprzednio. Z kolei w wyroku z 6 grudnia 2011 w sprawie SK 3/11 Trybunał orzekł, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim nie wyłączały piastującego funkcję monokratycznego organu centralnej administracji rządowej od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy wydał zaskarżoną decyzję, są zgodne z art. 78 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W takim wypadku zastosowanie powinny były bowiem znaleźć przepisy o wyłączeniu organu, nie zaś – pracownika. W konsekwencji rozstrzygnięć Trybunału, ustawodawca znowelizował w 2009 r. przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i wyłączył każdego, który brał udział uprzednio w wydaniu zaskarżonej decyzji. Nie usunęło to jednak wszystkich wątpliwości związanych ze stosowaniem omawianych przepisów. Pozostała niepewność co do wyłączania pracownika tego organu, niebędącego jego piastunem, w postępowaniu wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił tę kwestię składowi 7 sędziów: czy wyłączenie pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy należało stosować przed nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd w uchwale z 18 lutego 2013 w sprawie II GPS 4/12 odpowiedział na to pytanie twierdząco. Uznał, że poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości proceduralnej oraz prawa do zaskarżania decyzji w pierwszej instancji, odnosi się równoważnie do klasycznego postępowania odwoławczego dewolutywnego, jak i niedewolutywnego. Ponadto zaznaczył, że nie ma powodów, aby obowiązek

zapewnienia sprawiedliwości proceduralnej ograniczać wyłącznie do sfery działalności ustawodawcy. Obciąża on w równym stopniu wszystkie organy władzy publicznej a wymaganom sprawiedliwości proceduralnej odpowiadać powinny wszelkie postępowania w sprawach indywidualnych. Wynika to z celu regulacji obowiązującej przed interwencją Trybunału i ustawodawcy, jakim była gwarancja ponownego rozpoznania sprawy przez inne osoby niż te, które rozpatrywały sprawę po raz pierwszy. W takim kontekście, pojęcie „niższej instancji” należało interpretować w znaczeniu funkcjonalnym, nie zaś – ustrojowym. Oznaczało to, że ten sam organ ponownie rozpatrujący sprawę musiał być postrzegany jako organ drugiej instancji. Przy przyjęciu takiego poglądu zmiana treści omawianych przepisów nie miała znaczenia przesądzającego dla ustalenia istnienia obowiązku wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny kierował się standardami konstytucyjnymi przyjmowanymi przez Trybunał Konstytucyjny – uzupełnił i wzmocnił ochronę konstytucyjnych praw jednostek, których treść przesądziła o kształcie pierwszego z przywoływanych rozstrzygnięć Trybunału.

Ostatnia grupa tegorocznych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, do których chciałbym się odnieść, dotyczy problematyki wznawiania postępowań sądowno-administracyjnych wskutek wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Sądy administracyjne, stosując przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, odmówiły spółce komandytowo-akcyjnej rozpoznania niekompletnej skargi i bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji. Tymczasem, w wyroku z 30 października 2012 w sprawie SK 8/12 Trybunał orzekł, że rozwiązanie to jest niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji tego orzeczenia, spółka wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę o wznowienie postępowania. Sąd postanowieniem z 22 maja 2013 w sprawie II GSK 239/2013 skargę oddalił, zwracając uwagę na prezentowany w orzecznictwie Trybunału pogląd, iż prawo

do wznowienia postępowania może podlegać ograniczeniom faktycznym wynikającym ze specyfiki postępowania, którego dotyczą skargi. Wznowienie zakończonych procedur konkursowych i podjęcie odmiennych rozstrzygnięć naruszałoby prawa innych podmiotów, które uzyskały i skorzystały z dofinansowania. W niektórych wypadkach wznowienie postępowania okazałoby się wręcz niemożliwe.

Zdarza się, że sądy administracyjne wznowiają postępowanie także gdy Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu. Jak wynika z *Informacji o działalności NSA w roku 2013*, sądy administracyjne uznają, że w takich wypadkach do nich należy ocena, w zależności od okoliczności sprawy, czy w ramach ich kompetencji pozostaje odmowa zastosowania takiej normy niezależnie od tego, że w dalszym ciągu pozostaje ona formalnie elementem systemu prawa. Już we wcześniejszym orzecnictwie sądy administracyjne uznawały, że odroczenie terminu utraty mocy nie rodzi „automatycznych” skutków prawnych (wyrok NSA z 25 czerwca 2012 w sprawie I FPS 4/12). Niezależnie od skorzystania z kompetencji przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji, domniemanie konstytucyjności kontrolowanego przepisu zostaje obalone w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem Trybunału przypomnianym w niedawnym wyroku z 30 lipca 2013 w sprawie U 5/12. Sąd konstytucyjny wskazuje w nim, że praktyka dalszego stosowania przepisów, których nie obejmuje już domniemanie konstytucyjności, musi uwzględniać obalenie tego domniemania. Przykładowo, w wyroku z 7 czerwca 2013, sprawa OSK 1178/2012, Naczelny Sąd Administracyjny odmówił zastosowania przepisu o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim przepis uzależniał przyznanie rekompensaty za mienie zabużańskie od zamieszkiwania na byłym terytorium Rzeczypospolitej w dniu 1 września 1939 roku. Sąd, biorąc pod uwagę potrzebę ochrony konstytucyjnych praw i wolności, uznał, że organy administracji nie muszą



wymagać, aby wnioskodawcy wykazywali, że byli właściciele nieruchomości spełniali wymienioną wyżej przesłankę.

Jak pokazują te judykaty, to na sądach spoczywa obowiązek zbadania wszelkich okoliczności sprawy i rozstrzygnięcia o zasadności wznowienia. Sądy, w tym także sądy administracyjne, tworzą obok Trybunału system ochrony konstytucyjnych wartości i zasad. Ustawa zasadnicza wymaga od sądów administracyjnych sprawujących kontrolę działalności administracji publicznej oraz od Trybunału Konstytucyjnego strzegącego porządku konstytucyjnego ścisłej współpracy, której jakość przekłada się w sposób wprost proporcjonalny na poziom ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz sprawność i rzetelność działania Państwa Polskiego. Należy jednak pamiętać, że odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnego przepisu, o którym stanowi art. 190 ust. 3 ustawy zasadniczej, jest konstytucyjną kompetencją Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji nie sposób przyjąć, że skorzystanie z niej nie ma mocy wiążącej dla innych organów władzy publicznej, w szczególności, że ukształtowanie skutku orzeczenia przez Trybunał nie wiąże sądów administracyjnych, które mogą odmiennie rozstrzygać w ramach toczących się przed nimi postępowań.

Na zakończenie mojego wystąpienia chciałbym pogratulować dotychczasowego orzecznictwa, podziękować Paniom i Panom Sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych za Waszą pracę i wkład w budowanie państwa prawnego, a także za współpracę z Trybunałem Konstytucyjnym oraz życzyć wszelkiej zawodowej i osobistej pomyślności na kolejne lata pracy.

***Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński***

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego**