



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego
WOP-ZPiB.0676.3.2024

Druk nr 302
Warszawa, 25 marca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

W załączeniu uprzejmie przesyłam do wiadomości

- „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku”.

Z wyrazami szacunku

(-) Jacek Chlebny

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2023 ROKU**



N·S·A

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2023 ROKU

Warszawa, kwiecień 2024



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Warszawa 2024

Naczelny Sąd Administracyjny
Biuro Orzecznictwa

Warszawa, luty 2024

Opracowanie graficzne, korekta:
Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Skład i łamanie: ANDYTEX, Warszawa

Druk i oprawa: Drukarnia PRINT GROUP, Szczecin

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów	9
Wstęp	13

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne	17
1. Zagadnienia ogólne	17
2. Kontrola działalności administracji publicznej	18
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	19
II. Naczelny Sąd Administracyjny	21
1. Zagadnienia ogólne	21
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego	21
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne	22
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne	31
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	34
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	36
7. Sąd dyscyplinarny oraz Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego	37

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa	39
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	39
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	41
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	42

II. Izba Gospodarcza	64
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	64
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	65
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	66
III. Izba Ogólnoadministracyjna	80
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	80
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	82
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	82
IV. Zagadnienia procesowe	121
1. Zagadnienia ogólne	121
2. Zagadnienia ustrojowe	121
3. Zagadnienia procesowe	122
4. Postępowanie administracyjne	129
5. Podsumowanie	130
V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2023 r.	132
1. Uwagi wstępne	132
2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wykonywanie orzeczeń TSUE	133
3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw	139
4. Umowy międzynarodowe	145
VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	149
1. Zagadnienia ogólne	149
2. Stosowanie i współstosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	149
3. Pytania prawne	160
4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych	161
VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administracyjnym	170
VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa	175
1. Zagadnienia wstępne	175
2. Luki prawne	175
3. Wadliwie sformułowane przepisy prawa	179
4. Podsumowanie	181

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I.	Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw	183
II.	Biuro Orzecznictwa	184
	1. Zagadnienia ogólne	184
	2. Analiza orzecznictwa	184
	3. Działalność nadzorcza	185
	4. Działalność wydawnicza	186
	5. Udział w pracach legislacyjnych	186
III.	Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego	187
IV.	Wydział Informacji Sądowej	191
	1. Zagadnienia ogólne	191
	2. Informowanie i udostępnianie akt	191
	3. Dostęp do informacji publicznej	192
	4. Skargi, wnioski i petycje	194
	5. Obsługa medialna	196
	6. Statystyka	196
	7. Działania nadzorcze	197
	8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych	197
	Załącznik	199

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (http://orzeczenia.nsa.gov.pl)
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS, TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 267; Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1257; Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1030; Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1577; Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1954 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 2071; Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2001 r. Nr 49, poz. 508 ze zm.; Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 776 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 324 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1170)
u.COVID-19	– ustawa 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. z 2020 r. poz. 374 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.; Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.; poz. 2204 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)

Wykaz wybranych skrótów

u.o.d.o.	– ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1044 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2111)
u.p.a.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.; Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1114 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 722; Dz.U. z 2022 r. poz. 143 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.)
u.p.c.c.	– ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. Nr 86, poz. 959 ze zm.; Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 223 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1150 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1519 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 815; Dz.U. z 2023 r. poz. 170 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 80, poz. 350 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm., poz. 1509 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 21, poz. 86 ze zm.; Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 24, poz. 151 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.; Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)
u.p.s.d.	– ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 45, poz. 207 ze zm.; Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 205 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 833 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1813; Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1774 ze zm.)
u.p.t.u.; ustawa VAT z 2004 r.	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54 poz. 535 ze zm.; Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 713; Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
u.s.u.s.	– ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.)

Wykaz wybranych skrótów

- u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 58 ze zm., poz. 2140 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.)
- u.u.i.s. – ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urządach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 106, poz. 489 ze zm.; Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 578 ze zm.)
- u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.; Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.)

WSTĘP

Sądownictwo administracyjne jest elementem konstrukcji państwa prawa. Podstawą jego powołania była potrzeba ochrony praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego wywołanej przede wszystkim wszechobecnością administracji w życiu społecznym i niebezpieczeństwem dominacji organów administracji nad obywatelem. W procesie stosowania prawa organ administracyjny, orzekając o sytuacji prawnej jednostki, zajmuje zawsze pozycję dominującą. Nierównorzędnosć ustaje w postępowaniu przed sądem, w którym niezależny sąd rozstrzyga spór między jednostką a administracją.

W 2023 r. upłynęło 101 lat od powołania Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹, a z dniem 1 stycznia 2024 r. – 20 lat od powołania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Podstawą powołania NTA był art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.², natomiast aktualnie obowiązujący ustroj sądy administracyjne zawdzięczają Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³

Przełomem dla kształtu sądownictwa administracyjnego są postanowienia art. 173, art. 175 ust.1, art. 176 i art. 184 Konstytucji RP z 1997 r., mocą których sądy administracyjne mają odrębność organizacyjną i judykacyjną⁴.

Konstytucja RP z 1997 r. przyznała sądownictwu administracyjnemu pełną odrębność, wyłączając je spod nadzoru orzeczniczego Sądu Najwyższego i nadając Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu charakter naczelnego konstytucyjnego organu państwa równorzędnego wobec Sądu Najwyższego⁵. Wprowadzono dwa odrębne piony sądownictwa: sądy powszechne i wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz sądownictwo administracyjne z Naczelnym Sądem Administracyjnym. W art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji przesądzono o działalności sądownictwa administracyjnego w strukturze dwuinstancyjnej, w której sądy administracyjne mają odrębność organizacyjną i judykacyjną.

Dwuinstancyjny system sądownictwa administracyjnego wprowadzono od 1 stycznia 2004 r. mocą uchwalonych w 2002 r.⁶ ustaw organizujących sądownictwo administracyjne.

¹ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP Nr 37, poz. 237).

² „Do orzekania o legalności aktów administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”.

³ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁴ Stosownie do art. 176 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji postępowanie sadowoadministracyjne jest dwuinstancyjne.

⁵ Zob. L. Garlicki w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. IV, Rozdział VIII, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 2–3, i cytowany tam: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa-Zielona Góra 2003, s. 18–20.

⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270) oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę

Powołano wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji, a Naczelny Sąd Administracyjny stał się sądem kasacyjnym, do którego zadań należy sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych, w szczególności poprzez rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów, czy podejmowanie uchwał wyjaśniających budzące poważne wątpliwości zagadnienia prawne. Do NSA należy ponadto rozstrzyganie sporów o właściwość oraz sporów kompetencyjnych pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, rozstrzyganie skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz innych spraw, których rozstrzyganie ustawodawca przekazał do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z chwilą wejścia w życie reformy wojewódzkie sądy administracyjne miały do załatwienia 151 471 spraw⁷, w tym 58 815 spraw z wpływu i 92 656 przejętych z NSA w Warszawie i jego ośrodków zamiejscowych. Najwyższy wpływ skarg do sądu pierwszej instancji odnotowano w 2005 r. (87 383 skargi). W kolejnych latach – poza latami 2014–2015 oraz 2021 r. – wpływ nie przekraczał 80 000 skarg.

Odwrotny trend odnotowano w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W 2004 r. wpłynęło 6167 skarg kasacyjnych, w kolejnych latach liczba skarg kasacyjnych systematycznie wzrastała – w 2022 r. wpłynęło około 17 826 skarg kasacyjnych, a w 2023 r. – 19 492.

Mimo tak dużej liczby spraw wojewódzkie sądy rocznie załatwiają ok. 95 % wpływu, a obywatel uzyskuje ochronę prawną i rozstrzygnięcie przed sądem pierwszej instancji w relatywnie szybkim, zaledwie kilkumiesięcznym okresie od daty wpływu skargi do sądu. Taki wynik sytuuje nasze sądownictwo wśród sądownictw administracyjnych o najlepszych wynikach wśród krajów Unii Europejskiej – według danych publikowanych w 2023 r. w tzw. Unijnej Tablicy Wyników Wymiaru Sprawiedliwości (*EU Justice Scoreboard*) Polska sytuuje się tuż za Szwecją, Węgrami, Litwą i Belgią, a zatem w czołówce 27 państw członkowskich, gdy chodzi o sprawność postępowania.

Nieco inna i bardziej złożona sytuacja występuje w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, przed którym obecnie czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy wynosi około 16 miesięcy, co jest spowodowane zarówno ogromnym rocznym wpływem spraw, który w 2023 r. wyniósł 24 644⁸ sprawy, w tym 19 492 skargi kasacyjne. Należy do tego dodać duży wskaźnik spraw pozostających do rozpoznania z okresów poprzednich sięgający niemal dwukrotności rocznego wpływu oraz niepełną obsadę etatów sędziowskich. Pomimo tej stanowiącej duże wyzwanie dla sprawności postępowania sytuacji, wynik długości postępowania przed sądem administracyjnym II instancji sytuuje Polskę na 12 miejscu wśród państw członkowskich.

W celu poprawy działalności sądów obu instancji Kierownictwo NSA podejmuje szereg działań zmierzających do poprawy funkcjonowania sądów administracyjnych poprzez usprawnienie organizacji pracy sądów, a także przez inspirowanie zmian w procedurze sądowniczoadministracyjnej, co skutkowało licznymi nowelizacjami ustawy procesowej. Można tu wskazać między innymi nowelizację ustawy – Prawo o postępowaniu

– Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271).

⁷ Podana liczba spraw dotyczy skarg na akty i czynności oraz beczynność organu.

⁸ Podana liczba dotyczy wszystkich spraw wniesionych do NSA.

przed sądami administracyjnymi wprowadzającej szereg zmian proceduralnych⁹, które pozwoliły na sprawniejsze załatwianie spraw oraz umożliwiły jednostce bardziej skuteczne dochodzenie odszkodowania w przypadku rażącej bezczynności czy przewlekłości postępowania. Jednym z ważnych rozwiązań było wprowadzenie przepisu umożliwiającego zobowiązanie organu do wydania decyzji lub postanowienia o określonym rozstrzygnięciu, w sytuacji gdy wszystkie okoliczności sprawy zostały wyjaśnione. Rozwiązania te wychodzą naprzeciw postanowieniom art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰ i art. 45 Konstytucji, doprowadzają bowiem do przyspieszenia załatwienia sprawy w sytuacji, gdy sprawa powtórnie, a nawet wielokrotnie wraca do sądu¹¹ oraz do zmniejszenia lub eliminacji skarg na przewlekłość postępowania. Poszerzono także zakres możliwości orzekania reformatoryjnego przez NSA. W ciągu ostatnich lat wprowadzono zmiany związane między innymi z wejściem w życie z dniem 31 maja 2019 r. aktów prawnych informatyzujących postępowanie przed sądami administracyjnymi¹². W ustawie z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw¹³, zostały wdrożone w sądach administracyjnych odpowiednie systemy informatyczne umożliwiające realizację postanowień przywołanych regulacji prawnych, z których mogą korzystać strony i uczestnicy postępowania zainteresowani m.in. wnoszeniem do sądów administracyjnych pism procesowych w formie elektronicznej, otrzymywaniem korespondencji sądowej w takiej formie, a także uzyskaniem dostępu do akt sądowych *online*.

Dbałość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością NSA i sądów administracyjnych wynika z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem. Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją. W demokratycznym państwie prawnym zarówno dobro publiczne, jak i dobro jednostki korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej skutecznej ochrony prawnej. Dlatego przy rozstrzyganiu spraw musi być zachowany właściwy dystans i powściągliwość, nie można bowiem *a priori* przyjąć nadrzędności jednego z tych dóbr nad drugim.

Odzwierciedleniem właściwego wypełniania konstytucyjnego obowiązku jest objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, które dotyczą aktów i czynności organów administracyjnych oraz uchwał, aktów i czynności organów publiczno-prawnych, jakimi są samorządy gospodarcze i zawodowe. W ukształtowanych poglądach orzeczniczych lat minionych i roku sprawozdawczego, podejmowanych także w składach powiększonych, możemy znaleźć liczne przykłady rozstrzygnięć przesądzających o objęciu kontrolą sądownoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego. Wykładnia polegająca na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów admini-

⁹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658). Również znowelizowano ustawę procesową w 2017 r. w związku z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, a ta zmiana miała wpływ na orzecznictwo w 2018 r.

¹⁰ Ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 264 ze zm.).

¹¹ Z powodu: niezastosowania się przez organ do jego oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania, niewykonywania wyroku sądu i innych rażących naruszeń prawa przez organ w trakcie postępowania administracyjnego.

¹² Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 183 ze zm.).

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 934.

stracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej umożliwiła objęcie kontrolą sądową pomijanych aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze.

Minione 20 lat funkcjonowania nowego systemu sądownictwa administracyjnego pozwala na stwierdzenie, że nastąpiła znaczna poprawa sprawności orzeczniczej, a sprawy w sądach pierwszej instancji są rozpatrywane na bieżąco. Potwierdza to trafność rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji oraz modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego określonego głównie w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁴ Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku* jest wykonaniem tego przepisu. Zawarte są w niej wszystkie aspekty dotyczące funkcjonowania i orzecznictwa sądów administracyjnych. Kognicja sądów administracyjnych obejmuje sprawy określone postanowieniami art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw.

Zagadnienia dotyczące działalności sądów administracyjnych w 2023 r. zostały ujęte w trzech częściach. Pierwsza część zawiera informacje dotyczące efektywności funkcjonowania sądów obu instancji w oparciu o dane statystyczne oraz zagadnienia należące do wyłącznej właściwości sądu pierwszej instancji (postępowanie mediacyjne i uproszczone) i sądu drugiej instancji (działalność uchwałodawcza, rozpoznawanie: sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych, skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością orzeczniczą Izby NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby, omówienie istotnych zagadnień wynikających z orzecznictwa Izby NSA oraz inne dotyczące m.in. interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), stosowania Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień prawnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa. Część trzecia dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Zawarte są tam informacje dotyczące realizacji zadań wynikających z nadzoru Prezesa NSA nad działalnością: judykacyjną, sprawowaną przez Biuro Orzecznictwa, organizacyjną, sprawowaną przez Kancelarię Prezesa NSA, oraz informacyjną, sprawowaną przez Wydział Informacji Sądowej.

Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*. Szczegółowe dane statystyczne dotyczące działalności sądownictwa administracyjnego zamieszczono na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2492, dalej: p.u.s.a.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2023 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 62 160 skarg na akty i czynności¹⁵ oraz 7998 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 70 158 skarg. W porównaniu z 2022 r. wpływ skarg zmniejszył się o 6960 spraw, co stanowi 9,92% ogółu wpływu. Z poprzedniego okresu pozostało 31 211 skarg na akty i czynności oraz 2944 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie sądy miały do rozpatrzenia 104 313 spraw, o 5822 skargi mniej niż w 2022 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 62 386 skarg na akty i czynności, z czego 27 752 na rozprawie oraz 34 634 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 10 431 skarg, 16 994 skargi oddaliły, 195 skarg odrzuciły, a 132 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 8667 skarg, 15 258 skarg oddalono, a 9270 skarg odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 8328 skarg, z czego na rozprawie – 35, a na posiedzeniu niejawnym – 8293. Łącznie w 2023 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 70 714 skarg, co stanowi 100,8% wpływu skarg oraz 67,79% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2022 r. wskaźniki te są odpowiednio wyższe o 5,39% i o 0,98%. Na okres następny pozostało do rozpatrzenia łącznie 27 458 skarg, czyli 6697 skarg mniej niż w 2022 r.¹⁶

Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie, to jest 26 328 skarg, co stanowi 37,53% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu do WSA w Gliwicach wpłynęło 5614 skarg, do WSA we Wrocławiu – 5166 skarg, do WSA w Krakowie – 5061 skarg, a do WSA w Poznaniu – 3922 skargi. Podobnie jak w 2022 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 870, do WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 1325, do WSA w Kielcach – 1509 oraz do WSA w Białymstoku – 1539.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 52 164. Osoby prawne wniosły 16 133 skargi, organizacje społeczne – 1387, prokurator – 1043, Rzecznik Praw Obywatelskich – 27, inne podmioty – 693. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administra-

¹⁵ Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

¹⁶ Liczby te nie zawierają spraw zamkniętych, to jest spraw zakończonych w inny sposób.

cyjnymi wystąpiło 9902 pełnomocników organów administracji publicznej, 6132 adwokatów, 7627 radców prawnych, 1767 doradców podatkowych, 81 rzeczników patentowych, 336 prokuratorów oraz w 5 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 36,45% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 51,79% spraw, a w terminie do 6 miesięcy – 72,57% wskazanych skarg¹⁷. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 31,75% decyzji i innych czynności organów administracji publicznej. Dla porównania w 2022 r. współczynnik ten wynosił 30,95%, w 2021 r. – 31,07%, w 2020 r. – 28,1%, w 2019 r. – 27,32%, w 2018 r. – 25,08%, w 2017 r. – 22,22%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 22,79% ogółu spraw załatwionych. Na 14 216 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 4875 skarg, tj. 34,29% (w 2022 r. – 29,9%, w 2021 r. – 25,99%, a w 2020 r. – 25,70%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 8328 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 3350 skarg uwzględniono (40,23%). W 2022 r. sądy załatwiły 14 310 takich skarg, w 2021 r. – 13 635, w 2020 r. – 8311, w 2019 r. – 7999, a w 2018 r. – 6310.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęło 2391 skarg, tj. 3,41% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 2010 skarg, z czego uwzględniono 1379 skarg, tj. 68,61%. Dla porównania w 2022 r. do sądów wpłynęły 2603 skargi, tj. 3,38% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 1899 skarg, z czego uwzględniono 1318 skarg, tj. 69,41%, a w 2021 r. do sądów wpłynęło 3155 skarg, tj. 3,66% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 2410 skarg, uwzględniono 1698 skarg, tj. 70,46%.

Ogółem załatwiono 2488 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 1310 skarg (52,65%), samorządu powiatowego – 117 skarg, w tym uwzględniono 51 skarg (43,59%), natomiast samorządu województwa – 35 skarg, w tym uwzględniono 18 skarg (51,43%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 21 476 skarg kasacyjnych, z czego 933 skargi zostały odrzucone. Do NSA przekazano 19 991¹⁸ skarg kasacyjnych (93,09%). Biorąc pod uwagę, że w 2023 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 70 714 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 28,27% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2022 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 18 379 skarg kasacyjnych, w 2021 r. – 19 761 skarg kasacyjnych, w 2020 r. – 14 494, w 2019 r. – 17 013, w 2018 r. – 20 229, w 2017 r. – 17 661, w 2016 r. – 20 605, w 2015 r. – 18 641.

¹⁷ Wskaźniki te nie sumują się, gdyż każdy z nich jest liczony osobno.

¹⁸ Część skarg wpłynęła do NSA i zostało zarejestrowanych w 2024 r.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

3.1. Celem mediacji jest umożliwienie stronom sporu, z pomocą mediatora, dojście do porozumienia bez przeprowadzania rozprawy. Instytucję postępowania mediacyjnego regulują przepisy art. 115–118 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹.

Pomimo nowelizacji²⁰ postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2023 r. złożono jeden wniosek o przeprowadzenie mediacji, postępowanie mediacyjne wszczęto i sprawę załatwiono. Przyczynę tego stanu można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania – co w założeniu stanowi jedną z kluczowych zalet mediacji.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2011–2023 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Wszczęto postępowanie w sprawach	23	25	8	10	8	8	1	6	1	3	8	1	1
Załatwiono spraw	8	4	5	4	1	0	0	1	1	2	1	1	1

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119–122 p.p.s.a. W 2015 r. odnotowano wzrost liczby spraw rozpoznanych w tym trybie. Wynika to głównie z rozszerzenia katalogu spraw, które mogą być rozpoznawane w tym trybie, wprowadzonego mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹, która obowiązuje od 15 sierpnia 2015 r.

Przed zmianą, w myśl art. 119 p.p.s.a., sprawa mogła być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²² lub w innych przepisach, albo zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania oraz gdy strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (pkt 1 i 2). Od 15 sierpnia 2015 r. sprawa może być także rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3), bądź jeżeli przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Od 1 czerwca 2017 r. sprawa może być również rozpoznana

¹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1634; dalej: p.p.s.a.

²⁰ Na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

²¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

²² Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; obecnie tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 775; dalej: k.p.a.

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja została wydana w trybie uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. (pkt 5). Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w trybie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

Sąd rozpoznający sprawę w tym trybie nie jest związany żadnymi ograniczeniami w przekazaniu sprawy do rozpoznania na rozprawie (art. 122 p.p.s.a.). Może to zrobić zarówno na wniosek którejkolwiek ze stron, jak i z urzędu, jeżeli uzna, że zachodzi konieczność rozpoznania sprawy w trybie zwykłym. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.).

Od 2017 r. odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. W 2023 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 24 447 spraw, z czego uwzględniły 10 244.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Załatwiono łącznie ²³ (SA+SAB)	1738	7440	10 281	11 007	11 100	17 244	24 868	27 009	24 447
Stanowi to % ogółu załatwień	2,14	10,26	13,25	16,06	19,02	27,75	32,81	36,71	34,57
Uwzględniono	496	2210	2755	3810	4306	7953	13 115	13 378	10 244
% spraw załatwionych w post. upr.	28,54	29,7	26,8	34,61	38,79	46,12	52,74	49,53	41,9
Oddalono	1166	4928	7143	6852	6498	8998	11 225	13 196	13 646

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 7459 spraw, w WSA we Wrocławiu – 2773 sprawy, a w WSA w Gliwicach – 2043 sprawy.

²³ To jest: uwzględniono, oddalono lub załatwiono w inny sposób.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

W myśl art. 15 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, tj. skargi kasacyjne i zażalenia od wyroków i postanowień, stosownie do przepisów tej ustawy; podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej; rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki²⁴. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych (art. 48 p.u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na Izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną. Każda z Izb sprawuje, w granicach i w trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach należących do właściwości danej Izby.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa Kancelaria Prezesa NSA oraz Biuro Orzecznictwa. Do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych. Do zakresu zaś działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2023 r. do NSA wpłynęły 19 492 skargi kasacyjne²⁵ oraz 177 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 37 993 skargi kasacyjne oraz 73 skargi o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 57 485 skarg kasacyjnych oraz 221 skargi o wznowienie.²⁶

W 2023 r. ogółem rozpoznano 20 409 skarg kasacyjnych, z czego na rozprawie 8309 skarg kasacyjnych (40,71% ogółu skarg załatwionych), a na posiedzeniu niejawnym 12 100 spraw (59,29%). W 3940 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (19,31%), 14 926 skarg kasacyjnych oddalił (73,13%), a 1543 załatwił w inny sposób (7,56%).

W 2023 r. liczba wniesionych skarg kasacyjnych w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyła się o 1666 skarg.

²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1725.

²⁵ Część skarg kasacyjnych, na podstawie odrębnych przepisów, wpływa bezpośrednio do NSA.

²⁶ Liczby te nie zawierają spraw zamkniętych, to jest spraw zakończonych w inny sposób.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracji publicznej – 13 753, zaś organy administracji wniosły 6682 skargi. W postępowaniach toczących się przed NSA wystąpiło 3436 pełnomocników organów administracji publicznej, 1493 adwokatów, 2001 radców prawnych, 808 doradców podatkowych, 47 rzeczników patentowych, 38 prokuratorów, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w 11 sprawach, a Rzecznik Praw Dziecka – w 4.

Podobnie jak w poprzednich latach najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych (wpłynęło 6180 skarg kasacyjnych). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 7248 skarg kasacyjnych, co stanowi 35,51% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2023 r. NSA załatwił 4197 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 497 przypadkach uwzględnił zażalenie (11,84% uchyień do ogółu załatwień zażaleń), w 3564 sprawach NSA oddalił zażalenie (84,92%), a 136 spraw załatwił w inny sposób (3,24%).

Ponadto NSA rozpatrzył 132 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 4 skargi uwzględniono (3,03% do ogółu załatwień tego rodzaju spraw), 42 skargi oddalono (31,82%), zaś 86 skarg załatwiono w inny sposób (65,15%).

W 2023 r. NSA w terminie do 12 miesięcy załatwił 43,06% ogółu spraw, a w terminie do 24 miesięcy – 58,37%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 28,66% spraw. W przypadku zażaleń 89,97% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,36%²⁷.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne

3.1. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. – tzw. uchwały abstrakcyjne) oraz zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – tzw. uchwały konkretne). Zgodnie z art. 264 § 2 p.p.s.a. „Uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznika Praw Dziecka, a uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 3, na podstawie postanowienia składu orzekającego”.

Podjęcie uchwały abstrakcyjnej ma miejsce w przypadkach, gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do rozbieżności orzeczniczej. Przez to pojęcie należy rozumieć nie tylko różnice poglądów prawnych wyrażanych w orzecznictwie, ale także tendencję

²⁷ Wskaźniki te nie sumują się, każdy z nich bowiem jest liczony osobno.

do utrwalania się określonych stanowisk interpretacyjnych. Rozbieżność w orzecznictwie musi być trwała i rzeczywista, co z kolei implikuje i pogłębia dalsze niejednolite stosowanie prawa²⁸.

Uchwały wydawane na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. są podejmowane w sytuacji, gdy przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Warunkiem podjęcia uchwały jest – po pierwsze – wystąpienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne i – po drugie – jego związek z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej. Poważne wątpliwości prawne występują, gdy w sprawie pojawiają się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastrocza znacznych trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawa²⁹.

Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a.: „Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio”. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślano, że zwrot normatywny „przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia”, o którym stanowi art. 269 § 1 p.p.s.a., należy odczytywać łącznie z poprzedzającym go zwrotem „nie podziela stanowiska zajętego w uchwale”. Oznacza to, że pytanie zadane przez sąd administracyjny na podstawie powołanego wyżej przepisu powinno dotyczyć stanu faktycznego, który stanowił podstawę podjęcia poprzedniej uchwały składu powiększonego. Ponadto użyte w powołanym wyżej przepisie sformułowanie „stanowisko zajęte w uchwale”, należy rozumieć ściśle. Ogólnej mocy wiążącej będzie pozbawiona (w całości lub w części) uchwała konkretna obejmująca wprowadzić problematykę wskazaną w wystąpieniu składu orzekającego, jednakże niewykazująca niezbędnego związku (w całości lub w części) z okolicznościami danej sprawy.³⁰ NSA podejmuje uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania, bowiem w świetle art. 269 § 2 p.p.s.a. NSA nie może, w formie postanowienia, odmówić podjęcia uchwały.

3.2. W 2023 r. wpłynęło 10 wniosków o podjęcie uchwały, a z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 8 wniosków. NSA podjął łącznie 9 uchwał, w tym 4 w trybie abstrakcyjnym – 3 na wniosek Prezesa NSA i 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. W uchwale z 29 maja 2023 r., I FPS 2/23, wniesionej w trybie art. 269 p.p.s.a., NSA pozostawił przedstawione zagadnienia prawne bez rozpoznania, natomiast mocą postanowienia z 30 października 2023 r., III FPS 2/23, NSA postanowił odmówić podjęcia uchwały³¹.

Przedmiotem rozstrzygnięcia uchwał były zagadnienia ustrojowe, procesowe, podatkowe: odnoszące się do przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku

²⁸ Tak w uchwale z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22 i powołane w jej uzasadnieniu postanowienie NSA z 30 października 2007 r., II GPS 1/07. Analogiczne stanowisko wyrażono w uchwale z 17 stycznia 2023 r., II GPS 1/22. Por. również uchwałę z 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22 i powołane w jej uzasadnieniu postanowienie NSA z 30 października 2007 r., II GPS 1/07.

²⁹ Por. uchwały z 29 maja 2023 r., I FPS 1/23 i 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22.

³⁰ Por. uchwałę z 27 marca 2023 r., I FPS 2/22 i powołaną w uzasadnieniu uchwały literaturę (A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2008–2009*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6, s. 33). Podobne rozstrzygnięcie zapadło w uchwale z 29 maja 2023 r., I FPS 2/23.

³¹ Jeden wniosek został załatwiony w inny sposób, a jedną sprawę zamknięto. Do rozpatrzenia na okres następny pozostało 5 wniosków.

od spadków darowizn, a także charakteru opłat egzekucyjnych pobieranych na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

3.2.1. W uchwale z 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, NSA przesądził, że: „Zakres przedmiotowy normy art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³² nie obejmuje badania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych³³”. W ocenie NSA: „(...) zakresy przedmiotowe okoliczności stanowiących podstawy do wyłączenia sędziego przewidziane w art. 19 p.p.s.a. oraz art. 5a § 1 p.u.s.a. są rozłączne. (...) Znaczące sformalizowanie tej procedury przez ustawodawcę, zwłaszcza w porównaniu z postępowaniem w przedmiocie wyłączenia sędziego na podstawie art. 19 p.p.s.a., jednoznacznie potwierdza tezę o rozłączności obu procedur wyłączeniowych. (...) W każdym postępowaniu sądowym obowiązuje zasada braku konkurencyjności środków ochrony prawnej (...). Oznacza ona, że określone podmiotowi znajdującemu się w danej sytuacji procesowej przysługuje tylko jeden środek prawny. (...) Ustawodawca, dostosowując się do powyższej zasady, przyznał podmiotom uprawnionym prawo składania wniosku o wyłączenie sędziego na podstawie art. 19 p.p.s.a. w przypadku braku bezstronności sędziego wynikającej z powiązania z podmiotami lub przedmiotem postępowania. Natomiast w sytuacji kwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziego na skutek okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu przyznano uprawnienie do składania wniosku w trybie art. 5a p.u.s.a.”

3.2.2. W uchwale z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22, NSA uznał, że: „W postępowaniu sądowoadministracyjnym, zainicjowanym skargą na postanowienie: a) stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania, b) o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, c) stwierdzające niedopuszczalność odwołania, nie jest dopuszczalne, na podstawie art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wstrzymanie wykonania decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji³⁴”. Zdaniem NSA: „(...) wykładnia przewidzianego w art. 61 § 3 p.p.s.a. zwrotu «w granicach tej samej sprawy» uwzględniać powinna, że przyznanie stronie skarżącej ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowi wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 61 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. (...) Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu jest pochodną skargi, nie tworzy odrębnego od postępowania ze skargi postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej. Stąd też związek pomiędzy postępowaniem w sprawie ze skargi a wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu dotyczy nie tylko skutecznego wniesienia

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 259.

³³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2492, dalej: p.u.s.a. Od 15 lipca 2022 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw wprowadzające nową instytucję procesową umożliwiającą badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz postępowaniu sędziego po powołaniu, jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy zostaną podniesione wątpliwości co do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy. Instytucja ta została umiejscowiona we wszystkich aktach prawnych regulujących ustrój sądów, tj. w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2250), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217) oraz w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

³⁴ Do uchwały złożono zdanie odrębne.

skargi, co umożliwia złożenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, ale również związku, jaki zachodzi pomiędzy zakończeniem postępowania skargowego a ustanieniem wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, czyli ustanieniem ochrony tymczasowej”.

3.2.3. W uchwale z 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22, NSA uznał: „Niezachowanie, określonego w art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wymogu podania w skardze, będącej pierwszym pismem w sprawie, numeru PESEL, jest brakiem formalnym, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 w związku z art. 58 § 1 pkt 3 powołanej ustawy, bez względu na to, czy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych, którymi dysponuje sąd³⁵”. W ocenie NSA: „(...) uporządkowana procedura gwarantuje uczestnikom postępowania pewność prawa i jego przewidywalność. Przepisy formalne zapewniają bezpieczeństwo prawne i przejrzystość postępowania. (...) Obowiązek dopełnienia wymagań formalnych przez stronę, które nie są nadmierne i służą celom postępowania sądowego, nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa do sądu. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zamyka drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności jednostki (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), lecz umożliwia każdemu obywatelowi skorzystanie z tego prawa w ramach określonej procedury. (...) W przypadku gdy strona uchybiła temu obowiązkowi, przewodniczący wzywa ją o uzupełnienie tego braku, podając termin, w którym brak powinien być uzupełniony, oraz rygor niewykonania zarządzenia. W przypadku odrzucenia skargi z powodu nieuzupełnienia braku formalnego stronie skarżącej przysługuje zażalenie. Oznacza to, że wprowadzonym w procedurze sądowoadministracyjnej wymaganiami formalnym towarzyszą rozwiązania procesowe, które pozwalają na naprawienie błędów popełnionych przez stronę”.

3.2.4. W uchwale z 17 stycznia 2023 r., II GPS 1/22, NSA przesądził że: „Odesłanie zawarte w art. 276 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może stanowić podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania zakończonych orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, o którym mowa w przepisach działu VII tej ustawy”³⁶. W ocenie NSA: „(...) skarga o wznowienie jest środkiem nadzwyczajnym, wyjątkowym i reparacyjnym, pozbawionym cech dewolutywności. (...) Skarga o wznowienie jedynie w znaczeniu techniczno-procesowym powoduje wszczęcie nowego postępowania, ponieważ odmiennie niż skarga wnoszona na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., skarga o wznowienie wszczyna postępowanie będące kontynuacją procesu, który zakończył się prawomocnym wyrokiem albo postanowieniem³⁷. (...) Wznowienie postępowania, jeżeli zachodzą przyczyny określone w ustawie, polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem. (...) W postępowaniu ze skargi o wznowienie, po stwierdzeniu istnienia podstaw wznowienia, rozpoznawana jest w określonych granicach ta sama sprawa, którą wcześniej prawomocnie osądzono. (...) Ponowne rozpoznanie sprawy (...) stanowi w istocie kwestię prejudycjalną dla osądzenia na nowo sprawy, w której wcześniej zapadło prawomocne orzeczenie. (...) W związku z reparacyjnym charakterem skarga o wznowienie ma doprowadzić do zastąpienia prawomocnego orzeczenia nowym rozstrzygnięciem opartym na postępowaniu, w którym wyeliminowano powstałe w dotychczasowym postępo-

³⁵ Do uchwały złożono zdanie odrębne.

³⁶ Do uchwały złożono zdanie odrębne.

³⁷ Powołane w uzasadnieniu: W. Piątek w: *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej* pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 10, Warszawa 2016, s. 585; por. też M. Manowska, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Warszawa 2013, s. 83.

waniu nieprawidłowości. (...) W przypadku, gdy skarga o wznowienie postępowania okazała się skuteczna i doprowadziła do rozpoznania sprawy na nowo – w granicach określonych podstawą wznowienia – to zwrot kosztów postępowania będzie się odbywał na podstawie art. 209, art. 203 i art. 205 p.p.s.a. z uwzględnieniem art. 202 i art. 207 p.p.s.a. oraz art. 200 p.p.s.a. w związku z art. 276 p.p.s.a. (...) Stanowisko to znajduje potwierdzenie w aktualnej treści art. 282 § 2 p.p.s.a. (...) Z unormowania zawartego w art. 209 p.p.s.a. wynika, że NSA, co do zasady nie jest uprawniony do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania wznowieniowego w orzeczeniu, które nie jest jednym z orzeczeń, o których mowa w art. 209 p.p.s.a. (...) NSA będzie rozstrzygał wniosek strony o zwrot kosztów w każdym orzeczeniu uwzględniającym skargę o wznowienie postępowania zakończonym orzeczeniem NSA, natomiast przy oddaleniu skargi o wznowienie postępowania, brak jest podstaw do zasądzenia kosztów postępowania wznowieniowego, ponieważ takie orzeczenie nie zostało wymienione w treści art. 209 p.p.s.a.”

3.2.5. W uchwale z 27 marca 2023 r., I FPS 2/22, NSA postanowił, że: „Art. 15zzr ust. 1 pkt 3 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 kryzysowych³⁸ w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³⁹ nie dotyczy wstrzymania, rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych”. Zdaniem NSA: „(...) pojęcia prawo administracyjne i prawo podatkowe nie są definiowane normatywnie, lecz stanowią pojęcia wypracowane doktrynalnie oraz posługuje się nimi judykatura, aczkolwiek bez aspiracji do ich kompleksowego opracowania. (...) W literaturze wskazuje się, że „treścią norm prawa administracyjnego jest określenie w stosunku do ich adresatów przysługujących im praw i nałożonych powinności oraz wskazanie warunków i przesłanek zaistnienia tychże praw i powinności w obrocie prawnym”⁴⁰. „(...) Na prawo podatkowe składają się normy regulujące materialne stosunki prawne (materialne prawo podatkowe) oraz kształtujące postępowanie dotyczące ustalania i poboru podatków (proceduralne prawo podatkowe). (...) Stanowi ono odrębną gałąź prawa, w ramach którego wymienia się w szczególności takie instytucje jak: powstawanie zobowiązań podatkowych, przedawnienie zobowiązań podatkowych czy sukcesję podatkową⁴¹. (...) W odniesieniu do prawa podatkowego identyfikującą cechą jest sposób gromadzenia środków na cele publiczne, pozbawiony autonomii woli stron stosunków prawnych. (...) Inaczej niż w prawie administracyjnym w prawie podatkowym (czy szerzej w prawie finansowym) w relacjach między podmiotami (organem podatkowym a podatnikiem, płatnikiem, inkasentem, osobą trzecią lub następcą prawnym) tego stosunku prawnego nie mamy do czynienia z układem nadrzędności czy podrzędności⁴². (...) Regulacje prawa administracyjnego kształtują na ogół sytuację adresata takiej normy „na przyszłość”,

³⁸ Dz.U. poz. 374 ze zm.

³⁹ Dz.U. poz. 568 ze zm.

⁴⁰ Powołana w uzasadnieniu literatura: J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, w: *Prawo administracyjne materialne, System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 30.

⁴¹ Powołana w uzasadnieniu literatura: A. Hanusz, *Miejsce prawa finansowego w systemie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 7, s. 6 i nast.; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 56–58.

⁴² Tamże.

natomiast przepisy prawa podatkowego materialnego odnoszą się z reguły (poza interpretacjami przepisów prawa podatkowego) do stanów faktycznych zaistniałych wcześniej. (...) Prawo podatkowe posługuje się tą samą, co do zasady, metodą regulacji prawnej, ale nie oznacza to możliwości traktowania prawa podatkowego jako prawa administracyjnego. (...) Stanowisko uzasadniające potrzebę odróżnienia prawa podatkowego od prawa administracyjnego wzmacnia dodatkowo ugruntowana w piśmiennictwie i judykaturze argumentacja dotycząca autonomii prawa podatkowego⁴³. (...) Problemy związane z istotą oraz zakresem prawa administracyjnego i jego demarkacją od prawa podatkowego powinno się powiązać z zasadą *in dubio pro tributario* wyrażoną jako reguła interpretacyjna w art. 2a Ordynacji podatkowej. (...) Skoro ustawodawca nie objął zakresem interpretowanego przepisu art. 15zzr ust. 1 ustawy COVID-19 w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą⁴⁴ w sposób wyraźny i jednoznaczny unormowań z zakresu prawa podatkowego, to należy uznać, że (...) zaistniała wątpliwość nie może być interpretowana na niekorzyść podatnika. (...) Konieczne jest uwzględnienie zarówno wartości leżącej u podstaw przepisów obejmujących tzw. tarczę antykryzysową, jak również ich wykładnię autentyczną. Po pierwsze, (...) przepis art. 15zzr ust. 1 cytowanej ustawy regulujący nierozpoczęcie lub zawieszenie biegu terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego nie dotyczy terminów określonych w przepisach prawa podatkowego. Po drugie, (...) w art. 15zzr ust. 1 pkt 3 cytowanej ustawy [jest] mowa o instytucji przedawnienia, a nie przedawnieniu zobowiązań podatkowych wyraźnie rozgraniczanych w nauce prawa administracyjnego⁴⁵. Po trzecie, warto zaznaczyć argument systemowy, ponieważ ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 wskazuje na odrębność materialnego prawa podatkowego od prawa administracyjnego. (...) Po czwarte, szeroka interpretacja art. 15zzr prowadziłaby do konkluzji, że zawieszeniu ulega bieg wszystkich terminów materialnego prawa podatkowego bez powiązania tego z istnieniem i treścią szczególnych przepisów o ich przedłużeniu bądź zawieszeniu⁴⁶.

3.2.6. W uchwale z 23 października 2023 r., I FPS 3/23, NSA przesądził, że: „Wykreślenie podatnika z rejestru podatników czynnych podatku od towarów i usług w trybie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁷ następuje poprzez dokonanie czynności materialno-technicznej”. W ocenie NSA: „W przypadku wykreślenia podatnika z rejestru podatników podatku od towarów i usług na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 5 u.p.t.u.: – nie mamy do czynienia ze sprawą podatkową w rozumieniu art. 207 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, będącą konkretyzacją normy podatkowego prawa materialnego,

⁴³ Powołana w uzasadnieniu literatura i orzecznictwo: por. A. Hanusz, *W kwestii autonomii prawa podatkowego*, w: *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków* pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000, s. 63–73; M. Zirk-Sadowski, *Problem autonomii prawa podatkowego w świetle orzecznictwa NSA*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2001, nr 2, s. 39–58; R. Mastalski, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10, s. 12–17 oraz uchwała NSA z dnia 2 kwietnia 2012 r., II FPS 3/11; uchwała NSA z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16.

⁴⁴ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568 ze zm.), dalej: ustawa nowelizująca.

⁴⁵ Powołana w uzasadnieniu literatura: por. M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, rozdz. I, Warszawa 2019; H. Filipczyk, *Wpływ tarczy antykryzysowej na przebieg procedur w sprawach podatkowych – zagadnienia wybrane*, „Monitor Podatkowy” 2020, nr 5, s. 16–17.

⁴⁶ Powołane w uzasadnieniu: podobnie H. Filipczyk, *Wpływ tarczy...*, *op. cit.*, s. 17.

⁴⁷ Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

z którym prawo to łączy skutek i konsekwencję w postaci konieczności wydania decyzji podatkowej, – art. 96 ust. 9 pkt 5 u.p.t.u., ani inny przepis prawa podatkowego nie legitymuje organu podatkowego do wydania decyzji w przedmiocie wykreślenia podatnika z rejestru podatników podatku od towarów i usług. (...) Czynność wykreślenia podatnika z rejestru podatników podatku od towarów i usług nie jest objęta normami postępowania podatkowego (działu IV Ordynacji podatkowej), wobec czego niedopuszczalne jest w tej sytuacji wydanie decyzji, skoro jej wydanie, stosownie do art. 207 o.p., może mieć miejsce tylko w następstwie przeprowadzonego postępowania podatkowego”.

3.2.7. W uchwale z 29 maja 2023 r., I FPS 1/23, NSA uznał, że: „Przedmiotem decyzji o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego na podstawie w art. 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴⁸ nie może być dodatkowe zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 112c ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁹”. W ocenie NSA: „(...) w postępowaniu zabezpieczającym organ podatkowy nie jest zobowiązany do przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego w celu wykazania istnienia obowiązku podatkowego oraz jego rzeczywistych rozmiarów. (...) Obowiązany jest jedynie do uprawdopodobnienia, że zobowiązanie w określonej w przybliżony sposób wysokości istnieje. Nie jest natomiast celem decyzji ustanawiającej zabezpieczenie dokładne określenie, czy ustalenie dokładnej kwoty zobowiązania podatkowego. Te funkcje pełni bowiem decyzja wydawana na późniejszym etapie postępowania – decyzja wymiarowa. To na etapie postępowania wymiarowego organ jest zobowiązany do wykorzystania wszelkich środków dowodowych dla określenia rzeczywistej kwoty zobowiązania”.

3.2.8. W uchwale z 20 marca 2023 r., III FPS 3/22, wskazano, że: „Wyrażenie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁵⁰ «w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) – udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym», należy rozumieć w ten sposób, że warunkiem wystarczającym do skorzystania ze zwolnienia podatkowego uregulowanego w tym przepisie jest udokumentowanie dokonania przekazania środków pieniężnych we wskazany w tym przepisie sposób przez darczyńcę na rzecz obdarowanego”. Zdaniem NSA: „(...) Wprowadzenie między innymi warunku udokumentowania otrzymania środków pieniężnych dowodem ich przekazania na rachunek bankowy obdarowanego ma na celu zapewnienie szczelności systemu podatkowego i uniemożliwienie działań zmierzających do wprowadzenia do obiegu środków pieniężnych o nieustalonym pochodzeniu⁵¹. Konstruując zwolnienie podatkowe, o którym mowa w art. 4a u.p.s.d., prawodawca kierował się więc złożonym celem: z jednej strony dążył do wprowadzenia prorodzinnego rozwiązania podatkowego w zakresie podatku od spadków i darowizn, a z drugiej strony narzucił takie warunki korzystania z analizowanego zwolnienia, aby zapewnić bezpieczeństwo obrotu prawnego i systemu podatkowego, który służy państwu, a więc dobru wspólnemu wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP). Oba ww. aspekty *ratio legis* art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. powinny być wzięte pod uwagę. (...) Jeśli celem analizowanej regulacji jest potwierdzenie faktu dokonania darowizny, to tym bardziej nieodzowne staje się ustalenie, że wpłaty na konto obdarowanego dokonał darczyńca. (...)

⁴⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.

⁵⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

⁵¹ W uzasadnieniu wskazano, że do takiej konkluzji prowadzi analiza ww. druku sejmowego nr 736.

Warunek [ten] nie został *expressis verbis* wyrażony w treści art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d., należy zatem wyinterpretować konieczność udowodnienia dokonania wpłaty przez darczyńcę z wykorzystaniem wykładni funkcjonalnej oraz systemowej⁵².

3.2.9. W uchwale z 30 października 2023 r., III FPS 1/23, NSA przesądził, że: „W świetle art. 149 ust. 1–3 w zw. z art. 283 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych⁵³ od 1 stycznia 2019 r. daninami publicznymi stały się wszystkie pobierane od tego dnia opłaty egzekucyjne, w tym również na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji⁵⁴; z tak określonego zakresu niepodatkowych należności budżetowych wyłączono te opłaty egzekucyjne, które zostały prawomocnie ustalone przed dniem 1 stycznia 2019 r.⁵⁵”. W ocenie NSA „Umieszczenie regulacji dotyczącej charakteru prawnego opłaty w art. 149 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych należy rozumieć jako wskazanie obszaru jej zastosowania do opłat egzekucyjnych bez ich dodatkowego doprecyzowania, poza wskazaniem na ich pobieranie na zasadach określonych w ustawie o kosztach komorniczych. Natomiast ich doprecyzowanie co do zakresu nastąpiło w art. 283 ust. 1, poprzez wyłączenie jej zastosowania w zakresie opłat prawomocnie ustalonych przed dniem jej wejścia w życie. Z kolei zarówno umieszczenie art. 52 ust. 1 w ustawie o kosztach komorniczych, jak i kształt tego unormowania wyraźnie wskazują, że obejmuje ona wyłącznie postępowania wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej ustawy, a zatem jedynie w obszarze, do którego ustawa o kosztach komorniczych ma zastosowanie”.

3.3. Pozostawienie zagadnienia prawnego bez rozpoznania i odmowa podjęcia uchwały.

3.3.1. Zagadnienie prawne przedstawione w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a.: „Czy użyte w art. 138e § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁶ pojęcie «w sprawie podatkowej lub innej wskazanej sprawie należącej do właściwości organu podatkowego» należy rozumieć jako «w konkretnym postępowaniu prowadzonym przed organem podatkowym», czy też jako «w przedmiocie konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku, którymi są organ podatkowy i indywidualny podmiot?»” NSA mocą uchwały z 29 maja 2023 r., I FPS 2/23 pozostawił bez rozpoznania. W ocenie NSA: „(...) Argumentacja przedstawiona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia (...) przemawia za podjęciem uchwały o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania. Prowadzi ona bowiem do wniosku, że Wojewódzki Sąd Administracyjny – nie zgadzając się z przywołaną w uzasadnieniu postanowienia częścią sentencji uchwały⁵⁷ – zakłada, że nie jest nią związany przy ocenie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Tymczasem uchwały podejmowane na podstawie art. 269 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie polegają na wykładni i na wyjaśnianiu zakresu mocy wiążącej uchwały, z której treścią nie zgadza się skład orzekający, a do tego w istocie zmierza Wojewódzki Sąd Administracyjny w rozpoznawanej sprawie”.

3.3.2. Postanowieniem z 30 października 2023 r., III FPS 2/23, przedstawione składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości

⁵² W uzasadnieniu powołano literaturę: A. Goettel, *Obowiązek udokumentowania nabycia środków pieniężnych jako warunek zwolnienia z podatku od spadków i darowizn*, „Glosa” 2014, nr 3, s. 124–125.

⁵³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1691 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.

⁵⁵ Do uchwały złożono zdanie odrębne.

⁵⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.

⁵⁷ Chodzi o uchwałę z 25 kwietnia 2022 r., II FPS 1/22.

na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a.: „Czy na podstawie art. 116 § 1 pkt 1 lit. b/ w zw. z lit. a/ oraz § 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁸ w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze⁵⁹ członkom zarządu spółki można przypisać winę w niezgłoszeniu wniosku o ogłoszenie upadłości we właściwym czasie, jeżeli w czasie pełnienia tej funkcji nie istniały nadające się do egzekucji zaległości podatkowe spółki będącej podatnikiem, a w toku prowadzonego w okresie późniejszym w stosunku do spółki postępowania wymiarowego nie zostało wykazane, że zaniżona w deklaracji podatkowej wysokość zobowiązania podatkowego spółki była wynikiem zawinienia członków zarządu postrzeganego jako niedochowanie należytej staranności?” NSA postanowił odmówić podjęcia uchwały.

3.3.3. Postanowieniem z 3 lipca 2023 r., II GPS 1/23, przedstawione składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, zainicjowane wnioskiem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców o podjęcie w składzie siedmiu sędziów NSA uchwały, na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców⁶⁰: „Czy przepis art. 165b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶¹ w zakresie, jakim dotyczy terminu wszczęcia postępowania, znajduje odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi⁶² oraz art. 26 ust. 5 ustawy SENT oraz art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁶³”, NSA odmówił podjęcia uchwały, wskazując, że opisana szczegółowo we wniosku linia orzecznicza NSA, zaliczona przez Rzecznika w do tzw. „drugiej linii orzeczniczej” (s. 9–11 uzasadnienia tego wniosku) jest dominująca, realna i aktualna oraz stabilna i wskazuje na tendencję „umacniania się” składów orzekających w tych poglądach prawnych na sporne zagadnienie, które jest przedmiotem wniosku Rzecznika.

3.4. Kompetencja NSA do dokonywania wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowanych w składzie siedmiu sędziów bądź w pełnym składzie NSA w sytuacji określonej w art. 269 § 3 p.p.s.a.⁶⁴, ma ważne znaczenie dla eliminacji rozbieżności w orzecznictwie, bowiem stanowisko podjęte w uchwale ma charakter wiążący (stanowisko zawarte w uchwale podjętej na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma charakter wiążący w danej sprawie – art. 187 § 2 p.p.s.a.). Przesądza o tym treść cytowanego na wstępie art. 269 § 1 p.p.s.a. Liczne przykłady odwoływania się do uchwał przy interpretacji przepisów prawa będących podstawą rozstrzygnięcia zawarte są w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych, omówionych w części orzeczniczej Informacji.

⁵⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.

⁵⁹ Dz.U. z 2012 r. poz. 1112 ze zm.

⁶⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 648.

⁶¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926.

⁶² Dz.U. z 2017 r. poz. 708; dalej: ustawa SENT.

⁶³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1947; dalej: ustawa o KAS.

⁶⁴ Jeżeli skład jednej Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a. NSA rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiatami odwoławczymi⁶⁵ oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Przez spór kompetencyjny (a także o właściwość), o którym mowa w art. 4 p.p.s.a., należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny) lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny)⁶⁶. W sporze kompetencyjnym pomiędzy organami musi zaistnieć rozbieżność stanowisk, co do zakresu ich kompetencji w odniesieniu do konkretnej, sprawy administracyjnej⁶⁷. Postępowanie w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego może nastąpić wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu, przy czym zgodnie z art. 4 podmiotami uprawnionymi do inicjowania takiego postępowania są wyłącznie organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej⁶⁸.

4.2. W 2023 r. do NSA wpłynęło 627 wniosków o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego (335 wniosków pozostało z poprzedniego okresu). Wraz z wnioskami pozostałymi z okresu poprzedniego, łącznie do rozpatrzenia były 962 wnioski. Załatwiono 746 spraw, w tym w 528 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, w 84 sprawach oddalono wnioski, w 91 sprawach odrzucono wnioski⁶⁹, 43 wnioski załatwiono w inny sposób. Ponadto 49 spraw zamknięto. Na następny okres pozostało do rozpoznania 167 wniosków.

4.2.1. W zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej rozstrzygnięte wnioski dotyczyły m.in. szeroko rozumianych zagadnień dotyczących świadczeń z pomocy społecznej:

- 1) skierowania/przeniesienia do placówki opieki lub pomocy społecznej, schroniska dla bezdomnych lub odpłatności za pobyt w takiej placówce, względnie rodzinie zastępczej (sprawy I OW: 149/23, 220/23, 137/23, 30/23, 41/23, 44/23, 69/23, 79/23, 96/23, 110/23, 97/23, 31/23, 94/23, 104/23, 113/23, 55/23, 62/23, 20/23, 21/23);
- 2) prawa do oznaczonego świadczenia lub zasiłku/ich zwrotu (sprawy I OW: 225/23, 189/23, 155/23, 132/23, 148/23, 23/23, 42/23, 107/23);
- 3) wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o świadczenie wychowawcze (postanowienie z 15 grudnia 2022 r., I OW 99/22).

W nielicznych przypadkach rozstrzygano spory dotyczące właściwości organu do rozpoznania wniosku w przedmiocie: wywłaszczenia (I OW 177/23, 202/23), kierunku rekultywacji gruntów (I OW 124/23), rozłożenia na raty kwoty nienależnie pobranego świadczenia pielęgnacyjnego (I OW 95/23), świadczenia alimentacyjnego (I OW 112/23). Odnotowano więcej sporów dotyczących ustalenia właściwości organu rozpoznającego wniosek o przyznanie tzw. dodatku węglowego wypłacanego na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o do-

⁶⁵ Z zastrzeżeniem art. 22 § 1 pkt 1–4 k.p.a.

⁶⁶ Np. postanowienie z 11 grudnia 2023 r., I OW 149/23.

⁶⁷ Postanowienie z 15 marca 2023 r., II OW 297/22.

⁶⁸ Postanowienie z 8 listopada 2023 r., I OW 116/23.

⁶⁹ Np. Podmiot inicjujący postępowanie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego jest poza kręgiem podmiotów określonych w art. 4 p.p.s.a.(postanowienie z 8 listopada 2023 r., I OW 116/23).

datku węglowym⁷⁰ (sprawy I OW: 27/23, 53/23, 98/23, 173/23, 60/23, 74/23, 75/23, 78/23, 81/23, 121/23, 14/23, 22/23, 37/23, 54/23, 63/23, 76/23, 85/23, 100/23, 131/23), także do świadczenia na gruncie ustawy z 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁷¹ (I OW 17/23) oraz do dodatku elektrycznego na gruncie ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej⁷².

Nieliczne wnioski o rozpatrzenie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych dotyczyły właściwości do rozpoznania skargi na czynności wójta (II OW 13/23). Rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych dotyczyły: wskazania organu właściwego w sprawie rozbiórki tymczasowego obiektu budowlanego (II OW 16/23), czy wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku w sprawie usunięcia niezgodności danych w rejestrze PESEL, które to niezgodności miały dotyczyć zarejestrowania danych rodziców dziecka jako osób tej samej płci (II OW 9/23).

Rozstrzygane spory odnosiły się także do różnych zagadnień na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷³ (III OW: 115/23, 106/23, 103/23, 81/23, 101/23, 94/23, 95/23, 88/23), czy na tle spraw dotyczących podjęcia czynności w związku ze zniszczeniem drzew w granicach pomnika przyrody (III OW 112/23, III OW 119/23), jak też w sprawie wydania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (III OW 124/23, III OW 93/23) oraz zmiany decyzji – pozwolenia zintegrowanego (III OW 118/23, III OW 98/23). Pojedyncze przypadki dotyczyły wniosków o rozstrzygnięcie sporu w sprawie wydania decyzji zobowiązującej do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego (III OW 73/23), rozpoznania zgłoszenia w przedmiocie dokonania wpisu do rejestru o potencjalnych historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi (III OW 78/23), przyjęcia zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko (III OW 102/23).

W sprawie III OW 92/23 dotyczącej sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego a starostą, z wniosku o dokonanie inspekcji emisji spalin lokomotywy, NSA wskazał starostę, bowiem stosownie do treści art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷⁴ m. in. to starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Natomiast w sprawie III OW 44/22 o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy starostą a Mazowieckim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Warszawie w przedmiocie wskazania organu właściwego w sprawie wniosku o przeprowadzenie kontroli w sprawie hałasu NSA wskazał starostę jako organ właściwy w sprawie. Analogiczny pogląd prawny wyraził NSA w postanowieniach z 28 września 2022 r., III OW 4/22 oraz z 10 stycznia 2023 r., III OW 23/22.

4.2.2. W zakresie właściwości Izby Gospodarczej najliczniejszą grupę stanowiły wnioski o wskazanie organu właściwego do przyjęcia zawiadomienia o nabyciu bądź zbyciu pojazdu, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷⁵.

⁷⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1630.

⁷¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1967 ze zm.

⁷² Dz.U. z 2022 r. poz. 2127 i 2243.

⁷³ Dz.U. z 2022 r. poz. 669 ze zm.

⁷⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

⁷⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.

NSA wskazał, że właściwym do przyjęcia zawiadomienia o zbyciu lub nabyciu pojazdu jest organ ostatniej rejestracji pojazdu.

Rozstrzygając o właściwości organu udzielającego zezwolenia na prowadzenie leczenia substytucyjnego osób uzależnionych od opioidów, NSA wskazał, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁷⁶ leczenie substytucyjne może prowadzić podmiot leczniczy po uzyskaniu zezwolenia marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę tego podmiotu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii dyrektora Centrum odnośnie do spełnienia wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 7 ww. ustawy. W ocenie NSA leczenie substytucyjne może prowadzić wyłącznie podmiot leczniczy, którym zgodnie z ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o działalności leczniczej⁷⁷ jest podmiot wykonujący działalność leczniczą, wpisany do rejestru prowadzonego przez wojewodę właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania podmiotu leczniczego. Ustawa o działalności leczniczej, na podstawie której podmioty lecznicze są wpisywane do rejestru, posługuje się zarówno pojęciem „siedziba”, jak i „miejsce zamieszkania” oraz „miejsce udzielania świadczeń zdrowotnych”. Określając właściwość organu do wydania zezwolenia na prowadzenie leczenia substytucyjnego, ustawodawca wskazał jedynie w art. 28 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii na „siedzibę podmiotu leczniczego”, podczas gdy jako podmiot leczniczy może zostać również zarejestrowany podmiot będący osobą fizyczną, wówczas o właściwości organu rejestrującego zdecyduje zgodnie z art. 106 ust. 1 tej ustawy jego miejsce zamieszkania, a nie siedziba. Kodeks cywilny posługuje się w art. 41 jedynie pojęciem siedziby osoby prawnej, natomiast osoba fizyczna, rejestrując działalność w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, podaje stałe miejsce wykonywania działalności gospodarczej, ewentualnie dodatkowe stałe miejsce wykonywania działalności gospodarczej oraz adres do doręczeń, a dane dotyczące adresu są zgodne z oznaczeniami kodowymi przyjętymi w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, o ile to w danym przypadku możliwe (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy⁷⁸). NSA, określając właściwość organu w sprawie, wziął pod uwagę dane terytorialne podmiotu leczniczego, którego dotyczył wniosek o wydanie zezwolenia, zawarte w Księdze Rejestrowej tego podmiotu (postanowienie z 26 października 2023 r., II GW 88/23).

Rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Miasta Krakowa a Naczelnikiem Urzędu Skarbowego w Przemysłu dotyczący wskazania organu właściwego do wydania postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia zarzutów w sprawie egzekucji administracyjnej, NSA uznał, że to organ egzekucyjny, w świetle brzmienia art. 17 § 1c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁹ powinien wydać postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia takiego zarzutu. Jednocześnie wskazał, że na podstawie art. 17 § 1c u.p.e.a. to organ egzekucyjny jest właściwy do wydania postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia zarzutów w sprawie egzekucji administracyjnej (art. 33 § 1 u.p.e.a.), które to postanowienie powinno zostać wydane bez oczekiwania na stanowisko wierzyciela w sprawie postawionych zarzutów (postanowienie z 16 maja 2023 r., I GW 8/23).

⁷⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1939.

⁷⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 991.

⁷⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 541.

⁷⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 479; dalej: u.p.e.a.

4.2.3. W zakresie właściwości Izby Finansowej rozstrzygnięto spór dotyczący uprawnień organu gminy prowadzącego postępowanie egzekucyjne w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie zbiegu egzekucji. Organy objęte sporem zawarły porozumienie, którym mowa w art. 6qa ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁰, na mocy którego burmistrz wnoszący o rozstrzygnięcie sporu przejął zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dokonał on zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, którego zajęcia dokonał również naczelnik będący drugą stroną porozumienia i sporu kompetencyjnego. NSA wskazał Naczelnika Urzędu Skarbowego jako organ właściwy do prowadzenia postępowania egzekucyjnego z tytułu egzekucji świadczeń pieniężnych. W ocenie NSA ww. porozumienie upoważniające do wykonania zadań z zakresu egzekucji administracyjnej (z wyłączeniem egzekucji z nieruchomości), dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zostało zawarte na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁸¹ w zw. z art. 6qa u.c.p.g. Burmistrz w chwili zawarcia porozumienia nie stał się organem egzekucyjnym, lecz został upoważniony do działania w wąskim zakresie organu egzekucyjnego z ramienia, którego działa, tj. w zakresie dotyczącym wykonywania zadań z zakresu egzekucji administracyjnej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Organem egzekucyjnym w sprawie pozostaje naczelnik i to on posiada kompetencje procesowe do prowadzenia zaistniałego w sprawie zbiegu egzekucji (postanowienie z 30 maja 2023 r., III FW 1/23).

Z kolei w sprawie dotyczącej wskazania organu właściwego do rozpoznania zarzutu zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego w postaci zajęcia ułamkowej części nieruchomości NSA wskazał prezydenta miasta jako organ właściwy do rozpatrzenia sprawy. W ocenie NSA model egzekucji administracyjnej został ukształtowany w taki sposób, że organem egzekucyjnym do prowadzenia egzekucji z nieruchomości jest wyłącznie naczelnik właściwego urzędu skarbowego. Powyższy model determinuje każdorazowo konieczność przekazania przez organ egzekucyjny prowadzący postępowanie egzekucyjne wniosku o zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci egzekucji z nieruchomości do tego organu. Ten ostatni pozostaje jednak organem wyłącznie właściwym w zakresie przekazanego wniosku, tzn. wyłącznie właściwym do stosowania środka egzekucyjnego w egzekucji z nieruchomości. W pozostałym zakresie właściwy jest nadal dotychczasowy organ egzekucyjny, do którego należy także w stanie prawnym mającym zastosowanie w niniejszej sprawie rozpoznanie zarzutu zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego (postanowienie z 28 września 2023 r., III FW 2/23).

5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

5.1. Skarga na przewlekłość postępowania sądowego inicjuje szczególny rodzaj procedury, wprowadzonej do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasad-

⁸⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.; dalej: u.c.p.g.

⁸¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.; dalej: ustawa o KAS.

sadnionej zwłoki⁸² w celu zagwarantowania prawa do sądu, którego istotnym elementem jest rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Prawo to znajduje wyraz również w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.⁸³

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego (art. 6 ust. 1 ustawy o skardze). Natomiast w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8 ust. 2 ww. ustawy). Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o skardze przewlekłość postępowania sądowego występuje, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych. W myśl art. 2 ust. 2 tej ustawy dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie⁸⁴. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, konieczne jest ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania) oraz że jest ona nieuzasadniona w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o skardze. Użyty w art. 2 ust. 2 tej ustawy zwrot „w szczególności” oznacza, że terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie jest jedną z przesłanek ustalenia, że przewlekłość postępowania jest nieuzasadniona. W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjęto, że jeśli postępowanie trwa dłużej niż 12 miesięcy, nie oznacza, że nastąpiła nieuzasadniona przewlekłość postępowania w rozumieniu tej ustawy. Nie można bowiem pominąć regulacji prawnych, które mają wpływ na terminowość i prawidłowość czynności podejmowanych w danej sprawie, w tym obowiązku rozpoznania wszystkich spraw przy zachowaniu zasady ich rozpoznawania według kolejności wpływu oraz uwzględnienia przepisów nakazujących rozpoznanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Nawet jeżeli wpłynęła do sądu sprawa podlegająca – ze względu na jej przedmiot – szybszemu wyznaczeniu na posiedzenie, to i tak nie może ona zostać wyznaczona przed innymi sprawami podlegającymi rozpoznaniu poza kolejnością, które wpłynęły do sądu wcześniej⁸⁵. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. Dokonując tej oceny, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania⁸⁶.

5.2. W 2023 r. do NSA wpłynęło 39 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed NSA (7 skarg pozostało z poprzedniego okresu) oraz 87 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez

⁸² Dz.U. z 2018 r. poz. 75; dalej: ustawa o skardze.

⁸³ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: konwencja.

⁸⁴ Postanowienie z 16 stycznia 2023 r., II OPP 1/23.

⁸⁵ Postanowienie z 31 maja 2023 r., I FPP 1/23.

⁸⁶ Postanowienie z 31 sierpnia 2023 r., I GPP 7/23.

nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi (16 skarg pozostało z poprzedniego okresu). W odniesieniu do skarg dotyczących NSA, na 43 załatwione sprawy nie uwzględniono żadnej skargi: 18 oddalono, a 25 załatwiono w inny sposób. W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych spośród 89 załatwionych spraw 4 skargi uwzględniono, 24 oddalono, 61 załatwiono w inny sposób. Należy dodać, że w większości przyczyną odrzucenia skarg było nieuzupełnienie braków formalnych lub nieuiszczenie wpisu sądowego w wyznaczonym terminie, natomiast co do skarg oddalonych NSA nie dopatrył się nieuzasadnionej przewlekłości postępowania. Przy ocenie, czy w sprawie, w której został złożony wniosek o stwierdzenie przewlekłości postępowania, doszło do nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznaniu sprawy, nie można pominąć, że w latach 2020–2023 czas oczekiwania na wyznaczenie terminu rozpraw uległ wydłużeniu z uwagi na wprowadzony w marcu 2020 r. stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i działaniem NSA w reżimie sanitarnym⁸⁷.

5.3. Uwzględnione skargi, w których stwierdzono naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, dotyczyły postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi: WSA w Łodzi w sprawie III SA/Łd 874/22 (II OPP 2/23); WSA w Bydgoszczy w sprawie II SA/Bd 368/21 (II OPP 11/23); WSA w Warszawie w sprawach: II SA/Wa 3271/21 i II SAB/Wa 456/22 (III OPP 94/22 i III OPP 21/23). W sprawach tych NSA postanowił przyznać skarżącym od Skarbu Państwa – Wojewódzkich Sądów Administracyjnych rekompensatę niedogodności wynikającej z przewlekłego postępowania sądowego, tj. od WSA w Łodzi – kwotę 2000 zł (II OPP 2/23), od WSA – kwotę 3000 zł (II OPP 11/23) oraz od WSA w Warszawie – kwotę po 2000 zł w obu sprawach (III OPP 94/22 i III OPP 21/23). Łączna kwota wypłaconych rekompensat wyniosła 9000 zł.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

6.1. Stosownie do art. 285a § 1 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje, gdy zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Oznacza to, że skarga taka nie przysługuje, jeżeli stronie przysługiwał środek odwoławczy, a strona nie skorzystała z tego środka lub środek taki został odrzucony. W art. 285a § 2 p.p.s.a. określono wyjątek od tej zasady, zgodnie z którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, ale tylko wówczas, gdy niewykorzystanie przysługującego stronie środka zaskarżenia stanowiło wyjątkowy przypadek i gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela oraz gdy nie jest już możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych⁸⁸.

W świetle art. 285a § 3 zd. 1 p.p.s.a. od orzeczeń NSA skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej.

⁸⁷ Postanowienie z 16 maja 2023 r., I FPP 2/23.

⁸⁸ Postanowienie z 13 czerwca 2023 r., II GNP 2/23.

Oznacza to, że skarga nie może dotyczyć każdego naruszenia prawa, ale tylko takiego, które polega na oczywistej i rażącej obrazie prawa, mającej elementarny i kwalifikowany charakter, niewymagającej głębszej analizy prawniczej. Niezgodność ta może również wynikać ze sprzecznego z obowiązującymi standardami orzekania oraz z dokonania oczywiście błędnej wykładni lub wadliwego zastosowania prawa. Naruszenie norm prawa Unii Europejskiej (art. 285a § 3 p.p.s.a.) ma dotyczyć konkretnej normy prawa Unii Europejskiej, która była stosowana w rozpoznawanej sprawie lub powinna być stosowana, przy czym naruszenie takiej normy ma charakter rażący. Państwo może ponieść odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądowym tylko wtedy, gdy sąd naruszył prawo w sposób oczywisty. Nie dotyczy to przypadku dokonania przez sąd wyboru jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, choćby *a posteriori* okazała się ona nieprawidłowa⁸⁹.

Zgodnie z art. 285a § 1 w związku z art. 285d p.p.s.a. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem Unii Europejskiej, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Innymi słowy w postępowaniu o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku nie mogą być uwzględnione zarzuty dotyczące oceny dowodów, gdy zmierzają one jedynie do podważenia ustaleń faktycznych⁹⁰.

6.2. W 2023 r. wpłynęło 41 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (z poprzedniego okresu pozostało 12 spraw). Załatwiono 41 spraw, w tym 31 oddalono, 9 odrzucono, a 1 załatwiono w inny sposób. W odniesieniu do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 5 skarg (z poprzedniego okresu pozostały 1 sprawa). Załatwiono 6 spraw, w tym 6 odrzucono.

Odrzucając skargi, NSA wskazywał, że skarżący nie wykazał np. które konkretnie podstawowe zasady porządku prawnego lub konstytucyjne wolności albo prawa człowieka i obywatela zostały naruszone na skutek wydania zaskarżonego orzeczenia. Oddalając skargi, NSA najczęściej wskazywał na brak podstaw do stwierdzenia, że w konkretnej sprawie zachodzi przypadek rażącego uchybienia zawartych w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem Unii Europejskiej, z którymi zaskarżony wyrok jest niezgodny.

7. Sąd dyscyplinarny oraz Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych jest Naczelny Sąd Administracyjny. Rzecznikiem dyscyplinarnym w tych sprawach jest Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych uprawnieni są wszyscy sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego z wyjątkiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego zastępcy. Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscypli-

⁸⁹ Wyrok z 18 grudnia 2023 r., III FNP 1/23 i powołany w jego uzasadnieniu wyrok z 23 listopada 2022 r., I FNP 2/22.

⁹⁰ Wyrok z 18 grudnia 2023 r., III FNP 1/23.

narny w pierwszej instancji orzeka w składzie trzech sędziów, w drugiej instancji w składzie siedmiu sędziów. W każdej sprawie skład sądu dyscyplinarnego jest wyznaczany przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze losowania. Rzecznika Dyscyplinarnego NSA i jego zastępcę wybiera Kolegium NSA na okres czterech lat.

W 2023 r. zostało zarejestrowanych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Sądzie Dyscyplinarnym siedem spraw. Cztery z nich to sprawy z wniosków Rzecznika Dyscyplinarnego NSA o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych. Dwie to sprawy z wniosków prokuratorów o zezwolenie na pociągnięcie sędziów sądów administracyjnych do odpowiedzialności karnej. Jedna to sprawa z wniosku Rzecznika Dyscyplinarnego NSA o zawieszenie sędziego sądu administracyjnego w czynnościach służbowych z powodu wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego.

W trzech sprawach z wniosków Rzecznika Dyscyplinarnego NSA o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych zapadły wyroki, w tym dwa prawomocne. Czwarta z tych spraw jest w toku.

W jednej ze spraw z wniosku prokuratora o zezwolenie na pociągnięcie sędziego sądu administracyjnego do odpowiedzialności karnej Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Pierwszej Instancji podjął uchwałę o zezwoleniu na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Druga sprawa tego rodzaju jest w toku.

W sprawie dotyczącej wniosku Rzecznika Dyscyplinarnego NSA o zawieszenie sędziego sądu administracyjnego w czynnościach służbowych została podjęta prawomocna uchwała o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych.

W 2023 r. Rzecznik Dyscyplinarny NSA w pięciu sprawach wszczął postępowanie dyscyplinarne i przedstawił zarzuty dyscyplinarne sędziom sądów administracyjnych. Spośród tych spraw w dwóch zostały złożone wnioski do sądu dyscyplinarnego o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych, w tym w jednej zapadł już wyrok. Pozostałe trzy sprawy są w toku.

Rzecznik Dyscyplinarny oraz jego zastępca odpowiadali też na pisma dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów administracyjnych, w tym przekazane im do rozpoznania na podstawie art. 41d ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹¹ stosowanego do sędziów sądów administracyjnych na podstawie art. 29 § 1 i art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Łącznie w 2023 r. zarejestrowano 82 sprawy przekazane do załatwienia Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby

1.1. Skargi kasacyjne i inne sprawy

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2022 r.

Pozostało z 2022 r.	Wpływ ⁹²	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do wpływu	% ogółu spraw do załatwienia	Pozostało
11 754	6307	18 058	6862 ⁹³	108,80	40	11 196

1.1.1. W 2023 r. do Izby Finansowej wpłynęło 6307 skarg kasacyjnych, w tym 127 skarg o wznowienie postępowania, z czego 34,49% (2175) dotyczyło spraw: z zakresu podatku od towarów i usług, 3% (187) podatku akcyzowego, 24,6% (1551) podatku dochodowego od osób fizycznych, 10,8% (684) podatku dochodowego od osób prawnych, 11,6% (733) podatku od nieruchomości, 5,8% (364) związanych z odpowiedzialnością podatkową osób trzecich, a 5,4% (343) z postępowaniem egzekucyjnym. Pozostałe 252 sprawy dotyczyły podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz innych podatków. Skargi kasacyjne na interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły ponad 26,7% (1686 spraw). Ponadto wpłynęło 26 skarg kasacyjnych na interpretacje indywidualne wydawane przez inne organy, 5 na opinię zabezpieczającą i 40 dotyczących wiążących informacji stawkowych. Rozstrzygnięto 6862 skargi kasacyjne, w tym 3120 spraw rozpoznano na rozprawie oraz 3742 sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Do Izby wpłynęły 1154 zażalenia oraz 3 skargi dotyczące wznowienia postępowania zażaleniowego. Załatwiono 1196 zażaleń na postanowienia sądów pierwszej instancji. Najwięcej spraw dotyczyło odrzucenia skargi – 29,5% (349 spraw), wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu – 18% (214), uchybienia terminu – 11,2% (133), wyłączenia sędziego – 3,2% (38).

⁹² Liczba ta obejmuje 127 skarg o wznowienie postępowania.

⁹³ Liczba ta nie obejmuje 55 spraw zamkniętych zarządzeniem.

Pozostałe zażalenia (462) dotyczyły innej problematyki. Na koniec 2023 r. pozostało nierozpoznanych 98 zażaleń, co stanowi bieżący miesięczny wpływ spraw tego rodzaju do Izby.

1.1.2. Inne sprawy.

W 2023 r. do Izby wpłynęło 6 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych, a z poprzedniego okresu pozostały 4 wnioski. Podjęto 6 uchwał wyjaśniających zagadnienia, w 1 sprawie pozostawiono zagadnienie prawne bez rozpoznania, w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały, a 1 sprawę przejęto do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów⁹⁴. Ponadto Izba miała do rozpoznania 4 spory kompetencyjne oraz 4 wnioski o wskazanie sądu właściwego do rozpoznania sprawy – w 4 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, w 1 sprawie oddalono wniosek, a w 3 sprawach wskazano sąd właściwy do rozpoznania sprawy⁹⁵. Do Izby wpłynęło także 12 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 4 sprawy dotyczyły postępowania przed NSA (w żadnej sprawie Izba nie uwzględniła skargi na przewlekłość postępowania, a 1 sprawa pozostała do rozpoznania na kolejny rok⁹⁶) oraz 24 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, z czego 2 sprawy dotyczyły orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, a 22 orzeczeń NSA (oddalono 24 skargi, spośród których żadna nie została uwzględniona⁹⁷).

Na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹⁸ składy orzekające Izby skierowały do TSUE 3 pytania prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego, a jedno pytanie skierował WSA we Wrocławiu⁹⁹.

1.1.3. W prawie każdym składzie, który w 2023 r. rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany – bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej ilości rozpraw (488) oraz posiedzeń niejawnych (1242). Sędziom przydzielano 4–6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawichości oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. W sytuacji gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczanych było ich jeszcze więcej, tj. nawet po kilkanaście w referacie. Przydzielenie większej ilości spraw do referatu sędziego wiązało się też z tzw. sprawami po uchwałach czy wyrokach TSUE.

1.1.4. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2023 r. przez Izbę Finansową (6917 – w tym sprawy zamknięte) zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 1872 skargi kasacyjne, osoby fizyczne – 2691, organy – 2441.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej w 1941 sprawach, co stanowi 62,21% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (3120). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w sprawach 441 (14,13%). Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 842 sprawach (27%). Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 719 sprawach (23%). Prokurator uczestniczył w 12 sprawach (0,38%). Rzecznik Praw Obywatelskich

⁹⁴ Zagadnienia dotyczące uchwał omówiono w części pierwszej niniejszej *Informacji*.

⁹⁵ Zagadnienia dotyczące sporów kompetencyjnych omówiono w części pierwszej *Informacji*.

⁹⁶ Zagadnienia dotyczące skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki omówiono w części pierwszej *Informacji*.

⁹⁷ Zagadnienia dotyczące skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia omówiono w części pierwszej *Informacji*.

⁹⁸ Wersja skonsolidowana z 2012 r. – Dz.Urz. UE C 2012.326.1

⁹⁹ Zagadnienia dotyczące pytań prejudycjalnych omówiono w części drugiej *Informacji*.

nie uczestniczył w rozprawie przed NSA w postępowaniu kasacyjnym w sprawach podatkowych.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Dokonywana przez wojewódzkie sądy administracyjne kontrola orzeczeń organów podatkowych dotyczyła zarówno kwestii zastosowania przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego. Z każdym rokiem rośnie przy tym liczba zagadnień, przy ocenie których wojewódzkie sądy administracyjne – obok przepisów prawa krajowego – stosują przepisy prawa Unii Europejskiej oraz dokonują wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję RP.

2.2. Zastosowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji uwzględniały wyroki Trybunału Konstytucyjnego, np. w wyrokach WSA w Gliwicach z: 16 października 2023 r., I SA/Gl 484/22 oraz z 5 lipca 2023 r., I SA/Gl 1147/22 sądy powołały się na zakresowy wyrok TK o sygn. akt SK 8/20¹⁰⁰. W wyrokach WSA: w Poznaniu z 26 października 2023 r., I SA/Po 329/23; w Łodzi z 21 września 2023 r., I SA/Łd 447/23; w Krakowie z 15 maja 2023 r., I SA/Kr 29/23; we Wrocławiu z 18 stycznia 2023 r., I SA/Wr 369/22 powołano się na wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym Trybunał orzekł o niezgodności art. 70 § 6 o.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyrokach tych wskazano, że stwierdzona przez Trybunał niekonstytucyjność normy prawnej może być odnoszona również do art. 70 § 8 o.p. obowiązującego po 1 stycznia 2003 r. z uwagi na powtórzenie w tym przepisie treści regulacji uznanej za niekonstytucyjną.

W wyrokach WSA: w Warszawie z 29 listopada 2023 r., III SA/Wa 1756/23; we Wrocławiu z 12 września 2023 r., I SA/Wr 189/23; w Gliwicach: z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Gl 1606/22, z 16 sierpnia 2023 r., I SA/Gl 493/23; w Łodzi z 8 sierpnia 2023 r., I SA/Łd 438/23) powołano się na wyrok TK z 13 października 2008 r., K 16/07, w którym Trybunał uznał, że przedłużenie terminu dokonania zwrotu podatku od towarów i usług nie narusza konstytucyjnych zasad wyrażonych w art. 2 oraz art. 217 Konstytucji, w związku z czym brak jest podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 87 ust. 2 u.p.t.u.

2.3. Zastosowanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Istotny wpływ na kształt orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wywarły orzeczenia TSUE, w szczególności te najnowsze, wydane w odpowiedzi na pytania prejudycjalne krajowych sądów administracyjnych. Do wyroków TSUE z 30 marca 2023 r. w sprawie C-612/21 oraz z 30 marca 2023 r. w sprawie C-616/21 odniosły się sądy pierwszej instancji, np. wyrok WSA w Rzeszowie z 7 grudnia 2023 r., I SA/Rz 824/21. Do wyroku TSUE z 17 maja 2023 r. w sprawie C-105/22 odniósł się WSA w Warszawie w wyrokach: z 20 grudnia 2023 r., III SA/Wa 2986/21 i z 13 grudnia 2023 r., III SA/Wa 2216/21. Do wyroku TSUE z 25 maja 2023 r. w sprawie C-114/22 odniosły się sądy pierwszej instancji w: wyroku WSA w Krakowie z 14 listopada 2023 r., I SA/Kr 646/23; wyrokach WSA w Warszawie: z 8 li-

¹⁰⁰ Wyrok ten został opisany w części pierwszej w rozdziale dotyczącym stosowania Konstytucji w niniejszej *Informacji*.

stopada 2023 r., III SA/Wa 2548/22, z 27 października 2023 r., III SA/Wa 2984/22, z 19 października 2023 r., III SA/Wa 33/22, z 22 września 2023 r., III SA/Wa 77/22, z 21 września 2023 r., III SA/Wa 699/21¹⁰¹.

2.4. Duży wpływ na orzecznictwo sądów administracyjnych pierwszej instancji wywarła uchwała NSA z 24 maja 2021 r., I FPS 1/21, w której stwierdzono, że w świetle art. 1 p.u.s.a. oraz art. 1–3 i art. 134 § 1 p.p.s.a. ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c o.p. mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji. Na kanwie tej uchwały w orzecznictwie sądów pierwszej instancji zwracano uwagę na konieczność kontroli dokonanej przez organ oceny przesłanek zastosowania przepisów o zawieszeniu biegu przedawnienia, tj. zbadania, czy nie doszło do instrumentalnego zastosowania tej instytucji wyłącznie w celu wydłużenia okresu prowadzenia postępowania podatkowego (wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2023 r., III SA/Wa 1975/22; wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2023 r., I SA/Po 451/23; wyrok WSA w Lublinie z 29 listopada 2023 r., I SA/Lu 47/23; wyrok WSA w Łodzi z 28 listopada 2023 r., I SA/Łd 714/23; wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2023 r., I SA/Gd 592/23 — nieprawomocne).

Należy także odnotować, że na kształtowanie się praktyki orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych miała wpływ uchwała NSA z 29 maja 2023 r., I FPS 1/23¹⁰². Sądy pierwszej instancji odwołały się do niej w wyrokach: WSA w Poznaniu z 26 września 2023 r., I SA/Po 391/23; WSA w Rzeszowie z 6 czerwca 2023 r., I SA/Rz 128/23; oraz nieprawomocnych wyrokach: WSA w Warszawie z 23 listopada 2023 r., III SA/Wa 844/23, z 17 listopada 2023 r., III SA/Wa 1758/23; WSA w Łodzi z 27 lipca 2023 r., I SA/Łd 429/23; WSA w Gorzowie Wlkp. z 14 czerwca 2023 r., I SA/Go 452/22; WSA we Wrocławiu z 31 maja 2023 r., I SA/Wr 9/23; WSA w Krakowie z 9 listopada 2022 r., I SA/Kr 1510/21.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby¹⁰³

3.1. Ordynacja podatkowa¹⁰⁴

3.1.1. Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika

Nieusuwalna wątpliwość dotycząca wykładni przepisu oznacza tylko taką wątpliwość, która pozostaje aktualna po zastosowaniu reguł interpretacji językowej oraz systemowej (wyrok z 28 marca 2023 r., I FSK 2261/18).

3.1.2. Organ podatkowy

Skoro z art. 13 § 1 pkt 1 o.p. wynika, że organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jako organem pierwszej instancji jest zarówno naczelnik urzędu skarbowego, jak i naczelnik urzędu celno-skarbowego, to należy przyjąć, że organem pierwszej instancji, o którym mowa w art. 239b § 3 o.p., jest organ, który wydał decyzję, której nadawany jest rygor natychmiastowej wykonalności (wyroki z 4 kwietnia 2023 r., I FSK 614/20 i I FSK 615/20).

¹⁰¹ Sentencje wyroków przytoczono w części drugiej *Informacji* w rozdziale dotyczącym stosowania prawa Unii Europejskiej.

¹⁰² Sentencję oraz uzasadnienie uchwały omówiono w części pierwszej *Informacji*.

¹⁰³ W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2023 r.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; obecnie tekst jednolity od 6 listopada 2023 r.: Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.; dalej: o.p.).

3.1.3. Interpretacje podatkowe

W odniesieniu do kwestii zakresu podmiotowego, przedmiotowego i ochrony podatników wynikającej z uzyskanych przez nich interpretacji indywidualnych NSA przesądził, że promotor w rozumieniu art. 86a § 1 pkt 8 o.p. jest zainteresowanym w rozumieniu art. 14b § 1 o.p. w postępowaniu o wydanie indywidualnej interpretacji w sprawie przepisów normujących przekazywanie informacji o schematach podatkowych (wyrok z 25 lipca 2023 r., II FSK 194/23).

W sytuacji powołania się przez stronę na wydaną na jej wniosek indywidualną interpretację, regulacja art. 14k § 3 o.p. nakłada na organy podatkowe obowiązek szczególnej dbałości w wyjaśnieniu przesłanek wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe uzasadniające zawieszenie na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 i art. 70c tej ustawy biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego (wyrok z 2 lutego 2023 r. II FSK 709/21).

Organ interpretacyjny nie może w trybie art. 14e § 1a pkt 2 o.p. stwierdzić wygaśnięcia interpretacji indywidualnej, jeżeli wcześniej była ona przedmiotem oceny prawnej dokonanej przez sąd administracyjny w prawomocnym wyroku (wyrok z 8 sierpnia 2023 r., II FSK 1234/21).

W przypadku złożenia przez podatnika wniosku, o którym mowa w art. 14m § 3 o.p., rozstrzygnięcie decyzji określającej lub ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, musi odnosić się do kwestii zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku. Obowiązek organu, aby odnieść się w sentencji decyzji do złożonego przez podatnika wniosku jest niezależny od ewentualnego kierunku rozstrzygnięcia, tj. tego, czy wniosek zostanie rozstrzygnięty na korzyść podatnika (i wówczas zostanie określona wysokość podatku objętego zwolnieniem z obowiązku zapłaty), czy też podatnik nie będzie uprawniony do skorzystania z tego rodzaju ochrony (wyrok z 6 lipca 2023 r., II FSK 207/23).

3.1.4. Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych

W świetle otwartego katalogu okoliczności mogących przemawiać za wykazaniem stanu uzasadnionej obawy, o której mowa w art. 33 § 1 zdanie pierwsze o.p., w przedwymiarowym postępowaniu zabezpieczającym można brać pod rozagę powody skutkujące określeniem przybliżonej kwoty zobowiązań podatkowych, w tym ustalony kontrolnie udział podatnika w procedurze posługiwania się i wystawiania tzw. pustych faktur, ale z uwagi na ich niedefinitywny charakter oprócz tego niezbędne jest wykazanie innymi jeszcze okolicznościami, zwłaszcza stanem majątkowo-finansowym podatnika, że występuje „uzasadniona obawa” niewykonania określonych w sposób przybliżony kwot zobowiązań podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę (wyrok z 29 sierpnia 2023 r., I FSK 1191/22).

Artykuł 170 § 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne¹⁰⁵ stoi na przeszkodzie zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego na majątku podatnika na podstawie art. 33 o.p., w sytuacji gdy zobowiązanie to objęte jest obowiązującym układem (wyrok z 29 sierpnia 2023 r., I FSK 767/22).

3.1.5. Ulgi podatkowe

Zastosowanie ulgi określonej w art. 67b § 1 pkt 2 o.p., stanowiącej pomoc *de minimis*, uzależnione jest od spełnienia ustawowej przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej przez podatnika, który – składając stosowny wniosek – ubiega się o taką pomoc. Wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnej podstawy ulgi uznaniowej w przywoływanej regulacji nie może sprowadzać się do jednozdaniowego stwierdzenia, że skarżący jest przedsiębiorcą,

¹⁰⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2309 ze zm.

bez dokonania oceny charakteru działań podejmowanych przez ten podmiot z wykorzystaniem elementu działalności zarobkowej, a także z wyjaśnieniem sposobu jej wykonywania z odniesieniem do zorganizowanego i ciągłego charakteru tej działalności (wyrok z 8 lutego 2023 r., III FSK 1614/21).

Dla pomocy *de minimis* kluczowe znaczenie ma art. 67b § 1 pkt 2 o.p., odsyłający do stosowania „bezpośrednio obowiązujących aktów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*”, tj. rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu do pomocy *de minimis*¹⁰⁶ oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zdaniem Sądu z uwagi na specyfikę celu i podstaw udzielania przedsiębiorcom pomocy w ramach zasady *de minimis*, przyznanie takiemu podatnikowi przewidzianej w art. 67a o.p. ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych wymaga przede wszystkim oceny, czy spełnione są warunki udzielenia pomocy wynikające z przywołanego rozporządzenia, do którego odsyła art. 67b § 1 pkt 2 o.p. Dopiero w przypadku potwierdzenia dopuszczalności udzielenia pomocy *de minimis* na podstawie wskazanego aktu prawa europejskiego organ podatkowy może dokonać wyboru alternatywy decyzyjnej (tzn. przyznać pomoc albo odmówić jej przyznania), kierując się pomocniczo przesłankami wymienionymi w art. 67a o.p., które należy oceniać z perspektywy odmiennych funkcji tej formy pomocy (wyrok z 18 stycznia 2023 r., III FSK 181/22).

3.1.6. Nadpłata

Uwzględniając treść art. 77 § 4 o.p., w przypadku niewydania nowej decyzji w terminie 3 miesięcy od dnia uchylenia decyzji określającej zobowiązanie podatkowe, nadpłata stanowiąca kwotę wpłaconą na podstawie decyzji uchylonej podlega zwrotowi bez zbędnej zwłoki, tzn. niezależnie od tego, z jakich powodów nie nastąpiło wydanie nowej decyzji. Nadpłata, o której mowa w art. 77 § 4 o.p., powstaje bowiem także w sytuacji, gdy postępowanie wymiarowe zostało zawieszone na skutek poddania decyzji kasacyjnej kontroli sądowej (wyrok z 24 lutego 2023 r., I FSK 1933/22).

Ograniczenie wynikające z art. 78 § 5 pkt 2 o.p. odnośnie do sposobu oprocentowania nadpłaty z tytułu zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym nie obejmuje sytuacji, w której wypłata należności głównej, tj. zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym wraz z oprocentowaniem obliczonym na podstawie przepisu art. 78 § 5 pkt 2 o.p., następuje po upływie przewidzianego do tego terminu, bądź kwota dokonanego zwrotu nie pokrywa nadpłaty wraz z jej oprocentowaniem. W przypadku gdy wniosek strony o zwrot nadpłaty podatku został złożony na podstawie art. 74 pkt 1 o.p. po upływie 30 dni od dnia publikacji orzeczenia TSUE, oprocentowanie nadpłaty wynikające z tego orzeczenia podlega oprocentowaniu od dnia powstania nadpłaty: do 30 dnia od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (na podstawie art. 78 § 5 pkt 2 o.p.), a w przypadku jego niezwrócenia – w terminie określonym w art. 77 § 1 pkt 4 o.p., tzn. 30 dni od dnia złożenia wniosku, także za okres od dnia złożenia wniosku do dnia jej zwrotu (na podstawie art. 78 § 3 pkt 3 lit. c/ o.p. *per analogiam*) (wyrok z 4 kwietnia 2023 r., I FSK 583/20).

Wniosek o oprocentowanie żądanych nadpłat i zwrotów różnicy podatku naliczonego nad należnym nie powinien być uwzględniony na podstawie art. 78 § 5 pkt 1 o.p., jeżeli jego treść i zakres nie daje podstaw do przyjęcia, że mają one swoje źródło w orzeczeniu lub wykładni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (wyrok z 5 października 2023 r., I FSK 36/20).

¹⁰⁶ Dz.Urz. UE L 2013.352.1 ze zm.

3.1.7. Przedawnienie zobowiązania podatkowego

Jeżeli wszczęcie postępowania, sporządzenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz ogłoszenie postanowienia nastąpiło w sytuacji, w której organ dochodzenia nie dysponował nawet decyzją organu pierwszej instancji, a skumulowanie czynności procesowych w postępowaniu karnym nastąpiło na przestrzeni krótkiego okresu, przy jednoczesnym braku podejmowania czynności dowodowych w tym postępowaniu, świadczy to o instrumentalnym wykorzystaniu art. 70 § 1 pkt 6 o.p. (wyrok z 22 listopada 2023 r., I FSK 1568/23).

3.1.8. Postępowanie podatkowe

W postępowaniu w sprawie wydania wiążącej informacji akcyzowej organ podatkowy może i powinien prowadzić czynności dowodowe zorientowane na ustalenie właściwości fizykochemicznych wyrobu koniecznych do określenia klasyfikacji według CN lub rodzaju wyrobu z takim stopniem szczegółowości, aby można było kompletnie określić sposób opodatkowania. Wydanie decyzji może zostać poprzedzone odpowiednimi badaniami laboratoryjnymi lub innymi analizami, jeżeli wymaga tego rozpatrzenie wniosku o wydanie wiążącej informacji akcyzowej (por. art. 7f ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹⁰⁷). Powyższe stanowi o istotnej różnicy między wiążącą informacją akcyzową a interpretacją indywidualną (wyrok z 15 czerwca 2023 r., I FSK 1486/22).

3.1.9. Strona i pełnomocnik

Brak w Ordynacji podatkowej odrębnej definicji strony na użytek postępowań w trybach nadzwyczajnych oznacza, że oceniając uprawnienie danego podmiotu do wszczęcia postępowania w tych trybach, należy opierać się na definicji tego pojęcia stworzonej na potrzeby postępowań podatkowych w art. 133 o.p. (wyrok z 27 października 2023 r., I FSK 2061/21).

3.1.10. Termin wszczęcia postępowania podatkowego po ujawnieniu nieprawidłowości przez kontrolę podatkową

Pismo naczelnika urzędu skarbowego wraz z protokołem pokontrolnym w zakresie prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków wchodzi w zakres ustawowego sformułowania „otrzymania przez organ podatkowy informacji od organów podatkowych lub od innych organów”, które to informacje uzasadniają wszczęcie postępowania podatkowego. Tym samym przekazanie prezesowi zarządu PFRON protokołu pokontrolnego wraz z zastrzeżeniami skarżącej należy kwalifikować jako otrzymanie informacji określonej w art. 165b § 3 pkt 2 o.p. (wyrok z 4 stycznia 2023 r., III FSK 1411/21).

3.1.11. Odpowiedzialność osób trzecich za zaległości podatkowe spółki

Przepis art. 116a § 1 w zw. z art. 116 o.p. nie obejmuje swoim zakresem członków organów zarządzających podmiotów utworzonych i funkcjonujących w oparciu o inny niż polski system prawny. Zagraniczna spółka (utworzona i funkcjonująca na podstawie prawa obcego), niemająca w Polsce siedziby ani oddziału, nie jest „inną osobą prawną” w rozumieniu art. 116a o.p. i nie jest też podmiotem wymienionym w art. 116 o.p. (wyrok z 25 października 2023 r., III FSK 173/23).

Bezskuteczność egzekucji z majątku podatnika, która umożliwia wszczęcie egzekucji wobec osoby trzeciej, może być stwierdzona również przed zakończeniem postępowania upadłościowego. Konieczne jest w tym przypadku wykazanie, że z przeprowadzonego postępowania egzekucyjnego (upadłościowego) wynika, że stan majątkowy spółki nie pozwala na zaspokojenie wierzyciela podatkowego (wyrok z 17 maja 2023 r., III FSK 1329/22).

¹⁰⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 722 ze zm.; dalej: u.p.a.

Przepis art. 67a o.p. nie daje podstaw do umarzania kwoty podatku, lecz jedynie do umarzania zaległości podatkowej. Z tego względu organ podatkowy jest uprawniony do umorzenia zaległości podatkowej w całości lub części wraz z odsetkami za zwłokę. Umorzenie w części zaległości skutkuje umorzeniem w takiej samej części odsetek za zwłokę. Nie można zgodnie z prawem umorzyć samej kwoty zaległości, z pozostawieniem kwoty odsetek za zwłokę. Nawet w przypadku umorzenia w decyzji samej zaległości, na mocy § 2 komentowanego przepisu umorzeniu podlegają odsetki za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej umorzona została zaległość (wyrok z 1 czerwca 2023 r., III FSK 694/22).

Ustalenie, że skarżąca nie jest podatnikiem, lecz osobą trzecią, do której nie mają zastosowania przepisy ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, powoduje obowiązek dostarczenia jej pisma zgodnie z regułami określonymi w art. 148 o.p. (wyrok z 9 sierpnia 2023 r., III FSK 1094/22).

3.1.12. Skuteczność doręczenia zastępczego zawiadomienia o wszczęciu postępowania karnego skarbowego

Okoliczność, że zarówno decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego, jak i zawiadomienie o wszczęciu postępowania karnego skarbowego doręczone zostały w trybie art. 150 o.p. (tzw. doręczenie przez awizo), nie podważa skuteczności tego doręczenia. Doręczenie pism w trybie awizacyjnym, o którym mowa w przywołanym przepisie, jest równoznaczne w skutkach z doręczeniem przesyłki „do rąk” adresata. Nie zmienia tego fakt, że adresat nie otrzymuje faktycznie pisma, gdyż pozostawia się je w akt sprawy (art. 150 § 4 o.p.). Dla skuteczności doręczenia przesyłki na podstawie ww. przepisu nie ma też znaczenia okoliczność wykreślenia danego podmiotu z rejestru podatników VAT, albowiem nie oznacza ono utraty podmiotowości prawnej i co za tym idzie – statusu strony postępowania podatkowego (w wyrok z 15 czerwca 2023 r., III FSK 1291/22).

3.1.13. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego

Zawieszenie biegu terminu przedawnienia, o którym stanowi art. 70 § 6 pkt 2 o.p., może nastąpić także w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję odmawiającą lub stwierdzającą istnienie nadpłaty za dany okres rozliczeniowy w podatku od czynności cywilnoprawnych, gdyż jest to decyzja dotycząca zobowiązania podatkowego (wyrok z 4 lipca 2023 r., III FSK 1240/22).

3.1.14. Klauzula o unikaniu opodatkowania

Z uwagi na treść art. 7 o.p. przepisy art. 119a-119f o.p. mają zastosowanie do korzyści podatkowej uzyskanej po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁸, którymi wprowadzono je do ustawy – Ordynacja podatkowa, niezależnie od tego, kiedy została dokonana czynność skutkująca osiągnięciem tej korzyści (wyroki z: 22 sierpnia 2023 r., III FSK 494/23, III FSK 354/23, III FSK 489/23, III FSK 490/23, III FSK 491/23, III FSK 492/23, III FSK 493/23 i III FSK 495/23).

W wyroku z 9 listopada 2023 r., II FSK 1242/23 NSA przesądził, że decyzja Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, wydawana na podstawie art. 119g § 1 pkt 1 w zw. z art. 119a § 1 o.p., określająca podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych zobowiązanie podatkowe na ogólnych zasadach, jest decyzją deklaratoryjną w rozumieniu art. 21 § 3 tej ustawy.

3.1.15. Termin na wszczęcie postępowania podatkowego w sprawie zobowiązania z tytułu wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

¹⁰⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 846.

Termin 6 miesięcy na wszczęcie postępowania podatkowego, o jakim mowa art. 165b § 1 o.p., należy liczyć od dnia zakończenia kontroli podatkowej, przez który należy rozumieć stosownie do art. 291 § 4 w zw. z art. 290 § 6 o.p. dzień doręczenia przez organ podatkowy protokołu kontroli kontrolowanemu, a nie dzień przekazania przez organ podatkowy protokołu kontroli Prezesowi Zarządu PFRON (wyrok z 27 września 2023 r., III FSK 2535/21).

3.1.16. Dopuszczalność prostowania decyzji

Prostowanie błędów i omyłek, które stanowią wady nieistotne, w trybie art. 215 § 1 o.p. nie może prowadzić do odmiennego określenia wysokości zobowiązania podatkowego niż to, które określono w prostowanej decyzji, nawet gdy decyzja zawiera prawidłowe uzasadnienie w zakresie podstawy opodatkowania i wymiaru podatku (wyrok z 18 kwietnia 2023 r., II FSK 2537/20).

3.1.17. Zawieszenie postępowania podatkowego z uwagi na postępowanie karne w sprawie kontrahenta podatnika

Wyrok sądu karnego w sprawie kontrahenta podatnika nie stanowi zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 201 § 1 pkt 2 o.p. Wynik postępowania karnego w stosunku do kontrahenta nie może mieć znaczenia dla oceny prawidłowości wywiązania się przez spółkę z obowiązków podatkowych i zakresu jej odpowiedzialności. Tym samym nie implikuje istnienia w sprawie zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 201 § 1 pkt 2 o.p. (wyrok z 24 stycznia 2023 r., II FSK 1532/20).

3.1.18. Przesłanki dopuszczalności uchylenia decyzji ostatecznej w trybie wznowienia postępowania

Przepis art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p., wprowadzający zakaz uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej mimo stwierdzenia istnienia przesłanek określonych w art. 240 § 1 o.p., jeżeli wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminów przewidzianych w art. 68, art. 70 lub art. 118 o.p., jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 245 § 1 pkt 1 o.p., który wskazuje sposób rozstrzygnięcia organu w razie stwierdzenia istnienia przesłanek wznowienia określonych w art. 240 § 1 o.p. Określa on sytuacje, w których mimo zaistnienia przesłanek wznowienia niemożliwe jest uchylenie dotychczasowej decyzji. W przepisie art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p. użyto sformułowania hipotetycznego „nie mogłoby nastąpić”, ustawodawca założył więc, że ze względu na upływ terminów przewidzianych w art. 68 lub 70 o.p. nie ma już w ogóle możliwości orzekania merytorycznie w sprawie. Momentem, na który należy ocenić, czy upłynęły terminy, o których mowa w art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p. (po upływie których organ odmawia uchylenia decyzji), jest moment zgłoszenia żądania wznowienia postępowania przez podatnika. Jeżeli żądanie to zostało zgłoszone przed upływem terminów przedawnienia zobowiązania podatkowego, o których mowa w art. 68 lub art. 70 o.p., to organ nie jest uprawniony (z powołaniem na art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p.) odmówić wydania nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy (wyrok z 8 listopada 2023 r., III FSK 5001/21).

3.2. Podatek od towarów i usług¹⁰⁹

3.2.1. Dostawa towarów

Wykładnia art. 5 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.p.t.u., która pozwala na uznanie, że transakcja zbycia gruntu na rzecz osoby trzeciej, w części dotyczącej wzniesionych przez dzierżawcę

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570; dalej: u.p.t.u.).

budowli, tj. studni odgazowujących, w sytuacji gdy przed sprzedażą nie zostaną rozliczone z dzierżawcą poniesione przez niego nakłady w postaci tych budowli, będzie stanowiła dostawę towarów w rozumieniu tych przepisów jest dopuszczalna (wyrok z 25 kwietnia 2023 r., I FSK 327/20).

Prawidłowa wykładnia art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 u.p.t.u. winna doprowadzić do uznania, że głównym świadczeniem realizowanym na stacjach ładowania pojazdów elektrycznych jest odpłatna dostawa towaru, jakim jest zgodnie z art. 2 pkt 6 u.p.t.u. energia elektryczna (wyrok z 26 października 2023 r., I FSK 1712/18).

Z wykładni prounijnej jednoznacznie wynika, że każdy z małżonków prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą z wydzielonego majątku mimo wiążącej ich małżeńskiej wspólności ustawowej. Z tego względu przesunięcie składnika majątku z przedsiębiorstwa żony, u której przedmiot ten był wykazywany jako środek trwały, do przedsiębiorstwa jej męża, gdzie będzie stanowił zaewidencjonowany środek trwały, należy uznać za dostawę towaru w świetle art. 7 ust. 1 i 2 u.p.t.u. Dostawa towaru kładzie bowiem nacisk na aspekty ekonomiczne władania towarem jak właściciel, co w tym wypadku będzie miało miejsce (wyrok z 7 czerwca 2023 r., I FSK 440/19).

3.2.2. Świadczenie usług

Przepis art. 8 ust. 2 pkt 2 u.p.t.u. nie ma zastosowania, w sytuacji gdy przedsiębiorca świadczy pracownikom nieodpłatne usługi nabyte nie na cele własnej działalności gospodarczej, lecz wyłącznie dla celów prywatnych (konsumpcji) tych pracowników, gdyż w takim przypadku nie działa w charakterze podatnika, a tym samym nie przysługuje mu prawo do odliczenia VAT z tytułu nabytych usług. Celem art. 8 ust. 2 pkt 2 u.p.t.u. jest, aby z zachowaniem zasady neutralności podatek, który działając w charakterze podatnika VAT korzysta z usług swojego przedsiębiorstwa na użytek prywatny lub świadczy nieodpłatne usługi pracownikom na cele prywatne, znajdował się z punktu widzenia VAT w tej samej sytuacji, co odbiorca takich usług zobowiązany do zapłaty podatku, czyli jak konsument (wyrok z 6 kwietnia 2023 r., I FSK 239/20).

3.2.3. Działalność gospodarcza

Niezasadne jest przyjęcie, że świadczenia zarówno w zakresie montażu zestawów OZE, jak i usuwania wyrobów azbestowych, wykonywane na rzecz mieszkańców gminy, były realizowane przez gminę w ramach działalności gospodarczej (wyroki z 6 czerwca 2023 r., I FSK 1543/19 i z 5 września 2023 r., I FSK 211/21).

Opodatkowanie VAT czynności zbycia udziałów jest wyjątkiem od zasady. Stwierdzenie, że taki wyjątek ma miejsce, wymaga ustalenia, że podejmowane działania są związane z udziałem w zarządzaniu, które pociągają za sobą przeprowadzenie transakcji podlegających opodatkowaniu. Dla wypełnienia przesłanek działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. nie jest wystarczające samo wyliczenie funkcji właścicielskich przysługujących spółce wobec spółek, w których ma udziały i które chce zbyć, bez ustalenia, że podejmowane działania związane z udziałem w zarządzaniu pociągają za sobą przeprowadzenie transakcji podlegających opodatkowaniu, takich jak: świadczenie usług administracyjnych, finansowych, handlowych lub technicznych na rzecz tych spółek (wyrok z 13 września 2023 r., I FSK 710/19).

3.2.4. Mechanizm odwrotnego obciążenia

Skoro wg przedstawionych założeń procesu inwestycyjnego montaż urządzeń (kolektorów słonecznych) nie jest usługą wykonywaną na rzecz poszczególnych mieszkańców gminy, lecz na rzecz gminy, która na tym etapie sama nabywa własność urządzeń zainstalo-

wanych w nieruchomościach użyczonych jej przez mieszkańców, a mieszkańcy nie mają żadnego wpływu na organizację procesu podjęcia, wykonania (poza udostępnieniem nieruchomości na narzuconych im warunkach) i finansowania tej inwestycji, to wybrany przez gminę do realizacji tej inwestycji podmiot ma status wykonawcy, a nie podwykonawcy, o którym mowa w art. 17 ust. 1h u.p.t.u. Oznacza to, że w odniesieniu do tak zorganizowanej inwestycji brak jest możliwości wprowadzenia opodatkowania przy wykorzystaniu mechanizmu „odwrotnego obciążenia”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 8 u.p.t.u. (wyrok z 15 września 2023 r., I FSK 788/20; podobne stanowisko zajął NSA w wyrokach z 26 października 2023 r., I FSK 794/20 i I FSK 1028/20).

3.2.5. Podstawa opodatkowania

Uregulowania zawarte w art. 29 ust. 13 w zw. z art. 29a ust. 15 pkt 4 u.p.t.u. nie sprzeciwiają się obniżeniu podstawy opodatkowania na podstawie faktury korygującej wystawionej w związku z niezrealizowaniem transakcji (brakiem dostawy towarów lub świadczenia usług) udokumentowanych pierwotnie fakturą VAT, w przypadku braku potwierdzenia doręczenia faktury korygującej kontrahentowi i braku informacji pochodzących od niego, że wie on o tym, że transakcja przebiegła zgodnie z treścią faktury korygującej. W tej szczególnej sytuacji za wystarczające do zastosowania skutku przewidzianego w art. 29a ust. 13 u.p.t.u. należy uznać dane wynikające z dokumentacji prowadzonej przez wystawcę faktury korygującej (wyrok z 31 stycznia 2023 r., I FSK 2183/19).

Decyzja w sprawie należności celnych ma dla organów podatkowych charakter przesądzający zarówno w zakresie strony podmiotowej, jak i przedmiotowej opodatkowania podatkiem od towarów i usług z tytułu importu (wartości celnej, cła). W przypadku określenia długu celnego ostateczną decyzją organu celnego, wynikające z niej ustalenia dotyczące wartości niezbędnych do określenia podstawy opodatkowania, takie jak: wartość celna towaru, klasyfikacja taryfowa czy cło, nie mogą być kontrolowane w postępowaniu podatkowym dla potrzeb prawidłowego określenia należnych podatków z tytułu importu towarów (wyroki z 9 listopada 2023 r.: I FSK 1660/19, I FSK 1661/19 i I FSK 2233/19).

3.2.6. Stawka podatku

Uwzględniając, że na tle pozycji 10 załącznika nr 3 u.p.t.u. w zw. z art. 41 ust. 2 i art. 146aa ust. 1 pkt 2 u.p.t.u. występują niedające się usunąć wątpliwości co do treści tego przepisu, co wymaga ich rozstrzygnięcia na korzyść podatnika (art. 2a o.p.), w sytuacji braku odesłania w pozycji 10 załącznika nr 3 u.p.t.u. do ustaw o nawozach i nawożeniu oraz o środkach ochrony roślin, należy uznać, że pozycją tą objęte są nie tylko nawozy i środki ochrony roślin zdefiniowane jako takie w tych ustawach, lecz także inne środki agrochemiczne i agrobiologiczne zwykle przeznaczone do wykorzystania w produkcji rolnej, których celem używania w rolnictwie jest ochrona roślin lub wspomaganie ich rozwoju (np. stymulatory wzrostu, preparaty mikrobiologiczne, środki poprawiające właściwości gleby oraz adiuwanty) (wyrok z 31 stycznia 2023 r., I FSK 582/22).

3.2.7. Zwolnienie z opodatkowania

Zwolnienie, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 40 u.p.t.u. w zw. z art. 135 ust. 1 lit. d/ dyrektywy 112¹¹⁰, ma zastosowanie do świadczonych przez podatnika usług w zakresie długów, polegających na oferowaniu inwestorom nabycia wierzytelności na platformie internetowej oraz pośredniczeniu w zawieraniu umów cesji wierzytelności z inwestorami, jeżeli

¹¹⁰ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.; dalej: dyrektywa 112).

działalność tego podatnika prowadzi do zmian prawnych i finansowych pomiędzy zbywcą i nabywcą wierzytelności wynikających z istoty stosunku zobowiązaniowego z umowy cesji (wyrok z 21 marca 2023 r., I FSK 62/20; podobne stanowisko wyraził wcześniej NSA w wyroku z 8 marca 2023 r., I FSK 12/20).

Nabywane poza granicami kraju usługi transportu sanitarnego osób ubezpieczonych, refakturowane następnie na zakłady ubezpieczeń, podlegają zwolnieniu z podatku od towarów i usług na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 20 u.p.t.u. Przepis ten stanowi implementację do polskiego porządku prawnego art. 132 ust. 1 lit. p/ dyrektywy 112, co rzutuje na sposób jego wykładni i zakresu przewidzianego w nim zwolnienia. Możliwość skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 43 ust. 1 pkt 20 u.p.t.u. nie stoi na przeszkodzie temu, że usługi transportu sanitarnego będą świadczone przez podmiot zagraniczny za pomocą środków, które nie będą spełniać cech technicznych i jakościowych określonych w Polskich Normach przenoszących europejskie normy zharmonizowane, lecz będą spełniać te same europejskie normy zharmonizowane lub odpowiednie wymogi nakładane przez dane państwo. Istotne jest, w świetle art. 132 ust. 1 lit. p/ dyrektywy 112, aby transport chorych lub rannych osób odbywał się pojazdami, które są do tego celu przeznaczone i przez upoważnione do podejmowania takiej działalności podmioty (wyrok z 13 kwietnia 2023 r., I FSK 430/19).

Usługi wsparcia zarządzania portfelem inwestycyjnym alternatywnej spółki inwestycyjnej (ASI) oraz ryzykiem, świadczone na rzecz spółki zarządzającej ASI, są zwolnione z opodatkowania VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 12 lit. a/ i b/ u.p.t.u. Stanowią one konieczny element prawidłowego funkcjonowania funduszu, bowiem mają niezależny, specyficzny i istotny dla działalności związanej z zarządzaniem ASI charakter. W konsekwencji są czynnościami, o których mowa w pkt 1 i pkt 2 załącznika I do dyrektywy ZAFI¹¹¹, zwolnionymi z podatku VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 12 u.p.t.u. i to bez względu na podmiot wykonujący te czynności (wyrok z 20 kwietnia 2023 r., I FSK 623/20).

Nie jest objęte zwolnieniem z art. 43 ust. 1 pkt 36 u.p.t.u. wykorzystywanie lokalu mieszkalnego „wyłącznie na cele mieszkaniowe”, gdy najemca prowadzący działalność gospodarczą nieodpłatnie udostępnia poszczególne lokale zatrudnionym przez siebie pracownikom. W tej sytuacji wynajem nie służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, lecz prowadzeniu działalności gospodarczej z wykorzystaniem wynajmowanych lokali (wyrok z 26 kwietnia 2023 r., I FSK 524/20).

3.2.8. Prawo do odliczenia VAT naliczonego

Podatnik podatku od towarów i usług ma prawo do obniżenia podatku należnego o 100% kwoty podatku naliczonego, o której mowa w art. 86 ust. 2 u.p.t.u., od wydatków związanych z nabyciem pojazdu samochodowego spełniającego warunki przewidziane w art. 86a ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 9 u.p.t.u. oraz od wydatków związanych z jego eksploatacją także za okres od dnia jego nabycia do dnia dokonania odpowiedniego wpisu w dowodzie rejestracyjnym, jeżeli w okresie użytkowania nie dokonywano w nim żadnych zmian, w wyniku których pojazd przestał spełniać wymagania, o których mowa w art. 86a ust. 9 pkt 1 lub 2 u.p.t.u., oraz przez cały czas był użytkowany tylko w działalności gospodarczej do celów czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług (wyrok z 11 stycznia 2023 r., I FSK 882/19).

¹¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010 (Dz.Urz. UE L 2011.174.1).

Spółce przysługuje prawo do obniżenia podstawy opodatkowania, w sytuacji gdy producent leków dokonuje zwrotu części uzyskanej refundacji na rzecz NFZ, tzw. „paybacków” (art. 11 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych¹¹²) (wyrok z 26 stycznia 2023 r., I FSK 1992/19).

Pomimo uchylenia z dniem 1 grudnia 2008 r. przepisu art. 88 ust. 1 pkt. 4 lit. a/ u.p.t.u., w aktualnym stanie prawnym podatnik prowadzący działalność hotelową, który korzystał z prawa do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu usług gastronomicznych i noclegowych, z uwagi na treść art. 176 dyrektywy 112 nadal ma prawo do odliczeń określonych w uchylonym przepisie, o ile tylko w dalszym ciągu spełnia przesłanki przewidziane w tej normie prawnej (wyrok z 5 maja 2023 r., I FSK 597/20).

3.2.9. Ulga na złe długi

Umorzenie wierzytelności, czyli zwolnienie dłużnika z długu przez wierzyciela, nie może być utożsamiane z uiszczeniem należności przez dłużnika. W konsekwencji w odniesieniu do należności nieściągalnych, które zostały przez wierzyciela umorzone, dłużnik ma – zgodnie z art. 89b u.p.t.u. – obowiązek korekty odliczonej kwoty podatku przypadającej na umorzoną należność. Skoro dłużnik nie uregulował należności, a dokonał odliczenia podatku naliczonego, to oczywiste wydaje się, że Skarb Państwa nie powinien finansować takich decyzji biznesowych stron, w których wierzyciel zrezygnował z dochodzenia własnej należności (wyrok z 27 września 2023 r., I FSK 1897/18).

3.3. Podatek akcyzowy¹¹³

3.3.1. Przedmiot opodatkowania

Glikol propylenowy oraz gliceryna spełniają definicję płynu do papierosów elektronicznych z art. 2 ust. 1 pkt 35 u.p.a., a tym samym ich sprzedaż do wykorzystania w papierosach elektronicznych podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym (wyrok z 28 marca 2023 r., I FSK 1492/22).

3.3.2. Stawka podatku

Przepis art. 89 ust. 2 pkt 7 u.p.a., przewidujący stosowanie zerowej stawki akcyzy dla wyrobów energetycznych, o których mowa w tym przepisie, przeznaczonych do sprzedaży detalicznej w opakowaniach jednostkowych o pojemności do 5 l lub wadze do 5 kg, ma zastosowanie w przypadku wyprowadzenia tych wyrobów ze składu podatkowego na terytorium kraju poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy. W konsekwencji nabycie wewnątrzwspólnotowe przedmiotowych wyrobów energetycznych w opakowaniach jednostkowych o pojemności do 5 l lub wadze 5 kg, przeznaczonych przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą do sprzedaży detalicznej, nie będzie uprawniało do zastosowania zerowej stawki akcyzy w oparciu o art. 89 ust. 2 pkt 7 u.p.a. (wyrok z 21 marca 2023 r., I FSK 2025/22).

Z brzmienia art. 7d ust. 1 pkt 2 u.p.a. wynika nakaz określenia rodzaju wyrobu akcyzowego w takim stopniu szczegółowości, który jest wystarczający do określenia opodatkowania wyrobu akcyzowego akcyzą, organizacji obrotu wyrobami akcyzowymi lub oznaczania znakami akcyzy tych wyrobów. W przypadku gdy określenie klasyfikacji CN jest niewystarczające do „określenia opodatkowania” akcyzą, czyli określenia wszelkich parametrów tego opodatkowania, w tym stawki akcyzy – decyzja w sprawie wiążącej informacji akcyzowej

¹¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 1844 ze zm.

¹¹³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1542; dalej: u.p.a.).

powinna określić rodzaj wyrobu akcyzowego (z użyciem kodu CN lub bez jego użycia – zależnie od przypadku, to jest zależnie od rodzaju wyrobu akcyzowego) z taką szczegółowością, aby stwierdzenie, jaka stawka ma zastosowanie do tego wyrobu, było kwestią prostej subsumcji pod przepis ustawy (wyroki z 15 czerwca 2023 r.: I FSK 1427/22 oraz I FSK 1486/22).

3.3.3. Zwrot podatku akcyzowego

W świetle art. 107 ust. 1 u.p.a. rejestracja czasowa samochodu osobowego na wniosek właściciela w celu jego przemieszczenia poza granicę kraju (wywóz pojazdu poza granicę), na podstawie art. 74 ust. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹¹⁴, nie stanowi przeszkody do zwrotu akcyzy na podstawie tego przepisu (wyrok z 26 października 2023 r., I FSK 299/21).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych¹¹⁵

3.4.1. Dziedziczenie prawa do zwolnienia z podatku, które przysługiwało zmarłemu

Przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. zwolnienie dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości w związku z jego przeznaczeniem na własne cele mieszkaniowe podlegające nabyciu na mocy art. 97 § 1 o.p. przez spadkobiercę jako prawo majątkowe spadkodawcy skutkuje tym, że spadkobiercy przysługuje zwolnienie dochodu osiągniętego przez spadkodawcę w związku z odpłatnym zbyciem nieruchomości, w sytuacji gdy spadkodawca nie przeznaczył tego dochodu na własne cele mieszkaniowe, gdyż przed upływem terminu określonego w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. zmarł. Warunkiem zwolnienia jest to, aby w terminie przewidzianym w tym przepisie spadkobierca przeznaczył odziedziczone środki stanowiące dochód z odpłatnego zbycia przez spadkodawcę nieruchomości na własne cele mieszkaniowe, tj. cele mieszkaniowe spadkobiercy (wyrok z 12 maja 2023 r., II FSK 1324/20).

3.4.2. Ulga prorodzinna

Wykładnia art. 27f ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. sprowadza się do konstatacji, w myśl której ulga na dzieci przysługuje temu podatnikowi, który w danym roku podatkowym nie tylko posiadał, ale także wykonywał władzę rodzicielską nad małoletnim dzieckiem. Jeżeli rodzice dziecka nie osiągnęli porozumienia co do proporcji odliczenia kwoty ulgi, organy podatkowe nie są zobligowane do stosowania *per analogiam* art. 27f ust. 3 tej ustawy i ustalenia, ile dni w danym roku dziecko przebywało z danym rodzicem, bowiem odliczenie to może nastąpić jedynie w częściach równych – art. 27f ust. 4 zdanie drugie u.p.d.o.f. (wyrok z 18 maja 2023 r., II FSK 2805/20).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych¹¹⁶

3.5.1. Podatek od przychodów z budynków

Podstawa opodatkowania podatkiem od przychodów z budynków nie może być pomniejszana o dokonane odpisy amortyzacyjne (art. 24b ust. 3 u.p.d.o.p.). Wartość początkowa jest wartością stałą i nie podlega zmniejszeniu wskutek odejmowania wartości odpisów amortyzacyjnych. Wartość ta może być jedynie zaktualizowana wskutek np. ulepszenia (wyrok z 15 marca 2023 r., II FSK 2190/20 i wyrok z 26 października 2023 r., II FSK 361/21).

¹¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.).

¹¹⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.).

3.5.2. Podatek od dywidend – przesłanka rzeczywistego właściciela

Zgodnie z art. 26 ust. 7a w zw. z art. 26 ust. 1 u.p.d.o.p. płatnik jest zobowiązany do weryfikacji statusu odbiorcy dywidendy, tj. ustalenia, czy jest on rzeczywistym jej właścicielem. Weryfikacja tego statusu może odbywać się przy uwzględnieniu możliwości płatnika w tym zakresie. Ciężar dowodu jest zatem rozłożony pomiędzy płatnika i organ podatkowy w ten sposób, że płatnik, działając z należytą starannością, ma dokonać weryfikacji, czy odbiorca dywidendy jest rzeczywistym jej beneficjentem. Natomiast w sytuacji gdy organ podatkowy kwestionuje wynik tej weryfikacji, ze względu na istnienie praktyki stanowiącej nadużycie, musi wykazać istnienie elementów konstytutywnych takiej praktyki stanowiącej nadużycie z uwzględnieniem wszystkich istotnych elementów, w szczególności okoliczności, że spółka, której wypłacono dywidendy, nie jest ich rzeczywistym właścicielem (wyrok z 31 stycznia 2023 r., II FSK 1588/20).

3.5.3. Podatek VAT zapłacony w Wielkiej Brytanii jako przychód i koszt uzyskania przychodu polskiego podatnika

Odpowiednie regulacje ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych odnoszące się do podatku od towarów i usług, tj. art. 12 ust. 4 pkt 9 oraz art. 16 ust. 1 pkt 46 lit. a/ i b/ u.p.d.o.p., mają zastosowanie do brytyjskiego podatku, a zatem: przychodem spółki jest wynikająca z wystawionych faktur kwota netto, tj. bez brytyjskiego VAT, a do kosztów uzyskania przychodów spółka może zaliczyć wydatki ponoszone na terytorium Wielkiej Brytanii z tytułu zakupu towarów w kwocie netto, tj. pomniejszonej o zapłacony brytyjski VAT, podlegający odliczeniu, a zapłacony do brytyjskiego US brytyjski VAT z tytułu wystawionych przez spółkę faktur sprzedażowych nie jest dla niej takim kosztem (wyrok z 14 lutego 2023 r., II FSK 1050/22).

3.5.4. Koszty ekspansji na rynkach zagranicznych jako koszty uzyskania przychodów

Jeżeli wydatki związane z kosztami ekspansji poniesione zostały w celu zwiększenia przychodu z działalności operacyjnej i ocena możliwości wpływu poniesienia tych kosztów na osiągnięcie tego przychodu jest na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. realna, to istnieje związek pomiędzy tymi kosztami a źródłem przychodu innym niż zyski kapitałowe nawet wtedy, gdy wynikiem ich poniesienia było nabycie akcji innej spółki (wyrok z 14 lutego 2023 r., II FSK 1969/20).

3.5.5. Poczęstunek wydawany wybranym klientom kasyna jako koszt uzyskania przychodu

W kwestii, czy koszty darmowego alkoholu serwowanego klientom kasyna mogą być kosztem, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., NSA uznał, że wydatki na alkohol, serwowany bezpłatnie wybranym graczom kasyn, którzy generują dla kasyna największe obroty, mogą zostać uznane za ponoszone wyłącznie lub głównie w celu poprawy wizerunku kasyna, co kwalifikuje je jako koszty reprezentacji niebędące kosztami uzyskania przychodów zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. (wyrok z 12 kwietnia 2023 r., II FSK 2469/20).

3.5.6. Wydatki na kopanie walut wirtualnych jako koszt uzyskania przychodu

Wydatki na zakup sprzętu i energii elektrycznej potrzebnych do kopania waluty wirtualnej nie mogą być uznane za wydatki na „nabycie” waluty wirtualnej, o których mowa w art. 15 ust. 11 u.p.d.o.p. (wyrok z 6 czerwca 2023 r., II FSK 2963/20).

3.5.7. Wydatki na samochód osobowy jako niezwiązane z działalnością gospodarczą – CIT estoński

Przed 2023 r. brak było podstaw do opodatkowywania ryczałtem od dochodów spółek wydatków na używanie samochodów osobowych (także odpisów: amortyzacyjnych i z ty-

tułu utraty ich wartości) w sposób mieszany przez osoby niebędące współnikami spółek. Dopiero od 1 stycznia 2023 r. do art. 28m u.p.d.o.p. dodano ust. 4a, który określa przedmiot opodatkowania w przypadku dochodów z tytułu spornych wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą (wyrok z 11 lipca 2023 r., II FSK 93/23).

3.5.8. Stwierdzenie nieważności umowy kredytu hipotecznego indeksowanej do waluty innej niż polski złoty

Zwrot odsetek oraz innych opłat na rzecz klientów, stanowiący wydatki banku związane ze stwierdzeniem nieważności umowy kredytu hipotecznego indeksowanej do waluty innej niż polski złoty jak również denominowanej do waluty innej niż polski złoty, a także wynikające z tego korekty dodatnich różnic kursowych, nie mogą w świetle art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. stanowić kosztu uzyskania przychodów (wyrok z 3 października 2023 r., II FSK 334/22).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych¹¹⁷

3.6.1. Przekształcenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółkę komandytową

W świetle art. 9 pkt 11 lit. a/ u.p.c.c. zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych umowy związanej z przekształceniem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółkę komandytową nie obejmuje części dotyczącej wkładów, których wartość pochodzi z *agio* emisyjnego przekształconej spółki. Brak określenia w ustawie jako podstawy podatkowej przy zawarciu umowy spółki kapitałowej wartości kapitału zapasowego nie oznacza, że wniesiona w ramach przekształcenia tej spółki jako wkład do spółki komandytowej wartość *agio* emisyjnego zasilającego tego rodzaju kapitał może być uznana za wartość, od której zgodnie z prawem państwa członkowskiego podatek nie był naliczany (wyrok z 19 kwietnia 2023 r., III FSK 1917/21).

3.6.2. Stwierdzenie nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych w związku z zakupem nieruchomości na skutek wywłaszczenia

Dla potrzeb zastosowania zwolnienia od podatku ustanowionego w art. 9 pkt 3 lit. a/ u.p.c.c. konieczne jest uzyskanie statusu byłego właściciela nieruchomości wywłaszczonej. Dla uzyskania tego statusu konieczne jest, by decyzja o inwestycji drogowej była ostateczna, nawet gdy nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności. Do skorzystania ze spornego zwolnienia nie jest wymagane otrzymanie odszkodowania (wyrok z 6 września 2023 r., III FSK 2443/21).

3.7. Podatek od spadków i darowizn¹¹⁸

3.7.1. Przedawnienie podatku od spadku

Nie złożenie przez podatnika zeznania podatkowego w terminie określonym w art. 17a u.p.s.d. powoduje, że termin do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie w podatku od spadków i darowizn wynosi 5 lat. Termin ten nie ulega skróceniu przez okoliczność, że podatnik ponad pół roku od nabycia spadku uzyskał prawomocne postanowienie sądu w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku (wyrok z 16 lutego 2023 r., III FSK 575/22).

3.7.2. Podstawa opodatkowania w podatku od spadków i darowizn

W kategoriach ciężaru darowizny nie można traktować sytuacji, gdy w wyniku wykonania polecenia obdarowany środki, które uzyskał tytułem czynności darowizny, przeznaczy

¹¹⁷ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1150 ze zm.; dalej: u.p.c.c.).

¹¹⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2015 r. poz. 86 ze zm.; dalej: u.p.s.d.).

na zakup dla siebie nieruchomości. Zakres pojęcia ciężaru darowizny należy ustalać nie tylko poprzez uwzględnienie obowiązku wykonania polecenia, ale także przez pojęcie obciążenia tym obowiązkiem oraz wartość tego obciążenia. Ustalenie to winno być dokonane poprzez uwzględnienie skutków danej czynności, a zatem w tym przypadku wykonania polecenia dla sytuacji majątkowej podmiotu, na którego nałożony został ten obowiązek (wyrok z 16 lutego 2023 r., III FSK 575/22).

3.7.3. Początek biegu terminu zgłoszenia spadku

Termin 6 miesięcy do zgłoszenia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych dla beneficjentów przepisu art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. rozpoczyna swój bieg od daty uprawomocnienia się postanowienia stwierdzającego nabycie spadku, a nie od daty wydania przez sąd spadku (referendarza) postanowienia stwierdzającego jego prawomocność (wyrok z 25 maja 2023 r., III FSK 1596/22).

3.7.4. Zaspokojenie roszczenia z tytułu zachowku poprzez potrącenie a pomniejszenie podstawy opodatkowania

Jeśli ze zgromadzonych w sprawie dowodów wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że wygaśnięcie zobowiązania z tytułu zachowku nastąpiło na skutek potrącenia normowanego art. 498 k.c., należy uznać spełnienie przesłanki z art. 7 ust. 3 u.p.s.d. (wyrok z 8 sierpnia 2023 r., III FSK 738/22).

3.7.5. Obowiązek podatkowy – renta

Renta jest świadczeniem powtarzającym się. Podstawę opodatkowania ustala się w miarę wykonywania świadczeń, ale tylko wtedy, jeżeli wartość renty nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego (art. 12 u.p.s.d.). Natomiast w przypadku gdy wartość świadczeń powtarzających się może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania ustala się albo jako łączną sumę świadczeń okresowych, jeżeli świadczenie ustanowiono na czas określony (art. 13 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d.), albo jako sumę świadczeń za okres 10 lat, jeżeli świadczenie ustanowiono na czas nieokreślony – art. 13 ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. (wyrok z 7 września 2023 r., III FSK 2679/21).

3.7.6. Nabycie środków pieniężnych w drodze darowizny na terytorium Ukrainy a obowiązek podatkowy w Polsce i jego odnowienie

Ustalenie możliwości powstania w Polsce wobec skarżącego obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 u.p.s.d., a w konsekwencji spoczywającego na nim obowiązku złożenia zeznania podatkowego, o którym mowa w art. 17a ust. 1 u.p.s.d., w terminie miesiąca od dnia powstania obowiązku podatkowego, konieczne jest stwierdzenie, że w momencie zawarcia umowy darowizny był on obywatelem polskim lub miał miejsce stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. że miał rezydencję w Polsce (art. 2 u.p.s.d.). Jeżeli obowiązek ten nie powstał na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 u.p.s.d., to także nie mógł „odnowić się” na podstawie art. 6 ust. 4 u.p.s.d. (wyroki z 8 listopada 2023 r., III FSK 627/23 i III FSK 641/23).

3.8. Podatki i opłaty lokalne¹¹⁹

3.8.1. Podatek od nieruchomości

3.8.1.1. Łączniki sterowane zdalnie stanowiące element sieci elektroenergetycznej

Dla kwalifikacji prawnopodatkowej budowli będącej siecią elektroenergetyczną konieczne jest istnienie powiązań o charakterze technicznym i użytkowym pomiędzy poszczególnymi

¹¹⁹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70; dalej: u.p.o.l.).

elementami, a zatem pomiędzy urządzeniami technicznymi a częściami budowlanymi. Łączniki zdalnie sterowane, będące elementem tej sieci, warunkują jej prawidłowe funkcjonowanie, gdyż pozwalają skrócić czas przerwy w dostawie energii elektrycznej odbiorcom. Funkcja, którą pełnią przywołane łączniki w sieci elektroenergetycznej, stanowi potwierdzenie istnienia powiązań o charakterze użytkowym (wyrok z 4 stycznia 2023 r., III FSK 664/22).

3.8.1.2. Określenie podstawy opodatkowania budowli przez wydzierzawiającego

Biorąc pod uwagę art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., trzeba przyjąć, że wartość amortyzacyjna budowli wynikająca z ewidencji środków trwałych dzierżawcy, który je wybudował, stanowi podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości za dany rok (wyroki z 9 lutego 2023 r., III FSK 1040/22 i III FSK 1042/22).

3.8.1.3. Kwalifikacja obiektów infrastruktury ośrodka narciarskiego

Dokonując prawnopodatkowej kwalifikacji obiektów infrastruktury ośrodka narciarskiego na podstawie art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹²⁰, konieczne jest wskazanie konkretnej budowli wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania tego obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem, jak również wzniesienie z użyciem wyrobów budowlanych. Wskazanie zatem wyłącznie na budowle sportowe wraz z odniesieniem do kategorii V obiektów budowlanych obiekty sportu i rekreacji, jak stadiony, amfiteatry, skocznie i wyciągi narciarskie, kolejki linowe, odkryte baseny, zjeżdżalnie, wraz z przesądzeniem, że stanowią całość, nie jest wystarczające do ich ujęcia w zakres przedmiotu opodatkowania bez odniesienia się do kategorii obiektu budowlanego (wyroki z 20 marca 2023 r., III FSK 617/22 i III FSK 949/22 i tożsame stanowisko w wyrokach z 27 października 2023 r., III FSK 560/23, III FSK 561/23 i III FSK 562/23 oraz z 7 listopada 2023 r., III FSK 840/23, III FSK 841/23 i 842/23).

3.8.1.4. Powiązanie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości z własnością, a nie z wprowadzeniem do ewidencji środków trwałych

Prawodawca nie wiąże powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości z faktem wprowadzenia składników majątkowych do ewidencji środków, lecz z ich istnieniem i własnością. W celu możliwości opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości, obiekty budowlane nie muszą być środkami trwałymi w używaniu, gdyż ustawa o podatkach i opłatach lokalnych obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości wiąże z własnością danego składnika majątku (obektu budowlanego), a nie z ewidencją środków trwałych (wyrok z 4 kwietnia 2023 r., III FSK 1828/21).

3.8.1.5. Opodatkowanie nowo wybudowanego budynku przeznaczonego na działalność gospodarczą przed zakończeniem jego budowy lub rozpoczęciem jego użytkowania

W przypadku części nowo wybudowanego budynku, nawet przeznaczonego na działalność gospodarczą, przed zakończeniem jego budowy lub rozpoczęciem jego użytkowania, przy braku spełnienia przesłanki związania z prowadzeniem działalności gospodarczej lub zajęcia na taką działalność, ta część budynku powinna w świetle art. 6 ust. 2 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 3 i art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości tzw. stawką pozostałą, a nie stawką najwyższą jak od działalności gospodarczej (wyrok z 26 kwietnia 2023 r., III FSK 3277/21).

3.8.1.6. Zakres i sposób opodatkowania stacji paliw

Dystrybutory paliw stanowią urządzenia budowlane, czyli urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym w postaci zbiornika paliw, stanowiącego budowlę w rozu-

¹²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.; dalej: u.p.b.

mieniu art. 3 pkt 3 u.p.b., zapewniające możliwość użytkowania tej budowli zgodnie z jej przeznaczeniem, a zatem budowlę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 9 u.p.b. (wyroki z 30 maja 2023 r., III FSK 5017/21, III FSK 48/22, III FSK 372/22 i III FSK 568/22, a także wyrok z 6 września 2023 r., III FSK 653/23).

3.8.1.7. Grunty zajęte pod pas drogowy

W sytuacji gdy linia rozgraniczająca pas drogowy nie pokrywa się z granicami działek określonymi w ewidencji gruntów i budynków, wyłączone z opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. są tylko te fragmenty tych działek, które znajdują się w pasie drogowym w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹²¹. Ustalenie powierzchni gruntów, które zostały wyłączone z opodatkowania na podstawie art. 2 ust. 3 u.p.o.l. lub objęte zwolnieniem stosownie do art. 7 ust. 1 tej ustawy, odnosić się powinno tylko do tej powierzchni, która bezpośrednio jest związana z preferowaną przez ustawodawcę funkcją (przeznaczeniem), co niekoniecznie musi odpowiadać faktycznym granicom geodezyjnym działki gruntu (wyrok z 21 czerwca 2023 r., III FSK 1111/22).

3.8.1.8. Konstrukcja zadaszenia basenu a podatek od nieruchomości

Brak własnych pionowych przegród budowlanych wydzielających konstrukcję przekrycia nad basenem z przestrzeni zewnętrznej oznacza, że nie jest spełniona definicja budynku – obiekt ten jest wiatą i pełni funkcje zadaszenia nad basenem, zatem razem z niecką basenu powinien być kwalifikowany jako budowla wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 1 sierpnia 2023 r., III FSK 1470/22).

3.8.1.9. Likwidacja części budowli

Likwidacja części budowli nie oznacza, że budowla przestała istnieć, a tym samym, że brak jest przedmiotu opodatkowania. Budowla nadal istnieje, a okoliczność jej częściowej likwidacji ma wpływ na podstawę opodatkowania, którą ustala się na 1 stycznia roku podatkowego (wyrok z 1 sierpnia 2023 r., III FSK 1033/22).

3.8.1.10. Zajęcie budynku lub jego części przez podmioty udzielające świadczenia zdrowotne

Związywanie budynku lub części budynku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej podlega ustaleniu, nie należy go zakładać, biorąc pod uwagę, że cały budynek jest zajęty przez podmiot, który udziela tych świadczeń (wyrok z 9 sierpnia 2023 r., III FSK 228/23).

3.8.1.11. Odpisy amortyzacyjne a podatek od nieruchomości

W każdym przypadku, w którym nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych, a zatem wówczas, gdy nie są one *de facto* dokonywane, należy zastosować wartość rynkową jako podstawę opodatkowania. Skoro spółka nie dokonuje odpisów amortyzacyjnych, jak również nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji środków trwałych z uwagi na formę prawną, należy uznać, że ma do niej zastosowanie art. 4 ust. 5 u.p.o.l. (wyrok z 24 sierpnia 2023 r., III FSK 50/23).

3.8.1.12. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości łącznika będącego budynkiem niemieszkalnym

Nie można zaliczać powierzchni użytkowej garażu do powierzchni budynków mieszkalnych przede wszystkim z uwagi na okoliczność, że przedmiotem opodatkowania w tym wypadku jest budynek niemieszkalny – garaż. Łącznik będący budynkiem niemieszkalnym skarżąca posiada w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, której przedmiotem

¹²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.

jest m.in. wznoszenie budynków i zbywanie znajdujących się w nich lokali mieszkalnych oraz garaży traktowanych przez skarżącą jako towar handlowy. Zasadne jest ich opodatkowanie stawką właściwą jak dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Nie jest przy tym sporne, że miejsca garażowe znajdujące się w budynkach mieszkalnych zostały opodatkowane stawką właściwą dla budynków mieszkalnych (wyroki z 27 września 2023 r., III FSK 1392/22 oraz III FSK 506/23 – III FSK 509/23).

3.8.1.13. Zawieszenie działalności gospodarczej a podatek od nieruchomości

Zawieszenie działalności gospodarczej nie może mieć wpływu na obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości według stawek jak dla działalności gospodarczej. Czasowe zawieszenie działalności gospodarczej podmiotu nie oznacza bowiem ustania jego bytu prawnego i podatkowoprawnego. Nie oznacza również definitywnego zaprzestania działalności gospodarczej. W konsekwencji fakt czasowego zawieszenia działalności gospodarczej nie jest równoznaczny z utratą charakteru nieruchomości jako posiadanej przez przedsiębiorcę i nadal związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej (wyrok z 26 października 2023 r., III FSK 651/13).

3.8.1.14. Wznowienie postępowania w podatku od nieruchomości a wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Odnosząc się do wpływu wyroku TK z 4 lipca 2023 r., SK 14/21 na możliwość opodatkowywania obiektów budowlanych na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, NSA uznał, że orzeczenie o niekonstytucyjności art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. nie stoi na przeszkodzie do procedowania i orzekania z zastosowaniem tego przepisu przed upływem określonej w pkt II wyroku TK klauzuli odraczającej termin utraty mocy wymienionego przepisu, podobnie jak nie może stanowić podstawy ponownego rozpatrzenia kwestii merytorycznej, jaką jest opodatkowanie budowli w konkretnych okolicznościach faktycznych w sprawach zakończonych ostatecznymi decyzjami lub prawomocnymi wyrokami sądów administracyjnych, w tym również w trybie wznowienia postępowania sadowoadministracyjnego na podstawie art. 272 § 1 p.p.s.a, jak też wznowienia postępowania podatkowego na podstawie art. 240 § 1 pkt 8 o.p. (wyrok z 25 października 2023 r., III FSK 1042/23).

3.8.1.15. Zajęcie nieruchomości na cele mieszkaniowe

Przepis art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2016 r., a po tej dacie – art. 1a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1a ust. 2a pkt 1 u.p.o.l., nie pozwala na odnoszenie pojęcia „związane z działalnością gospodarczą” do budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, nawet gdyby znajdowały się w posiadaniu przedsiębiorcy, którego aktywność dotyczy wyłącznie prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. NSA doprecyzował, że z punktu widzenia omawianego zagadnienia istotne jest, aby w budynku (lokalu) mieszkalnym realizowany był cel polegający na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w przedstawionym wyżej rozumieniu. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy funkcja ta (tzn. mieszkaniowa) realizowana jest przez podatnika, czy jego najemcę. Zdaniem Sądu przeciwny pogląd nie tylko kłóciłby się z istotą regulacji dotyczących opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i lokali mieszkalnych, lecz jest również trudny do zaakceptowania ze względów społecznych. Powtarzający się (w założeniu) krótkotrwały odpłatny najem lokali mieszkalnych (na dobę lub kilka dni), niezwiązany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych podatnika i jego rodziny lub osób trzecich, zbliżony jest w istocie do świadczenia usług hotelarskich, zapewnienia krótkotrwałego zakwaterowania (praktyka coraz bardziej popularna w kurortach oraz miejscowościach mających znaczenie turystyczne, a także biznesowe) i w związku z tym czynność taka

skutkuje zajęciem lokalu (budynku) mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. (wyrok z 22 listopada 2023 r., III FSK 3831/21).

3.8.1.16. Przepisy o transporcie kolejowym

Zwrot „przepisy o transporcie kolejowym” należy rozumieć wyłączenie jako przepisy ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹²², w tym także przepisy zawarte w załączniku do tej ustawy. Za niewłaściwą uznano praktykę ustalania znaczenia poszczególnych pojęć stosownie do przepisów aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie¹²³. Katalog elementów infrastruktury kolejowej zawarty w załączniku nr 1 do ustawy o transporcie kolejowym ma charakter zamknięty i tylko te elementy są objęte zwolnieniem od podatku od nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. (wyrok z 15 listopada 2023 r., III FSK 3134/21).

3.8.2. Opłata od środków spożywczych

3.8.2.1. Cukry pochodzenia naturalnego

Przy wyliczaniu wysokości opłaty od środków spożywczych zgodnie z art. 12f ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym¹²⁴ substancje występujące naturalnie w napoju podlegającym opłacie powinny zostać pominięte, zaś opłata naliczona tylko od substancji, które nie występują naturalnie w napoju (wyrok z 1 marca 2023 r., III FSK 1278/22).

3.8.2.2. Miarkowanie opłaty dodatkowej

Wynikająca z konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) klauzula limitacyjna sprzeciwia się nakładaniu opłaty dodatkowej przewidzianej w art. 12i ust. 1 u.z.p. bez możliwości jej miarkowania, jeżeli nie jest to niezbędne do realizacji celów wprowadzenia opłaty od środków spożywczych, a nieterminowa zapłata tej daniny nie wynika z przesłanek wskazujących na nadużycie prawa i zamiar uszczuplenia wpływów beneficjenta. Skoro danina w postaci „opłaty cukrowej” ma cechy podatku i stosuje się do niej odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa (art. 12j ust. 1), to konsekwentnie (wobec braku wyłączenia) opłatę niezapłaconą w terminie płatności należy traktować jak zaległość podatkową (art. 51 § 1 o.p.), od której powinny być naliczane odsetki za zwłokę – art. 53 § 1 o.p. (wyrok z 30 maja 2023 r., III FSK 25/23).

3.8.2.3. Sprzedaż detaliczna napojów

Zawarte w ustawie o zdrowiu publicznym elementy konstrukcyjne opłaty od środków spożywczych zrównują ją z podatkiem w rozumieniu art. 6 o.p. Opłata ta, potocznie (w literaturze podatkowej i orzecznictwie) nazywana jest „podatkiem cukrowym”. Ma ona wszystkie teoretyczne cechy podatku – jest daniną bezzwrotną, przymusową, ogólną, nieodpłatną i uiszczaną w formie pieniężnej. Jest wobec tego świadczeniem bezwzględnym, wynikającą wprost z ustawy daniną publiczną, o której mowa w art. 217 Konstytucji RP (wyrok z 6 czerwca 2023 r., III FSK 92/23).

3.8.2.4. Sprzedaż detaliczna przez Internet z zakazem odsprzedaży

Zawarte w ustawie o zdrowiu publicznym odesłanie tylko do art. 2 pkt 2 oraz 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹²⁵, a także brak powiązania użytego w art. 12a ust. 3 u.z.p. określenia „konsument” z definicją zawartą w art. 22¹ k.c., czyni nieuprawnione odwoływanie się do zawężonego w stosunku do regulacji art. 76 Konstytucji

¹²² Dz.U. z 2019 r. poz. 710 ze zm.

¹²³ Dz.U. z 1998 r. Nr 151, poz. 987.

¹²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1956 ze zm.; dalej: u.z.p.

¹²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 287 ze zm.

RP odczytywania tego pojęcia na użytek opłaty od środków spożywczych. Zastrzeżenie umowne o zakazie dalszej odprzedaży (detalicznej bądź hurtowej) nabywanego towaru, uwzględniając skalę prowadzonej sprzedaży online, może wyczerpywać po stronie wnioskodawcy obowiązek weryfikacji celu transakcji (wyrok z 7 czerwca 2023 r., III FSK 29/23).

3.8.2.5. Obowiązki informacyjne w przypadku deklarowania kwoty opłaty naliczonej od napojów zwróconych

W kwestii obowiązku podawania numerów partii napojów w Informacji o opłacie od środków spożywczych NSA wskazał, że art. 12g ust. 2 u.z.p. precyzyjnie określa dane, które winna zawierać Informacja składana przez podmiot zobowiązany do zapłaty opłaty. Jako „opłatę” ustawodawca traktuje kwotę opłaty ustaloną na podstawie art. 12f u.z.p. (art. 12g ust. 2 pkt 5 u.z.p.), jak również opłatę naliczoną od napojów zwróconych (art. 12g ust. 2 pkt 5a u.z.p.) oraz „łączną kwotę opłaty”, na co wskazuje pkt 7 tego przepisu. Wymóg wskazany w art. 12g ust. 2 pkt 7 lit. d/ u.z.p. wskazuje na „numery partii towaru, jeżeli nie są zawarte na fakturze”, bez rozróżnienia towarów kupowanych, sprzedawanych czy zwracanych. Przepisu tego nie można odczytywać w oderwaniu od pozostałych regulacji dotyczących opłaty od środków spożywczych. Odnosi się on całościowo do opłaty deklarowanej za dany okres. Składana informacja dotyczy sumarycznie napojów, o których mowa w art. 12b ust. 1 u.z.p., wprowadzanych na rynek krajowy, jak również tych zwracanych w danym miesiącu. W efekcie powinna ona zawierać wszelkie niezbędne elementy wymienione przez ustawodawcę dotyczące napojów nią objętych (wyrok z 5 września 2023 r., III FSK 659/23).

3.8.3. Opłata za wydanie zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi

Nie można podzielić poglądu, że niewywiązanie się z obowiązku uiszczenia opłaty w prawidłowej wysokości przez dostawcę zaopatrującego w napoje alkoholowe nabywcę, a więc podmiot znajdujący się niżej w łańcuchu dostaw, w sytuacji spoczywającego na nim obowiązku uiszczenia takiej opłaty, zgodnie z art. 9² ust. 12 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹²⁶, prowadzi do przerzucenia na przedsiębiorcę – nabywcę obowiązku poniesienia tej opłaty (tudzież objęcia go solidarną odpowiedzialnością za jej uiszczenie), tym samym wyłączając zwolnienie nabywcy od obowiązku zapłaty opłaty przewidzianej w ust. 13 tego artykułu. Taka interpretacja art. 9² ust. 13 u.w.t.p.a. prowadzi do nałożenia na skarżącą jako nabywcę obowiązku, którego realizacja jest w praktyce niemożliwa (wyrok z 1 grudnia 2023 r., III FSK 249/22).

3.8.4. Opłata skarbową

Zwolnienia od opłaty skarbowej, o których mowa w art. 7 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹²⁷, mają charakter wyłącznie podmiotowy. Adresatem tych zwolnień są podmioty, wobec których na mocy art. 5 u.o.s. powstał uprzednio obowiązek w opłacie skarbowej. Metropolia będąca zrzeszeniem gmin nie jest jednostką budżetową w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹²⁸ ani jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 164 Konstytucji oraz tzw. ustaw samorządowych, gdyż nie stanowi gminy, powiatu ani województwa, co przesądza ocenę, że metropolia nie może korzystać ze zwolnień z opłaty skarbowej, o których mowa w art. 7 pkt 2 i 3 u.o.s. (wyroki z 29 marca 2023 r., III FSK 3773/21, III FSK 3907/21, III FSK 3913/21, III FSK 3977/21 i III FSK 468/22).

¹²⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.; dalej: u.w.t.p.a.

¹²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.; dalej: u.o.s.

¹²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 163 ze zm.; dalej: u.f.p.

3.8.5. Podatek od środków transportowych

3.8.5.1. Wygaśnięcie obowiązku podatkowego z art. 9 ust. 3 u.p.o.l.

Przesłanką wygaśnięcia obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych zgodnie z art. 9 ust. 3 u.p.o.l. może być zbycie pojazdu – przeniesienie prawa własności – a więc sytuacja, w której pojazd zmienia właściciela, a nie staje się rzeczą niczyją w przypadku porzucenia (wyrok 24 kwietnia 2023 r., III FSK 1964/21).

3.8.5.2. Wygaśnięcie obowiązku podatkowego z art. 9 ust. 5 u.p.o.l.

Z żadnego fragmentu art. 9 ust. 1 i 5 u.p.o.l. nie wynika, by konieczność opłacania podatku od środków transportowych była uzależniona od użytkowania pojazdu czy też jego fizycznego posiadania. Do wygaśnięcia obowiązku niezbędne jest bowiem wyrejestrowanie pojazdu lub wydanie decyzji organu rejestrującego o czasowym wycofaniu pojazdu z ruchu (wyrok z 10 maja 2023 r., III FSK 2055/21).

3.9. Egzekucja świadczeń pieniężnych¹²⁹

3.9.1. Prawidłowość sporządzenia operatu szacunkowego

Przepis art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³⁰ modyfikuje ustanowioną w art. 80 k.p.a. zasadę swobodnej oceny dowodów organu egzekucyjnego, stanowiąc, że oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych (wyrok z 25 stycznia 2023 r., III FSK 1549/21).

3.9.2. Koszty postępowania sądowego jako wierzytelność pieniężna

Koszty sądowe jako inna wierzytelność (niewymieniona wprost w ustawie) są środkiem egzekucyjnym z innych wierzytelności pieniężnych w rozumieniu art. 1a pkt 12 lit. a/ u.p.e.a., toteż zastosowany przez organ egzekucyjny środek egzekucyjny w postaci zajęcia wierzytelności, jaką skarżący miał w stosunku do Skarbu Państwa z tytułu zwrotu kosztów sądowych, został oceniony przez Sąd jako dopuszczalny (wyrok z 31 stycznia 2023 r., III FSK 1551/21).

3.9.3. Obowiązek kontroli środków przekazanych przez bank organowi egzekucyjnemu

Zajęcie w toku egzekucji administracyjnej składnika majątku wyłączonego spod egzekucji na mocy art. 10 § 4 u.p.e.a. stanowi podstawę do wniesienia skargi na mocy art. 54 § 1 tej ustawy. W przypadku zajęcia rachunku bankowego, organ egzekucyjny jest zobowiązany kontrolować, czy środki przekazane przez bank nie stanowią środków, o których mowa w art. 10 § 4 u.p.e.a. Obowiązek wyjaśnienia, czy należności na rachunku bankowym podlegają zajęciu, spoczywa na organie egzekucyjnym, zarówno przed dokonaniem zajęcia, jak i później w trybie skargi na czynności egzekucyjne (wyrok z 11 stycznia 2023 r., III FSK 1437/21).

3.9.4. Umorzenie postępowania egzekucyjnego

Umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. z powodu braku wymagalności określonego obowiązku nie wyklucza możliwości wszczęcia ponownej egzekucji, jeżeli zaistnieje sytuacja, w której egzekucja z tytułu tego obowiązku stanie się wymagalna – dopuszczalna (wyrok z 9 lutego 2023 r., III FSK 1873/21).

3.9.5. Podmioty zwolnione od kosztów egzekucyjnych

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie jest jednostką budżetową w rozumieniu art. 64c § 6 u.p.e.a. w stanie prawnym obowiązującym od 20 lutego 2021 r. i tym samym nie

¹²⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 poz. 479 ze zm.; dalej: u.p.e.a.).

¹³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.; dalej: u.g.n.

przysługuje jej zwolnienie od obciążania kosztami egzekucyjnymi jako wierzycielowi działającemu w ramach państwowej jednostki budżetowej lub będącego państwową jednostką budżetową (wyrok z 29 marca 2023 r., III FSK 20/22).

3.9.6. Zakres kontroli organu egzekucyjnego w ramach skargi na zajęcie ułamkowej części nieruchomości

W ramach złożonej na podstawie art. 54 § 1 u.p.e.a. skargi na czynność egzekucyjną zajęcia ułamkowej części nieruchomości organ egzekucyjny dokonuje kontroli w zakresie wynikającego z art. 114a tej ustawy obowiązku zawiadomienia współwłaścicieli o tym zajęciu. Samo zawiadomienie współwłaściciela nieruchomości o zajęciu ułamkowej części tej nieruchomości nie stanowi czynności egzekucyjnej, na którą można złożyć skargę, niemniej jednak nie oznacza, że skontrolowanie prawidłowości zastosowania w sprawie art. 114a u.p.e.a. nie jest obowiązkiem organu w ramach skargi na czynność egzekucyjną, jaką jest zajęcie ułamkowej części nieruchomości (wyrok z 8 lutego 2023 r., III FSK 731/22).

3.9.7. Elementy tytułu wykonawczego

Stosownie do art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a., tytuł wykonawczy nie zawiera w swej treści okresów nienaliczania odsetek za zwłokę od zaległości podatkowej, natomiast przedstawiona w tytule wykonawczym kwota odsetek do egzekucji powinna okresy te z urzędu uwzględniać. Jeżeli prowadzone przez zobowiązanego podatnika samoobliczenie odsetek od zaległości podatkowej wskazywać może na nieuwzględnienie przez organ egzekucyjny w obliczaniu odsetek podatkowych przewidzianych przez prawo okresów przerwy w naliczaniu odsetek, zobowiązany może wnieść zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej odnośnie do nieistnienia w określonej części obowiązku egzekwowanego świadczenia w zakresie odsetek od zaległości podatkowej na podstawie art. 33 § 1 i art. 33 § 2 pkt 1 u.p.e.a. (wyrok z 21 kwietnia 2023 r., III FSK 114/22).

3.9.8. Umorzenie egzekucji a umorzenie postępowania egzekucyjnego

Wyegzekwowanie dochodzonego obowiązku nie stoi na przeszkodzie umorzeniu postępowania egzekucyjnego w całości lub w części w przypadku uznania zarzutów zgłoszonych w sprawie prowadzonej egzekucji – art. 34 § 4 u.p.e.a. (wyrok z 16 maja 2023 r., III FSK 2103/21).

3.9.9. Sądowa kontrola postanowienia wierzyciela w sprawie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym

Kontrola postanowienia wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu, jak też postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela, powinna być realizowana w ramach sprawy ze skargi na postanowienie organu egzekucyjnego w przedmiocie zgłoszonych zarzutów. Skoro wymienione postanowienia wierzyciela były elementem postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny w sprawie zgłoszonych zarzutów egzekucyjnych, to ich ocena mieści się w granicach sprawy w rozumieniu art. 134 p.p.s.a. (wyrok z 24 maja 2023 r., III FSK 2063/21).

3.9.10. Egzekucja i przedawnienie kosztów egzekucyjnych

Koszty egzekucyjne nie są świadczeniem ubocznym w stosunku do świadczenia głównego, dlatego wygaśnięcie należności głównej nie pociąga za sobą wygaśnięcia kosztów egzekucyjnych, które zostały wydatkowane na egzekwowanie tej należności (wyrok z 26 maja 2023 r., III FSK 3569/21).

3.9.11. Ustanowienie pełnomocnika w postępowaniu egzekucyjnym, doręczenie tytułu wykonawczego

Żaden przepis ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wyklucza doręczenia zawiadomienia o zajęciu wierzytelności (tytułu wykonawczego) prawidłowo usta-

nowionemu pełnomocnikowi. Skarżący miał wiedzę o toczącym się postępowaniu egzekucyjnym i na potrzeby tego postępowania ustanowił pełnomocnika. Zawiadomienie o zajęciu wierzytelności należało doręczyć ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi skarżącego, a ponieważ tego nie uczyniono, nie została spełniona przesłanka z art. 70 § 4 o.p., tj. podatnik nie został prawidłowo powiadomiony o zastosowaniu środka egzekucyjnego (wyrok z 12 lipca 2023 r., III FSK 1492/22).

3.9.12. Data ważności czynności opisu i oszacowania nieruchomości

W administracyjnej egzekucji z nieruchomości odnośnie do czasu legalnego wykorzystania w postępowaniu egzekucyjnym sporządzonego opisu i oszacowania nie stosuje się art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n. (zastrzegającego przedział czasowy, w którym operat szacunkowy może zostać wykorzystany), zastosowanie posiadają bowiem regulacje prawne wynikające z art. 110u § 2 (dodatkowy opis i oszacowanie w razie istotnych zmian w stanie budynku) i art. 111k § 2 u.p.e.a. – nowy opis i oszacowanie w razie wszczęcia kolejnego postępowania egzekucyjnego i upływu czasu od trzeciej licytacji (wyrok z 1 sierpnia 2023 r., III FSK 1072/22).

3.9.13. Zajęcie wierzytelności pieniężnych z tytułu dostaw, robót i usług

W odniesieniu do pieniężnych wierzytelności przyszłych z tytułu dostaw, robót i usług, będzie miało miejsce skuteczne zastosowanie środka egzekucyjnego, o którym mowa w art. 89 u.p.e.a., w sytuacji istnienia pomiędzy dłużnikiem zajętej wierzytelności a zobowiązanym stosunku prawnego mającego za przedmiot te dostawy, roboty lub usługi. W postanowieniu wydanym na podstawie art. 71a § 9 u.p.e.a. należy określić wysokość nieprzekazanej kwoty, nie należy natomiast wskazywać w nim charakteru, stawki, terminu naliczania ani kwoty ewentualnych odsetek od należności dłużnika zajętej wierzytelności (wyrok z 9 sierpnia 2023 r., III FSK 316/23).

3.9.14. Umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na jego niecelowość a przesłanka rażącego naruszenia prawa

W świetle art. 59 § 2 u.p.e.a. organowi egzekucyjnemu pozostawiono swobodę prowadzenia egzekucji lub umorzenia postępowania. To organowi egzekucyjnemu ustawa pozostawiła ocenę perspektyw wszczętego z inicjatywy wierzyciela postępowania egzekucyjnego i dokonanie wyboru pomiędzy prowadzeniem egzekucji lub umorzeniem postępowania (wyrok z 12 września 2023 r., III FSK 2489/21).

II. Izba Gospodarcza

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2022 r.

Pozostałość z 2022 r.	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Zamknięto	% wpływu	% ogółu	Pozostało na 2023 r.
10 178	4070	14 248	5140	10	126,28	36,08	9098

W 2023 r. do Izby wpłynęło 4070 spraw ze skarg kasacyjnych, w których wywiedziono 4189 skarg kasacyjnych¹³¹. Organy administracji publicznej wniosły 949 skarg kasacyjnych, 1525 pochodziło od osób fizycznych, 1592 od osób prawnych, 21 od organizacji społecznych, 54 od prokuratora, 43 skargi kasacyjne wniosł Rzecznik Praw Obywatelskich, a 5 inne podmioty. Co do skarg o wznowienie postępowania, to 5 pozostało do załatwienia z poprzedniego okresu, a w 2023 r. wpłynęło 5 skarg. W 2023 r. Izba miała do załatwienia 14 258 skarg kasacyjnych. W liczbie tej uwzględniono niezadowolone skargi kasacyjne z poprzedniego okresu oraz skargi o wznowienie postępowania. Na dzień 31 grudnia 2023 r. w Izbie orzekało 23 sędziów NSA, a 12 etatów sędziowskich nie było obsadzonych. W przeliczeniu na obsadę faktyczną na jednego sędziego NSA w Izbie Gospodarczej przypadało do rozpatrzenia ponad 600 spraw ze skarg kasacyjnych i skarg o wznowienie postępowania.

Skargi kasacyjne były wnoszone, podobnie jak w roku ubiegłym, w sprawach dotyczących środków publicznych, w tym w sprawach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, ulg w spłacaniu należności pieniężnych – do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej oraz egzekucji takich należności; subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych; obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej; cen, opłat, stawek taryfowych nieobjętych symbolem 611; utrzymania i ochrony dróg, ruchu drogowego, w tym transportu drogowego; ochrony zdrowia, w tym w zakresie prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych; ubezpieczeń zdrowotnych; działalności gospodarczej; prawa własności przemysłowej; uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć, telekomunikacji.

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby wywiedziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 1779, WSA w Gliwicach – 356, WSA w Poznaniu – 262 oraz WSA w Krakowie – 259.

Do maja 2023 r. skargi kasacyjne rozpatrywane były na rozprawach przeprowadzanych przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, natomiast po tym terminie, w związku z odwołaniem stanu epidemii, a następnie stanu zagrożenia epidemicznego, powrócono do orzekania na rozprawach stacjonarnych. Sprawy były rozpoznawane na posiedzeniach niejawnych wyznaczanych na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a. W rozprawach zdalnych i stacjonarnych wzięło udział 1061 pełnomocników organów administracji publicznej, a także jako pełnomocników stron i uczestników: 342 radców prawnych, 401 adwokatów, 47 rzeczników patentowych i 89 doradców podatkowych.

¹³¹ W części spraw wniesiono więcej niż jedną skargę kasacyjną.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2023 r.

W 2023 r. do Izby wpłynęło 897 zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji, a z poprzedniego okresu sprawozdawczego pozostało do rozpoznania 110 zażaleń. Ponadto wpłynęły 2 skargi o wznowienie postępowania zażaleniowego. Łącznie rozpoznano 928 zażaleń, a do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym pozostało 75 zażaleń.

Rozpoznane zażalenia, podobnie jak w roku ubiegłym, dotyczyły w większości odrzucenia skargi, wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności oraz orzeczeń w przedmiocie uchybienia terminu.

1.3. Pozostałe sprawy

1.3.1. W 2023 r. do Izby wpłynęło 196 sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych, 11 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed NSA i 22 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed WSA, 10 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹³².

1.3.2. W poszerzonym składzie siedmiu sędziów NSA rozpoznano 4 wnioski o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie wątpliwości, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, na podstawie art. 36 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Podjęto 3 uchwały: z 17 stycznia 2023 r., II GPS 1/22; z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22 oraz z 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22. W sprawie o sygn. akt II GPS 3/22 NSA postanowieniem z 3 lipca 2023 r. odmówił podjęcia uchwały¹³³.

1.3.3. W 2023 r. nie uwzględniono żadnej skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Skargi te były oddalane lub w większości spraw odrzucane ze względu na nieuzupełnienie braków formalnych lub nieuiszczenie wpisu sądowego w wyznaczonym terminie¹³⁴.

1.3.4. Co do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w 2023 r. wydano w Izbie 10 orzeczeń w sprawach dotyczących skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W 7 sprawach skargę oddalono, a w 3 skargę odrzucono¹³⁵.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywana jest przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Obejmuje ona zarówno stosowanie przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Negatywna ocena odnosząca się do konkretnych orzeczeń prowadziła do ich wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze uwzględnienia środka odwoławczego. W 2023 r. w sprawach ze skarg kasacyjnych uchylono 760 spośród 5140 orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej. Analiza orzecznictwa Izby Gospodarczej NSA w sprawach inicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub

¹³² Zagadnienia dotyczące sporów kompetencyjnych zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

¹³³ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

¹³⁴ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

¹³⁵ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

zarządzenie sądu pierwszej instancji prowadzi do wniosku, że przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosowane są zasadniczo w sposób prawidłowy. W tej grupie jedynie 104 spośród 931 orzeczeń objętych kontrolą instancyjną w 2023 r. zostało uchylonych.

2.2. Materiał pomocniczy do oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych stanowiły informacje o wynikach narad sędziów WSA przedstawiane przez Prezesów tych sądów. Problemy orzecznicze, które pojawiły się na gruncie spraw pozostających we właściwości Izby Gospodarczej NSA były przedmiotem omówienia na naradach izbowych i konferencjach. Obok zagadnień odnoszących się do prawa materialnego, które zostały przedstawione w dalszej części opracowania, istotne znaczenie dla oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych miały zagadnienia procesowe.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby¹³⁶

3.1. Klasyfikacja taryfowa, określenie kwoty długu celnego, uznanie (weryfikacja) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznanie z VAT

Najliczniejszą grupę orzeczeń z symbolu 630 stanowiły sprawy w przedmiocie weryfikacji zgłoszeń celnych dotyczących wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej, wymiaru należności celnych.

3.1.1. Niepreferencyjne pochodzenie towaru jest ustalane zgodnie z brzmieniem przepisów art. 24 WKC¹³⁷ oraz reguł pochodzenia zamieszczonych w elektronicznej bazie danych Unii Europejskiej. Stanowią one kryteria uznania przetworzeń i obróbek przeprowadzanych na materiałach niepochodzących, za wystarczające dla nadania pochodzenia wytworzonym produktom w rozumieniu art. 24 WKC. Zgodnie z uwagą 3 do Rozdziału 28 Taryfy celnej (kod HS 2804-krzem) zawartą w załączniku 5 raportu uzupełniającego, oczyszczanie jest procesem uważanym za proces nadający pochodzenie w przypadku, gdy następuje eliminacja 80% zawartości zanieczyszczeń. Natomiast uwaga nr 4 do Rozdziału 28 (załącznik 5 do raportu) stanowi, że umyślna i kontrolowana redukcja cząstek w materiale, w sposób inny niż poprzez kruszenie, w której rezultacie cząsteczki materiału otrzymują określony rozmiar, podział lub określoną powierzchnię, które są z kolei, adekwatne do celów powstającego materiału oraz posiadają inne właściwości fizyczne lub chemiczne różniące się od materiałów wyjściowych, winna być uznawana za proces nadający pochodzenie (wyrok z 28 kwietnia 2023 r., I GSK 770/19).

3.1.2. W sytuacji gdy ustawodawca unijny nie zamieścił w rozporządzeniu nr 952/2013¹³⁸ stosownych przepisów przejściowych, a przepis art. 121 ust. 3 UKC polepsza sytuację podmiotu niezasadnie uznanego wcześniej za dłużnika zobowiązanego do zapłaty należności celnych, to nie ma przeszkód do jego zastosowania, o ile termin trzyletni do wniesienia wniosku o zwrot należności celnych nie upłynął w dacie wejścia w życie UKC (wyrok z 23 marca 2023 r., I GSK 788/19).

¹³⁶ W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2023 r.

¹³⁷ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.Urz. WE L 1992.302.1; dalej: WKC).

¹³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające Unijny Kodeks Celny (Dz.Urz. UE L 2013.269.1; dalej: UKC).

3.2. Akcyza i opłata paliwowa, interpretacje w zakresie prawa akcyzowego

W sprawach dotyczących podatku akcyzowego¹³⁹ najliczniejsza grupa spraw odnosiła się do kwestii określenia należnej kwoty podatku akcyzowego, opłaty paliwowej i podatku od towarów i usług od towaru nieunijnego w postaci oleju napędowego wprowadzonego na obszar celny Unii w zbiorniku pojazdu i następnie usuniętego z tego zbiornika.

3.2.1. Zwolnienie z akcyzy dotyczy wyłącznie paliwa silnikowego przemieszczanego w zbiornikach, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹⁴⁰. Paliwo może być wykorzystywane tylko w tym środku transportowym, w którym paliwo to zostało przywiezione. Usunięcie na terenie kraju ze zbiornika paliwa nabytego w innym państwie członkowskim ze względu na niedotrzymanie warunku zwolnienia z podatku akcyzowego będzie skutkowało obowiązkiem zapłaty podatku akcyzowego. Jest to sankcja o charakterze podatkowym za usunięcie wbrew przepisom unijnym (art. 24 dyrektywy energetycznej), a także krajowym (art. 33 ust. 6 u.p.a.), paliwa ze zbiornika trwale zamontowanego w pojeździe (wyrok z 13 września 2023 r., I GSK 260/20).

3.2.2. W przypadkach wątpliwych, w szczególności wówczas, gdy moment wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe jest bliski dacie przedawnienia zobowiązania podatkowego, wyjaśnienie tej kwestii powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji podatkowej, stosownie do art. 210 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁴¹. Taka informacja jest konieczna, aby zagwarantować podatnikowi, że postępowanie podatkowe jest prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, zgodnie z art. 121 § 1 tej ustawy. Zamieszczenie jej umożliwi następnie dokonanie oceny prawidłowości zastosowania tej instytucji przez sąd administracyjny kontrolujący akt wydany przez organ podatkowy (wyrok z 18 stycznia 2023 r., I GSK 484/19 i powołana w uzasadnieniu uchwała I FPS 1/21).

3.3. Dysponowanie środkami publicznymi z budżetu Skarbu Państwa (symbol 6531), dyscyplina finansów publicznych (symbol 6535), budżet jednostek samorządu terytorialnego, dysponowanie środkami publicznymi z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w tym dotacje, subwencje (symbol 6532), egzekucja należności (symbol 6537) i inne o symbolu podstawowym 653

3.3.1. W omawianym okresie sprawozdawczym NSA rozpoznał merytorycznie 66 skarg kasacyjnych w sprawach objętych symbolem 6531. Dotyczyły one m.in. zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty dofinansowania, zobowiązania do zwrotu części dotacji celowej, określenie kwoty dotacji przypadającej do zwrotu do budżetu państwa czy też określenia przypadającej do zwrotu do budżetu państwa dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. NSA wielokrotnie kontrolował wyroki sądów pierwszej instancji w sprawach skarg na decyzje wydane w przedmiocie określenia kwoty dotacji przypadającej do zwrotu do budżetu państwa. I tak w wyroku z 13 kwietnia 2023 r., I GSK 158/19, NSA wskazał, że przyjęcie poglądu, iż ustawodawca z uwagi na szeroko określony w art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹⁴² zakres zadań daje dużą swobodę przy sposobie wydat-

¹³⁹ Symbol 6111.

¹⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1542; dalej: u.p.a.

¹⁴¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1325; dalej: o.p.

¹⁴² Dz.U. z 2012 r. poz. 651 ze zm.

kowania tej dotacji, przez co dotacja ta ma charakter subwencyjny, musiałoby prowadzić do nieakceptowalnych wniosków, co mogłoby oznaczać, że nie ma znaczenia, jakiego rodzaju wydatki są realizowane w ramach otrzymanej dotacji, ponieważ każdy wydatek tzw. gminy uzdrowiskowej (np. także na wynagrodzenie organu wykonawczego) byłby związany bezpośrednio bądź mniej lub bardziej pośrednio z realizacją tych zdań. Takie przyjęcie oznaczałoby, że mamy do czynienia nie z dotacją, lecz subwencją – co byłoby sprzeczne z prawnie ustalonym systemem finansowania gmin. Natomiast w wyroku z 12 lipca 2023 r., I GSK 1961/19, stwierdzono, że zastosowanie przez organ administracyjny art. 70 § 1 o.p. nie można utożsamiać wyłącznie ze stwierdzeniem, że nastąpiło przedawnienie zobowiązania podatkowego. Efektem zastosowania tego przepisu może być bowiem stwierdzenie przez organ administracyjny, że należność publicznoprawna uległa przedawnieniu, jak również ustalenie przez ten organ, że termin ten jeszcze nie upłynął.

3.3.2. Dyscyplina finansów publicznych (symbol 6535)

Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia (*ex nunc*), natomiast stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). Uchwałę, co do której sąd stwierdził nieważność, należy zatem traktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Niemniej jednak nie można tracić z pola widzenia, że skutki takie wywołuje dopiero prawomocny wyrok stwierdzający nieważność uchwały. W sytuacji gdy w dniu dokonania czynności uchwała funkcjonowała w obrocie prawnym, stanowiąc przewidzianą ustawowo podstawę do dokonania kwestionowanego wydatku, taka czynność nie mogła stanowić naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴³ (wyrok z 12 lipca 2023 r., I GSK 1537/19).

3.3.3. Sprawy objęte symbolem 6537 (egzekucja należności) dotyczyły m.in. obciążenia wierzyciela kosztami, odmowy umorzenia postępowania, uznania zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym czy egzekucji opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC.

Wystawienie w tej samej sprawie tytułu wykonawczego i doręczenie jego odpisu zobowiązanemu, w sytuacji gdy tytuł wykonawczy, na podstawie którego przystąpiono już wcześniej do egzekucji, jest prawidłowy, należy uznać za naruszenie ogólnych przepisów postępowania, w tym art. 6 i art. 8 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. (wyrok z 28 czerwca 2023 r., I GSK 1450/19).

3.3.4. W sprawach objętych symbolem 6532 (dotacje, subwencje) dominowały zagadnienia dotyczące udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miasta dla przedszkoli, punktów przedszkolnych, zespołów przedszkolnych, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, a także określenia kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem podlegającej zwrotowi do budżetu miasta lub gminy.

Zdaniem NSA, wyrażonym w orzecznictwie, zmiana kwoty/stawki dotacji nie może mieć miejsca, w sytuacji gdy okaże się, że zastosowana w danym przypadku stawka dotacji jest niewłaściwa podmiotowo lub przedmiotowo (np. nieodpowiadająca typowi kształcenia). Wówczas bowiem mamy do czynienia nie ze zmianą/aktualizacją wysokości danej, tj. właściwej/prawidłowej stawki dotacji (wg uprzednio określonych parametrów, zgodnie z obowiązującymi przepisami), ale ze zmianą danej stawki na inną stawkę (właściwą ze względu np. na typ kształcenia). NSA podkreślił także, że na gruncie art. 252 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy

¹⁴³ Dz.U. z 2021 r. poz. 289.

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴⁴ okoliczność stwierdzenia nienależnego pobrania dotacji ma charakter zobiektywizowany, tj. nie jest zależna od zaistnienia czynników subiektywnych, takich jak np. przyczynienie się dotowanego do wypłacenia mu dotacji bez podstawy prawnej czy też nieprawidłowości w ustaleniu stawki dotacji przez organ (por. m.in. wyrok z 25 stycznia 2023 r., I GSK 1495/22).

Odnosząc się do błędnego ustalenia wysokości dotacji po dokonaniu aktualizacji, NSA stwierdził, że czynność dotycząca wyliczenia dotacji na jednego ucznia w konkretnej szkole w 2021 r., po aktualizacji związanej ze wskazaniem w ustawie budżetowej zmiany kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, tj. aktualizacji obowiązującej od kwietnia 2021 r., powinna obejmować kwotę dotacji na jednego ucznia uczęszczającego do szkoły przez cały rok ustaloną na podstawie przepisów art. 43 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹⁴⁵, a także kwotę dotacji ustaloną na jednego ucznia na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 2 oraz art. 43 ust. 2 pkt 1 u.f.z.o. podejmującego naukę w szkole po aktualizacji kwoty dotacji na jednego ucznia. W ocenie NSA brak jest zarówno podstaw prawnych, jak i usprawiedliwienia aksjologicznego do ustalenia kwoty dotacji na jednego „nowego ucznia”, czyli ucznia rozpoczynającego naukę w szkole po aktualizacji kwoty dotacji – na podstawie zasad określonych w art. 43 ust. 4 i ust. 5 u.f.z.o. Na takiego „nowego ucznia” powinna być wypłacana dotacja w wysokości po aktualizacji, bez żadnego pomniejszenia, gdyż taki uczeń nie otrzymywał dotacji wyższej przed aktualizacją. Należy przyjąć, że dotacja przysługuje na ucznia pobierającego naukę w szkole i to w okresie pobierania tej nauki. Ponadto w sytuacji obniżenia kwoty części oświatowej subwencji ogólnej wyliczenie dotacji na jednego ucznia w przypadku ucznia uczęszczającego do szkoły przez cały rok, pozostała kwota dotacji po aktualizacji powinna być wypłacona w równych częściach (wyrok z 27 stycznia 2023 r., I GSK 408/22).

3.3.5. W sprawie dotyczącej odmowy przyznania dofinansowania ze środków PFRON na likwidację barier architektonicznych w budynku niebędącym własnością strony (osoby niepełnosprawnej), bez zgody właściciela budynku, NSA stwierdził, że wykładni § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁴⁶ i art. 35a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁴⁷ nie można dokonać z pominięciem art. 260 i art. 262 Kodeksu cywilnego, gdyż byłaby ona niepełna, a tym samym wadliwa. W rozpoznawanej sprawie skarżący – w świetle wiążącej go umowy – uprawniony był do dożywotniego korzystania z nieruchomości. Treść tej umowy odpowiada zatem służebności gruntowej, o której mowa w art. 285 § 1 k.c. Skoro zatem skarżący – użytkownik miał z mocy ustawy prawo dokonania nakładów na użytkowaną nieruchomość w zakresie powyżej wskazanym, to w tej części żądanie od niego zgody właściciela było nieuzasadnione. Kategoryczne uzależnienie przez organy uwzględnienia wniosku od wylegitymowania się zgodą właściciela na dokonanie wszelkich nakładów na nieruchomość jest zatem nieuprawnione. Wynikającego z przepisów Kodeksu cywilnego prawa użytkownika do dokonania tych nakładów, do których wspomniane przepisy go zobowiązują, przepisy rozporządzenia nie mogą niweczyć (wyrok z 6 września 2023 r., I GSK 2066/19 – symbol 6539).

¹⁴⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077; dalej: u.f.p.

¹⁴⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2029; dalej: u.f.z.o.

¹⁴⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 926 ze zm.

¹⁴⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

3.4. Dysponowanie środkami publicznymi z budżetu UE (symbol 6559), płatności obszarowe (symbol 6550) i inne o symbolu podstawowym 655

3.4.1. Działalność polegająca na sprzedaży, konfekcjonowaniu, przechowywaniu i ocenie jakości nasienia zwierząt gospodarskich (knurów, buhajów) mieści się w pojęciu działalności usługowej wspomagającej chów i hodowlę zwierząt gospodarskich ujętej pod kodem 01.62.Z, obejmującej działalność rolniczą związaną ze sztucznym unasienianiem, i stanowi podstawę do przyznania pomocy w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług związanych z rolnictwem i leśnictwem” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej” objętego Programem Rozwoju¹⁴⁸ (wyrok z 12 stycznia 2023 r., I GSK 3424/18).

3.4.2. Osoba zarządzająca osobą prawną zobowiązana jest znać sytuację prawną i ekonomiczną zarządzanego podmiotu. Zobowiązana jest zatem wiedzieć zarówno jakie stosunki prawne łączą ten podmiot z innymi, jak i powinna znać prawa i obowiązki, które z tych relacji prawnych wynikają. Powinna mieć tę wiedzę nie tylko ze względu na obowiązek dbania o interesy osoby prawnej, ale i ze względu na swój własny interes ekonomiczny – art. 116a § 1 w zw. z art. 116 § 2 o.p. (wyrok z 31 sierpnia 2023 r., I GSK 1958/19).

3.5. Sprawy objęte symbolem 6536 (dotyczących ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej), w których jako organ administracji występował Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

3.5.1. W sprawach dotyczących odmowy prawa do zwolnienia z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne NSA podtrzymał wyrażone wcześniej stanowisko, wskazując, że w sytuacji gdy w postępowaniu o zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne znajdują zastosowanie przepisy regulujące postępowanie dowodowe zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie jest dopuszczalne takie rozumienie § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19¹⁴⁹, które ogranicza możliwość ustalenia przesłanki „przeważającej działalności” tylko do jednego środka dowodowego, mianowicie rejestru REGON. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości (aktualności) danych zawartych w rejestrze REGON, nie jest wykluczone ustalenie tej okoliczności (czyli rzeczywiście prowadzonej „przeważającej działalności”) z wykorzystaniem innych środków dowodowych. NSA podkreślił, że zwolnienie przewidziane w § 10 ust. 1 rozporządzenia COVID-19 stanowi jeden z elementów regulacji stanowiących reakcję na negatywne skutki epidemii COVID-19 związane z wprowadzonymi przez władze publiczne ograniczeniami konstytucyjnego prawa swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) i możliwości zarobkowania (np. wyrok z 9 sierpnia 2023 r., I GSK 1128/21, także wyroki z: 15 listopada 2023 r., I GSK 1612/22; 10 lutego 2023 r., I GSK 927/22; 8 marca 2023 r., I GSK 1948/22; 14 lutego 2023 r., I GSK 1888/22 i 10 marca 2023 r., I GSK 2028/22).

¹⁴⁸ Dz.U. poz. 1843 ze zm.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 152; dalej: rozporządzenie COVID-19.

Organ przed upływem terminu określonego w art. 31zq ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji¹⁵⁰ powinien mieć wiedzę, że strona postępowania nie złożyła stosownych deklaracji w terminie określonym w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ta okoliczność powinna skłonić organ do wykonania obowiązku określonego w art. 79a § 1 k.p.a. jeszcze przed dniem 30 czerwca 2020 r. (wyrok z 21 marca 2023 r., I GSK 1353/22, a także wyroki z: 18 stycznia 2023 r., I GSK 153/22 i I GSK 209/22; z 28 lutego 2023 r., I GSK 1795/22; 17 lutego 2023 r., I GSK 1334/22).

3.5.2. W pozostałym zakresie orzecznictwa NSA orzekał w kwestii wystąpienia przesłanek umorzenia należności z tytułu składek zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁵¹.

Do kwestii tej NSA odniósł się m.in. w wyrokach z: 17 listopada 2023 r., I GSK 26/20; 29 września 2023 r., I GSK 2238/19; 13 września 2023 r., I GSK 1250/22 i 24 sierpnia 2023 r., I GSK 1870/19. W wyroku z 24 stycznia 2023 r., I GSK 636/22, NSA stwierdził, że każda z należności wymienionych w art. 28 u.s.u.s. jest należnością z tytułu składek i brak jest podstaw do przyjęcia, że opłata prolongacyjna nie wchodzi w skład tego pojęcia.

Na gruncie art. 41a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁵² (ważny interes zainteresowanego – ust. 1) jest przesłanką pierwszoplanową i odrębną od przesłanek szczegółowych umorzenia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub części, które to przesłanki występują łącznie w postaci: możliwości płatniczych wnioskodawcy oraz stanu finansów funduszków emerytalno-rentowego i składowego (wskazanych w pkt 2 ust. 1). Natomiast możliwości płatnicze wnioskodawcy należy odnosić do określenia finansowej zdolności uregulowania przez wnioskodawcę określonej (danej) kwoty należności. W tym celu niewystarczające jest uwzględnienie na dzień wydawania decyzji wysokości osiąganych dochodów. Należy także mieć na uwadze ich stabilność (także na ten dzień) w kontekście znanych okoliczności mających na nią wpływ, a także wysokość należności w kontekście niezbędnych kosztów utrzymania. Jeśli w ramach tych ostatnich brak jest dowodów dokumentacyjnych, konieczne jest uwzględnienie danych zobiektywizowanych określanych przez Główny Urząd Statystyczny, w tym minimum egzystencji (wyrok z 12 stycznia 2023 r., I GSK 37/22).

3.6. Polityka spójności (tryby szczególne)

Sprawy z zakresu środków z budżetu Unii Europejskiej (pomocy finansowej) dotyczyły w większości projektów realizowanych w perspektywie 2014–2020, tj. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020¹⁵³. Przedmiotem większości spraw była negatywna ocena projektu. W mniejszym zakresie przedmiotem było również pozostawienie protestu bez rozpatrzenia. Kontrola sądownoadministracyjna rozstrzygnięć właściwych instytucji w przedmiocie negatywnej oceny projektu w wielu wypadkach (tak jak we wcześniejszych okresach sprawozdawczych) sprowadzała się do weryfikacji poprawności oceny projektów w kontekście przesłanek wyrażonych w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

¹⁵⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1842.

¹⁵¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 300; dalej: u.s.u.s

¹⁵² Dz.U. z 2020 r. poz. 174.

¹⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 818; dalej: ustawa wdrożeniowa.

Wynikająca z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej zasada przejrzystości, rzetelności i bezstronności wyboru projektów oraz równości traktowania wnioskodawców w dostępie do informacji o zasadach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania dotyczy każdego etapu konkursu, począwszy od momentu przygotowywania regulaminu konkursu i formularza aplikacyjnego, aż po zakończenie samego postępowania konkursowego. Zasady te mają charakter normatywny, stanowią gwarancję równego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjentów pomocy unijnej i znajdują umocowanie w zasadzie równego dostępu do pomocy, wywodzącej się z traktatowej zasady równości (wyrok z 24 stycznia 2023 r., I GSK 1990/22). Nieprzedstawienie przez wnioskodawcę stosownych informacji, ewentualnie przedstawienie ich w sposób niepełny czy niewiarygodny, skutkować musi uznaniem, że dane kryterium nie zostało spełnione. Tym samym negatywna ocena projektu w przypadku takiej sytuacji jest oceną zgodną z zachowaniem zasad wymienionych w art. 37 ustawy wdrożeniowej (wyrok z 13 lipca 2023 r., I GSK 585/23).

W sposób zbliżony do wcześniejszych okresów sprawozdawczych kontrola sądowoadministracyjna rozstrzygnięć właściwych instytucji w przedmiocie negatywnej oceny projektu w wielu wypadkach dotyczyła wykładni pojęcia „wyczerpanie kwoty alokacji”. W wyroku z 29 września 2023 r., I GSK 800/23, NSA wskazał, że za uzasadnione należy uznać stanowisko, że „wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie” musi znajdować swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości i skutkować obiektywnym brakiem możliwości udzielenia wsparcia finansowego z powodu rozdysponowania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów, a w konsekwencji – z brakiem możliwości zaspokojenia oczekiwań innych jeszcze wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie zgłoszonych przez nich projektów w ramach konkursu w danym działaniu. To następuje wraz z definitywnym i ostatecznym rozdysponowaniem kwoty alokacji poprzez zawarcie umów (lub wydanie decyzji) będących podstawą dofinansowania konkretnych projektów, których finansowanie zabezpieczone jest tak właśnie kontraktowanymi dla nich i absorbowanymi przez nich środkami finansowymi, które znajdują się w puli środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów. Zawierane w trakcie trwającej procedury odwoławczej umowy o dofinansowanie projektu, z uwagi na wynikające z nich konsekwencje w postaci absorbowania przez beneficjentów pomocy definitywnie rozdysponowywanych środków finansowych (aż do ich wyczerpania), mają wpływ na ostateczny rezultat postępowania odwoławczego wywołanego protestem, bowiem na każdym z etapów tego postępowania został ustanowiony wymóg dokonania ustalenia, czy nie doszło do ziszczenia się przesłanki pozostawienia protestu bez rozpatrzenia. W odniesieniu do tej kwestii NSA w wyroku z 23 marca 2023 r., I GSK 169/23, wskazał, że alokacja (przeznaczenie, przydzielenie) środków na poszczególne działania lub priorytety w ramach programów operacyjnych jest immanentnie związana z ich ograniczoną ilością. Niewątpliwie wyczerpanie alokacji środków musi zostać stwierdzone w sposób bezsporny w postępowaniu konkursowym, gdyż wyczerpanie to determinuje sposób załatwienia sprawy na etapie postępowania administracyjnego.

3.7. Sprawy kapitałowe, bankowość oraz papiery wartościowe (symbol 637)

W 2023 r. w orzecznictwie akceptowano stanowisko, że badając kwestię dotyczącą podmiotów mających interes prawny w sprawach przymusowej restrukturyzacji banków, w tym zawieszenia działalności banku, należy mieć na uwadze, że postępowanie to ma charakter specjalny, regulacyjny i nadzwyczajny, na co jasno wskazują odrębne regulacje dotyczące trybu i terminu doręczenia decyzji wydanej na podstawie art. 155 ust. 1 i 2 w zw. z art. 11

ust. 4 pkt 8 oraz art. 11 ust. 5 i ust. 9 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji¹⁵⁴, a co za tym idzie terminu do skutecznego zaskarżenia takiej decyzji.

Sytuacja prawna wierzycieli banku poddanego restrukturyzacji nie wynika z normy prawa materialnego kształtującej stosunek publicznoprawny, lecz jest następstwem stosunków prywatnoprawnych istniejących pomiędzy restrukturyzowanym podmiotem a wierzycielami. Podmioty te mają zatem w sprawie jedynie interes faktyczny, a nie interes prawny, o którym mowa w art. 32 i art. 33 p.p.s.a. W ocenie NSA, powołując się na stosunki zobowiązaniowe łączące ich z bankiem, a więc na tzw. prawa o charakterze względnym, skuteczne i wiążące tylko pomiędzy ich stronami, a nie na prawa bezwzględne, skuteczne *erga omnes* (jak np. własność) – nie można skutecznie wywodzić swojej legitymacji do udziału w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym dotyczącym bezpośrednio banku będącego drugą stroną tych stosunków (postanowienie z 26 stycznia 2023 r., II GSK 788/22). W art. 103 ust. 2 u.BFG przewidziano, że stroną postępowania w sprawie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji jest podmiot restrukturyzowany. Przepis ten na podstawie art. 107 tej ustawy ma też zastosowanie do decyzji o zawieszeniu działalności banku (postanowienie z 21 listopada 2023 r., II GSK 1450/23).

W postanowieniu z 25 kwietnia 2023 r., II GSK 1401/19, NSA z urzędu powziął wątpliwość co do legitymowania się przez skarżący kasacyjnie bank interesem prawnym w zaskarżeniu decyzji nakładającej karę pieniężną za naruszenie obowiązków z art. 72 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 72 ust. 4 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych¹⁵⁵ i przypomniał, że wniesienie skargi przez podmiot niebędący stroną czyni skargę niedopuszczalną, co wiąże się z koniecznością odrzucenia skargi, gdy nie ma wątpliwości, że została ona wniesiona przez podmiot, który w ogóle nie może być stroną w rozumieniu art. 12 w związku z art. 32 i 33 p.p.s.a. Jednak jeśli skarga kasacyjna została wniesiona przez podmiot niebędący stroną, ale wcześniej dopuszczony do udziału w postępowaniu jako strona, wówczas wymagane jest merytoryczne rozpoznanie sprawy w kontekście posiadania przez skarżącego interesu prawnego w sprawie. Mając na uwadze przywołane przepisy oraz wskazania zawarte w uchwale NSA z 11 kwietnia 2005 r., OPS 1/04, Sąd stwierdził, że niezbędne było zbadanie istnienia merytorycznej podstawy interesu prawnego skarżącego kasacyjnie banku, skoro sąd pierwszej instancji potraktował ów podmiot za stroną postępowania. NSA uznał, że skarżący kasacyjnie nie wykazał podstaw prawnych uzasadniających jego legitymację skargową w sprawie. NSA nie zgodził się ze stanowiskiem sądu pierwszej instancji, że: „(...) zgodnie z postanowieniami uchwał Nadzwyczajnych Walnych Zgromadzeń każdego z banków [...] działalność podstawowa banku [spółki przejmowanej], w tym prawa i obowiązki związane z pełnieniem przez niego funkcji depozytariusza funduszy zamkniętych, [...] została przeniesiona na skarżącego kasacyjnie [bank przejmujący]”. W ocenie NSA nietrafne było stwierdzenie przez WSA, że „w tej części związanej z pełnieniem funkcji depozytariusza Funduszy, w związku z którą to działalnością Komisja wydała decyzję i nałożyła na bank [spółkę przejmowaną] karę, doszło do sukcesji uniwersalnej w odniesieniu do majątku banku dzielonego, przeniesionego na skarżącego kasacyjnie jako bank przejmujący, zgodnie z art. 531 § 1 Kodeksu spółek handlowych. W wypadku podziału banku dochodzi do sukcesji uniwersalnej w odniesieniu do majątku banku dzielonego, który zostaje przeniesiony na bank krajowy lub instytucję kredytową”.

¹⁵⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.; dalej: u.BFG

¹⁵⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1355.

Kwestionując powyższe stanowisko, NSA uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę, stwierdzając, że skarżący kasacyjnie bank nie był legitymowany do złożenia skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 232 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych, w sprawie dotyczącej banku przejmowanego, którego byt prawny nie ustał zarówno w dniu nałożenia na niego tej kary ostateczną decyzją KNF, jak i w dniu wniesienia skargi na tę decyzję do WSA w Warszawie. Bez wpływu na powyższą ocenę pozostaje przy tym okoliczność transgranicznego połączenia dokonanego pomiędzy bankiem – spółką przejmowaną z bankiem przejmującym, które dokonane zostało również po nałożeniu kary ostateczną decyzją KNF. Skarżący kasacyjnie bank, nie mając interesu prawnego, nie mógł mieć statusu strony postępowania sądowoadministracyjnego. Status ten nie mógł wynikać wyłącznie z faktycznego traktowania go jako strony przez sąd pierwszej instancji. Błędne w tym zakresie stanowisko WSA wymagało jednak respektowania przez NSA przynależnego temu podmiotowi prawa do rzetelnego postępowania, gwarantującego udział w postępowaniu przed NSA, w celu odniesienia się – co do meritum – o sytuacji prawnej skarżącego kasacyjnie i ustalenia, czy sporna decyzja organu administracji publicznej mogła w jakimkolwiek zakresie ukształtować sytuację prawną skarżącego kasacyjnie, stanowiąc w konsekwencji źródło jego interesu prawnego. Wynik tego badania, co już wyżej wyjaśniono, był dla skarżącego kasacyjnie negatywny z punktu widzenia przesłanki uzyskania przymiotu strony postępowania sądowoadministracyjnego, jednak niewątpliwie zapewniono w ten sposób właściwą realizację prawa do sądu – chronionego na poziomie konstytucyjnym i konwencyjnym (art. 45 § 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

Wśród zagadnień procesowych NSA rozstrzygał również m.in. kwestię zachowania terminu do wniesienia skargi w postępowaniu restrukturyzacyjnym w kontekście odrębnego uregulowania sposobu doręczenia (publikacji) decyzji restrukturyzacyjnej (np. postanowienia z: 17 października 2023 r., II GZ 390/23; 30 listopada 2023 r., II GZ 413/23, II GZ 425/23, II GZ 426/2), wskazując, że odrębności te pozostają bez wpływu na obowiązek sądu przeanalizowania wszystkich ustawowych przesłanek wymienionych w art. 86 p.p.s.a.

3.8 Sprawy z zakresu symbolu 620 (ze szczególnym uwzględnieniem spraw dotyczących prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych)

W tej grupie orzeczeń istotne znaczenie mają wyroki, w których NSA rozstrzygał kwestię stwierdzenia naruszenia zakazu prowadzenia reklamy apteki, nakazu zaprzestania prowadzenia reklamy apteki ogólnodostępnej oraz nałożenia kary pieniężnej.

W świetle art. 94a ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹⁵⁶ dla oceny umieszczenia w przestrzeni publicznej informacji o lokalizacji i godzinach otwarcia apteki nie mają znaczenia intencje towarzyszące umieszczającemu informacje, widoczność i zasięg nośnika informacyjnego, a także forma, w jakiej informacje te zostały zamieszczone (wyrok z 27 stycznia 2023 r., II GSK 739/22).

Umieszczenie w widocznym dla pacjentów miejscu – w izbie ekspedycyjnej plakatu o treści „15 min tyle potrzebujemy aby wykonać lek robiony*” z dopiskiem „nie dotyczy czopków, globulek, proszków dzielonych zależy od dostępności składników” stanowiło reklamę w rozumieniu art. 94a ust. 1 u.p.f., gdyż było zachętą do skorzystania z usług tej konkretnej apteki. Za reklamę działalności apteki należy uznać każde działanie skierowane

¹⁵⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2301; dalej: u.p.f.

do publicznej wiadomości, niezależnie od sposobu i metody jego przeprowadzenia oraz środków użytych do jego realizacji, jeżeli jego celem jest zwiększenie sprzedaży produktów leczniczych i wyrobów medycznych oferowanych w danej aptece. Wymaga podkreślenia, że art. 94a ust. 1 u.p.f. nie określa granic miejscowych reklamy, co oznacza, że działalność reklamowa może być prowadzona zarówno wewnątrz apteki, jak i poza nią (wyrok z 1 czerwca 2023 r., II GSK 460/20).

W kwestii kary pieniężnej za nieprzekazanie dokumentacji związanej z prowadzeniem apteki ogólnodostępnej NSA uznał, że zawarte w art. 37at ust. 8 u.p.f. sformułowanie, że „przedsiębiorca jest obowiązany przekazać dokumentację związaną z prowadzoną działalnością, tj. dokumentację nie jest jednoznaczne. Odkodowanie zakresu dokumentacji związanej z prowadzoną działalnością, tj. dokumentacji z art. 73a ust. 8 u.p.f., wymaga uwzględnienia, że omawiany obowiązek (przedstawienia dokumentów na wezwanie organu) został uregulowany w jednej z jednostek redakcyjnych przepisu art. 37at Prawa farmaceutycznego. W pełni zasadna jest więc jego interpretacja z uwzględnieniem wykładni systemowej (wewnętrznej), która prowadzi do wniosku, że z treści unormowań zawartych w art. 37at ust. 3 oraz ust. 8 u.p.f. wynika wyraźnie, że nie regulują one tożsamej materii. Artykuł 37at ust. 3 u.p.f. określa uprawnienia osób upoważnionych do dokonania inspekcji lub kontroli (w tym – pkt 3 – uprawnienie do badania dokumentów odnoszących się do przedmiotu inspekcji i kontroli) zaś art. 37at w ust. 8 stanowi o obowiązku przekazania przez przedsiębiorcę – na wezwanie organu – określonej w tym wezwaniu dokumentacji” (wyrok z 9 lutego 2023 r., II GSK 1595/22).

Umieszczenie w witrynie okiennej apteki plakatu o treści: „Zadzwoń, Zamów, Odbierz” jawi się jako informacja o nowej usłudze wprowadzonej w przedmiotowej aptece polegającej na możliwości telefonicznej konsultacji oraz telefonicznym zamawianiu leków. Odbiorca takiego komunikatu niewątpliwie może odnieść wrażenie, że tego rodzaju usługa jest czymś wyróżniającym przedmiotową aptekę na tle konkurencji. Kontakt telefoniczny z apteką w celu sprawdzenia dostępności leków, czy w celu odbycia konsultacji z farmaceutą nie jest oczywiście zabroniony przez żaden przepis prawa. Propagowanie jednak takiej możliwości w sposób, jaki miało to miejsce w sprawie, podobnie jak i każda zachęta do skorzystania ze stacjonarnej sprzedaży leków skierowana do pacjentów, stanowi reklamę apteki i jej działalności. Charakteru reklamowego plakatu nie niweluje przedstawiany przez stronę skarżącą kontekst jego wywieszenia. Regulacje dotyczące stanu epidemii ogłoszonego w Polsce nie wyłączyły określonego w art. 94a ust. 1 u.p.f. zakazu reklamy apteki. Treść tego plakatu niewątpliwie ma na celu zachętę do korzystania z telefonicznej możliwości sprawdzania dostępności leków i ich zamawiania tą drogą. Takiego działania nie można tłumaczyć troską o zdrowie pacjentów i farmaceutów. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowy plakat został wywieszony w aptecce prowadzonej przez stronę skarżącą i opatrzony jej numerem telefonu. Zachęta do skorzystania z tego typu usługi dotyczy zatem tej właśnie apteki i z tego powodu stanowi reklamę apteki (wyroki z 27 czerwca 2023 r., II GSK 1556/22, II GSK 1558/22, II GSK 1237/22).

3.9. Ubezpieczenia zdrowotne (symbol 652)

3.9.1. Sprawy objęte symbolem 652 dotyczyły w szczególności: ustalenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, zwrotu kosztów leczenia za granicą, wydania zgody na refundację leku. Przeważały sprawy doty-

czące stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, w których NSA kontrolował stanowisko sądu pierwszej instancji akceptujące pogląd, że Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia zgodnie z prawem uznawał w poszczególnych sprawach, że doszło do zawarcia umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego o zleceniu, co skutkowało objęciem jednej ze stron tych umów obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e/ ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁵⁷, a nie do zawarcia umów o dzieło, przy których nie powstaje obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego.

3.9.2. NSA odniósł się do zagadnienia, czy zawarte przez skarżącego z zainteresowanym umowy na sporządzenie protokołu z działalności spółdzielni mieszkaniowej stanowiły umowy o świadczenie usług, o których mowa w art. 734 § 1 w zw. z art. 750 Kodeksu cywilnego, czy umowy o dzieło, o których stanowi art. 627 Kodeksu cywilnego (wyroki z: 12 września 2023 r., II GSK 627/20, II GSK 529/20, II GSK 643/20).

3.9.3. Faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej przez spółkę wpisaną do KRS nie ma znaczenia dla oceny obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego. Podleganie – zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c/ ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w związku z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego osoby prowadzącej działalność pozarolniczą od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej musi być związane z formalnymi warunkami prowadzenia takiej działalności, a nie z faktem jej rzeczywistego prowadzenia (wyrok z 11 lipca 2023 r., II GSK 1356/22).

3.10. Własność przemysłowa

3.10.1. W 2023 r. w NSA rozpoznano 91 spraw z symbolu 646 – własność przemysłowa. Wśród tej kategorii spraw przeważały sprawy dotyczące znaków towarowych (54 sprawy), których przedmiotem najczęściej było: wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy, sprzeciw wobec udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy oraz odmowa udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy. Ponadto 27 spraw dotyczyło wynalazków, 5 wzorów użytkowych oraz 5 wzorów przemysłowych.

O zgłoszeniu znaku w złej wierze można mówić w przypadku podobieństwa oznaczeń, jak też podobieństwa towarów lub usług. Ponadto przy badaniu złej wiary w zgłoszeniu znaku ze względu na prawo do cudzego znaku wcześniejszego należy wziąć pod uwagę również tzw. stopień ochrony, z jakiej korzysta znak innej osoby. NSA zgodził się ze stanowiskiem, które zostało przyjęte w judykaturze i w doktrynie, że sama wiedza zgłaszającego bądź możliwość przypisania mu wiedzy o znakach konkurenta nie jest okolicznością wystarczającą do przypisania mu złej wiary. Konieczne jest bowiem jeszcze wystąpienie u zgłaszającego złej intencji czy woli w uzyskaniu prawa do znaku towarowego (wyrok z 28 marca 2023 r., II GSK 1348/19).

Przepisy unijne, a także przepisy krajowe nie zawierają definicji renomowanego znaku towarowego. Istnienie renomy znaku towarowego bądź jej brak sprowadza się do ustaleń faktycznych w postępowaniu sprzeciwom (lub unieważnieniowym). Uprawniony do znaku wcześniejszego, powołując się na renomę, musi ją wykazać, czyli przedstawić dowody potwierdzające uzyskanie renomy, wskazujące na: znajomość znaku wśród znacznej części

¹⁵⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2561.

odbiorców, na stosunkowo wysoki udział w rynku, miejsce w rankingach dotyczących pozycji i wartości znaku, intensywne używanie znaku, długoletnie używanie i jego zasięg, znaczącą wielkość sprzedaży (liczbę sprzedanych sztuk) oraz wysokość obrotów (całkowitą roczną wartość sprzedaży w poszczególnych latach), znaczne nakłady na reklamę i promocje (także w poszczególnych latach), prowadzone kampanie reklamowe (m.in. telewizyjne, prasowe o zasięgu ogólnokrajowym) oraz uzyskane nagrody i certyfikaty, a także korzystanie ze znaku na podstawie udzielonych licencji, merchandisingu i sponsoringu, jak i innych dowodów (wyrok z dnia 30 maja 2023 r., II GSK 475/20).

3.10.2. Urząd Patentowy, orzekając w trybie spornym, jest również związany rygorami procedury administracyjnej, na co wskazuje odesłanie zawarte w art. 256 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹⁵⁸, skorelowane z normą zawartą w art. 255 ust. 4 p.w.p. Urząd w myśl przepisu art. 7 k.p.a. jest zobowiązany do wyczerpującego zbadania okoliczności sprawy oraz na podstawie art. 77 k.p.a. do dokonania wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego zebranego materiału dowodowego. Organ nie dokonuje samodzielnie rekonstrukcji stanu sprawy. Zajmuje natomiast stanowisko dotyczące argumentacji prezentowanej przez strony postępowania (zob. wyrok z 5 października 2023 r., II GSK 676/20).

3.11. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej, kultury fizycznej, uprawnień zawodowych oraz broni

3.11.1. Konsekwencją ustalenia, że budynek, w którym prowadzona była sprzedaż napojów alkoholowych, nie spełniał kryterium budynku mieszkalnego wielorodzinnego, ponieważ w chwili złożenia wniosku i wydania decyzji (zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) w budynku tym znajdowały się dwa lokale: mieszkalny i użytkowy, musi być przyjęcie braku obowiązku dołączania do wniosku o wydanie tego zezwolenia dokumentów określonych w art. 18 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵⁹ i dlatego nie zachodzi podstawa do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności zezwolenia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyrok z 29 marca 2023 r., II GSK 1246/19).

3.11.2. W sprawie ze skargi na czynność Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie odmowy dokonania wpisu do rejestru ośrodków, w których mogą odbywać się turnusy rehabilitacyjne, NSA stwierdził, że warunek określony w § 15 ust. 4 lit. a/ tiret siódme rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych¹⁶⁰ należy interpretować literalnie jako nakaz wyposażenia ośrodka w schody o szerokości biegu ponad 4 m zaopatrzonych w balustradę pośrednią (wyrok z 11 lipca 2023 r., II GSK 1286/22).

3.11.3. W sprawach objętych symbolem 6350 – Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, istotne zagadnienie zostało rozstrzygnięte w wyroku z 7 lutego 2023 r., II GSK 1259/19, w którym NSA orzekł w sprawie ze skargi na decyzję Ministra Sportu i Turystyki w przedmiocie wyrażenia zgody na utworzenie polskiego związku sportowego. NSA stanął na stanowisku, że prawidłowość zastosowania przepisu uznaniowego, jakim jest art. 11 ust. 6 ustawy z dnia

¹⁵⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1170; dalej: p.w.p.

¹⁵⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.

¹⁶⁰ Dz.U. Nr 230, poz. 1694.

25 czerwca 2010 r. o sporcie¹⁶¹, musi pozostawać w granicach jego treści, a więc ocenie mogą podlegać tylko kryteria, które zawiera przepis.

3.11.4. W grupie spraw w zakresie symbolu 6310 – wytwarzanie i obrót bronią i amunicją, NSA w wyroku z 18 maja 2023 r., II GSK 520/20, przyjął, że czołgi są uzbrojeniem w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹⁶² i dla takiej ich kwalifikacji nie ma znaczenia, czy są one pozbawione możliwości bezpośredniego użycia jako wyroby (uzbrojenie) zgodnie z ich przeznaczeniem. Wniosek taki jest konsekwencją językowej wykładni treści art. 3 pkt 2 ustawy o obrocie i pojęcia „uzbrojenie” z odesłaniem do przepisu LU6a załącznika do rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie wykazu uzbrojenia, na obrót którym jest wymagane zezwolenie¹⁶³, wydanego na podstawie art. 6a ust. 3 ustawy o obrocie i obowiązującego w chwili dokonania zbycia.

3.12. Transport drogowy, drogi publiczne

NSA zajmował się również kwestiami zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

W kwestii zakwalifikowania przyłącza kanalizacyjnego do danej kategorii urządzeń podlegającej opłatom za zajęcie pasa drogowego NSA uznał, że z treści art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 7 czerwca 2021 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁶⁴ wynika, że przyłącze kanalizacyjne po jego podłączeniu do sieci należy traktować jako element składowy sieci, ponieważ służy do odprowadzania ścieków, jest przewodem i jest wykorzystywane w tym celu przez przedsiębiorstwo sieciowe (wyrok z 31 sierpnia 2023 r., II GSK 594/20).

Odnosząc się do możliwości zmiany decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego w trybie art. 155 k.p.k. z uwagi na zmianę kategorii drogi, NSA wskazał, że jeżeli rozstrzygnięcie w przedmiocie opłaty podejmowane na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁶⁵ ma charakter wtórny w relacji do – zasadniczego – rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i nie może bez niego istnieć, stanowiąc konieczne jego dopełnienie, to suma tych rozstrzygnięć kształtuje treść decyzji podejmowanej w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, która ma przez to charakter decyzji uprawniająco-zobowiązującej i nie traci jednocześnie charakteru decyzji opartej na konstrukcji uznania administracyjnego. Zdaniem NSA zmiana kategorii drogi nie wpływa na tożsamość stosunku prawnego ukształtowanego decyzją ostateczną o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego. Żądanie ustalenia opłaty w związku z kontynuowaniem zajęcia pasa drogowego (przez tę samą stronę, te same urządzenia, w niezmienionej lokalizacji) według stawki przewidzianej dla zmienionej kategorii drogi nie musi być realizowane w odrębnej sprawie, a więc po zainicjowaniu nowego postępowania o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i ustalenie opłaty (wyrok z 24 stycznia 2023 r., II GSK 565/22).

W licznej grupie orzeczeń NSA zajmował się kwestią wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. W sprawach tych NSA wskazał, że zajęcie przez stronę

¹⁶¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1263 ze zm.

¹⁶² Dz.U. z 2017 r. poz. 1050; dalej: ustawa o obrocie.

¹⁶³ Dz.U. poz. 482.

¹⁶⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm.

¹⁶⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 645.

pasa drogowego bez zezwolenia powinno być odpowiednio wykazane przez organy. Granica pasa drogowego ma być zaś ustalona i wykazana w toczącym się postępowaniu, zatem w konkretnej sprawie, stosownie do sytuacji faktycznej związanej z przebiegiem drogi i szerokością pasa drogowego (wyrok z 27 czerwca 2023 r., II GSK 635/21). W zależności od stanu faktycznego sprawy, np. przebiegu granicy działki i rodzaju fasady budynku sąsiadującego z tą granicą, uznawano, że dowodami obrazującymi tę okoliczność mogą być: kopia mapy zasadniczej (wyroki z: 25 kwietnia 2023 r., II GSK 829/20; 15 czerwca 2023 r., II GSK 1509/21), mapa do celów prawnych z wrysowanym obiektem, która obrazowałaby jego rzeczywiste usytuowanie na elewacji budynku w relacji do pasa drogowego oraz jego przestrzeni i granicy (wyrok z 27 kwietnia 2023 r., II GSK 904/20), mapa z naniesionymi danymi dotyczącymi przebiegu pasa drogowego ustalonymi w książce drogi (wyrok z 11 maja 2023 r., II GSK 80/21), protokół kontroli pasa drogowego, fotografia, wypis z rejestru gruntów, mapa zasadnicza z zaznaczonym miejscem usytuowania reklamy i granic pasa drogowego (wyrok z 16 maja 2023 r., II GSK 1444/21).

III. Izba Ogólnoadministracyjna

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2023 r.¹⁶⁶

Pozostało z 2022 r.	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ogółem	% do ogółu	% do wpływu	Pozostało na następny okres
16 061	9242	25 303	8432	33,32	91,23	16 843

1.1. W 2023 r. do Izby wpłynęły 9242 skargi kasacyjne, co razem z pozostałymi z okresu poprzedniego 16 061 skargami kasacyjnymi spowodowało, że do załatwienia było łącznie 25 303 spraw. Załatwiono 8432 spraw, co stanowi 33,32% w stosunku do ogółu spraw do załatwienia i 91,23% w stosunku do wpływu.

Najwięcej skarg kasacyjnych – 4840 pochodziło od osób prawnych. Osoby fizyczne wniosły 4195 skarg kasacyjnych. Organizacje społeczne wniosły 151 skarg kasacyjnych, prokuratorzy – 46, Rzecznik Praw Obywatelskich – 8, a Rzecznik Praw Dziecka – 2.

W rozprawach uczestniczyło: 434 pełnomocników administracji państwowej, 651 adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 817 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania oraz 26 prokuratorów. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich uczestniczył w 11 rozprawach, a w 4 Rzecznik Praw Dziecka.

1.2. W Izbie zarejestrowano trzy wnioski o podjęcie uchwał w składach siedmiu sędziów NSA (I OPS 1/23, I OPS 2/23, III OPS 1/23). W 2023 r. nie podjęto żadnej uchwały.

1.3. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

W 2023 r. do Izby NSA wpłynęły ogółem 444 wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość. Załatwiono 553 sprawy wszczęte ww. wnioskami. W 410 sprawach wskazano organ/sąd właściwy do załatwienia sprawy, 53 wnioski oddalono, a 63 wnioski odrzucono. W inny sposób załatwiono z kolei 27 wniosków¹⁶⁷.

1.4. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Do Izby wpłynęło 81 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 24 skargi dotyczyły postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, 57 skarg postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Załatwiono 83 sprawy, przy czym w 30 sprawach skargi oddalono, w 48 sprawach skargi zostały odrzucone, jedną sprawę umorzono, a w 4 sprawach stwierdzono przewlekłość postępowania. W odniesieniu do skarg dotyczących postępowania przed NSA nie uwzględniono żadnej skargi¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

¹⁶⁷ Zagadnienia dotyczące sporów kompetencyjnych zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

¹⁶⁸ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

1.5. Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Do Izby wpłynęło 12 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia NSA dotyczyło 11 skarg, a jedna prawomocnego orzeczenia WSA. Rozpoznanych zostało 9 skarg (w tym jedna, która wpłynęła w 2021 r. – I ONP 3/21). Żadna ze skarg nie została uwzględniona. Dziewięć skarg zostało odrzuconych (I ONP 2/23, I ONP 3/23, I ONP 3/21, III ONP 1/23, III ONP 2/23, III ONP 3/23, III ONP 5/23, III ONP 6/23, III ONP 7/23), głównie z powodu nieuiszczenia w terminie wpisu od skargi, a także z uwagi na wniesienie jej bez zachowania wymogu sporządzenia przez profesjonalnego pełnomocnika. Natomiast w jednej sprawie zawieszono postępowanie do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. akt SK 64/21 (I ONP 1/23)¹⁶⁹.

1.6. Skargi dotyczące funkcjonowania administracji publicznej

1.6.1. W Izbie Ogólnoadministracyjnej rozpoznano 81 spraw zainicjowanych zażaleniami na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny za nieprzekazanie sądowi w ustawowym terminie skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. W 50 sprawach NSA oddalił zażalenia na postanowienia WSA, w 31 sprawach zażalenia zostały uwzględnione i uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji, z czego w 5 sprawach NSA uchylił orzeczenia WSA i wymierzył organowi grzywnę w łącznej kwocie 8100 zł.

Rozpoznano również 2 sprawy z zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie wymierzenia grzywny organowi w trybie art. 112 p.p.s.a. W sprawach tych zażalenia zostały oddalone.

NSA kontrolował także orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 149 p.p.s.a.), w których sąd orzekał o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej. W tej materii załatwiono łącznie 516 spraw. W 392 sprawach skargi kasacyjne od tych orzeczeń zostały oddalone, w 117 sprawach orzeczenia sądów pierwszej instancji zostały uchylone, spośród których w 2 sprawach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i wymierzono organowi grzywnę w łącznej kwocie 6000 zł, a w kolejnych 8 sprawach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przyznano sumy pieniężne od organu na rzecz skarżących w łącznej kwocie 20 000 zł, z czego w 6 sprawach na wniosek skarżących, a w 2 sprawach z urzędu.

1.6.2. W Izbie rozpoznano także środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, które zostały wydane na podstawie art. 154 § 1, a także art. 154 § 7 p.p.s.a. W 2023 r. NSA załatwił 49 spraw w tym przedmiocie, z czego w 32 sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone, a w 17 sprawach uchylone, spośród których w 2 sprawach NSA uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i wymierzył organowi grzywnę w łącznej kwocie 20 000 zł, natomiast w kolejnych 10 sprawach NSA uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przyznał na rzecz skarżących na złożony przez nich wniosek sumę pieniężną od organu w łącznej kwocie 175 000 zł.

W 2023 r. nie wpłynęło żadne zażalenie i nie rozpoznano żadnego zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie wymierzenia grzywny organowi w trybie art. 155 § 3 p.p.s.a.

¹⁶⁹ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych cechuje się wysokim poziomem merytorycznym rozstrzygnięć. Na 8432 załatwionych skarg kasacyjnych w 6347 sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone, co stanowi 75,27%. Z kolei w 1798 sprawach uchylono orzeczenia sądów pierwszej instancji, co stanowi 21,32% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych. W 15 przypadkach odrzucono skargi kasacyjne, co stanowi 0,18% załatwionych skarg kasacyjnych. Natomiast 272 skargi kasacyjne załatwiono w inny sposób, co stanowi 3,23% wszystkich załatwionych skarg kasacyjnych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

W sprawach zainicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby załatwiono ogółem 2084 zażalenia, spośród których 1730 zażaleń zostało oddalonych, co stanowi 83,01%. Orzeczenia sądów pierwszej instancji uchylono natomiast w 293 sprawach, co stanowi 14,06% ogółu rozpoznanych zażaleń. W inny sposób załatwiono z kolei 61 zażaleń, co stanowi 2,93% wszystkich załatwionych zażaleń.

Z przedstawionych danych wynika, że orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby – zarówno w przypadku skarg kasacyjnych, jak i zażaleń – utrzymuje się, tak jak w latach poprzednich, na wysokim poziomie (ponad 75% oddalonych skarg kasacyjnych i ponad 83% oddalonych zażaleń) i jest stabilne.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby¹⁷⁰

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego (symbol 601)

3.1.1. Wykładnia art. 53a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. ustawy – Prawo budowlane¹⁷¹ nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a ww. ustawy, w tym uproszczone postępowanie legalizacyjne, w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, wszczyna się z urzędu (wyrok z 7 lutego 2023 r., II OSK 2827/21).

Zawarcie bezterminowej umowy najmu na miejsca postojowe jest wystarczające do stwierdzenia, że inwestor zapewnił wymaganą ilość miejsc postojowych i projekt budowlany spełnia wymogi z art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego w zw. z § 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁷² (wyrok z 8 marca 2023 r., II OSK 661/20).

3.1.2. W kwestii regulacji zawartych w art. 29 Prawa budowlanego określających przypadki budowy i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę NSA przypominał, że art. 29 ust. 2 pkt 15 ww. ustawy ma charakter wyjątku od ogólnej zasady, że realizacja obiektu budowlanego wymaga pozwolenia na budowę. W świetle reguł interpretacyjnych nie można wyjątków interpretować w drodze wykładni rozszerzającej. Dopuszczalna jest jedynie ścisła bądź zawężająca wykładnia wskazanych przepisów. W ocenie NSA zmiana parametrów bazy telefonii komórkowej, stanowiącej całość techniczno-użytkową, nie może być zaliczana do instalowania urządzeń, o jakim mowa w art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy – Prawo

¹⁷⁰ W tym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA z 2023 r.

¹⁷¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

¹⁷² Dz.U. z 2019 r. poz. 1065.

budowlane. Wykonanie dodatkowych anten sektorowych i modułów nadawczo-odbiorczych oraz innych urządzeń zmieniło jej charakterystyczne parametry (w tym wypadku nadawanie sygnału telefonii komórkowej), w związku z powyższym przedmiotowy obiekt budowlany należało zakwalifikować jako budowlę, o której mowa w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, gdyż nie jest to ani budynek, ani obiekt małej architektury. Przepis art. 29 ust. 2 pkt. 15 (jak też art. 30 ust. 1 pkt 3b) Prawa budowlanego stanowiący, że pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, na obiektach budowlanych, może mieć zastosowanie w przypadku instalowania pojedynczych urządzeń na obiektach budowlanych, a nie budowy (rozbudowy, przebudowy) takiego zamierzenia budowlanego, jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej. Nie może być tym samym interpretowany z pominięciem okoliczności, czy wykonana instalacja stanowi rozbudowę już istniejącej stacji bazowej (wyrok z 18 kwietnia 2023 r., II OSK 962/20).

Do urządzeń budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego, jeżeli są objęte pozwoleniem na budowę drogi, należy zaliczyć ekrany akustyczne. Natomiast jeżeli mają być ustawiane przy drodze po jej zbudowaniu i nie były objęte pozwoleniem na budowę, wymagają pozwolenia na budowę, tak jak wszystkie inne obiekty budowlane i roboty budowlane niewymienione w art. 29 ww. ustawy (wyrok z 20 kwietnia 2023 r., II OSK 1348/20).

3.1.3. Postępowanie uzgodnieniowe, o którym mowa w art. 39 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego, dotyczy obiektu, który został ujęty w gminnej ewidencji zabytków. Jednakże w postępowaniu uzgodnieniowym nie jest możliwe skuteczne zakwestionowanie legalności samego zarządzenia w sprawie założenia ewidencji zabytków i umieszczenia danego obiektu w tej ewidencji. Organ konserwatorski nie ma bowiem kompetencji do uchylenia takiego zarządzenia w części czy w całości. Również sąd administracyjny, dokonując oceny legalności postanowienia o odmowie uzgodnienia, nie jest władny do oceny legalności aktu o utworzeniu gminnej ewidencji zabytków, który podlega odrębnemu zaskarżeniu, w szczególności badania od strony formalnej prawidłowości założenia karty adresowej (wyrok z 25 maja 2023 r., II OSK 1819/20).

3.2. Sprawy z zakresu ludności (symbol 605)

W tej kategorii przeważały sprawy z zakresu obowiązku meldunkowego.

3.2.1. W orzecznictwie respektowano dotychczasowe poglądy w zakresie np. przesłanek opuszczenia miejsca stałego zamieszkania związane z dobrowolnością oraz trwałością (por. wyroki z: 5 kwietnia 2023 r., II OSK 1109/20; 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1283/20; 16 maja 2023 r., II OSK 387/22 i 5 czerwca 2023 r., II OSK 527/22), czy też pogląd wyrażany jednoznacznie w orzecznictwie sądów administracyjnych, że ewidencja ludności ma charakter jedynie rejestracyjny, a jej celem jest odzwierciedlenie rzeczywistego stanu – faktycznego miejsca pobytu oznaczonej osoby (por. wyrok z 18 maja 2023 r., II OSK 400/22).

W sprawach dotyczących aktów stanu cywilnego NSA postanowieniem z 8 listopada 2023 r., akt II OSK 216/21, skierował do TSUE pytanie prejudycjalne¹⁷³.

3.2.2. Zmiana imienia i nazwiska

Ważne powody w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska¹⁷⁴, będące przesłanką do zmiany nazwiska małoletniego dziecka, sta-

¹⁷³ *Petitum* postanowienia zamieszczono w części drugiej *Informacji* w rozdziale dotyczącym stosowania prawa UE.

¹⁷⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 10 ze zm.

nowią: utożsamianie się dziecka wychowywanego wyłącznie przez matkę z jej rodziną, dobro dziecka, silne więzi z rodzicem sprawującym opiekę oraz niejako skompromitowanie nazwiska ojca w związku z jego przeszłością kryminalną, a tym samym ochrona dziecka przed infamią z uwagi na przeszłość kryminalną ojca (wyrok z 27 września 2023 r., II OSK 979/22). Przesłanki wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie imienia i nazwiska nie stanowią katalogu zamkniętego, co oznacza, że zmiany imienia lub nazwiska można dokonać także z innego ważnego powodu, który nie mieści się w katalogu przesłanek *ex lege* uznanych za ważne. Jednak to do organu rozpoznającego sprawę należy ocena, czy żądanie zmiany imienia mieści się w zakresie przesłanki ważnych powodów. Ważne powody kwalifikowane jest w orzecznictwie sądowym do pojęć nieoznaczonych, a nawet do przyjęcia konstrukcji uznania administracyjnego (wyrok z 15 listopada 2023 r., II OSK 439/21).

3.2.3. W sprawach dotyczących obywatelstwa podtrzymano stanowisko, że nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa następuje wówczas, gdy w dacie urodzenia obywatelstwo to posiadało przynajmniej jedno z rodziców wnioskodawcy (por. wyrok z 22 listopada 2023 r., II OSK 510/21). Podzielono również dotychczasowy pogląd, że stosownie do art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego¹⁷⁵ utrata obywatelstwa polskiego następowała przez przyjęcie urzędu publicznego lub wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym bez zgody właściwego wojewody (Komisarza Rządu m. st. Warszawy), wyrażonej, w przypadkach zamiaru wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym, w porozumieniu z właściwym dowódcą okręgu korpusu (por. wyrok z 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1272/20).

Wydanie decyzji o odmowie potwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego nie świadczy w każdym przypadku, że w chwili śmierci osoby objętej wnioskiem posiadała ona obywatelstwo polskie, a więc że z pewnością nigdy go nie utraciła. Świadczy natomiast o tym, że w postępowaniu wszczętym wnioskiem o potwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego nie wykazano, że obywatelstwo zostało utracone (wyrok z 10 maja 2023 r., II OSK 1281/22).

3.3. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem (symbol 607)

3.3.1. W sprawach rozpoznawanych w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹⁷⁶ w części spraw kontynuowano dotychczasową linię orzecniczą, podtrzymując m. in. pogląd, że oceniając w danej sprawie zaistnienie przesłanek, o których mowa w art. 7 ust. 2 dekretu, jego przepisy należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca tego aktu w całym systemie prawa, a także, że budownictwo wielomieszkaniowe nie mogło być w latach 50. ubiegłego wieku, z uwagi na istniejący w Polsce ustrój społeczno-polityczny, a także ze względu na rozmiar i koszt takiego przedsięwzięcia, prowadzone przez osoby prywatne. Podkreślano również, że pojęcie „korzystania”, zawarte w art. 7 ust. 2 dekretu, musi dotyczyć jedynie podmiotu na rzecz którego prawo własności czasowej miało być ustanowione (wyroki z: 26 stycznia 2023 r., I OSK 1181/21 i 18 maja 2023 r., I OSK 1213/22).

W postępowaniach związanych z problematyką dekretu warszawskiego odnoszono się do kwestii interesu prawnego podmiotów, które w tego rodzaju postępowaniach uczestniczyły. Dotyczyło to głównie spraw, w których składy orzekające, nawiązując do treści uchwały NSA z 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, przyjmowały, że skutki umowy o sprzedaży roszczeń

¹⁷⁵ Dz.U. Nr 7, poz. 44 ze zm.

¹⁷⁶ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret.

„dekretowych”, rozumianej jako czynność prawna dokonana przez podmioty prawa cywilnego, samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego. Dla uzyskania bowiem przymiotu strony postępowania administracyjnego, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest zaistnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem podjęcia czynności cywilnej skutek w postaci przypisania stronom takiego działania interesu prawnego w sferze prawnoadministracyjnej (wyroki z: 7 lutego 2023 r., I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21 i I OSK 1180/21 oraz 14 lutego 2023 r., I OSK 319/20).

Pojawiła się także kwestia interesu prawnego m. st. Warszawy w postępowaniach o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. W wyroku z 6 lipca 2023 r., I OSK 1025/20, skład orzekający przyjął, że w przypadku, gdy przedmiotem kontroli w takim postępowaniu jest decyzja „dekretowa”, ustanawiająca na gruncie będącym własnością m. st. Warszawy prawo użytkowania wieczystego, to m. st. Warszawa ma interes prawny w postępowaniu o stwierdzenie nieważności takiej decyzji, gdyż w postępowaniu nadzorczym nie orzekał Prezydent m. st. Warszawy. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest zaś postępowaniem odrębnym od postępowania zwykłego i wprawdzie oba te postępowania są ze sobą niewątpliwie powiązane, to mogą się one różnić pod względem składu osób występujących w nich w charakterze stron. Analogiczny pogląd został także wyrażony w wyroku z 10 maja 2023 r., I OSK 966/22.

3.3.2. Orzekając na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷⁷, uznano, że terminy określone w zdaniu drugim art. 214b ust. 2 u.g.n. mają charakter materialnoprawny i nie mogą ulec przedłużeniu. Ich wyekspirowanie łączy się zatem z wygaśnięciem roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, co obliuguje organ do wydania decyzji o umorzeniu postępowania (wyroki z: 17 stycznia 23 r., I OSK 2774/19 i I OSK 2775/19; 5 maja 2023 r., I OSK 934/22). Natomiast spełnienie którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 214a u.g.n. uprawnia organ do odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu „warszawskiego” lub jego spadkobierców bez badania przesłanek określonych w art. 7 ust. 2 dekretu (wyrok z 13 kwietnia 2023 r., I OSK 640/22).

Przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. należy rozumieć ściśle. Brak jest podstaw do konstruowania takiej definicji tego przepisu, która obejmowałaby swoim zakresem sytuacje domniemane, a w których doszłoby do utraty prawa własności gruntu „warszawskiego” na podstawie dekretu z 1945 r. i faktycznego pozbawienia przed dniem 5 kwietnia 1958 r. byłego jego właściciela władztwa faktycznego nad gruntem a następnie w pewnym zakresie władztwo to były właściciel miałby odzyskać – także jeszcze przed dniem 5 kwietnia 1958 r. – po czym ponownie władztwo to tracił (wyroki z: 23 stycznia 2023 r., I OSK 2729/19 i 24 października 2023 r. I OSK 2726/20). Orzekając na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa¹⁷⁸, w wyroku z 18 października 2023 r., I OSK 2038/21, NSA wyjaśnił, że art. 16 ust. 3 ww. ustawy jedynie daje możliwość Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich dokonywania zawiadomień w trybie ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, tym samym tryb ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. W postępowaniu przed Komisją nie została wyłączona możliwość stosowania ogólnych zasad dotyczących doręczeń z kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁷⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 121; dalej: u.g.n.

¹⁷⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2267 ze zm.

W zależności od okoliczności danej sprawy Komisja może wybrać określony tryb komunikowania się ze stronami, jednak decydując się na określoną formę takiej komunikacji, Komisja winna konsekwentnie ją stosować względem każdej ze stron, a nie tylko w stosunku do niektórych z nich, wybranych arbitralnie.

3.3.3. Wykładnia art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷⁹ w odniesieniu do daty 1 września 1939 r. nie budzi już kontrowersji. Składy orzekające jednolicie przyjmowały, że prawo do rekompensaty przysługuje osobie będącej właścicielem mienia na dzień opuszczania byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Następstwem tego, przysługuje ono spadkobiercom osoby, która była właścicielem mienia w 1939 r. i zmarła w trakcie II Wojny Światowej (wyroki z: 20 stycznia 2023 r., I OSK 747/21; 19 kwietnia 2023 r., I OSK 793/22 i 22 listopada 2023 r., I OSK 1429/20).

Podzielono również, wcześniej sporny w orzecznictwie pogląd, że posiadanie co najmniej jednego, dodatkowego miejsca zamieszkania w byłym terytorium RP, w rozumieniu co najmniej jednej z (wymienionej w ustawie) przedwojennej regulacji prawnej, definiującej zagadnienie miejsca zamieszkania, przesądza o spełnieniu przesłanki domicylowej z art. 2 pkt 1 ustawy (wyrok z 13 lipca 2023 r., I OSK 255/20).

3.3.4. Liczną grupę stanowiły sprawy z wniosku PKP o nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu na podstawie art. 34 i art. 35 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁸⁰. We wszystkich orzeczeniach konsekwentnie podkreślano konieczność wykazania przez PKP przesłanki posiadania gruntu (przykładowo wyroki z: 14 września 2023 r., I OSK 193/22; 28 września 2023 r., I OSK 1065/22; 7 listopada 2023 r., I OSK 1686/22; 8 listopada 2023 r., I OSK 1613/22, 29 marca 2023 r., I OSK 360/22).

3.3.5. Nabycie prawa użytkowania nieruchomości na podstawie art. 75 ust. 6 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁸¹ może dotyczyć tylko nieruchomości Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane i w związku z tym nadal pozostają w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Niewskazanie w powyższym przepisie zastrzeżenia, że nabywane prawo nie może naruszać praw osób trzecich, nie oznacza, że takowe nie zostało normatywnie ujęte (wyroki z 24 kwietnia 2023 r., I OSK 715/22 i 15 grudnia 2023 r., I OSK 1839/22).

3.3.6. W kategorii spraw dotyczących podziału nieruchomości respektowano linię orzeczniczą, zgodnie z którą sąsiedzi nieruchomości podlegającej podziałowi nie mający do niej żadnego tytułu prawnorzeczowego, nie mogą zostać uznani za stronę postępowania podziałowego (art. 97 ust. 1 u.g.n.) jako niemający interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. (wyrok z 24 stycznia 2023 r., I OSK 2719/19). Skuteczne nabycie przez kolejne osoby własności podzielonych działek powoduje, że brak jest możliwości odwrócenia skutków prawnych decyzji podziałowej i powrotu do sytuacji, w której przedmiotowe nieruchomości stanowiły jedną nieruchomość (wyrok z 11 stycznia 2023 r., I OSK 2637/19).

3.3.7. W kwestii ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej NSA podkreślił, że sąd pierwszej instancji, rozpoznając skargę na decyzję, która wydana została w oparciu o dowód, jakim jest operat szacunkowy, zobowiązany jest również objąć kontrolą przedłożony operat i nie

¹⁷⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418 oraz Dz.U. z 2014 r. poz. 1090 i Dz.U. z 2016 r. poz. 2042; dalej: ustawa zabużańska.

¹⁸⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 146.

¹⁸¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2176 ze zm.

chodzi tu o wiadomości specjalne, których wymaga się od biegłych, ale przepisy materialnoprawne regulujące zasady wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, a więc zgodność operatu z obowiązującym prawem. Z rozwiązania zawartego w art. 157 ust. 1 u.g.n. nie wynika wyłączenie organu administracji z uprawnienia do dokonywania oceny wartości dowodowej operatu szacunkowego na podstawie art. 80 k.p.a., a tym bardziej uprawnienie sądu administracyjnego (wyrok z 9 maja 2023 r., I OSK 920/22).

3.3.8. Na podstawie art. 8 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁸² zwolnienie z opłaty przekształceniowej dotyczy tylko osób fizycznych lub ich spadkobierców, w przypadku gdy wniosły jednorazowe opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Tym samym ze zwolnienia z ponoszenia opłat przekształceniowych nie mogą skorzystać te osoby fizyczne, które same nie spełniły przesłanki przedmiotowej, natomiast w drodze obrotu cywilnoprawnego nabyły prawo użytkowania wieczystego od osoby fizycznej, która spełniała te przesłanki (wyrok z 8 listopada 2023 r., I OSK 1622/22).

Użyty w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁸³ zwrot „postępowania, o których mowa w ust. 1” należy odnieść nie do wszystkich postępowań w sprawie aktualizacji opłaty rocznej wszczętych po 5 października 2018 r., a jedynie do tych, w których nie doszło do skutecznego doręczenia wypowiedzenia tej opłaty wszystkim współużytkownikom wieczystym nieruchomości przed 1 stycznia 2019 r. (wyroki z 12 lipca 2023 r., I OSK 239/23 i 23 września 2023 r., I OSK 633/23). NSA uznał także, że z art. 4 ust. 1 ww. ustawy zmieniającej wynika, że w sprawach, w których nie doszło do skutecznego wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 2019 r. wszystkim zobowiązanym, wysokość opłaty za przekształcenie ma być równa wysokości dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste bez uwzględnienia jej aktualizacji, ze względu na bezprzedmiotowość tej aktualizacji po dniu 1 stycznia 2019 r. (wyrok z 20 listopada 2023 r., I OSK 624/23).

W sprawach dotyczących zwrotu bonifikaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości NSA stwierdził, że posiadanie nieruchomości i zarejestrowanie działalności gospodarczej pod tym adresem przez przedsiębiorcę nie jest wystarczające do stwierdzenia obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty. Konieczne jest jeszcze ustalenie bezpośredniego lub pośredniego związku z działalnością gospodarczą prowadzoną przez właściciela nieruchomości (wyrok z 12 kwietnia 2023 r., I OSK 414/22). Dla oceny, czy nieruchomość jest wykorzystywana na inne cele niż te, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty, kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy przedmiotowa nieruchomość wchodzi w skład przedsiębiorstwa strony (wyrok z 23 czerwca 2023 r., I OSK 1345/22).

3.3.9. Nieruchomości rolnej – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹⁸⁴ – nie stanowi grunt, który jest położony na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Jeżeli dla danego terenu nie uchwalono planu zagospodarowania przestrzennego, decydujące znaczenie ma przeznaczenie nierucho-

¹⁸² Dz.U. z 2020 r. poz. 139.

¹⁸³ Dz.U. z 2019 r. poz. 270.

¹⁸⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.

mości określone w ewidencji gruntów i budynków. Aktualny zamiar wykorzystania nieruchomości do produkcji rolnej nie może mieć znaczenia prawnego dla spełnienia przesłanki przedmiotowej. Istotne jest bowiem przeznaczenie lub możliwość wykorzystania gruntów na datę wejścia w życie ustawy, tj. na dzień 13 lipca 2005 r. (wyrok z 5 lipca 2023 r., I OSK 180/20).

Wskazany w art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸⁵ termin 31 marca każdego kolejnego roku stanowi termin zapłaty opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, decydujący w kwestii określenia daty wymagalności roszczenia właściciela z tego tytułu. Wskazanie, że właściwy organ, na wniosek użytkownika wieczystego złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, może ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego, nie zmienia cywilnego charakteru prawnego powyższej opłaty i nie kreuje sprawy administracyjnej w zakresie ustalenia innego terminu zapłaty niż dzień 31 marca (wyrok z 19 kwietnia 2023 r., I OSK 583/22). Natomiast w sytuacji gdy nieruchomość sąsiadująca z nieruchomością zbywaną, mającą podlegać zbyciu w trybie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n., jest przedmiotem współwłasności, to podmiotem legitymowanym do zaskarżenia na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zarządzenia w przedmiocie sprzedaży w drodze przetargu ustnego ograniczonego nieruchomości, wydane na podstawie powołanego przepisu u.g.n., są wszyscy współwłaściciele tej nieruchomości działający wspólnie, a nie poszczególni, indywidualni współwłaściciele niezależnie od wielkości udziałów w tej nieruchomości (postanowienie z 10 lutego 2023 r., I OSK 64/23).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej (symbol 609)

Wody opadowe i roztopowe są ściekami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁸⁶ jedynie wówczas, gdy stanowią mieszaninę ze ściekami bytowymi odprowadzanymi urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych. Z treści art. 20 ust. 1 u.z.z.w. wynika jednoznacznie, że przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne zostało umocowane wyłącznie do określenia taryfy, a więc cen i stawek za świadczone usługi. A zatem rada gminy jest wyłącznie uprawniona do ustalenia sposobu określania ceny za usługę polegającą na odprowadzaniu ścieków komunalnych, w skład których wchodzi wody opadowe i roztopowe, których ilości nie da się określić przez wykorzystanie urządzeń pomiarowych (wyrok z 9 lutego 2023 r., III OSK 6815/21).

Przeprowadzenie postępowania w oparciu o art. 234 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁸⁷ wymaga ustalenia przez organ, czy właściciel nieruchomości dokonał zmiany stosunków wodnych na swoim gruncie i czy zmiany te spowodowały szkodę na sąsiednich gruntach, przy czym pomiędzy zmianą stanu wody na gruncie a szkodliwym oddziaływaniem musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy. Szkodliwe oddziaływanie zmiany stosunków wodnych na grunty sąsiednie może być bowiem procesem długotrwałym, wymagającym obserwacji, niejednokrotnie niedającym się stwierdzić w czasie jednorazowych, sporadycznych oględzin. Ocena zmiany stosunków wodnych na gruncie wymaga zatem wiadomości specjalnych i odpowiedniej wiedzy z zakresu hydrologii, gospodarki wodnej, melioracji wodnych, postępowania wodnoprawnych oraz przeprowadzenia odpowiednich analiz,

¹⁸⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.; dalej: jako u.g.n.

¹⁸⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 2028; dalej: u.z.z.w.

¹⁸⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.

badania, pomiarów lub obliczeń, tak więc wykonanie takiej oceny nie jest możliwe na podstawie wyłącznie wrażeń wzrokowych. Tym samym nieprzeprowadzenie w takim postępowaniu administracyjnym dowodu z opinii biegłego powoduje, że postępowanie wyjaśniające zostaje przeprowadzone w sposób wadliwy (wyrok z 10 października 2023 r., III OSK 764/22).

3.5. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia (symbol 610)

3.5.1. Postępowanie komunalizacyjne nie dotyczy interesu prawnego ani użytkownika, ani najemcy, ani też użytkownika wieczystego nieruchomości objętej wnioskiem komunalizacyjnym. Nie dotyczy też innego podmiotu posiadającego to mienie bez tytułu prawnego. Specyfika i konstrukcja postępowania komunalizacyjnego ogranicza zatem krąg stron oraz zakres chronionego interesu prawnego jedynie do gmin, nabywających mienie z mocy prawa oraz Skarbu Państwa – jako przekazującego to mienie a także tych podmiotów, którym w dniu 27 maja 1990 r. przysługiwało do powyższego mienia prawo własności i które dysponują wiążącym prawnie dokumentem potwierdzającym istnienie tego prawa (wyrok z 16 lutego 2023 r., I OSK 148/23).

Komunalizacji podlegać może tylko mienie, które w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁸⁸ stanowiło składnik mienia ogólnonarodowego. Z dniem przejścia nieruchomości rolnej do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na zasadach ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁸⁹ wojewoda traci uprawnienie do rozporządzania tą nieruchomością na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. (wyrok z 20 kwietnia 2023 r., I OSK 694/22).

Powołując się na uchwały NSA o sygn. akt I OPS 2/16 i I OPS 5/17, przesądzające o jednolitym stosowaniu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nieobowiązującego przepisu art. 38 ust. 2 u.g.n., dochodzi do wyłączenia jednej z podstawowych norm – zasad administracyjnego postępowania wyjaśniającego, o której mowa w art. 75 § 1 k.p.a. Dokumenty przedstawiane przez strony mogą być dowodami wyłącznie na to, co zostało w nich urzędowo zaświadczone i dlatego dopóki z treści aktu prawnego nie będzie wynikało, że podmiot nabywa mienie w zarząd, to nie można skutecznie prawnie twierdzić istnienia takiego zarządu (wyrok z 27 czerwca 2023 r., I OSK 523/20).

3.5.2. Oceniając legalność wydania decyzji w ramach uznania administracyjnego, NSA stwierdził, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes publiczny chodzi i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny, muszą zawsze podlegać wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej (wyroki: I OSK 2993/19, I OSK 320/20, I OSK 199/20, I OSK 1432/20, I OSK 2888/20, I OSK 1172/21, I OSK 1366/21, I OSK 2403/20, I OSK 2634/20, I OSK 624/20, I OSK 1403/20, I OSK 1873/20).

Niezależnie od trybu komunalizacji dokonanej na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. nabyciu przez gminę zarówno na podstawie art. 5 ust. 1–2, art. 5 ust. 3, jak i art. 5 ust. 4, mogą podlegać jedynie te nieruchomości, które w dniu 27 maja 1990 r. stanowiły mienie Skarbu Państwa. W trybie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., w którym wydana została

¹⁸⁸ Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191.

¹⁸⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2329.

zaskarżona w tej sprawie decyzja, nie może zostać przekazane gminie mienie, które nie było ogólnonarodowe (państwowe), w szczególności nie może zostać przekazane mienie stanowiące własność osób fizycznych i to niezależnie od tego, czy mienie to pozostawało związane z realizacją zadań gminy. Brak wiedzy organu komunalizacyjnego o rzeczywistym stanie prawnym nieruchomości w dniu podejmowania decyzji w trybie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. i oparcie rozstrzygnięcia na treści wpisów w księdze wieczystej pozostaje bez wpływu na formułowaną w postępowaniu nieważnościowym ocenę legalności tej decyzji (wyrok z 11 lipca 2023 r., I OSK 68/22).

3.5.3. Wywodzenie z art. 23 ust. 1e u.g.n. przez wojewodę interesu prawnego uprawniającego go do występowania w postępowaniu w charakterze strony (reprezentanta Skarbu Państwa), przy jednoczesnym pozbawieniu tego prawa prezydenta miasta na prawach powiatu, w sytuacji gdy wojewoda wydawał jako organ administracji publicznej rozstrzygnięcie w sprawie, musi budzić istotne wątpliwości systemowe z uwagi na łączenie funkcji organu i jednocześnie strony. Przepis art. 23 ust. 1e u.g.n. ma charakter wyjątku, a zatem może być stosowany wyłącznie w okolicznościach niebudzących wątpliwości. Ustawodawca, rozwiązując jeden z możliwych konfliktów, nie może wyznaczyć w konkretnym postępowaniu administracyjnym danemu organowi roli organu administracji publicznej (*imperium*) i jednocześnie nadać mu statusu przedstawiciela strony postępowania (*dominium*), wywołując tym samym kolejny konflikt naruszający prawo strony do rzetelnego rozpoznania sprawy w postępowaniu administracyjnym (wyrok z 19 października 2023 r., I OSK 1508/22).

3.5.4. Rozpoznając sprawy z zakresu nabycia mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego, NSA stwierdził, że zastosowanie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną powoduje odebranie prawa własności nieruchomości lub jej części z mocy samego prawa, dlatego spełnienie przesłanek określonych w tym przepisie, które warunkują jego zastosowanie, nie może pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości, dlatego musi być wyczerpująco wyjaśnione i udokumentowane za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych, o których mowa w art. 75 § 1 k.p.a. (wyrok z 20 stycznia 2023 r., I OSK 2777/19 oraz podobnie w wyrokach z: 3 lutego 2023 r., I OSK 2566/19; 28 lutego 2023 r., I OSK 16/22; 24 marca 2023 r., I OSK 240/22 oraz I OSK 105/22; 5 maja 2023 r., I OSK 916/22; 19 października 2023 r., I OSK 1452/22; 5 grudnia 2023 r., I OSK 1859/22).

3.6. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii (symbol 612)

3.6.1. Ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, zgodnie z art. 20 ust. 3a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁹⁰, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁹¹. Tym samym przepisy ustawy o lasach stanowią *lex specialis* w odniesieniu do przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a to oznacza, że w przypadku gdy zawarte w ewidencji gruntów i budynków informacje dotyczą lasów, wszelkie zmiany w ewidencji mogą być dokonywane z uwzględnieniem przepisów ustawy o lasach. Jeśli sporne działki, zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, są lasem, a w sprawie nie wydano decyzji o zmianie lasu na użytek rolny w trybie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, to brak podstaw do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów odnośnie do użytku gruntowego (wyrok z 9 maja 2023 r., I OSK 959/22).

¹⁹⁰ Dz.U. z 1989 r. Nr 30, poz. 163; dalej: p.g.k.

¹⁹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.

3.6.2. Z ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹⁹² wynika, że sprawa wpisu z urzędu do ewidencji wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej ustalonego w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy musi poprzedzać możliwość dokonania zmian w ewidencji w związku z ich zgłoszeniem przez zarząd spółki na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy, albowiem nie jest możliwe dokonanie zmian w ewidencji w sytuacji, gdy organ uprzednio nie wykonał obowiązku wpisu z urzędu do ewidencji wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej ustalonego w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy (wyrok z 12 maja 2023 r., I OSK 1172/22).

3.6.3. Schemat działania organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wskazany w art. 12b ust. 6–8 p.g.k. rodzi przeświadczenie o konieczności współdziałania wyspecjalizowanego organu administracji i wykonawcy prac geodezyjnych lub kartograficznych, a więc podmiotu posiadającego także wiadomości specjalne, tak aby niewadliwa dokumentacja mogła być przyjęta do zasobu. Istotnym elementem tego współdziałania jest przede wszystkim umożliwienie wykonawcy prac wyeliminowania wad z przedłożonej dokumentacji. Cel ten powinien być osiągnięty z jednej strony poprzez dokonanie przez organ precyzyjnej weryfikacji zgłoszonych do zasobu zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych, a z drugiej strony poprzez zapewnienie wykonawcy tych prac możliwości nie tylko ustosunkowania się do wskazanych przez organ geodezyjny nieprawidłowości oraz ich usunięcia. Treść protokołu weryfikacji ma dla wykonawcy prac przede wszystkim charakter gwarancyjny, bowiem tylko w zakresie dostrzeżonych przez organ nieprawidłowości, uzewnętrzniionych w protokole, wykonawca robót geodezyjnych lub kartograficznych ma prawo ustosunkować się do wyników weryfikacji. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że nie jest możliwe wydanie przez organy decyzji odmawiającej przyjęcia do zasobu zgłoszonych prac z powołaniem się na okoliczności, które nie były podniesione w protokole z przeprowadzonej weryfikacji (wyrok z 1 września 2023 r., I OSK 342/22).

3.7. Sprawy z zakresu ochrony środowiska (symbol 613)

W tej kategorii dominowały sprawy związane z ustaleniem środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia w kwestii tzw. wariantowania przedsięwzięć w toku oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która zasady poprzedza wydanie decyzji środowiskowej.

3.7.1. W art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹³ wskazano na obowiązek zamieszczenia w raporcie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, a także racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, wraz z uzasadnieniem ich wyboru, co oznacza, że w raporcie należy przedstawić trzy warianty realizacji przedsięwzięcia, przy czym opisy tych wariantów muszą zawierać szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, a także uzasadnienie ich wyboru. Przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej został zmieniony przez

¹⁹² Dz.U. z 2020 r. poz. 2052.

¹⁹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.; dalej: ustawa środowiskowa.

art. 1 pkt 11 lit. a/ tiret drugie ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁴. Od 16 października 2023 r. ustawodawca zastrzegł, że racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym (wyrok z 1 grudnia 2023 r., III OSK 962/23).

Odnosząc się do wzajemnych relacji dodanego do art. 86f ustawy środowiskowej z art. 61 § 3 p.p.s.a., wskazano, że art. 86f ww. ustawy jest przepisem szczególnym względem art. 61 § 3 p.p.s.a. Wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dopuszczalne z mocy art. 86f ust. 1 ustawy środowiskowej, możliwe przed zakończeniem dalszego etapu procesu inwestycyjnego – przed wydaniem jednej z decyzji z art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej (przy czym decyzja ta musi być ostateczna lub objęta rygorem natychmiastowej wykonalności). W odmiennym przypadku wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wywołuje żadnych skutków, ponieważ realizacja przedsięwzięcia odbywa się na podstawie innej decyzji. Jeśli przed rozpoznaniem przez sąd administracyjny wniosku o wstrzymanie wykonania dojdzie do wydania wykonalnej decyzji z art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej, to strony powinny domagać się ochrony tymczasowej już w postępowaniu dotyczącym kontroli legalności, tzw. zezwolenia na inwestycję. Po nowelizacji art. 86f ustawy środowiskowej (od 16 września 2023 r.) z nowego brzmienia art. 86f ust. 8 jednoznacznie wynika, że wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wstrzymuje wykonania ostatecznego zezwolenia na inwestycję. Przy czym do ustawy tej dodano jednocześnie art. 86f ust. 2a, który stanowi, że sąd może wstrzymać wykonanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w art. 86f ust. 1, nastąpią w konsekwencji określonego w skardze naruszenia prawa lub interesu prawnego (postanowienie z 18 lipca 2023 r., III OZ 331/23). Przepis ten nie oznacza, że na etapie rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania tego rodzaju decyzji sąd administracyjny dokonuje oceny zasadności zarzutów podnoszonych w skardze lub kontroli legalności zaskarżonej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lecz oznacza, że norma z art. 86g ust. 2a ustawy środowiskowej ogranicza możliwość uwzględnienia wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tylko do przypadków, w których przesłanki wstrzymania wykonania decyzji zostają spełnione w odniesieniu do prawa lub interesu prawnego skarżącego składającego wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej. Nie chodzi tu zatem o szeroko rozumiane następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję, a więc wszelkie następstwa dla środowiska, ale tylko następstwa będące skutkiem potencjalnego naruszenia prawa lub interesu prawnego skarżącego (postanowienie z 28 listopada 2023 r. III OSK 2504/23). Nieostateczna decyzja środowiskowa nie podlega egzekucji administracyjnej, co nie oznacza, że nie można takiej decyzji nadać rygoru natychmiastowej wykonalności. W odniesieniu do takiej decyzji można mówić o możliwości jej wykonania w szerokim znaczeniu, co należy utożsamiać z mocą prawną pozwalającą na wywoływanie wszystkich skutków związanych z jej pozostawianiem w obrocie prawnym i wywoływaniem skutków prawnych (wyrok z 24 stycznia 2023 r., III OSK 1970/21).

¹⁹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1890.

3.7.2. Przepis art. 115 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁹⁵ jednoznacznie stanowi, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściwe organy dokonują oceny, do jakiego rodzaju terenu należą analizowane tereny na podstawie ich faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania, a nie na podstawie postanowień studium. Ustawodawca nie przewidział przypadku, w którym studium byłoby podstawą oceny, do jakiego rodzaju terenów należy analizowany teren w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (wyrok z 14 listopada 2023 r., III OSK 2919/21).

3.7.3. Wynikający z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁹⁶ bezwzględny obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, którego zaniechanie skutkuje wydaniem decyzji administracyjnej, ma charakter publicznoprawny i stanowi realizację zasady bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska wynikającej z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Obowiązku tego nie można zbyć lub przenieść w drodze czynności cywilnoprawnej (wyrok z 11 lipca 2023 r., III OSK 6649/21). Wskazanie pośrednika jako odbiorcy odpadów nie stanowi braku w rozumieniu art. 4 pkt 2 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów¹⁹⁷, skutkującego pozostawieniem bez rozpoznania zgłoszenia w sprawie wydania zezwolenia na transgraniczne przemieszczanie odpadów (wyrok z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2950/21).

3.4.4. Przedmiotem rozstrzygnięć NSA były również kwestie prawne regulowane przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁹⁸. W wyrokach z 2 lutego 2023 r., III OSK 5422/21 i III OSK 5423/21, przesądzono, że gmina ma obowiązek odbierania bioodpadów z miejsc ich wytwarzania, a jedynie dodatkowo może określić, że takie odpady nie są przyjmowane w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Możliwość nieprzyjmowania takich odpadów w PSZOK istnieje tylko wówczas, gdy w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zapewnione ich odbieranie z miejsc wytworzenia w całości. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie upoważnia rady gmin do wprowadzenia mechanizmu limitującego odbiór odpadów biodegradowalnych (w tym bioodpadów) z jednoczesnym dopuszczeniem ich nieodpłatnego przyjmowania w PSZOK. Ograniczenia ilości w odbiorze odpadów wynikają z art. 6r ust. 3a tej ustawy i mogą dotyczyć jedynie wymienionych w tym przepisie rodzajów odpadów, do których bioodpady nie należą.

3.8. Sprawy z zakresu edukacji (symbol 614)

3.8.1. W art. 18a ust. 11 zdanie 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki¹⁹⁹ wskazano, że na podstawie opinii komisji habilitacyjnej rada jednostki organizacyjnej, w terminie miesiąca, podejmuje uchwałę o nadaniu lub odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego. W pierwszym etapie rada powinna więc poddać pod głosowanie uchwały w swej treści odpowiadającej opinii komisji habilitacyjnej. Wynika to z art. 18a ust. 11 zdanie 2 ustawy, w treści którego ustawodawca wyraźnie wskazał, że rada na podstawie tej opinii podejmuje uchwałę

¹⁹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.

¹⁹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

¹⁹⁷ Dz.Urz. UE L. 2006.190.1

¹⁹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1469.

¹⁹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1789.

o nadaniu lub odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego, a także z całokształtu regulacji ustawowej odnoszącej się do komisji habilitacyjnej. Opinia ta musi być jednoznaczna, tzn. uchwała musi albo zawierać opinię w przedmiocie nadania stopnia doktora habilitowanego, albo zawierać opinię w sprawie odmowy nadania tego stopnia (wyrok z 29 listopada 2023 r., III OSK 2822/21).

Z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzenia czynności w przewodach doktorskim i habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego²⁰⁰ nie wynika, że każdy wniosek o wszczęcie przewodu doktorskiego złożony kierownikowi jednostki organizacyjnej wybranej do przeprowadzenia przewodu doktorskiego będzie skutkował wszczęciem tego przewodu. Właściwa jednostka lub organ uprawniony do wszczynania przewodu doktorskiego ma prawo ocenić, czy propozycja tematu i koncepcja rozprawy doktorskiej mogą być podstawą do przeprowadzenia takiego postępowania. Taka ocena wymaga wiedzy fachowej i nie jest oceniana przez sąd administracyjny (wyrok z 5 września 2023 r., III OSK 2512/21).

3.8.2. W wielu orzeczeniach podtrzymano dotychczasową linię orzecniczą zapadłą na gruncie art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁰¹, zgodnie z którym świadczenia wymienione w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 i art. 359 ust. 1 p.s.w.n. przysługują na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, jednak nie dłużej niż przez okres 6 lat. Ten sześcioletni okres został powiązany bezpośrednio z posiadaniem statusu studenta, a nie z okresem pobierania świadczenia stypendialnego – okres ten należy odnosić do okresu, w którym student spełnia przesłanki otrzymywania pomocy finansowej określonej w tej ustawie i jednocześnie jest beneficjentem takiej pomocy (np. wyrok z 23 maja 2023 r., III OSK 63/22).

Dokonując wykładni art. 285 ust. 1 ustawy z 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁰², NSA podniósł, że skoro ustawodawca w przepisie tym wskazał wprost, że doktorantom funkcjonującym poza nowo powstałą szkołą doktorską może być przyznane stypendium w wysokości nie mniejszej niż 60% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 151 ust. 1 tej ustawy, to minimalna wysokość stypendium dla tej grupy wnioskodawców każdorazowo wyniesie 60% wynagrodzenia zasadniczego asystenta, określonego kwotowo w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej (wyrok z 20 stycznia 2023 r., III OSK 1692/21).

3.8.2. Odkodowanie normy prawnej zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁰³ prowadzi do wniosku, że zakresem ustawowego upoważnienia jest obligatoryjne określenie warunków przyjmowania dzieci wraz z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Z preferencji przy ustalaniu warunków przyjmowania dzieci do żłobka korzystają osoby, które pochodzą z rodzin wielodzietnych lub są dziećmi z orzeczeniami o niepełnosprawności. O tym zaś, czy te preferencje będą wynikały np. z dodatkowej liczby punktów lub innych wa-

²⁰⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1586 ze zm.

²⁰¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 85; dalej: p.s.w.n.

²⁰² Dz.U. z 2018 r. poz. 1669.

²⁰³ Dz.U. z 2019 r. poz. 409 ze zm.

runków przyjmowania, decyduje rada gminy w statucie żłobka (wyrok z 12 grudnia 2023 r., III OSK 2987/21).

3.8.3. Pogląd, że opinia kuratora oświaty stanowi akt nadzoru nie narusza ani art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe²⁰⁴, ani też jej art. 89 ust. 5. Stanowi ona warunek wejścia w życie uchwały inicjującej likwidację szkoły publicznej. Jest to akt, o którym mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Okoliczność, że art. 171 Konstytucji RP nie wymienia kuratora oświaty jako organu nadzoru nad samorządem gminnym nie oznacza, że jedynie konstytucyjnie określone organy nadzoru posiadają kompetencje do władczego wkraczania w działalność samorządu. Takie uprawnienia posiadają także inne organy, a w tym także kuratorzy oświaty, o czym przesądza ww. art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego. Stroną zmierzającego do wydania przez kuratora oświaty postanowienia w przedmiocie wyrażenia opinii o zamiarze likwidacji szkoły takiego postępowania jest ta gmina, która zamierza zlikwidować daną szkołę (wyroki z: 7 listopada 2023 r., III OSK 2589/21 i 4 lipca 2023 r., III OSK 411/22). Podjęta na podstawie art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego uchwała jednostki samorządu terytorialnego o likwidacji szkoły nie jest aktem prawa miejscowego. Adresatami tej uchwały są dzieci uczęszczające do likwidowanej szkoły i ich rodzice. Uchwała o likwidacji podlega wykonaniu tylko jeden raz, a nie jak to jest właściwe dla aktów prawa miejscowego, wielokrotnie (wyrok z 11 lipca 2023 r., III OSK 1399/22).

3.8.7. Powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora na mocy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 30c Prawa oświatowego

Odesłanie zawarte w art. 30c ustawy – Prawo oświatowe daje właściwemu ministrowi uprawnienie, by w nadzwyczajnych okolicznościach zagrażających życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży wyłączył stosowanie niektórych przepisów ustawowych w odniesieniu do wszystkich lub niektórych jednostek systemu oświaty, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 30b ustawy, w szczególności w zakresie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego, oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, przeprowadzania egzaminów, organizacji roku szkolnego i organizacji pracy tych jednostek. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19²⁰⁵, wydane na podstawie ww. przepisu, było dopuszczalne i ma ono związek z zapewnieniem należytej organizacji jednostek oświaty. Okres wyłączenia stosowania powinien być skorelowany z przewidywanym czasem występowania „nadzwyczajnych okoliczności”. Takimi okolicznościami mogły być okoliczności zagrażające życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży (wyrok z 20 września 2023 r., III OSK 1810/22).

3.9. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (symbol 615)

3.9.1. Odnosząc się do relacji zachodzącej pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, NSA wskazał, że studium ma być z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobodnego planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu planów miejscowych (wyrok z 14 marca 2023 r., II OSK 2728/21). Studium określa kierunki zmian w przeznaczeniu

²⁰⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

²⁰⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 493.

terenów, a nie przeznaczenie terenów (wyrok z 9 lutego 2023 r., II OSK 333/20). Organ stanowiący gminy dokonuje w pierwszej kolejności autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego (wyrok z 23 lutego 2023 r., II OSK 556/20). O istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰⁶, warunkującym uwzględnienie skargi (art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰⁷) można mówić wówczas, gdy w planie miejscowym przyjęto przeznaczenie terenu całkowicie odmienne od wskazanego w studium (wyroki z 14 lutego 2023 r., II OSK 402/20 i 5 lipca 2023 r., II OSK 2628/20). Ustalenie przeznaczenia terenu w planie miejscowym zgodnie z funkcją określoną w studium w miejsce ustaleń zgodnych z funkcją podstawową powinno być uznane za wyjątkowe i szczegółowo umotywowane ważnym interesem publicznym (wyrok z 24 maja 2023 r., II OSK 1823/20). Podmioty, których nieruchomości są przeznaczone albo wykorzystywane na cele mieszkaniowe lub usługowe, muszą się liczyć z tym, że elementem rozwiązań komunikacyjnych będą również drogi wewnętrzne, utrzymywane przez ich właścicieli (użytkowników wieczystych), a nie wyłącznie sieć dróg publicznych (wyrok z 16 maja 2023 r., II OSK 320/22).

Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, czy trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pierwszą z przewidzianych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłanek oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest przesłanka materialnoprawna. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy. Są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu (wyrok z 13 czerwca 2023 r., II OSK 1956/20).

3.9.2. Nieuwzględnienie w treści decyzji o lokalizacji celu publicznego dla przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej ani w jej uzasadnieniu rodzaju anten (typ), mocy oraz danych technicznych anten, które będą zawieszone na maszcie, sprawia że decyzja ta została wydana, a następnie utrzymana w mocy przez organ odwoławczy, z pominięciem kluczowych elementów treści dla tego rodzaju aktu. Brak tych elementów może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (wyrok z 8 marca 2023 r., II OSK 2733/19).

3.9.3. W sytuacji gdy skutek wydania pozwolenia na budowę podlegają wygaśnięciu inne wydane decyzje o warunkach zabudowy, to wydanie nowej decyzji o warunkach zabudowy dla terenu objętego pozwoleniem na budowę jest możliwe pod warunkiem rezygnacji inwestora z realizacji określonych robót budowlanych, bądź decyzja o pozwoleniu na budowę zostanie zmieniona lub usunięta z obrotu prawnego (wyrok z 12 stycznia 2023 r., II OSK 30/20). Przepis art. 63 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie wprowadza zakazu ustalania warunków zabudowy nawet w przypadku, gdy dany obiekt budowlany został wybudowany, jeżeli wnioskodawca zamierza uzyskać warunki zabudowy dla przyszłego użytkowania lub przyszłych robót budowlanych dotyczących danego obiektu (wyrok z 16 marca 2023 r., II OSK 693/20). Brak określenia w studium uwarunkowań urządzeń wytwarzających

²⁰⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

²⁰⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej: u.s.g.

energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW nie wyłącza *a priori* dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla takiej inwestycji (wyroki z 13 czerwca 2023 r., II OSK 1407/22 oraz 11 stycznia 2023 r., II OSK 2619/22). Lokalizacja farmy fotowoltaicznej dokonywana na podstawie przepisów u.p.z.p., niezależnie od jej mocy, zgodnie z art. 61 ust. 3 tej ustawy nie wymaga oceny przesłanki zasady dobrego sąsiedztwa oraz dostępu do drogi publicznej (wyrok z 25 maja 2023 r., II OSK 805/23).

3.10. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa (symbol 616)

3.10.1. Przesłanka zawarta w art. 12 ust. 16 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁰⁸, dotycząca braku możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną, nie odnosi się do stanu posiadania nieruchomości podmiotu realizującego inwestycję o charakterze użyteczności publicznej, ale do obiektywnego braku możliwości realizacji tej inwestycji na terenie lokalnym, na gruncie nieobjętym reżimem ochrony gruntów rolnych (wyrok z 2 czerwca 2023 r., I OSK 111/21). Nałożenie na jednostkę opłaty rocznej podwyższonej o 200% – w trybie art. 28 ust. 3 u.o.g.r.l. – wymaga wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej (wyrok z 22 listopada 2023 r., I OSK 1545/22).

3.10.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi być dla właściciela tego lasu czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów. Dla ustalenia istnienia szczególnie uzasadnionych potrzeb konieczne jest ponadto wystąpienie potrzeb kwalifikowanych – wyraźnie odbiegających od potrzeb typowych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁰⁹ zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Przepis ten wskazuje, że rozstrzygnięcie to zapada w ramach tzw. uznania administracyjnego i na organie prowadzącym postępowanie spoczywa obowiązek dokładnego zbadania tej przesłanki (wyrok z 2 czerwca 2023 r., I OSK 117/21).

3.10.2. Z art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²¹⁰ wynika, że na etapie odebrania zwierząt nie ma obowiązku dokonywania przez podmiot odbierający zwierzęta czy też przez organ wykonawczy gminy oceny, czy doszło do znęcania rozumianego jako zawinione działanie opiekuna. Kwestię ewentualnego zawinienia przesądzić bowiem może wyłącznie sąd powszechny, zaś przesłanką działania podmiotów wskazanych w art. 7 ust. 3 u.o.z. oraz orzekającego na podstawie tego przepisu organu jest jedynie stwierdzenie traktowania zwierzęcia w sposób określony w art. 6 ust. 2 tej ustawy, a nie stwierdzenie zawinionego, czy też umyślnego znęcania się nad zwierzęciem (wyrok z 13 września 2023 r., I OSK 130/21).

3.11. Sprawy z zakresu wywłaszczenia nieruchomości (symbol 618)

W tej kategorii przeważały sprawy dotyczące wydzielenia działek gruntu pod drogi publiczne, ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ustalenia odszkodowania za dokonane wywłaszczenie, a także kwestiach związa-

²⁰⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2409; dalej: u.o.g.r.l.

²⁰⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1463.

²¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1840; dalej: u.o.z.

nych z prawidłowym sposobem umarzania postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowych, od których wydania upłynęło ponad trzydzieści lat.

3.11.1. Przy ocenie zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia w rozumieniu art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 u.g.n. niezbędne jest dokładne ustalenie stanu faktycznego. Dokumenty określające sposób zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości nie mają znaczenia, jeżeli zostały wydane po tym, jak decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (wyrok z 12 stycznia 2023 r., I OSK 2765/19). Celem postępowania zwrotowego, uregulowanego w art. 136 i 137 u.g.n., jest zbadanie zbędności nieruchomości dla realizacji celu, dla którego została ona wywłaszczona. W toku tego rodzaju postępowania nie może być kontestowany kształt przyjętych rozwiązań komunikacyjnych, w szczególności przestrzenny zakres pasa drogowego i szczegółowy sposób jego zagospodarowania (wyrok z 2 marca 2023 r., I OSK 3347/19). Dokonanie zawiadomienia poprzedniego właściciela w trybie art. 136 ust. 2 u.g.n. o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie rozstrzyga jednocześnie, że w odniesieniu do tej nieruchomości wystąpiła przesłanka zbędności z art. 137 ust. 1 u.g.n. (wyrok z 26 maja 2023 r., I OSK 976/22).

W sytuacji dokonania zmiany pierwotnie przewidzianego celu publicznego, który nie został zrealizowany, na inny cel publiczny, realizacja na wywłaszczonej nieruchomości zmienionego celu publicznego stoi na przeszkodzie uznaniu nieruchomości za podlegającą zwrotowi (por. wyroki z 24 stycznia 2023 r., I OSK 2866/19 i I OSK 1414/21). Stwierdzenie zbędności nieruchomości ze względu na cel jej wywłaszczenia nie jest zależne wyłącznie od upływu terminów, o których mowa w art. 137 ust. 1 u.g.n. Określona nieruchomość może bowiem zostać uznana za zbędną, w sytuacji gdy nie upłynęły jeszcze wspomniane terminy, a na wywłaszczonej nieruchomości został zrealizowany cel niepubliczny, albo pozostały do upływu ustawowych terminów czas wskazuje, że pierwotny cel nie będzie już mógł być zrealizowany (wyrok z 4 kwietnia 2023 r., I OSK 379/22).

3.11.2. W kwestii legitymacji nabywcy spadku do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości uznano, że jeśli nic innego nie wynika z treści umowy, nabywca uzyskuje wszelkie korzyści i przejmuje wszelkie obciążenia związane z dziedziczeniem jako sukcesją uniwersalną (tak w wyroku z 27 kwietnia 2007 r., I OSK 844/06 oraz w postanowieniu z 11 stycznia 2018 r., I OSK 1578/17). Ten rodzaj sukcesji charakteryzuje się przejściem na nowy podmiot wszystkich praw i obowiązków dotychczasowego podmiotu. Nabywcę spadku, w zakresie wynikających z niego uprawnień, należy zatem w obrocie prawnym traktować jak spadkobiercę, a więc mającego legitymację do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości (wyrok z 18 kwietnia 2023 r., I OSK 735/22).

3.11.3. Przepis art. 128 ust. 1 u.g.n. i wywiedziona z niego norma prawna przemawiają za uznaniem określonych podmiotów za strony postępowania administracyjnego²¹¹. Wprawdzie art. 128 ust. 1 u.g.n. posługuje się pojęciem odszkodowania, ale nie jest to instytucja prawna tożsama z określoną w przepisach prawa cywilnego. O ile bowiem odszkodowanie ustalane na podstawie art. 128 ust. 1 u.g.n. obejmuje wyłącznie wartość wywłaszczonego prawa, to odszkodowanie w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego obejmuje także inne aspekty, jak chociażby utracone korzyści²¹². Instytucja odszkodowania w rozumieniu art. 128 ust. 1 u.g.n. została uznana za odrębną instytucję prawa publicznego, która nie podlega regulacjom prawa cywilnego. Zatem umowa cesji dotycząca odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nierucho-

²¹¹ W uzasadnieniu powołano się na uchwałę NSA z 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22.

²¹² W uzasadnieniu powołano wyrok z 17 lutego 2022 r., I OSK 1923/19.

mości nie powoduje zmiany kręgu stron postępowania o ustalenie tego odszkodowania, chociaż może stanowić podstawę do dochodzenia równowartości tego odszkodowania na drodze cywilnej pomiędzy stronami umowy cesji (wyroki z 7 marca 2023 r., I OSK 227/23 i 24 marca 2023 r., I OSK 273/22). Zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasady dotyczące określenia wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania stosuje się jednakowo wobec wszystkich podmiotów, niezależnie od tego, czy są one podatnikami podatku od towarów i usług czy też nie, jak również niezależnie od tego, czy podmiot pozbawiony prawa własności jest osobą fizyczną. Uregulowania wynikające z przepisów ustaw podatkowych pozostają bez wpływu na sposób ustalenia wartości rynkowej nieruchomości (wyrok z 12 lipca 2023 r., I OSK 681/20).

3.11.4. Odnosząc się do kwestii związanych z prawidłowym sposobem umarzania postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowych, od których wydania upłynęło ponad trzydzieści lat, podzielano pogląd wskazujący na konieczność wydania decyzji o umorzeniu postępowania, a nie poprzestaniu wyłącznie na zawiadomieniu strony o dyskontynuacji postępowania z mocy art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. (por. wyroki z: 12 października 2023 r., I OSK 1372/22; z 30 października 2023 r., I OSK 1572/22, I OSK 1473/22, I OSK 1402/22; z 15 listopada 2023 r., I OSK 2211/22; 22 listopada 2023 r., I OSK 2210/22). Należy dodać, że do niedawna postępowania ze skarg kasacyjnych, których zarzuty kasacyjne zostały oparte na wspomnianym przepisie, podlegały zawieszeniu z uwagi na oczekiwanie na rozstrzygnięcie złożonego do Trybunału Konstytucyjnego wniosku RPO (sygn. akt K 2/22) o zbadanie konstytucyjności art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa.

3.11.5. W odniesieniu do zastosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych w przeszłości w określonych trybach uznano, że art. 216 ust. 1 u.g.n. nie znajduje zastosowania w przypadku nabycia nieruchomości w trybie art. 29 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach²¹³, tj. nabycia nieruchomości przez prezydium miejskiej rady narodowej w drodze skorzystania z prawa pierwokupu, gdyż tryb ten nie może zostać zaliczony do wywłaszczenia nieruchomości z uwagi na brak przymusowego nabycia (wyrok z 26 września 2023 r., I OSK 578/23). Nie każda umowa nabycia nieruchomości zawarta pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²¹⁴ daje podstawę do ubiegania się o jej zwrot w trybie właściwym dla zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Do skorzystania z takiej możliwości uprawnia wyłącznie fakt zawarcia umowy nabycia nieruchomości na cel publiczny będący następnie podstawą do stosowania procedury wywłaszczenia (wyrok z 12 lipca 2023 r., I OSK 676/20).

3.12. Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych (symbol 619)

3.12.1. W tej kategorii przeważały sprawy dotyczące wyrównania policjantom ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. NSA uznawał, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres sprzed 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed 6 listopada 2018 r., co implikuje obowiązek obliczenia go według zasad

²¹³ Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.

²¹⁴ Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

podanych w tej ustawie w brzmieniu ukształtowanym wyrokiem TK z 30 października 2018 r., K 7/15. Pogląd taki prezentowany jest jednolicie w orzecznictwie NSA (por. wyroki z: 2 czerwca 2023 r., III OSK 5130/21; 20 października 2023 r., III OSK 5441/21; 10 listopada 2023 r., III OSK 5193/21; 13 grudnia 2023 r., III OSK 5926/21; 20 grudnia 2023 r., III OSK 5844/21).

3.12.2. W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów punktem wyjścia do poszukiwania ustawowej cechy szczególności przypadku, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²¹⁵, mającego przemawiać za przedłużeniem zawieszenia w czynnościach służbowych, jest postanowienie o przedstawieniu policjantowi zarzutów i charakter zarzucanych mu czynów zabronionych. Jeżeli w sprawie karnej zgromadzone dowody pozwoliły na przedstawienie policjantowi zarzutu popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego, a następnie wniesienia do sądu aktu oskarżenia, to stan taki można ocenić jako szczególny przypadek uzasadniający zastosowanie wobec takiego funkcjonariusza instytucji, o jakiej mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o Policji, gdyż uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa umyślnego przez policjanta pozostaje w jaskrawej sprzeczności z rotą złożonego przez niego na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Policji ślubowania oraz z zadaniami, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy, do których została powołana Policja (wyrok z 19 stycznia 2023 r., III OSK 1404/21).

Uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego przewidziane w przepisie art. 145 § 1 pkt 1b p.p.s.a. stanowią uzasadnienie do zastosowania przepisu art. 106 § 3 p.p.s.a. i dopuszczenia w toku postępowania sądowoadministracyjnego dowodu z dokumentów na okoliczności faktyczne ustalone przez organ, które przestały istnieć w związku z pojawieniem się orzeczeń sądu lub innego organu, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 7–8 k.p.a. W sprawie o zwolnienie policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, w związku z postawieniem mu zarzutu popełnienia przestępstwa, obowiązkiem sądu administracyjnego jest przeprowadzenie na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. dowodu z prawomocnych wyroków sądów karnych, które uniewinniły policjanta od zarzutu popełnienia przestępstwa, które stało się podstawą wydania rozkazów o zwolnieniu go ze służby w Policji. Zaszła tym samym sytuacja, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 1b p.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. (wyrok z 31 stycznia 2023 r., III OSK 7717/21).

Przeniesienie na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o Policji wymaga apriorycznego i *ex ante* stwierdzenia, że potrzeby jednostki, do której przenoszony jest policjant, są ważniejsze niż potrzeby dotychczasowej jednostki, a właściwości kompetencyjno-osobowościowe policjanta ze względu na potrzeby służby w nowej jednostce uzasadniają przeniesienie. Tylko takie działanie może być ocenione jako działanie zgodne z interesem służby oraz z poszanowaniem interesu przenoszonego funkcjonariusza. Taka wykładnia przepisów prawa materialnego wymaga, aby tego rodzaju okoliczności faktyczne znalazły się w treści uzasadnienia rozkazu personalnego wydanego na podstawie art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o Policji (wyrok NSA z 2 października 2023 r., III OSK 5116/21).

3.12.3. Przepis art. 96 ust. 2 pkt 6 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej²¹⁶ stanowi samodzielną przesłankę, która umożliwia zwolnienie funkcjonariusza ze służby z powodu nieobecności spowodowanej chorobą trwającą nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy. Nieobecność taka może bowiem podlegać ocenie również w aspekcie zwolnień lekarskich, przerywanych tylko krótkimi okresami obecności w służbie mimo stwierdzonej zdolności

²¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.

²¹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 848.

funkcjonariusza do służby, m. in. w celu uniemożliwienia zwolnienia funkcjonariusza na podstawie art. 96 ust. 2 pkt 6 ustawy (wyrok z 24 maja 2023 r., III OSK 7681/21).

3.12.4. Udzielenie urlopu wychowawczego żołnierzowi zawodowemu na podstawie art. 65a ust. 1 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych²¹⁷ nie przybiera formy decyzji, postanowienia lub też innego aktu czy czynności, która mieściłaby się w katalogu określonym w art. 3 § 2 p.p.s.a., a w konsekwencji poza zakresem kognicji sądu administracyjnego pozostaje także bezczynność związana z udzieleniem urlopu wychowawczego lub udzieleniem takiego urlopu niezgodnie z przepisami (postanowienie z 29 września 2023 r., III OSK 1846/23).

3.12.5. W przypadku gdy funkcjonariusz zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne dotyczące legalności decyzji o odmowie wyłączenia stosowania przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin²¹⁸, to po jego śmierci następca prawny skarżącego może wstąpić do tego postępowania sądowego w miejsce zmarłego skarżącego. W ocenie NSA oddalenie skargi na taką decyzję może mieć wpływ na sytuację następców prawnych funkcjonariusza, uprawnionych do renty rodzinnej (postanowienie z 8 marca 2023 r., III OSK 1808/21).

3.12.6. Inspektor Państwowej Inspekcji Pracy może skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 11 pkt 7 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy²¹⁹ tylko w sytuacji, gdy ocena zdarzeń jednoznacznie wskazuje w świetle obowiązujących przepisów, że określone świadczenie przysługuje pracownikowi i nie zostało mu wypłacone. Natomiast gdy świadczenie przysługujące pracownikowi budzi kontrowersję, w szczególności gdy strony stosunku pracy interpretują odmiennie zaistniałą sytuację (co do wysokości świadczenia lub w ogóle jego należności), jedynym organem uprawnionym do weryfikacji spornych roszczeń wynikających ze stosunku pracy jest sąd pracy (wyrok z 18 maja 2023 r., III OSK 6743/21).

3.13. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych (symbol 621)

3.13.1. Rozstrzygając o legalności uchwały rady miasta w części dotyczącej określenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego, o którym mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne²²⁰, za niedopuszczalne NSA uznał domaganie się od wnioskodawcy ujawnienia we wniosku jego numeru PESEL, numeru telefonu kontaktowego, a także numeru rachunku bankowego. W ocenie NSA narusza to postanowienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE²²¹. Zgodnie z wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c/ RODO zasadą minimalizacji dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do niezbędności osiągnięcia celów, dla których są przetwarzane. Z art. 6 ust. 1 lit. c/ i e/ RODO wynika, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administra-

²¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 536 ze zm.

²¹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 288 ze zm.

²¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1251 ze zm.

²²⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1385.

²²¹ Dz.Urz. UE L 2016.119.1; dalej: RODO.

torze (lit. c/) lub jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (lit. e/). Obowiązek ujawnienia we wniosku ww. danych, w ocenie NSA, nie znajduje uzasadnienia. Dopuszczalność przetwarzania danych osobowych w zakresie numeru telefonu kontaktowego i numeru rachunku bankowego można byłoby rozważyć w celu ułatwienia kontaktu z organem władzy, jednakże wyłącznie na podstawie dobrowolnej zgody osoby, której dane dotyczą (wyrok z 11 stycznia 2023 r., III OSK 6317/21).

3.13.2. Przepis art. 3 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych²²² stanowi o przychodach, od których istnieje obowiązek odliczania kosztów ich uzyskania oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie ustawodawca, definiując pojęcie dochodu, posługuje się w omawianym przepisie zwrotem „wszelkie przychody”, lecz jednocześnie dodaje, że są to przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz składek ubezpieczeniowych. Taka konstrukcja art. 3 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o dodatkach mieszkaniowych dopuszcza natomiast, aby użyty w nim zwrot „wszelkie przychody” wiązać z tymi dochodami, od których należy i można dokonać wskazanych odliczeń, przy czym przyjętej wykładni omawianego przepisu nie zmienia zawarte art. 3 ust. 3 zdanie 2 ww. ustawy wyliczenie rodzajów przychodów niepodlegających wliczeniu do dochodu, gdyż wskazanie tych przychodów nie stanowi wyjątku od użytego w zdaniu pierwszym terminu „wszelkie przychody”, a jest jedynie wskazaniem rodzajów świadczeń, których przyznanie pozostaje bez wpływu na ustalenie dochodu wnioskodawcy. Pojęcie przychodu z art. 3 pkt 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych należy łączyć z pewną korzyścią zewnętrzną w stosunku do majątku wnioskodawcy, czyli korzyścią pochodzącą z innego źródła niż jego majątek, wskazując jednocześnie, że choć zadośćuczynienie pieniężne pochodzi od podmiotu zewnętrznego, to spełnia funkcję kompensacyjną i stanowi formę złagodzenia negatywnych skutków doznań wynikających z naruszenia dóbr osobistych (wyrok z 7 marca 2023 r., III OSK 7312/21).

3.13.3. W świetle § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego²²³ zrealizowanie uprawnienia przez jednego z małżonków powoduje, że takie uprawnienie drugiego małżonka wygasa. Wsparcie finansowe w postaci równoważnika za brak lokalu mieszkalnego nie uwzględnia samego policjanta, lecz całą jego rodzinę, co oznacza, że prawo do pobierania równoważnika ulega skonsumowaniu, jeżeli z prawa tego skorzysta jedno z małżonków i nie ma znaczenia fakt, że pełnią oni służbę w różnych formacjach mundurowych (wyrok z 24 maja 2023 r., III OSK 46/22).

3.14. Sprawy z zakresu obronności (symbol 624)

Obowiązek służby wojskowej ma charakter powszechny i dotyczy wszystkich obywateli polskich. Zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1969 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²²⁴ obowiązek służby wojskowej żołnierzy rezerwy w czasie pokoju polega na odbywaniu ćwiczeń wojskowych oraz pełnieniu okresowej

²²² Dz.U. z 2023 r. poz. 1335 ze zm.

²²³ Dz.U. z 2023 r. poz. 649.

²²⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 ze zm.; dalej: u.p.o.

służby wojskowej. Przepisy ww. ustawy stanowią ogólną podstawę prawną do powołania i odbycia ćwiczeń wojskowych, określają podmioty zobowiązane do ich odbycia oraz podmioty z nich ustawowo wyłączone. Natomiast kwestie związane z odbywaniem ćwiczeń wojskowych regulowane są w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie ćwiczeń wojskowych²²⁵. Analiza § 1 pkt 1 ww. rozporządzenia prowadzi do wniosku, że organ administracyjny, powołując na ćwiczenia wojskowe, jest uprawniony wyłącznie do zweryfikowania aktualności odbycia ćwiczeń wojskowych przez żołnierza rezerwy. Organ bada jedynie, czy na żołnierzu rezerwy ciąży ustawowy obowiązek do odbycia ćwiczeń wojskowych, a nie czy sytuacja osobista powołanego do służby pozwala mu na odbycie tych ćwiczeń. Obowiązek ten jest realizowany poprzez doręczenie żołnierzowi karty powołania, zaś organ odwoławczy jedynie kontroluje prawidłowość jej wydania. Zwolnienie żołnierza z ćwiczeń wojskowych uregulowane w § 15 rozporządzenia nie polega na uchyleniu karty poboru, ale następuje po jej odbyciu lub z chwilą odejścia po zwolnieniu z czynnej służby wojskowej (art. 71 ust. 3–6 u.p.o.). Postępowanie w przedmiocie zwolnienia z ćwiczeń stanowi odrębną instytucję prawną, należącą do właściwości – w przypadku zaistnienia „innych szczególnie uzasadnionych okoliczności” – dowódcy jednostki wojskowej lub wojskowego komendanta uzupełnień – § 15 ust. 6 rozporządzenia (wyrok z 4 kwietnia 2023 r., III OSK 2079/21).

3.15. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego (symbol 626)

3.15.1. Przyznanie pozaustawowemu podmiotowi (Miejskiej Komisji Wyborczej Dzielnic) kompetencji w zakresie kontroli prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów dzielnic, jak i uprawnienia w zakresie orzekania w przedmiocie ważności tych wyborów, stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²²⁶ w związku z art. 7 Konstytucji RP. Kontrola prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów dzielnic (sołectwa), mieści się w zakresie kompetencji rady gminy. Nawet w sytuacji, gdy statut dzielnicy (sołectwa) nie przewiduje trybu kwestionowania wyników bądź sposobu przeprowadzenia wyborów do jego organów, możliwość zweryfikowania ich prawidłowości przez radę gminy należy wywodzić z treści ogólnej normy kompetencyjnej sformułowanej w art. 18a ust. 1 u.s.g. Uchwalenie statutu jednostki pomocniczej wymaga konsultacji wszystkich mieszkańców gminy, to tym bardziej zmiana takiego statutu będzie wymagała konsultacji wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko mieszkańców dzielnicy. Zawężenie kręgu osób uprawnionych do konsultacji zmian statutu do mieszkańców danej dzielnicy stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością wyeliminowania tej regulacji w trybie nadzoru, w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. (wyrok z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 1793/22).

3.15.2. Przepis art. 80a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²²⁷ dotyczy przypadków, w których organ samorządu województwa w ramach procedury uchwałodawczej obejmującej daną uchwałę ma obowiązek uzyskania jej zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ stanowiący samorządu. Żaden z przepisów ustawowych nie wymaga, aby projekt uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy, na podstawie art. 25 ust. 2 u.s.g., odwołującej ze

²²⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 950.

²²⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 713; dalej: u.s.g.

²²⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.

stanowiska wymagał uzgodnienia czy zatwierdzenia. Jednym z podstawowych warunków umożliwiających podjęcie takiej uchwały jest uprzednie uzyskanie zgody właściwego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w której zasiada ten radny, którego dotyczy wniosek o wyrażenie zgody na jego odwołanie ze stanowiska pracy (wyrok z 5 września 2023 r., III OSK 3562/21).

3.16. Sprawy cudzoziemców (symbol 627)

3.16.1. W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach²²⁸ oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²²⁹. W tej kategorii spraw ujawniły się nowe, istotne zagadnienia związane z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. W orzecznictwie akceptowano dotychczasową i stabilną linię orzeczniczą o bezpośrednim zastosowaniu art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej²³⁰ w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących ochrony międzynarodowej – w kontekście nowych okoliczności związanych z wojną na Ukrainie. Jednocześnie uznano, że obowiązek wymieniony w art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej odnosi się także do decyzji wydanych na skutek rozpoznania kolejnych wniosków cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji o uznaniu wniosku za niedopuszczalny (wyrok z 9 marca 2023 r., II OSK 2616/21). Nie można w prosty sposób przekładać skutków konfliktu zbrojnego wywołanego agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, jakie dotyczą obywateli Ukrainy, na sytuację obywateli Federacji Rosyjskiej. Konflikt ten nie jest odczuwany przez ludność cywilną zamieszkałą na terenie Federacji Rosyjskiej (w tym Czeczenii) w sposób odpowiadający hipotezie normy art. 15 pkt 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (wyrok z 7 września 2023 r., II OSK 2609/22 i wyrok z 21 września 2023 r., II OSK 2341/22).

3.16.2. W sprawach w których orzekano na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²³¹ dotyczących beczynności lub przewlekłego postępowania organu w sprawach o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, pojawiło się zagadnienie skutków zawieszenia biegu terminów w sprawach zezwoleń pobytowych na podstawie art. 100c ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Przyjęto, że art. 100c ww. ustawy nie dotyczy spraw, w których stan beczynności lub przewlekłości zaistniał przed 15 kwietnia 2022 r. Jeśli zatem w danej sprawie zdarzenia prawne w postaci stanu beczynności lub przewlekłości zaistniały przed 15 kwietnia 2022 r., to do oceny skutków tych zdarzeń nie mogą mieć zastosowania, z braku szczególnej normy prawnej, przepisy, które nie obowiązywały przed 15 kwietnia 2022 r. Organ nie został zwolniony z odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia, w okresie przed 15 kwietnia 2022 r., prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy administracyjnej dotyczącej tytułów pobytowych cudzoziemców. W odniesieniu do takich stanów faktycznych stronie przysługuje pełna ochrona sądowa z tytułu naruszenia tego prawa (wyrok z 21 marca 2023 r., II OSK 2342/22). Przepis art. 100c ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy ma zastosowanie do każdego cudzoziemca, czyli osoby, która nie posiada obywatelstwa polskiego, a nie

²²⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.

²²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1504.

²³⁰ Dz.Urz. UE L 2013.180.60.

²³¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.

tylko do cudzoziemców, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (wyrok z 5 czerwca 2023 r., II OSK 2059/22).

W sprawach dotyczących bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ pojawiło się także zagadnienie zastosowania przepisów wyznaczających nowe terminy załatwienia sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, zgodnie z art. 112a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, obowiązującym od 29 stycznia 2022 r. W wyroku z 13 kwietnia 2023 r., II OSK 1985/22, NSA przyjął, że art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw²³² należy rozumieć w ten sposób, że na nowo od dnia wejścia w życie tej ustawy bieżą tylko te terminy załatwiania spraw wymienionych w tym przepisie, które w dniu jej wejścia w życie jeszcze nie upłynęły.

3.16.3. W kwestii ochrony czasowej przyznanej obywatelom Ukrainy przyjęto, że ustalenie, czy dany obywatel Ukrainy przybył na terytorium RP z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, a zatem czy korzystał z ochrony czasowej przyznanej na podstawie art. 2 ust. 6 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, w pierwszej kolejności wymaga zbadania, czy obywatelowi temu nadano numer PESEL z adnotacją „UKR”. W dyrektywie Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami²³³ oraz w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony nie przewidziano możliwości zrzeczenia się ochrony czasowej przez osoby korzystające z tej ochrony. Dopuszczenie możliwości „zastępowania” ochrony czasowej ochroną przyznaną na zasadach ogólnych nie ma podstawy prawnej (wyrok z 15 listopada 2023 r., II OSK 688/23).

3.17. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych (symbol 628)

Fakt, że orzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich jest decyzją administracyjną uprawnia do stwierdzenia, że postępowanie regulacyjne jest unormowane przepisami k.p.a. (art. 1 pkt 2 w zw. z art. 1 pkt 1). Stanowisko to determinuje przyjęcie, że do postępowania regulacyjnego stosuje się przepis art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. W sytuacji gdy postępowanie to charakteryzuje się przewlekłością, sąd administracyjny może zastosować środki określone w art. 149 § 1 i 2 p.p.s.a. Postępowanie oparte na art. 30 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej²³⁴ należy zaliczyć do postępowań, o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a., a w konsekwencji nie ma podstaw do rozumienia zjawiska przewlekłości postępowania w oderwaniu od art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyrok z 9 marca 2023 r., II OSK 1840/22).

3.18. Sprawy dotyczące przejęcia mienia (symbol 629)

Większość spraw z tej kategorii dotyczyła zagadnień związanych ze stosowaniem dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²³⁵ oraz spraw dotyczących przejęcia gospodarstw rolnych i nacjonalizacji przemysłu, w których zasadnicze problemy prawne były już przedmiotem rozpoznania w latach ubiegłych, a orzecznictwo w tym zakresie nie uległo zmianie.

²³² Dz.U. z 2022 r. poz. 91

²³³ Dz.Urz. UE L 2001. 212.12.

²³⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1798 ze zm.

²³⁵ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

Wykreowanie na rzecz spadkobiercy byłego właściciela nieruchomości ziemskiej roszczenia, pozwalającego na weryfikację działania władzy publicznej przeprowadzającej reformę rolną, nastąpiło w oparciu o bezpośrednie zastosowanie przepisów konstytucyjnych ze względu na cel, jakiemu to roszczenie winno służyć. Przyznanie kolejnym nabywcom udziałów spadkowych po byłym właścicielu nieruchomości ziemskiej statusu strony – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – w postępowaniu prowadzonym w trybie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonywania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²³⁶, obecnie nie prowadzi jednak do realizacji takiego celu (wyrok z 22 lutego 2023 r., I OSK 2328/20).

W drodze postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. dopuszczalne jest tylko badanie, czy nieruchomość, która została przejęta na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej rzeczywiście podpadała pod ten przepis dekretu. Natomiast w trybie postępowania administracyjnego nie można rozstrzygać sporu co do podstawy prawnej nabycia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa i to w sytuacji, gdy podstawą prawną wpisu do księgi wieczystej (a więc orzeczenia sądu) było przedłożone zaświadczenie o określonej treści (wyrok z 19 lipca 2023 r., I OSK 1056/20).

Ustalenia Komisji Rozpatrywania Roszczeń Zagranicznych Stanów Zjednoczonych Ameryki, wynikające z prawomocnego orzeczenia o przyznaniu odszkodowania za nieruchomość, są wiążące dla organu administracji w postępowaniu w sprawie stwierdzenia – w trybie ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych²³⁷ – przejścia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych. Minister Finansów nie jest uprawniony do kwestionowania ustaleń Komisji i do dokonywania własnych ustaleń, które byłyby sprzeczne z ustaleniami Komisji (wyrok z 21 czerwca 2023 r., I OSK 722/20).

3.19. Sprawy z zakresu pomocy społecznej (symbol 632)

3.19.1. Wywiad środowiskowy stanowi podstawę analizy sytuacji strony wnioskującej o przyznanie zasiłku, a odmowa udzielenia przez stronę jasnego wywiadu bądź utrudnianie jego przeprowadzenia stanowi o odmowie przyznania zasiłku (wyroki: z 11 lipca 2023 r., I OSK 188/21; z 13 września 2023 r., I OSK 1840/21). Celem pomocy społecznej nie jest stałe dostarczanie środków utrzymania i zaspokajanie wszystkich potrzeb jej beneficjentów, lecz wsparcie dla osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, jak to wynika z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²³⁸. Pomoc ta nie może zatem polegać na stałym zapewnieniu środków utrzymania i ma jedynie subsydiarny charakter w stosunku do aktywności samego zainteresowanego (wyroki z: 24 sierpnia 2023 r., I OSK 1377/21; 12 kwietnia 2023 r., I OSK 982/22).

3.19.2. W sprawach dotyczących przyznania świadczenia wychowawczego NSA stwierdził, że o ile wyklądania art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci²³⁹ prowadzi do wniosku, że obywatele polscy posiadają na gruncie

²³⁶ Dz.U. Nr 10, poz. 51

²³⁷ Dz.U. Nr 12, poz. 65.

²³⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.; dalej: u.p.s.

²³⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.

tego przepisu nieograniczone prawo do świadczenia wychowawczego, to w przypadku cudzoziemców nie wszyscy mogą korzystać z tego świadczenia. Grupy cudzoziemców, które nie zostały wymienione (zdefiniowane) w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy, nie są uprawnione do przyznania świadczenia wychowawczego. Cudzoziemcy z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d/ ustawy zostali określani przez wskazanie, że są to cudzoziemcy posiadający kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Cechą istotną z punktu możliwości przyznania świadczenia wychowawczego nie jest prawna możliwość podjęcia pracy, ale legitymowanie się określonym rodzajem dokumentu (wyroki z: 15 marca 2023 r., I OSK 832/22; 12 lipca 2023 r., I OSK 1437/22).

3.19.3. Rzetelne ustalenie kręgu osób zobowiązanych do opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej jest podstawą prawidłowego sposobu ustalenia opłaty i polega na obliczeniu wysokości dochodu na osobę w rodzinie podmiotu zobowiązanego w sposób określony w art. 6 pkt 3 u.p.s., tj. poprzez podzielenie sumy dochodów członków rodziny przez liczbę członków rodziny, a następnie odjęciu od tej kwoty sumy odpowiadającej 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Wynik powyższego działania matematycznego (o ile stanowi liczbę dodatnią) będzie stanowić górną granicę opłaty, jaką można obciążyć daną osobę zobowiązaną (zob. wyroki z: 18 października 2023 r., I OSK 1820/22; 12 maja 2023 r., I OSK 1099/22). Przepis art. 61 ust. 2d u.p.s. obliuguje organ przy ustalaniu wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej do uwzględnienia ograniczeń, o których mowa zarówno w art. 61 ust. 2 pkt 2, jak też w art. 103 ust. 2 u.p.s., a więc nie tylko warunku dochodowego, określonego w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. b/ u.p.s., ale również możliwości strony. Do organu należy ocena możliwości ponoszenia opłaty przez konkretnego zobowiązanego już na etapie jej określania, która to ocena powinna być poczyniona zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a. (wyroki z: 22 marca 2023 r., I OSK 864/22; 12 maja 2023 r., I OSK 1099/22).

3.19.4. Usługi opiekuńcze mogą być przyznane osobie samotnej (art. 50 ust. 1 u.p.s.), ale również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni, nie mogą takiej pomocy zapewnić (ust. 2). Dlatego w każdej sprawie organ pomocy społecznej powinien w pierwszej kolejności ustalić sytuację życiową osoby ubiegającej się o pomoc, następnie rozważyć stan jej zdrowia oraz stan rodziny i na tej podstawie ustalić zakres niezbędnych dla niej usług opiekuńczych, biorąc pod uwagę możliwości świadczenia tej pomocy przez ośrodek pomocy społecznej oraz potrzeby innych osób znajdujących się w sytuacji, o której mowa w tym przepisie, bądź wysokość ekwiwalentu pieniężnego, jaki może ponieść rodzina dla potrzebującego pomocy członka rodziny (wyroki z: 17 lutego 2023 r., I OSK 764/22; 4 sierpnia 2023 r., I OSK 1301/21; 13 września 2023 r., I OSK 1770/23). Także i w tych sprawach wywiad środowiskowy stanowi podstawowy instrument ustalenia stanu faktycznego, jakim dysponuje organ pomocy społecznej, jednak nie jest to jedyne narzędzie, zwłaszcza gdy ustalenia te wymagają uzyskania informacji od innych osób. Określenie potrzeb w zakresie opieki i pomocy nie wymaga, co do zasady, wiedzy fachowej biegłych lekarzy specjalistów. Opieka i pomoc, o której mowa w przepisach ustawy, nie mogą być utożsamiane z leczeniem, które pozostaje w zakresie wyłącznych kompetencji lekarzy.

3.19.5. W decyzji przyznającej specjalistyczne usługi opiekuńcze (podobnie jak w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze) nie określa się osób, które będą te usługi wykonywać, jak również nie określa się przygotowania zawodowego i kwalifikacji tych osób, bowiem brak podstawy prawnej, z której można by wyprowadzić taki obowiązek. Okoliczność, że

specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą wykonywać osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym, jest bezsporna, zasada ta wynika z art. 50 ust. 4 u.p.s., a jej sprecyzowanie poprzez wskazanie konkretnych wymogów dotyczących specjalistycznego przygotowania zawodowego (kwalifikacji) ma miejsce w § 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych²⁴⁰. Posiadanie specjalistycznego przygotowania zawodowego (kwalifikacji) przez osobę, która ma świadczyć specjalistyczne usługi opiekuńcze, powinna być rozważana na etapie wykonania decyzji przyznającej specjalistyczne świadczenia opiekuńcze, a nie na etapie przyznania specjalistycznych świadczeń opiekuńczych (por. wyrok z 5 lipca 2022 r., I OSK 2645/20). Istotne jest jednak również, że specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być wykonane jedynie wówczas, gdy po wywieszeniu przez dany organ ogłoszenia o zatrudnieniu osoby do sprawowania specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z konkretnymi zaburzeniami taka osoba się zgłosi. W przeciwnym wypadku usługi opiekuńcze mogą nie zostać wykonane, pomimo zapotrzebowania na takie usługi (wyrok NSA z 7 grudnia 2023 r., I OSK 309/23).

3.19.6. W przypadku ustalonego prawa do emerytury, renty czy innego świadczenia z pomocy społecznej brak jest możliwości przyznania jednocześnie świadczenia pielęgnacyjnego. Ubieganie się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego powinno być poprzedzone decyzją zawieszającą to prawo. Funkcję art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁴¹ należy rozumieć jako metodę wyeliminowania kumulacji pobieranych świadczeń, nie zaś jako wykluczenie możliwości ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o to świadczenie spełnia przesłanki do uzyskania innego świadczenia określonego w tym przepisie (wyrok z 28 lipca 2023 r., I OSK 1198/22). Istota ograniczenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego dla emeryta, wynikająca z tego przepisu, musi być interpretowana jako wiążąca się nie z samym prawem do emerytury, lecz z jego realizacją w postaci wypłaty świadczenia (wyrok z 9 sierpnia 2023 r., I OSK 1626/22). Warunkiem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, obok dokonania wyboru świadczenia, o którym mowa w art. 27 ust. 5 u.s.r., jest zatem brak posiadania przez wnioskodawcę uprawnienia do otrzymywania świadczenia konkurencyjnego (wyrok z 21 września 2023 r., I OSK 1727/22).

3.19.7. Wiążąca opiekuna prawnego i osobę całkowicie ubezwłasnowolnioną nie stanowi na gruncie art. 17 ust. 1 u.s.r. podstawy prawnej do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (wyrok z 6 lipca 2023 r., I OSK 677/21). Brak jest podstaw do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku, gdy osobą ubiegającą się o jego przyznanie na matkę legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym jest osoba ucząca się w liceum i pobierająca naukę w systemie dziennym, jednocześnie pozostająca z matką we wspólnym gospodarstwie domowym, a źródło utrzymania rodziny stanowią m.in. alimenty na dzieci. Zadeklarowane pobieranie alimentów oznacza, że taka osoba nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie (wyrok z 16 listopada 2023 r., I OSK 1954/22). Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych, wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym do kręgu osób uprawnionych do przyznania prawa do świadczenia wychowawczego należą małoletni posiadający obywatelstwo polskie, w sytuacji gdy ich rodzic (rodzice) takiego obywatelstwa nie posiadają (wyrok z 25 października 2023 r., I OSK 2115/21).

²⁴⁰ Dz.U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.

²⁴¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.; dalej: u.s.r.

3.20. Sprawy z zakresu zatrudnienia (symbol 633)

3.20.1. W art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴² przewidziano, że nie stanowi przeszkody nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego wykonywanie przez wolontariuszy świadczeń odpowiadających świadczeniu pracy na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ale nie oznacza to, że uprawnienia, jakie wiążą się z uzyskaniem statusu bezrobotnego, powinny być w każdym przypadku traktowane jako forma gratyfikacji za działalność *non profit* czy zaangażowanie w ważną społecznie działalność. Generalnie bowiem celem ww. ustawy nie jest wspomaganie osób, które nie tyle poszukują zatrudnienia, a są jedynie zainteresowane otrzymywaniem świadczeń z Funduszu Pracy, gdyż środki te i przywileje umożliwiają im realizację własnych, różnych przedsięwzięć. Dobrowolne zatem zaangażowanie się w określoną aktywność, w tym w działalność *non profit*, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla zarejestrowania danej osoby jako bezrobotnej, o ile wyraźny przepis o tym tak nie stanowi (wyrok z 24 sierpnia 2023 r., I OSK 2287/22).

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d/ u.p.z.i.r.p. prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu, (...) jeżeli w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni, opłacał składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy. Jednocześnie w świetle art. 31zs ust. 1 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 kryzysowych²⁴³, w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących, składki, z których opłacania dana osoba została zwolniona, traktuje się jako składki opłacone, jeżeli przepisy uzależniają prawo lub wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych od opłacenia składek. Tymczasem zasiłki dla bezrobotnych są finansowane z Funduszu Pracy, co oznacza, że nie są traktowane jako świadczenia z ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji należy uznać, że okresy prowadzenia działalności pozarolniczej, za które bezrobotny został zwolniony z opłacania składek na mocy przepisów ustawy o COVID-19, nie mogą zostać zaliczone do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych. Przepisy te jedynie zwalniały z konieczności opłacania składek, nie przewidywały natomiast możliwości przyznania niektórych zasiłków (w tym zasiłków dla bezrobotnych) w świetle nieopłaconych składek (wyrok z 27 września 2023 r., I OSK 1387/22).

3.20.2. W przypadku wydania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca na podstawie umowy o pracę zarówno wnioski o jego wydanie, jak i zezwolenie, powinny określać wysokość miesięcznego wynagrodzenia, które zgodnie z art. 88c ust. 1 pkt 1a u.p.z.i.r.p. nie może być niższe niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przepis ten odnosi się do wysokości wynagrodzenia, a nie sposobu jego określenia. Skoro zgodnie z art. 88a ust. 1aa pkt 4 u.p.z.i.r.p. dopuszczalne jest złożenie wniosku wskazującego wysokość wynagrodzenia określonego stawką godzinową lub miesięczną, to dopuszczalne jest wydanie zezwolenia z miesięcznym określeniem wynagrodzenia ustalonego w analogiczny sposób. Przy czym określenie wynagrodzenia za pracę przy łącznym posłużeniu się stawką godzinową i kwotą wynagrodzenia za miesiąc wymaga odpowiedniego uelastycznienia jednego z tych wskaźników. Ponadto wymaga podkreślenia, że ustawa posługuje się dwoma pojęciami prawnymi: „minimalnym wynagrodzeniem za pracę” oraz „minimalną stawką godzinową”, którą definiuje w art. 1

²⁴² Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.; dalej: u.p.z.i.r.p.

²⁴³ Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.

pkt 1a u.p.z.i.r.p. jako minimalną wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługującą przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi. Zastrzega zatem wyraźnie tę kategorię pojęciową do świadczenia pracy do umów cywilnoprawnych. W odniesieniu do umów o pracę właściwe jest posługiwanie się pojęciem minimalnego wynagrodzenia za pracę. Tym samym, uwzględniając zawartość normatywną u.p.z.i.r.p., bardziej poprawne jest posługiwanie się w odniesieniu do zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca na podstawie umowy o pracę wynagrodzeniem określonym kwotowo, jeśli ma ono odpowiadać wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Brak jest z kolei przeciwwskazań prawnych do posługiwania się stawką godzinową, jeśli jest ona ustalona w takiej wysokości, że będzie prowadzić do ustalenia wysokości wynagrodzenia w każdym miesiącu na poziomie wyższym od minimalnego wynagrodzenia za pracę (wyrok z 5 lipca 2023 r., III OSK 2409/21).

3.20.3. Instytucje krajowe, rozpoznając wniosek o przyznanie zasiłku z powodu bezrobocia osoby będącej pracownikiem transgranicznym, przed rozstrzygnięciem indywidualnego uprawnienia do zasiłku mają obowiązek skontaktowania się z odpowiednimi instytucjami koordynującymi państw, których ustawodawstwu podlegała w przeszłości osoba bezrobotna, w celu ustalenia wszystkich okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, mających miejsce w tym państwie. Szczególnie istotne jest przy tym, że potwierdzenie ww. okresów odbywa się na podstawie specjalnych dokumentów wystawianych przez państwa, których ustawodawstwu podlegał w przeszłości bezrobotny. Nieakceptowalne jest jednak takie rozumienie art. 71 ust. 6 u.p.z.i.r.p., które przerzuca na osobę bezrobotną konsekwencje prawne długotrwałej weryfikacji przez zagraniczny organ koordynujący dokumentów przedłożonych przez stronę dla udokumentowania okresów, od których zależy prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Dniem udokumentowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub pracy na własny rachunek mających miejsce w innym państwie jest zatem dzień złożenia w organie krajowym wniosku o przyznanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych wraz z niezbędnymi dokumentami, na podstawie których zagraniczny organ koordynujący potwierdzi, stosownym dokumentem przewidzianym przez prawo wspólnotowe, wszystkie okresy uprawniające do zasiłku dla bezrobotnych (wyrok z 19 października 2023 r., I OSK 889/23).

3.21. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich (symbol 634)

W tym obszarze dominowały sprawy dotyczące potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, których podstawę rozstrzygnięcia stanowiła ustawa z 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych²⁴⁴. NSA wskazywał, że rolą organu wyznaczoną przez art. 4 ustawy nie jest ani ocena wiarygodności materialnej opisanych w dokumentach zdarzeń czy osób, ani ustalanie, czy wynikająca z dokumentów współpraca miała w rzeczywistości miejsce. Organ nie jest także uprawniony do oceny na podstawie całokształtu dokumentów znajdujących się w jego zasobach, czy skarżący wiązywał się ze swego zobowiązania, czy w tamtej rzeczywistości działania jego bądź zaniechania odpowiadały pojęciu współpracy ze służbami bezpieczeństwa (wyroki z 2 marca 2023 r., III OSK 7122/21; 19 kwietnia 2023 r., III OSK 2129/21; 21 czerwca 2023 r., III OSK 2412/21; 5 grudnia 2023 r., III OSK 6716/21).

²⁴⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 693 ze zm.

Powszechne rozumienie represji politycznych jest znacznie szersze niż przyjmowane przez ustawodawcę w art. 3 ustawy o działaczach opozycji, który to przepis wymienia enumeratywnie okoliczności, jakie muszą zachodzić wobec osoby, by przyznać jej status represjonowanego. Poczucie osobistej krzywdy, doznanej traumy, cierpienia, utrudnień życiowych w tamtym czasie nie zostały uznane przez ustawodawcę za przesłankę umożliwiającą uzyskanie przedmiotowego statusu (wyroki z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1901/21; 14 marca 2023 r., III OSK 7181/21; 9 maja 2023 r., III OSK 7317/21; 13 lipca 2023 r., III OSK 502/22; 22 września 2023 r., III OSK 755/22; 17 października 2023 r., III OSK 2887/21).

Przesłanką ustawową uznania za „osobę represjonowaną z powodów politycznych” zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej jest udział w wystąpieniu o charakterze wolnościowym. Pojęcie to nie znalazło definicji w samej ustawie, natomiast z orzecznictwa NSA wynika, że należy rozumieć je jako formę świadomego uczestnictwa, aktywności danej osoby w przedsięwzięciu zorganizowanym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka (wyrok z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1901/21).

Okoliczność przywrócenia do pracy na podstawie art. 1 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne²⁴⁵ nie może być potraktowana jako spełnienie przesłanki rozwiązania umowy o pracę z art. 3 pkt 3 lit. d/ ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej. Ww. przepis ustawy określa bardzo wąsko przyczyny rozwiązania umowy o pracę lub pozbawienia możliwości wykonywania zawodu tylko jako represję za wzięcie udziału w wystąpieniu wolnościowym (wyrok z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1901/21).

3.22. Sprawy dotyczące kultury i sztuki (symbol 636)

3.22.1. Ponadprzeciętność walorów zabytkowych nie jest sama w sobie przesłanką do stwierdzenia, że mamy do czynienia z zabytkiem, a jej brak nie stanowi przeszkody do uznania administracyjnego, że mamy do czynienia z zabytkiem, ponieważ żaden przepis nie uzależnia uznania nieruchomości za zabytek od posiadania przez nieruchomość ponadprzeciętnych walorów zabytkowych, w tym w sprawie wpisu do wojewódzkiego rejestru zabytków (wyrok z 6 lipca 2023 r., II OSK 533/23). Zdegenerowanie substancji budowlanej obiektu nie oznacza samoczynnie, że nie spełnia on ustawowych kryteriów zabytku, o ile nie jest to takie zniszczenie, z którym wiąże się utrata przez ten obiekt wartości prawnie chronionych. W procedurze wpisu obiektu do rejestru zabytków stopień jego zniszczenia nie może być zatem poddawany ocenie w oderwaniu od przypisywanych temu obiektowi wartości zabytkowych. Dopóki stopień zniszczenia i zachodzących na przestrzeni czasu zmian obiektu zabytkowego nie osiągnie takiego rozmiaru, który pozwoli uznać, że obiekt nie przedstawia już żadnych wartości historycznych, artystycznych lub naukowych, bowiem nie da się go zachować, dopóty zabytek nie powinien zostać rozebrany (wyrok z 17 stycznia 2023 r., II OSK 2138/21).

Sam fakt wpisania zabytku jako historycznego założenia urbanistycznego, jak również wpisania do rejestru zabytków budynku, w którym istnieje odrębna własność lokalu, nie stwarza podstawy do bycia stroną w postępowaniach dotyczących pozwoleń udzielanych w trybie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁴⁶ dotyczą-

²⁴⁵ Dz.U. z 1989 r. Nr 32, poz. 172.

²⁴⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1446; dalej: u.o.z.o.z.

cych nieruchomości sąsiedniej, nawet jeśli obie nieruchomości stykają się ze sobą. Organy ochrony zabytków, wydając pozwolenie, mają także na względzie ochronę wartości zabytkowych sąsiednich budynków, gdyż ochrona ta leży w interesie społecznym (wyrok z 26 października 2023 r., II OSK 253/21).

3.22.2. Okoliczność uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę nie zwalnia inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego. Z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. wprost wynika, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga – przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego konserwatora zabytków. Natomiast art. 43 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wskazuje, że wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wstrzymaniu robót budowlanych wykonywanych bez jego pozwolenia. Nie ma znaczenia, czy są one prowadzone legalnie (np. po uzyskaniu pozwolenia na budowę) czy też nielegalnie. Obiektywną przesłanką do zastosowania tego trybu jest jedynie stwierdzenie braku odpowiedniej zgody konserwatora (wyrok z 25 maja 2023 r., II OSK 1832/20).

3.23. Sprawy inne (symbol 645)

3.23.1. Nie każdy przejaw aktywności konsula powinien być definiowany jako czynność w rozumieniu art. 51 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne²⁴⁷, nawet jeśli jest wynikiem wniosku złożonego przez konkretnego obywatela polskiego. Jedynie odmowa podjęcia czynności w postępowaniu, w którym konsul uprawniony jest do rozstrzygania spraw indywidualnych, będzie skutkować koniecznością wydania postanowienia w przypadku odmowy wykonania czynności. Z art. 50 Prawa konsularnego wynika, że stroną takiego postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. Przepis ten odpowiada w swej treści art. 28 k.p.a. W ocenie NSA art. 19 Prawa konsularnego nie spełnia warunku wskazanej normy, uprawniającej skarżącego do żądania podjęcia czynności, o których mowa w art. 51 Prawa konsularnego, ponieważ odnosi się do działań podejmowanych w celu ochrony praw obywatela polskiego o charakterze dyplomatycznym. W związku z tym nie daje on podstawy do podjęcia czynności, rozumianej jako rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, którego wynik będzie oddziaływał na sferę uprawnień lub obowiązków osoby, która domaga się podjęcia działań w trybie tego przepisu (wyrok z 24 maja 2023 r., III OSK 2298/21).

3.23.2. Zawarte w zaskarżonej uchwale sformułowania „Gmina wolna od ideologii LGBT” świadczą o władczym charakterze tego aktu, gdyż wyznaczają dyrektywy działania, skierowane do organu wykonawczego oraz podległych gminie jednostek organizacyjnych. Nawet jeśli celem rady gminy było jedynie wyrażenie sprzeciwu wobec „ideologii LGBT”, to sposób wyrażenia tego poglądu ma charakter władczej dyspozycji. Związanie zasadą legalizmu stanowi zatem nieprzekraczalną granicę swoistej wolności wypowiedzi organu jednostki samorządu terytorialnego. Chociaż w każdym wypadku, również w odniesieniu do podmiotów prywatnych, wolność słowa nie ma charakteru absolutnego, w przypadku organów władzy publicznej zakres tej wolności jest wyraźnie węższy (wyrok z 11 października 2023 r., III OSK 1527/22).

3.23.3. Rozstrzygając kwestię dotyczącą możliwości wstrzymania wykonania decyzji w przedmiocie wpisu na listę osób i podmiotów wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na

²⁴⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2141.

Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r., wydanej na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego²⁴⁸, NSA wskazał, że aby zastosowane w tej decyzji środki mogły służyć przeciwdziałaniu wspierania agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę przez podmiot w niej wskazany, muszą być wykonane natychmiast. Interes społeczny polegający na przeciwdziałaniu agresji przeważa w tej konkretnej sytuacji nad interesem podmiotu wpisanego na taką listę. Wskazywane przesłanki przemawiające za wstrzymaniem zaskarżonej decyzji nie mogą być zatem brane pod uwagę ze względu na cel ustawy, tym bardziej, że zostały oparte na typowych racjach odnoszących się do trudności ekonomicznych. Zatem udzielenie ochrony tymczasowej w oparciu o wskazane przez skarżącą spółkę argumenty stawiałoby pod znakiem zapytania nie tylko sens normy wyrażony w przepisie art. 3 ust. 10 ustawy, ale i skuteczność zaskarżonej decyzji, a finalnie cel ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (postanowienie z 4 kwietnia 2023 r., III OZ 160/23; a także postanowienia z: 19 stycznia 2023 r., III OZ 805/22; 21 lutego 2023 r., III OZ 63/23 oraz III OZ 65/23; 9 maja 2023 r., III OZ 207/23; 18 maja 2023 r., III OZ 227/23; 1 czerwca 2023 r., III OZ 252/23; 25 października 2023 r., III OZ 533/23 i 8 grudnia 2023 r., III OZ 608/23).

3.24. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych (symbol 647)

Sankcji administracyjnej za naruszenie obowiązków wskazanych w art. 32 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁴⁹ podlega nie ten, kto jako administrator albo podmiot przetwarzający dopuścił do nieuprawnionego przetwarzania danych osobowych, a podmiot, który nie dochował odpowiedniego, w danych okolicznościach, standardu środków bezpieczeństwa (wyrok z 9 lutego 2023 r., III OSK 3945/21).

Udostępnianie przez wydawcę publikacji archiwalnej przechowywanej na stronie internetowej nie stanowi działalność prasowej polegającą na redagowaniu, przygotowywaniu, tworzeniu lub publikowaniu materiałów prasowych w rozumieniu ustawy – Prawo prasowe, do której zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych²⁵⁰, nie stosuje się przepisów art. 5–9, art. 11, art. 13–16, art. 18–22, art. 27, art. 28 ust. 2–10 oraz art. 30 RODO. Oznacza to, że do tej działalności znajduje zastosowanie także przepis art. 17 RODO regulujący tzw. prawo zapomnienia, gdyż udostępnianie archiwalnych materiałów prasowych dostępnych w Internecie nie jest niezbędne do korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji, o czym mowa w art. 17 ust. 3 lit. a/ RODO, bowiem prawo do wolności wypowiedzi i informacji zostało zrealizowane już uprzednio, tj. w chwili opublikowania materiału posiadającego przymiot aktualności, a zatem służącego realizacji zadań prasy, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe²⁵¹ (wyrok z 9 lutego 2023 r., III OSK 6781/21).

²⁴⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 835

²⁴⁹ Dz.Urz. UE L 2016.119.1 ze zm.; dalej: RODO.

²⁵⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.

²⁵¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1914 ze zm.

Przepis art. 18 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²⁵² dotyczy tylko informacji o działalności podejmowanej wobec organów władzy publicznej przez podmioty wykonujące działalność lobbingową, będące wpisane do stosownego rejestru. Nie dotyczy każdego przejawu działalności podejmowanych wobec organów władzy publicznej przez jakiegokolwiek podmioty, ale tylko tych, które są podejmowane przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową i zostały wpisane do stosownego rejestru. Obowiązek ten ma charakter sprawozdawczy i cykliczny (raz w roku) oraz stanowi przejaw zbiorczego zestawienia podejmowanych wcześniej wobec władzy publicznej działań udostępnianych każdorazowo i niezwłocznie zgodnie z art. 16 ust. 1 (wyrok z 19 kwietnia 2023 r., III OSK 2040/21).

Przepis art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 października 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁵³ wyklucza uznanie za osoby pełniące funkcje publiczne takie osoby, które są znane publicznie (w skali całego kraju lub określonej wspólnoty regionalnej lub lokalnej), lecz pozostające poza strukturami aparatu państwa. Są to w rozumieniu u.d.i.p. osoby prywatne. Wykładania językowa ww. przepisu, jak również wykładnia systemowa, w tym zasady stosowane do wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych wynikające z przepisu art. 6 ust. 1 lit. a/ i art. 4 pkt 11 RODO, wskazują, że rezygnacja z prawa do prywatności musi mieć charakter dobrowolny, konkretny, świadomy i przyjmujący postać jednoznacznego okazania woli przez osobę, która rezygnuje z prawa do prywatności, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego rezygnację z prawa do prywatności (wyrok z 13 lipca 2023 r., III OSK 595/22).

Kompetencje UE w zakresie wprowadzenia RODO wynikają z faktu, że ochrona prawa do prywatności, w tym ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych, jest działalnością objętą zakresem prawa Unii w rozumieniu art. 2 ust. 2a RODO (wyrok z 7 lipca 2023 r., III OSK 537/22).

Podstawowym elementem korzystania i przetwarzania danych osób fizycznych jest wynikająca z art. 5 i 12 RODO transparentność. Artykuł 14 ust. 1 i 2 RODO precyzuje sposób postępowania administratora danych w przypadku pozyskiwania danych osobowych w sposób inny niż od osoby, której dane dotyczą. Co istotne każdy taki podmiot jest co do zasady zobowiązany do poinformowania osoby, której dane przetwarza, o tym fakcie, poza wyjątkami zamieszczonymi w art. 14 ust. 5 lit. a–d/ RODO. Wyjątek od zasady informowania zawiera w sobie dwa odrębne, alternatywnie wskazane elementy ziszczenia się tej przesłanki. Pierwszy odnosi się do sytuacji, gdy udzielenie informacji nie jest możliwe, a drugi powiązany został z sytuacją, gdy realizacja obowiązku informacyjnego wymagałoby niewspółmiernie dużego wysiłku od administratora danych osobowych. Chodzi o przypadki przetwarzania danych dla celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych, z zastrzeżeniem warunków i zabezpieczeń, o których mowa w art. 89 ust. 1 RODO, lub o ile obowiązek, o którym mowa w art. 14 ust. 1 RODO, może uniemożliwić lub poważnie utrudnić realizację celów takiego przetwarzania. Możliwość odstąpienia od obowiązku informacyjnego poprzez zastosowanie wyjątku z art. 14 ust. 5 lit. b/ RODO nie obejmuje więc działalności polegającej na przetwarzaniu danych, która nie realizuje interesu publicznego, służąc w ten sposób realizacji lub ochronie innych wartości istotnych dla dobra ogółu np. w zakresie zdrowia publicznego. Dopiero gdy

²⁵² Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414.

²⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2176; dalej: u.d.i.p.

ten aspekt przetwarzania danych osobowych ma miejsce, administrator może powoływać się na wskazane zwolnienie z obowiązku informacyjnego, wykazując jednocześnie, że jego realizacja wiązałaby się z niewspółmiernym dużym wysiłkiem. Dla zastosowania wyjątku z art. 14 ust. 5 lit. b/ bez znaczenia jest zatem sama skala oraz koszty związane z realizacją obowiązku informacyjnego. Inaczej prowadziłoby to do swoistego paradoksu polegającego na tym, że podmiot, który przetwarza dane osobowe na dużą skalę, mógłby skorzystać z wyjątku i nie realizować obowiązku informacyjnego, uwalniając się tym samym od związanych z tym kosztów, natomiast podmiot, który to czyni na małą skalę, musi go wypełniać, ponosząc w całości tego koszty (wyrok z 19 września 2023 r., III OSK 2538/21).

3.25. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej (symbol 648)

Podmiot zobowiązany, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej, z chwilą otrzymania wniosku ma obowiązek dokonać kwalifikacji dotyczącej zawarcia w nim żądania dotyczącego informacji przetworzonej. W konsekwencji podmiot zobowiązany powinien wezwać wnioskodawcę do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego w żądaniu uzyskania przez niego informacji przetworzonej, a po przedstawieniu stosownej argumentacji przez wnioskodawcę zobowiązany jest do oceny i ewentualnie do wykazania braku istnienia tej przesłanki ustawowej koniecznej dla udzielenia informacji przetworzonej. W przypadku braku właściwej reakcji wnioskodawcy (po wezwaniu nie wykaże istnienia szczególnej istotności interesu publicznego lub gdy w ogóle nie zareaguje na takie wezwanie), podmiot zobowiązany powinien wydać, zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., decyzję odmawiającą udzielenia informacji (wyrok z 10 lutego 2023 r., III OSK 6946/21)

Informacje w zakresie wykształcenia, doświadczenia zawodowego, stażu pracy, czy też wykonywanych zadań służbowych funkcjonariuszy urzędu celno-skarbowego, stanowią informację publiczną jako informację wskazującą na kwalifikacje osób pełniących funkcje w organach administracji publicznej do wykonywania funkcji i zadań publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d/ u.d.i.p., a okoliczność, że wniosek został sformułowany na tle konkretnej indywidualnej sprawy nie świadczy o tym, że żądana informacja o charakterze publicznym utraciła walor informacji publicznej. Skoro wniosek odnosi się do działania organów, a jego realizacja jest warunkiem weryfikacji tego, czy organ tej władzy działa legalnie, to wniosek ten dotyczy sprawy publicznej (wyrok z 18 kwietnia 2023 r., III OSK 3617/21).

W postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej wnioskodawca będący osobą fizyczną musi być pełnoletni i nie może być ubezwłasnowolniony. Jedną z konsekwencji wniosku o udostępnienie informacji publicznej może być bowiem powstanie obowiązku finansowego wnioskodawcy, na podstawie art. 15 ust. 1 u.d.i.p., zaś takiego obowiązku nie można nałożyć na osobę małoletnią. Skutek prawny wynikający z treści art. 15 ust. 1 u.d.i.p. dotyczy bowiem każdego wnioskodawcy. Tym samym samodzielne działanie osób małoletnich w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej nie jest dopuszczalne (wyrok z 22 września 2023 r., III OSK 5312/21).

Zarządzanie cmentarzem wyznaniowym stanowi zadanie publiczne niezależnie od tego, czy w danej miejscowości istnieją również cmentarze komunalne. Powyższe wynika z treści art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁵⁴, która to regulacja dotyczy realizacji prawa do godnego pochówku. Obowiązek umożliwienia reali-

²⁵⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 887 ze zm.

zacji prawa do godnego pochówku wchodzi zatem w zakres zadań publicznych, które częściowo i pośrednio realizują gminy wyznaniowe żydowskie (art. 2 ust. 2 ww. ustawy). O ile zatem zadaniem publicznym nie jest zakładanie, rozszerzanie i utrzymywanie cmentarzy wyznaniowych, o tyle do zadań publicznych ustawowo wskazanych podmiotów należy realizowanie na takich cmentarzach publicznego prawa podmiotowego do godnego pochówku. Niewątpliwie do celów państwa należy poszanowanie i ochrona godności człowieka, a normatywnym zobowiązaniem do realizacji tego celu jest zagwarantowanie prawa do godnego pochówku. W zakresie ustawowego obowiązku realizowania prawa do godnego pochówku na cmentarzu żydowskim (wyznaniowym), w prawnie określonych sytuacjach. Podmiotem zobowiązanym do wykonywania tego rodzaju zadania publicznego jest gmina wyznaniowa żydowska, której obowiązkiem jest zrealizowanie prawa podmiotowego do informacji publicznej poprzez udostępnianie informacji publicznej, tj. informacji o zarządzaniu cmentarzem w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania publiczne (wyrok z 24 listopada 2023 r., III OSK 7674/21).

Kontrola decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, której nadano klauzulę tajności, powinna być oparta na całym materiale dowodowym, który był podstawą orzekania przez organ, w tym na materiale, co do którego nadano klauzulę tajności. Ustawa o ochronie informacji niejawnych przewiduje procedury nadawania, znoszenia lub zmiany klauzuli tajności, co nie oznacza wykluczenia możliwości weryfikacji klauzul tajności w granicach sprawy zakończonej zaskarżoną do sądu decyzją o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Obowiązkiem sądu administracyjnego jest zbadanie elementu materialnego tajemnicy – czy istotnie informacja chroni wartości, które nie powinny być jawne i kontroli całości dokumentacji związanej z wydaniem decyzji, w tym również dokumentu objętego klauzulą. Brak takiego dokumentu powoduje, że kontrola sądowa jest niepełna, przez co narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd (wyrok z 17 listopada 2023 r., III OSK 2889/21).

3.26. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych (symbol 649)

Celem postępowania sprawdzającego, prowadzonego na podstawie art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁵⁵, nie jest udowodnienie zaistnienia ustawowych przesłanek odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub cofnięcia takiego poświadczenia, lecz wyeliminowanie wątpliwości co do istnienia takich przesłanek. Organy administracyjne nie mają zatem obowiązku udowodnienia ponad wszelką wątpliwość, że strona jest faktycznie podatna na szantaż lub wywieranie presji. Użycie przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych, m.in. pojęcia ryzyka, jest związane z pierwszeństwem interesu ochrony informacji niejawnych przed innymi prawnie chronionymi interesami osoby skarżącej. Sformułowanie „uzasadnione wątpliwości”, użyte w art. 24 ust. 2 ww. ustawy, oznacza, że działanie organu prowadzącego postępowanie sprawdzające polega na wykazaniu elementu obiektywnego, którym są okoliczności wskazujące na niezdolność sprawdzanego do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem oraz elementu subiektywnego polegającego na tym, że zebrany materiał dowodowy powoduje u organu administracji subiektywne przeświadczenie, że sprawdzany nie sprost wymogom nakładanym na niego przez przepisy ustawy w zakresie

²⁵⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.

ochrony danych objętych tajemnicą niejawną (wyroki z: 10 lutego 2023 r., III OSK 7574/21; 14 kwietnia 2023 r., III OSK 7451/21; 27 października 2023 r., III OSK 2596/22, III OSK 2597/22, III OSK 2598/22, III OSK 2599/22, III OSK 2600/22 i III OSK 2601/22).

Umorzenie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez organy ścigania, w którym skarżącemu postawiono zarzuty tożsame z przesłankami cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa – zarzut bezpośredniego ujawnienia osobom nieuprawnionym informacji niejawnych, powinno mieć wpływ na ocenę spełniania przez niego rękojmi zachowania tajemnicy (art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych) i ewentualnego braku uzasadnionych wątpliwości dotyczących jego niewłaściwego postępowania z dokumentami niejawnymi (wyroki z: 6 kwietnia 2023 r., III OSK 6957/21, III OSK 6958/21, III OSK 6959/21). Nie oznacza to jednak automatyzmu działania organu w przypadku umorzenia postępowania karnego, bowiem cel postępowania sprawdzającego jest odmienny oraz stosuje się w nim odmiennie reguły postępowania dowodowego, w tym przede wszystkim nieznaną prawu karnemu zasadę pierwszeństwa interesu ochrony informacji niejawnych przed innymi interesami prawnie chronionymi (art. 24 ust. 4). Stwierdzenie, że ustalenia z postępowania karnego mają bezpośredni wpływ na ustalenia postępowania sprawdzającego jest nieuprawnione (wyrok z 17 maja 2023 r., III OSK 234/22).

3.27. Świadczenia w drodze wyjątku (symbol 650)

Świadczenia społeczne w drodze wyjątku przyznawane na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁵⁶ należy identyfikować z takimi sytuacjami, w których danej osobie, wskutek szczególnych okoliczności, nie można przyznać świadczenia w trybie zwykłym i jednocześnie nie ma perspektyw, aby w przyszłości osoba ta mogła skompletować warunki do jego przyznania – brak możliwości podjęcia pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek. Wymogiem końcowym jest, aby wnioskujący nie posiadał niezbędnych środków utrzymania. Przesłanka niedostatku ma przy tym charakter następczy, gdyż jej weryfikacji dokonuje się dopiero po ustaleniu przesłanki wyjściowej, jaką jest brak prawa do świadczenia w trybie zwykłym oraz brak perspektyw do jego otrzymania w przyszłości. Przyznanie zatem świadczenia w ww. trybie ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie tych osób, którym szczególna sytuacja rodzinna, zdrowotna i finansowa nie pozwoliła i nie pozwoli w przyszłości na samodzielne wypracowanie świadczeń z zabezpieczenia emerytalno-rentowego (wyrok z 9 maja 2023 r., III OSK 1362/22). Prezes ZUS, rozpatrując wniosek o przyznanie świadczenia w drodze wyjątku i oceniając, czy wnioskodawca spełnia przesłankę braku możliwości podjęcia pracy z uwagi na całkowitą niezdolność do pracy, zobowiązany jest oprzeć się na ostatecznym orzeczeniu lekarza orzecznika ZUS lub orzeczeniu komisji lekarskiej ZUS. Wobec czego nie wywołuje skutków prawnych na gruncie art. 83 ust. 1 u.e.r. stwierdzenie niezdolności do pracy przez innego lekarza, jak też twierdzenie samej strony, że jest niezdolna do pracy, wynikające z jej subiektywnego przekonania (wyrok z 14 lipca 2023 r., III OSK 796/22). Przesłanka wieku, jako przyczyna braku możliwości podjęcia pracy, odnosi się wyłącznie do takich sytuacji, w których wiek z założenia, a więc bez uwzględnienia indywidualnych warunków ubiegającego się o świadczenie w trybie art. 83 ust. 1 u.e.r., wyłącza możliwość zatrudnienia. W konsekwencji jej stosowanie dotyczy osób, których wiek uniemożliwia zatrudnienie, a więc albo zbyt młodych (osoby ubiegające

²⁵⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.; dalej: u.e.r.

się o rentę rodzinną w trybie art. 83 ust. 1 u.e.r.), albo osób starszych, w wieku emerytalnym (zob. wyrok z 9 maja 2023 r., III OSK 1362/22).

Z kolei odnosząc się do wskazanej w powołanym przepisie przesłanki szczególnych okoliczności, NSA podkreślał, że są to okoliczności obiektywne, niezależne i niezawinione przez ubiegającego się o świadczenie w drodze wyjątku. Należy odnosić je do zdarzenia lub stanu, które w sposób trwały lub przejściowy wykluczały aktywność zawodową konkretnej osoby z powodu niemożności przezwyciężenia jego skutków, uniemożliwiając tym samym ubezpieczonemu wypracowanie wymaganych prawem okresów składkowych. Szczególnych okoliczności nie stanowi zatem: nieleczonego choroby alkoholowej (wyrok z 6 września 2023 r., III OSK 2369/22); trudność w znalezieniu pracy i ograniczone możliwości jej wykonywania wobec opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, czy wynikające z jego stanu zdrowia, lecz przy braku całkowitej niezdolności do pracy, jak też poświęcenie się obowiązkom rodzinnym (wyrok z 10 maja 2023 r., III OSK 6486/21); liczne schorzenia, trudna sytuacja życiowa czy materialna, a także problemy ze znalezieniem zatrudnienia (wyrok z 25 kwietnia 2023 r., III OSK 797/22); sytuacja na rynku pracy i związane z tym problemy ze znalezieniem legalnego zatrudnienia (wyrok z 18 maja 2023 r., III OSK 1342/22); opieka nad chorym członkiem rodziny nie poparta żadną dokumentacją o przeszkodzie w podjęciu jakiegokolwiek zatrudnienia (wyrok NSA z 18 stycznia 2023 r., III OSK 60/22); bezrobocie strony w okresie, gdy nie orzeczono jeszcze wobec niej całkowitej niezdolności do pracy (wyrok z 14 lipca 2023 r., III OSK 796/22).

Omawiając następną przesłankę zawartą art. 83 ust. 1 u.e.r., a dotyczącą niezbędnych środków utrzymania, NSA wskazywał, że metodą wyjaśnienia tego pojęcia może być odniesienie się do najniższej kwoty brutto świadczenia przyznawanego w trybie zwykłym, które to świadczenie umożliwia zabezpieczenie podstawowych potrzeb uprawnionej osoby. Chodzi tu o potrzeby natury podstawowej, które swym zakresem mogą odbiegać od potrzeb w szerszym znaczeniu. Oznacza to, że nawet najtrudniejsza sytuacja rodzinna i majątkowa, także spowodowana chorobą osoby zainteresowanej w momencie złożenia wniosku na podstawie art. 83 ust. 1 u.e.r. lub wydatki wnioskodawcy zdeterminowane nawet najbardziej uzasadnionymi potrzebami, np. obciążeniami z tytułu egzekucji komorniczej, nie mogą uzasadniać przyznania świadczenia w drodze wyjątku, jeżeli osoba ta ma niezbędne środki utrzymania. Niezależnie jednak od powyższego w wyroku z 31 stycznia 2023 r., III OSK 7483/21, NSA sformułował tezę, że „Konstrukcja prawa «nieposiadania niezbędnych środków utrzymania», o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie została w pełni zobiektywizowana przez przyjęcie jako punktu odniesienia wysokości świadczeń minimalnych, jako granicy posiadania lub nieposiadania niezbędnych środków utrzymania, gdyż w tym sformułowaniu zawarty został obowiązek badania indywidualnej sytuacji wnioskodawcy. Obowiązek ten nie pozwala zakwalifikować potrącanej części dochodu męża wnioskodawczyni na świadczenia alimentacyjne na podstawie tytułów wykonawczych, jako dochodu pozostającego na pokrycie kosztów utrzymania rodziny, gdyż potrącane środki nie są przeznaczane w rzeczywistości na utrzymanie wnioskodawczyni”.

Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku przyznawane na podstawie art. 82 ust. 1 u.e.r. dotyczą sytuacji, gdy Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Przy czym ww. przepis nie precyzuje konkretnych warunków, jakie powinny być spełnione, aby renta lub emerytura mogła być przyznana w tym trybie. Oceniając zatem, czy wnioskodawca jest osobą, która dokonała szczególnych osiągnięć na określonym polu,

organ bierze pod uwagę takie czynniki jak wyróżnienia, udział w wystawach, najlepiej spektakularnych, posiadanie jego dzieł przez prestiżowe instytucje muzealne oraz wystawiennicze. Organ nie ma uprawnień do powoływania np. grupy ekspertów, którzy oceniliby dorobek artystyczny wnioskodawcy (wyrok z 31 stycznia 2023 r., III OSK 7524/21). Ponadto o wybitności osiągnięć wnioskodawcy powinno świadczyć ich wykorzystanie w praktyce, przełożenie tych osiągnięć na korzyść dla społeczeństwa (wyroki z: 10 października 2023 r., III OSK 2417/22; z 31 stycznia 2023 r., III OSK 7524/21).

Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku uregulowane w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym²⁵⁷ odnoszą się do sytuacji, gdy celem przyznania świadczenia jest zapewnienie niezbędnych środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej albo ich nie podjęły, ze względu na wychowanie dzieci. Okolicznością istotną, determinującą skuteczność wniosku o przyznanie rodzinnego świadczenia uzupełniającego jest więc niedostatek będący następstwem wychowywania dzieci, a jednym z warunków uzyskania rodzinnego świadczenia uzupełniającego jest brak posiadania dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania. Regułą jest zatem, że to na wnioskodawcy spoczywa obowiązek wykazania okoliczności faktycznych mających wpływ na przyznanie świadczenia (art. 6 ust. 1 u.r.ś.u.). Przy czym stosownie do przepisów ww. ustawy, obliczając dochód wnioskodawcy na potrzeby postępowania o przyznanie rodzinnego świadczenia uzupełniającego, uwzględnia się dochody z gospodarstwa rolnego (wyrok z 11 stycznia 2023 r., III OSK 10/22). NSA zauważył również, że z art. 3 ust. 9 u.r.ś.u. jednoznacznie wynika, że nie ma możliwości przyznania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego osobie, która jest uprawniona do emerytury lub renty w wysokości co najmniej najniższej emerytury (wyrok z 4 lipca 2023 r., III OSK 1966/22).

3.28. Sprawy dotyczące lustracji (symbol 654)

Odnosząc się do wykładni przepisów o udostępnianiu wnioskodawcy dotyczących go dokumentów, NSA wskazał, że na podstawie art. 35a ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²⁵⁸ uprawnienia wynikające z art. 30 u.I.P.N., czyli wystąpienie z wnioskiem do IPN o udostępnienie dokumentów, może wykonywać osoba najbliższa zmarłego w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego, do których należy małżonek zmarłego. Spór w rozpoznawanej sprawie dotyczył ustalenia normatywnej treści pojęcia dokumenty dotyczące wnioskodawcy, a tym samym dokonania prawidłowej wykładni art. 30 ust. 2 pkt 1 u.I.P.N., stanowiącego materialnoprawną podstawę decyzji Prezesa IPN. NSA uznał, że w świetle art. 30 ust. 2 pkt 1 u.I.P.N. wnioskodawcy należy udostępnić kopie wszelkich dokumentów, które go dotyczą, czyli zawierają w swej treści informacje o wnioskodawcy, choćby przez samo wskazanie, że zostały przez niego sporządzone (wyrok z 5 kwietnia 2023 r., I OSK 1262/19).

3.29. Sprawy dotyczące wyborów (symbol 660)

Sprawa ze skargi na pismo komisarza wyborczego w przedmiocie odwołania z funkcji zastępcy przewodniczącego miejskiej komisji wyborczej nie należy do właściwości sądu administracyjnego, albowiem w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wy-

²⁵⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1051; dalej: u.r.ś.u

²⁵⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2032; dalej: u.I.P.N.

borczy²⁵⁹ nie przewidziano takiej możliwości. Komisarz wyborczy, jak również Państwowa Komisja Wyborcza, nie są organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. (postanowienie z 12 września 2023 r., II OSK 1627/23).

W kwestii dopuszczalności przywrócenia terminu do wniesienia skargi na postanowienie komisarza wyborczego w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze, przewidzianego w art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego, przyjęto, że 3-dniowy termin przewidziany na wniesienie takiej skargi nie podlega przywróceniu na podstawie art. 86 i 87 p.p.s.a., albowiem byłoby to sprzeczne ze specyfiką tego postępowania, charakteryzującego się krótkimi terminami dla dokonania poszczególnych czynności, uzależnionymi m. in. od kalendarza wyborczego (postanowienie z 19 grudnia 2023 r., II OKW 1/23).

²⁵⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi była wielokrotnie nowelizowana. W kolejnych zmianach uwzględniano głównie interpretację jej przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego²⁶⁰, jak również potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych zwiększających efektywność postępowania sądowoadministracyjnego. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających NSA²⁶¹. Zagadnienia dotyczące Ordynacji podatkowej zostały omówione w rozdziale dotyczącym Izby Finansowej.

2. Zagadnienia ustrojowe

Przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych były zagadnienia dotyczące badania niezawisłości i bezstronności sędziego na podstawie art. 5a p.u.s.a.²⁶² Przepis ten przewiduje możliwość zbadania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu. Badania dokonuje się na wniosek strony skarżącej lub uczestnika postępowania na prawach strony (art. 5a § 3). Uwzględniając wniosek, sąd wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy (art. 5a § 13). Uprawnienie do składania wniosku w trybie art. 5a p.u.s.a. przyznano w przypadku kwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziego na skutek okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu. Postępowanie to jest postępowaniem odrębnym od postępowania o wyłączenie sędziego z art. 18–24 p.p.s.a. (uchwała z 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22). Na podstawie ustawy ustrojowej wyłączenie sędziego może nastąpić, jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy zostaną podniesione wątpliwości co do naruszenia jego standardu niezawisłości lub bezstronności, a wniosek o wyłączenie sędziego może być złożony w ściśle określonym terminie. Przeprowadzenie postępowania w trybie ustawy ustrojowej może pochodzić wyłącznie od skarżącego, uczestnika postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ewentualnie w postępowaniu dyscyplinarnym od obwinionego, stanowi dodatkową gwarancję procesową służącą urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Wniosek taki, stosownie do art. 5a § 2 p.u.s.a., może być złożony wobec sędziego sądu administracyjnego wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę co do istoty lub skargę kasacyjną (postanowienie z 11 grudnia 2023 r., III OSK 467/23).

²⁶⁰ Np.: wyrok z 4 lipca 2023 r., SK 8/20 i postanowienie z 31 maja 2023 r., SK 138/20.

²⁶¹ Zob. np.: uchwały z 29 maja 2023 r., I FPS 1/23 i 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22.

²⁶² Przepis ten wprowadzono do ustawy ustrojowej mocą art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1259) – wszedł w życie z dniem 15 lipca 2022 r.

3. Zagadnienia procesowe

3.1. Sądy administracyjne kierowały się potrzebą zapewnienia jednostce szeroko rozumianego prawa do sądu, stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisu zarówno w sprawach dotyczących kognicji sądów administracyjnych, jak i podstaw skargi kasacyjnej, czy też prawa pomocy. Nieliczne wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów procesowych są rozstrzygane poprzez inicjowanie działalności uchwałodawczej NSA bądź w poszczególnych orzeczeniach. Obok zagadnień odnoszących się do prawa materialnego, które zostały przedstawione wcześniej w niniejszej *Informacji*, istotne znaczenie dla oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych miały zagadnienia procesowe.

3.3. Kognicja sądów administracyjnych.

3.3.1. Kognicję sądów administracyjnych uznano w sprawach:

- 1) skargi na postanowienie kontrolerów NIK o ukaraniu świadka karą pieniężną na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶³, ponieważ ta skarga ma charakter incydentalny, a zaskarżone postanowienie jest skierowane nie do jednostki kontrolowanej w zakresie prowadzonego postępowania kontrolnego, ale – w ramach wezwania do złożenia zeznań w charakterze świadka w trybie art. 42 ustawy o NIK – osobiście do skarżącego jako obywatela i kształtuje jego prawa i obowiązki (wyrok z 5 września 2023 r., I SA/Wa 1133/23²⁶⁴);
- 2) powiadomienia przez Głównego Inspektora Sanitarnego o wynikach kontroli postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁶⁵, ponieważ jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 24 kwietnia 2023 r., II GSK 151/23).
- 3) odmowy dysponenta części budżetowej określenia kwoty i przekazania dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, ponieważ jest to akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnienia wynikającego z przepisu prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 18 maja 2023 r., I GSK 407/23).

3.3.2. Brak właściwości sądów administracyjnych NSA uznał w sprawach:

- 1) działań zarządcy drogi w zakresie podjęcia czy zaniechania inwestycji z zakresu wykonania zadań dotyczących budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg publicznych, ponieważ taka inicjatywa należy do sfery zarządzania i konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a nie do czynności nakazanych prawem (postanowienia z: 28 marca 2023 r., II GSK 2296/22; 28 marca 2023 r., II GSK 2304/22; 24 maja 2023 r., II GSK 146/23);
- 2) rozstrzygnięcia Prezydenta RP o odmowie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego – uznano, że akt ten nie jest aktem podejmowanym przez organ administracji publicznej w zakresie działalności (wykonywania), nawet szeroko rozumianej, administracji publicznej, co powoduje, że nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Wprawdzie Prezydent RP jest organem (dualistycznej) władzy wykonawczej – której rozumienie

²⁶³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

²⁶⁴ Powołane w wyroku orzecznictwo: postanowienia z: 1 grudnia 2022 r., III OSK 2424/22 i III OSK 2604/22; 28 lutego 2023 r., III OSK 91/23 i 14 marca 2023 r., III OSK 233/23 i III OSK 244/23 oraz wyrok NSA z 13 stycznia 2011 r., II GSK 1050/09.

²⁶⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2021 ze zm.

- należałoby przy tym uznać za zdecydowanie szersze w relacji do rozumienia pojęcia administracji publicznej – to jednak z całą pewnością nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, co znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Nie sposób jest również przyjąć, że działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a. (m.in. postanowienia z: 27 lutego 2023 r., II GSK 1362/22; 27 lutego 2023 r., II GSK 1520/22);
- 3) stanowiska Krajowej Rady Notarialnej w przedmiocie stwierdzenia niemożności rozpatrzenia w trybie k.p.a. odwołania od uchwały Rady Izby Notarialnej w sprawie przeprowadzenia lustracji notariusza, ponieważ nie stanowi ono wydanego w sprawie z zakresu administracji publicznej jednostronnego, władczego i zewnętrznego aktu organu administrującego, rozstrzygającego sprawę administracyjną co do jej istoty (postanowienia z: 14 września 2023 r., II GSK 1220/23; 14 września 2023 r., II GSK 1045/23);
 - 4) rozstrzygnięcia wydawanego przez kierownika podmiotu leczniczego udzielającego zamówienia na określone świadczenia zdrowotne na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²⁶⁶ w przedmiocie rozpatrzenia odwołania oferenta dotyczącego wyników konkursu ofert (art. 26 ust. 3 ustawy), ponieważ przepis art. 26 ust. 4 ww. ustawy nie zawiera odesłania do art. 154 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, to zachodzi brak podstawy kompetencyjnej i materialnoprawnej do wydania przez skarżący kasacyjnie podmiot leczniczy decyzji administracyjnej w przedmiocie rozpatrzenia odwołania dotyczącego rozstrzygnięcia konkursu ofert (postanowienie z 12 września 2023 r., II GSK 1648/22);
 - 5) orzeczenia lekarskiego i psychologicznego wydanych w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy, które stanowią następstwo wniesienia odwołania odpowiednio od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego wydanych w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na broń palną, ponieważ wydanie orzeczenia lekarskiego i psychologicznego w wyniku rozpoznania odwołania nie stanowi wyrazu władztwa administracyjnego, gdyż nie powoduje uzyskania przez stronę z mocy samego prawa uprawnienia lub obowiązku działania związanego z treścią tej opinii (postanowienia z: 16 listopada 2023 r., II GSK 1761/23; 16 listopada 2023 r., II GSK 1752/23).

3.4. Związanie sądu administracyjnego wyrokiem sądu karnego

W odniesieniu do związania sądu administracyjnego ustaleniami wyroku karnego, wynikającymi z art. 11 p.p.s.a., wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 lipca 2023 r., SK 8/20, uznając, że art. 11 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wiąże sądy administracyjne również w sprawach innych osób niż osoba, przeciwko której wydano prawomocny, skazujący wyrok w postępowaniu karnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3. Ograniczenie dowodowe wynikające z kwestionowanego przepisu nie uniemożliwia stronie postępowania wnioskowania o przeprowadzenie wszelkich dowodów, które uznaje ona za celowe do wykazania swoich racji i nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zgodnie z zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego. Kontrolę formalną w tym zakresie sprawuje sąd administracyjny. Regulacja ta nie nakłada na obywatela nieproporcjonalnych ciężarów, które byłyby nie do pogodzenia z realizacją interesu publicznego wyrażonego w art. 11 p.p.s.a. W orzecznictwie

²⁶⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.

sądów administracyjnych wskazano, że wyrok skazujący sądu karnego ma wiążącą moc dowodową w zakresie zawartych w nim ustaleń odnośnie do osoby sprawcy, strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa oraz miejsca i czasu jego popełnienia (wyrok z 30 maja 2023 r., I FSK 258/19). Wydanie w stosunku do podatnika postanowienia o umorzeniu postępowania karnego nie wiąże sądu administracyjnego, ponieważ stwierdzony w postępowaniu karnym brak podstaw do zarzucenia skarżącemu winy umyślnej w działaniach związanych z transakcjami, nie świadczy o tym, że skarżący dochował tzw. należytej staranności w kontaktach ze swoimi kontrahentami (wyrok z 21 czerwca 2023 r., I FSK 1635/20). Zasada przyjęta w art. 11 p.p.s.a. oznacza, że moc wiążącą mają ustalenia wydane w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, a adresatami tej reguły są pośrednio organy administracji publicznej, które w sprawie będącej przedmiotem kontroli ze strony sądu administracyjnego czyniły ustalenia faktyczne (wyrok z 16 maja 2023 r., I FSK 1278/20).

3.5. Dostęp do akt sprawy

Zgodnie z art. 12a § 1 p.p.s.a. dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 1 tej ustawy, tworzy się akta w postaci elektronicznej lub papierowej. Akta administracyjne istnieją w momencie wniesienia skargi i są składane do sądu. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, jest zobowiązany do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt wraz ze skargą i odpowiedzią na nią (art. 54 § 2 p.p.s.a.). Natomiast organ administracji jest zobligowany do zgromadzenia odpowiedniego materiału, na podstawie którego wydaje on orzeczenie lub wykonuje inne przypisane mu czynności. Sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji w wykonaniu tego obowiązku. Do jego kompetencji należy jedynie kontrola legalności danego aktu administracyjnego na podstawie przedłożonych przez organ akt sprawy. Akt tych nie tworzy sąd administracyjny, o czym stanowią przepisy rozporządzenia z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowo-administracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁶⁷. Z przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisów wykonawczych do tego aktu nie wynika obowiązek sądu udostępniania stronom akt administracyjnych w formie elektronicznej (wyrok z 5 maja 2023 r., III FSK 651/22).

3.6. Wyłączenie sędziego

Przepis art. 19 p.p.s.a. przyznał podmiotom uprawnionym prawo składania wniosku o wyłączenie sędziego w przypadku braku bezstronności sędziego wynikającej z powiązania z podmiotami lub przedmiotem postępowania (uchwała z 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22). W świetle art. 19 p.p.s.a. przesłanką wyłączenia sędziego mogą być wszelkie obiektywne okoliczności dające podstawę do podniesienia uzasadnionych zastrzeżeń co do bezstronności sędziego przy rozstrzyganiu danej sprawy. W literaturze prawniczej wskazywano na dwoisty charakter bezstronności sędziowskiej. Z jednej strony jest ona „niezbýwalną cechą władzy sądowniczej”, a z drugiej – indywidualną cechą sędziego, konieczną kwalifikacją do pełnienia tej funkcji. Istotą pierwszego z tych wymiarów bezstronności, tzw. bezstronności obiektywnej, jest nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zach-

²⁶⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1004.

wywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom. Drugi wymiar bezstronności, tzw. bezstronność subiektywna, polega na tym, że sędzia musi mieć jeszcze dodatkowo wewnętrzne przekonanie o możliwości wydania wyroku bez faworyzowania któregośkolwiek z uczestników postępowania (postanowienie z 5 kwietnia 2023 r., I FSK 2040/22²⁶⁸).

Wniosek organizacji społecznej o wyłączenie wszystkich sędziów składu orzekającego jest prawnie niedopuszczalny (art. 20 § 4 p.p.s.a.), w sytuacji gdy aktywność organizacji jako uczestnika postępowania wskazuje, że nie realizuje ona celu, dla którego została dopuszczona do udziału w sprawie (postanowienie z 18 września 2023 r., II FSK 425/22).

3.7. Pisma w postępowaniu sądowym

Brak określonego w art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. wymogu podania w skardze, będącej pierwszym pismem w sprawie, numeru PESEL jest brakiem formalnym, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 w związku z art. 58 § 1 pkt 3 powołanej ustawy, bez względu na to, czy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych, którymi dysponuje sąd (uchwała z 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22).

3.8. Pełnomocnictwo do występowania przed sądem

W sytuacji gdy ten sam doradca podatkowy reprezentował skarżącą spółkę w toku całego postępowania sądowoadministracyjnego, to okoliczność, że w międzyczasie spółka znalazła się w upadłości (co powinno zostać odzwierciedlone również w treści pełnomocnictwa) nie ma istotnego znaczenia dla wyniku sprawy (wyrok z 20 stycznia 2023 r., II FSK 1327/22). Pełnomocnictwo udzielone przez stronę będącą osobą prawną powinno zawierać umocowanie prawne osób udzielających pełnomocnictwa (postanowienie z 18 lipca 2023 r., I FZ 200/23).

3.9. Skarga na interpretację przepisów prawa podatkowego, opinię zabezpieczającą i na odmowę wydania opinii zabezpieczającej

Rozpoznając skargę na interpretację indywidualną prawa podatkowego, sąd nie może uwzględnić naruszeń prawa innych niż wskazane w tej skardze, nawet jeżeli takie naruszenia dostrzeże. Nawet jeśli jakiś przepis zostanie wskazany lub zacytowany w uzasadnieniu skargi na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego, to nie można uznać, aby doszło w ten sposób do prawidłowego sformułowania zarzutu, jeżeli ponadto nie określono, w jaki sposób doszło do naruszenia wskazanej lub przytoczonej normy prawnej, tj. czy strona zarzuca błąd wykładni, czy też chodzi o niewłaściwe zastosowanie przepisu, czego wymaga przepis art. 57a p.p.s.a. (wyrok z 27 stycznia 2023 r., I FSK 2022/19).

3.10. Dopuszczalność wstrzymania zaskarżonego aktu lub czynności

Wydanie postanowienia na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części zaskarżonego aktu lub czynności jest możliwe w sytuacji, gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Uprawdopodobnienie okoliczności przemawiających za wstrzyma-

²⁶⁸ Powołany w uzasadnieniu postanowienia: J. P. Tarno „*Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*”, wyd. V, LexisNexis 2011.

niem wykonania zaskarżonej czynności spoczywa na stronie skarżącej (postanowienie z 23 lutego 2023 r., VI SA/Wa 8158/22). Wykładnia przewidzianego w art. 61 § 3 p.p.s.a. zwrotu „w granicach tej samej sprawy” powinna uwzględniać fakt, że przyznanie stronie skarżącej ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowi wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 61 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Zatem w postępowaniu sądowoadministracyjnym, zainicjowanym skargą na postanowienie: a) stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania, b) o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, c) stwierdzające niedopuszczalność odwołania, nie jest dopuszczalne, na podstawie art. 61 § 3, wstrzymanie wykonania decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji (uchwała z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22).

Wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²⁶⁹ na podstawie p.p.s.a. nie jest możliwe, bowiem przepis ten dotyczy sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne, natomiast skutków takich zasadniczo nie wywołuje decyzja środowiskowa, gdyż nie podlega wykonaniu w postępowaniu egzekucyjnym. Możliwość wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. dotyczy także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Przedmiotem ochrony tymczasowej może być zatem nie tylko zaskarżony akt, lecz także inne akty wydane wcześniej, z tym jednak warunkiem, że mieszczą się „w granicach tej samej sprawy” w jej materialnoprawnym znaczeniu, a jej tożsamość wyznaczają elementy skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej stosunku prawnego. Przy tak szerokim materialnoprawnym rozumieniu sprawy w zakresie wyznaczonym przez art. 61 § 3 p.p.s.a. mieści się nie tylko zaskarżona decyzja, ale także decyzja wydana przez organ I instancji. Natomiast w tym zakresie nie mieści się jedna z decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś. (w tym również koncesja), ponieważ jest to decyzja wydana w następstwie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz różna jest ich podstawa prawna. W takim przypadku można mówić o ciągłości postępowania, natomiast nie o tożsamości sprawy. Istotny jest zatem brak prawnej dopuszczalności objęcia wstrzymaniem wykonania koncesji w toku rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (postanowienie z 18 lipca 2023 r., III OZ 331/23).

Zaprzestanie prowadzenia apteki w punkcie, na który strona miała udzielone zezwolenie, stanowi zmianę okoliczności w rozumieniu art. 61 § 4 p.p.s.a. (postanowienie z 25 stycznia 2023 r., II GZ 535/22).

3.11. Uchybienie i przywrócenie terminu

Brak doręczenia wyroku w formie papierowej i brak otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w art. 74a § 3 p.p.s.a., nie mogły skutkować przywróceniem terminu, o którym mowa w art. 86 § 1 p.p.s.a., do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku (wyrok z 27 listopada 2023 r., II FZ 109/23). Samo oświadczenie o poddaniu się samoizolacji z uwagi na kontakt z osobą przypuszczalnie chorą na COVID-19 nie jest dostatecznym dowodem, który

²⁶⁹ Zgodnie z art. 86f ust. 1 ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029; dalej u.i.o.ś.) do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 p.p.s.a., z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję.

stanowiłby o braku winy w uchybieniu terminu do wniesienia skargi na podstawie art. 86 § 1 p.p.s.a. (postanowienie z 10 stycznia 2023 r., I GZ 472/22).

3.12. Zawieszenie i podjęcie postępowania

3.12.1. Przesłanki fakultatywnego zawieszenia postępowania z urzędu

W przypadku aktu złożenia rezygnacji przez członka zarządu fundacji (a braku innego organu, a także istnienia zarządu jednoosobowego) w toku sprawy prowadzonej przez sąd pierwszej instancji i poinformowania o tym fakcie sądu prowadzącego postępowanie mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 61 § 1 k.c. Sąd administracyjny uprawniony jest do weryfikacji skutków czynności prawnych dokonywanych na podstawie przepisów prawa cywilnego, jeżeli czynności te przekładają się na uprawnienia strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, zwłaszcza jeżeli zachodzi duże prawdopodobieństwo pozorności jednostronnej czynności prawnej w postaci rezygnacji z funkcji zarządczej i nadużycia instytucji zawieszenia postępowania sądowego (art. 124 §1 pkt 2 p.p.s.a.) w sposób pozostający w oczywistej kolizji z takimi zasadami konstytucyjnymi, jak prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) lub zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Możliwość sięgnięcia do dyspozycji art. 5 k.c. występuje ilekroć określone elementy prawa prywatnego rzutują na ocenę skuteczności składanych przez stronę w toku postępowania sądowoadministracyjnego oświadczeń woli, noszących znamiona nadużycia prawa, a nakierowanych na wywołanie rezultatów w obszarze regulowanym przepisami p.p.s.a., np. zawieszenia postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (wyroki z 21 lutego 2023 r., III FSK 863/22, III FSK 1059/22, III FSK 1060/22, III FSK 1061/22, III FSK 1117/22, III FSK 1118/22, III FSK 1119/22, III FSK 1120/22, III FSK 1121/21, III FSK 1356/22).

3.12.2. Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania

Zgodnie z art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego, przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przewidziana w ww. przepisie możliwość zawieszenia postępowania sądowego ma zatem charakter fakultatywny i zależy od uznania sądu, który powinien rozważyć, czy w danym przypadku celowe jest wstrzymanie biegu sprawy. Przesłanką z art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. jest oczekiwanie na podjęcie uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA, w sytuacji gdy udzielenie odpowiedzi pytanie prawne będzie miało istotne znaczenie dla rozpoznania skargi kasacyjnej (postanowienie z 1 czerwca 2023 r., I OSK 2414/19²⁷⁰).

Podjęcie postępowania zawieszonego na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. nie jest możliwe dopóki Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnie o losach przedstawionego mu pytania prawnego. Stwierdzona przez sąd konieczność postawienia pytania prawnego TK jest przesłanką, która nie tyle warunkuje zawieszenie postępowania sądowego w sprawie, ale obliguje ten sąd do jego zawieszenia. Postawione w sprawie pytanie prawne do TK, zgodnie z art. 193 Konstytucji, jest okolicznością, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy. W ocenie NSA skoro sąd stwierdził konieczność zadania pytania prawnego z uwagi na bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między odpowiedzią na zadane pytanie prawne a rozstrzygnięciem za-

²⁷⁰ Sprawa dotyczy nabycia roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), a pytanie prawne dotyczy kwestii przymiotu strony nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu (sygn. akt I OPS 1/23).

wisłej przed tym sądem sprawy, to nadal istotna dla rozstrzygnięcia sprawy kwestia nie została rozstrzygnięta przez TK (postanowienie z 3 marca 2023 r., II OSK 1954/19).

3.13. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności

Regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. odnosi się do wszelkich uchylanych aktów, czyli również takich, które nie podlegają wykonaniu. Ustawodawca nie ograniczył bowiem stosowania tego przepisu jedynie do aktów, które podlegają wykonaniu, czy to poprzez odesłanie do art. 61 § 3 p.p.s.a., czy też użycie sformułowania „nie podlega wykonaniu”. Po uchyleniu rozstrzygnięcia organu podatkowego, które nie podlega wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej, przepis art. 152 § 1 p.p.s.a. również znajduje zastosowanie (wyrok z 11 stycznia 2023 r., III FSK 1450/21).

3.14. Wzruszanie postanowień

Wystąpienie przez stronę z ponownym wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, czyli w istocie o zmianę uprzedniego negatywnego postanowienia na podstawie art. 165 p.p.s.a., sprawia, że do czasu jego definitywnego załatwienia skarga nie może zostać odrzucona. Po tym załatwieniu, gdy strona nadal nie uzyska zwolnienia od wpisu, nie zachodzi konieczność kolejnego wezwania do jego uiszczenia, lecz dopuszczalne staje się już odrzucenie skargi jako nieopłaconej na czas (postanowienie z 29 września 2023 r., I FZ 228/23).

3.15. Zwolnienie od kosztów sądowych.

Właściwy do wypłaty wynagrodzenia kuratorowi jest sąd rejestrowy, który ustanowił kuratora (postanowienia z: 27 września 2023 r., I FZ 210/23 i 20 października 2023 r., I FZ 199/23). Kurator powołany postanowieniem sądu rejonowego nie jest kuratorem, o którym mowa w art. 239 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Nie jest on zwolniony *ex lege* od ponoszenia kosztów sądowych, ale okoliczność niemożności poniesienia kosztów postępowania nie wpływa na prawidłowość zarządzenia o wezwaniu do uiszczenia wpisu, w ramach którego badaniu nie podlegają okoliczności właściwe dla postępowania w przedmiocie prawa pomocy (postanowienie z 6 grudnia 2023 r., I FZ 314/23)

3.16. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego

Przepis art. 273 § 2 p.p.s.a. był przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego co do jego zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału wypadkowy charakter postępowania wznowieniowego implikuje zasadniczą swobodę ustawodawcy co do tego, czy i na jakich podstawach w wypadku określonego postępowania prawnego dopuścić wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Wprawdzie, zdaniem Trybunału, z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika ogólne prawo do wznowienia postępowania, konieczność zapewnienia stronom postępowania możliwości jego wznowienia w szczególnie uzasadnionych wypadkach może wynikać z charakteru tego postępowania oraz wymogu odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, która ma służyć wydaniu rozstrzygnięcia zgodnego z prawdą materialną. (postanowienie z 31 maja 2023 r., SK 138/20).

W ramach podstawy wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego można powoływać się na zapadły wyrok TSUE, jednak tylko taki, który został opublikowany po wydaniu prawomocnego orzeczenia sądu krajowego. Żądanie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi na wyrok TSUE znany z urzędu sądowi krajowemu w momencie

rozstrzygania sprawy ze skargi kasacyjnej stanowi w istocie próbę podważenia prawomocnego orzeczenia krajowego jako niezgodnego z prawem UE. Instytucja wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego nie służy jednak zwalczaniu prawomocnych orzeczeń mogących naruszać prawo UE. Z kolei postępowanie wywołane skargą o wznowienie nie jest drogą prawną do sanowania uchybień, braków, czy też zaniechań w obrębie skargi kasacyjnej, z powodu których została ona oddalona przez NSA (postanowienia z: 6 listopada 2023 r., I FSK 1623/20; 21 listopada 2023 r., I FSK 1624/20; 26 października 2023 r., I FSK 1728/20).

3.17. Wpis stosunkowy i stały

W świetle art. 231 p.p.s.a. ustalenie, czy wpis ma charakter wpisu stosunkowego czy stałego należy oceniać przez pryzmat decyzji czy innego aktu organu administracji, który został poddany kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dlatego sprawa przed NSA zainicjowana skargą kasacyjną skierowaną *de facto* przeciwko uzasadnieniu wyroku uwzględniającego skargę i uchylającego zaskarżony akt administracyjny dotyczący należności pieniężnych stanowi sprawę, w której przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. Konsekwentnie zaskarżenie w skardze kasacyjnej jedynie części uzasadnienia wyroku nie powoduje, że nastąpiła zmiana kwalifikacji określenia wpisu ze stosunkowego na stały, bo jak już ustalono sprawa dotyczy należności podatkowej (postanowienie z 8 marca 2023 r., I FZ 197/22).

3.18. Zwrot kosztów postępowania

Odesłanie zawarte w art. 276 p.p.s.a. może stanowić podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania zakończonego orzeczeniem NSA, o którym mowa w przepisach działu VII tej ustawy (uchwała z 17 stycznia 2023 r., II GPS 1/22). W przypadku gdy skarga o wznowienie postępowania okazała się skuteczna i doprowadziła do rozpoznania sprawy na nowo – w granicach zakreślonych podstawą wznowienia – to zwrot kosztów postępowania nastąpi na podstawie art. 209, art. 203 i art. 205 p.p.s.a. z uwzględnieniem art. 202 i art. 207 p.p.s.a. oraz art. 200 p.p.s.a. w związku z art. 276 p.p.s.a. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w aktualnej treści art. 282 § 2 p.p.s.a. Z unormowania zawartego w art. 209 p.p.s.a. wynika, że NSA, co do zasady, nie jest uprawniony do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania wznowieniowego w orzeczeniu, które nie jest jednym z orzeczeń, o których mowa w art. 209 p.p.s.a. NSA będzie rozstrzygał wniosek strony o zwrot kosztów w każdym orzeczeniu uwzględniającym skargę o wznowienie postępowania zakończonego orzeczeniem NSA, natomiast przy oddaleniu skargi o wznowienie postępowania brak jest podstaw do zasądzenia kosztów postępowania wznowieniowego, ponieważ takie orzeczenie nie zostało wymienione w treści art. 209 p.p.s.a.

4. Postępowanie administracyjne

Do zagadnienia pozbawienia właściciela nieruchomości przymiotu bycia stroną w postępowaniu w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów z leśnych na nieleśne²⁷¹ odniósł się

²⁷¹ Podmiot inicjujący postępowanie wniósł o zbadanie zgodności: art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny badając zgodność art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału kwestionowany przepis dotyczy procedury uzyskania zgody właściwego organu w związku ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Decyzja o wyrażeniu zgody jest wydawana przez organ w postępowaniu administracyjnym, w którym właściciel takich gruntów nie jest stroną. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzanym w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁷². Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normują przebieg postępowania w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trybunał przypominał, że kwestia sytuacji prawnej właścicieli gruntów leśnych w postępowaniu z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. była przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych²⁷³. Wskazano tam, że postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu niż interes prywatny oraz że do zmiany przeznaczenia gruntu dochodzi nie tyle przez nabycie przymiotu ostateczności przez decyzję w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu, ile wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (postanowienie z 20 czerwca 2023 r., SK 61/19).

Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej stanowi wyjątek od przyjętej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która służy realizacji takich wartości jak pewność prawa, zaufanie do państwa czy ochrona praw nabytych. W związku z tym wyeliminowanie ostatecznej decyzji administracyjnej na podstawie przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanki rażącego naruszenia prawa powinno następować tylko w okolicznościach bezspornych. Rażące naruszenie prawa musi być stwierdzone w sposób oczywisty i nie może podlegać jakimkolwiek wątpliwościom. Nie jest dopuszczalne opieranie się w tym zakresie na okolicznościach ocennych. W szczególności dotyczy to osądu, czy doszło do rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja. Chodzi tu o skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie rozstrzygnięcia jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (zob. wyroki z: 5 lipca 2023 r., I OSK 121/21; 17 stycznia 2023 r., II GSK 842/22; 24 stycznia 2023 r., I OSK 2997/19).

5. Podsumowanie

Zagadnienia dotyczące stosowania przepisów procesowych oraz przepisów określających postępowanie administracyjne stanowią istotny element demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zawierającego w swojej treści zasadę sprawiedliwości

²⁷² Dz.U. z 2023 r. poz. 917 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

²⁷³ Zob. uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13, a także wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1653/19.

proceduralnej. Wskazane wyżej przykłady dotyczące stosowania przepisów proceduralnych przez sądy administracyjne oraz eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie poprzez stosowanie technik wykładniczych bądź uruchamianie trybów nadzwyczajnych jest wyrazem dbałości o ochronę interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2023 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich²⁷⁴, zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw z zakresu podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego), podatków dochodowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od nieruchomości, jak również prawa celnego, transportu drogowego i lotniczego, ochrony środowiska i gospodarki przestrzennej, budownictwa, nadzoru sanitarnego, weterynaryjnego i farmaceutycznego, dostępu do informacji publicznej, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych, własności przemysłowej, a także w sprawach cudzoziemców²⁷⁵.

Prawo Unii Europejskiej jest powoływane przez sądy administracyjne w wyrokach i postanowieniach oraz podejmowanych przez NSA uchwałach. Podczas rozpatrywania spraw z tzw. elementem unijnym sądy administracyjne powoływały się zarówno na pierwotne, jak i wtórne prawo UE, a także na standardy europejskie, w tym przede wszystkim na obowiązki prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego oraz na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego i umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie. Sądy korzystały także z możliwości bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw unijnych. W celu ustalenia znaczenia danego przepisu prawa unijnego mającego zastosowanie w danej sprawie, a także dokonanie oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach sądy administracyjne powoływały się również na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE).

W orzecznictwie sądów administracyjnych sięgano także do postanowień umów międzynarodowych, w tym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁷⁶, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁷⁷ oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (w tym do skutecznego środka odwoławczego, zakazu *ne bis in idem*, prawa pomocy, zakazu dyskryminacji), ochrony prawa własności oraz w sprawach dotyczących cudzoziemców. Orzeczenia ETPC były powoływane także w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna.

Do postanowień Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁷⁸ sądy administracyjne odwoływały się w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa (co ukazuje multicentryczną struk-

²⁷⁴ Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych z lat 2005–2022*.

²⁷⁵ Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z niektórych wymienionych dziedzin zostały szerzej omówione w dalszej części opracowania.

²⁷⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²⁷⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja Europejska lub EKPC).

²⁷⁸ Dz.Urz. UE C 2007.303.1.

ture aktualnego porządku prawnego). Odwołania te dotyczyły w szczególności prawa do sądu, prawa do dobrej administracji oraz zasady proporcjonalności.

2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁷⁹ oraz wykonywanie orzeczeń TSUE

2.1. Pytania prejudycjalne

W 2023 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z pytaniami prejudycjalnymi w 7 sprawach, w tym 5 postanowień skierowały składy orzekające NSA, a 2 postanowienia skierowały Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Warszawie i we Wrocławiu.

2.1.1. Postanowieniem z 18 stycznia 2023 r., I FSK 923/19, NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy przepisy art. 9 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁸⁰ nie stoją na przeszkodzie temu, aby uznać, że rolnik będący podatnikiem VAT na zasadach ogólnych, który dokonuje przeniesienia prawa własności działki gruntowej na rzecz Skarbu Państwa, w trybie wywłaszczenia w zamian za odszkodowanie w związku ze zmianą jej przeznaczenia na cele nierolnicze, jest podatnikiem obowiązany do rozliczenia VAT z tej dostawy, tylko z uwagi na to, że działka ta wykorzystywana była dla celów działalności rolniczej podlegającej opodatkowaniu VAT?”.

2.1.2. Postanowieniem z 26 stycznia 2023 r., VI SA/Wa 2964/22, WSA w Warszawie wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi: „1. Czy art. 85 ust. 2 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EEG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012²⁸¹ w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej²⁸² należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia przez radę nadzorczą podmiotu w restrukturyzacji skargi do krajowego sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji, skuteczny środek ochrony prawnej uznaje się za zapewniony także osobom, które w zaskarżeniu tej decyzji upatrują ochrony swojego interesu prawnego, w sytuacji gdy sąd, dokonując kontroli zaskarżonej decyzji, nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, a prawomocny wyrok, wydany w wyniku rozpoznania tej skargi, jest skuteczny *erga omnes* i gdy możliwość uzyskania przez te osoby ochrony ich interesu prawnego nie jest uzależniona od odrębnego wniesienia przez nie skargi do sądu administracyjnego na powyższą decyzję? 2. Czy art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE wprowadzający wymóg sprawnej kontroli sądowej oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiące o skutecznej ochronie prawnej, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zastoso-

²⁷⁹ Dalej: TSUE.

²⁸⁰ Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

²⁸¹ Dz.Urz. UE L 2014.173.190 ze zm.

²⁸² Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.

waniu przepisu proceduralnego państwa członkowskiego, który zobowiązuje krajowy sąd administracyjny do łącznego rozpoznania wszystkich skarg, jakie zostały wniesione do tego sądu na decyzję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w sytuacji gdy zastosowanie tego przepisu wraz z innymi wymogami krajowej procedury sądowoadministracyjnej powoduje, że z uwagi na znaczną ilość takich skarg wydanie wyroku w sprawie może okazać się nadmiernie utrudnione, o ile w ogóle możliwe w rozsądnym terminie? 3. Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na niedokonywanie strukturalnego oddzielenia – dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów – funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od innych funkcji tego organu jako ustawowego gwaranta depozytów bankowych lub kuratora banku (tymczasowego administratora) ustanowionego na podstawie decyzji krajowego organu właściwego dla nadzoru do celów rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE? 4. Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku uchybienia przez państwo członkowskie obowiązкови ustanowienia odpowiednich uzgodnień strukturalnych dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub innymi funkcjami odpowiedniego organu a funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, warunek operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów może być uznany za spełniony, jeśli krajowy sąd administracyjny kontrolujący decyzję w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji uzna, że zastosowane inne rozwiązania organizacyjne i działania faktyczne organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, były wystarczające dla osiągnięcia tego skutku?”.

2.1.3. Postanowieniem z 24 lutego 2023 r., I FSK 2003/18, NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy przez zapłatę otrzymaną lub którą dostawca otrzyma w zamian za dostawę towarów, o której mowa w art. 73 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy rozumieć wartość nominalną obejmowanych akcji czy wartość emisyjną, jeżeli strony określiły, że zapłatę stanowić będzie wartość emisyjna akcji?”.

2.1.4. Postanowieniem z 19 kwietnia 2023 r., III FSK 3/22, NSA wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi: „1. Czy w świetle art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁸³ zakłada lub grozi zakłóceniem konkurencji przyznanie przez kraj członkowski adresowanej do wszystkich przedsiębiorców ulgi podatkowej, takiej jak w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁸⁴, polegającej na zwolnieniu od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym? 2. Czy w przypadku odpowiedzi pozytywnej na pytanie 1. przedsiębiorca, który skorzystał ze zwolnienia od podatku na podstawie ww. przepisu krajowego, wprowadzonego bez zachowania wymaganej procedury, określonej w art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 2 Rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁸⁵, jest zobowiązany do zapłaty zaległego podatku wraz z odsetkami?”.

²⁸³ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 2016.202.47.

²⁸⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.

²⁸⁵ Tekst jednolity mający znaczenie dla EOG: Dz.Urz. UE L 2015.248.9.

2.1.5. Postanowieniem z 16 czerwca 2023 r., I FSK 535/20, NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy art. 73 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że rekompensata, taka jak opisana we wniosku o wydanie interpretacji, wypłacana odrębnemu podmiotowi (operatorowi) przez jednostkę samorządu terytorialnego za świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, wchodzi w zakres podstawy opodatkowania, o którym mowa w tym przepisie?”.

2.1.6. Postanowieniem z 8 listopada 2023 r., II OSK 216/21, NSA przedstawił TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy przepisy art. 20 ust. 2 lit. a/ i art. 21 ust. 1 TFUE odczytywane w związku z art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie temu, by właściwe organy państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, który zawarł małżeństwo z innym obywatelem Unii (osobą tej samej płci) w jednym z państw członkowskich zgodnie z ustawodawstwem tego państwa, mogły odmówić uznania i przeniesienia w drodze transkrypcji do krajowego rejestru stanu cywilnego tego aktu małżeństwa, uniemożliwiając tym osobom przebywanie w tym państwie w takim stanie cywilnym i pod tym samym nazwiskiem rodowym, z tej przyczyny, że prawo państwa przyjmującego nie przewiduje małżeństwa osób tej samej płci?”.

2.1.7. Postanowieniem z 28 grudnia 2023 r., I SA/Wr 92/23, WSA we Wrocławiu przedstawił TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego: „1. Czy przepisy dyrektywy [2006/112], a w szczególności art. 2 ust. 1, art. 9 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że osoba, dokonująca sprzedaży nieruchomości, niesłużącej poprzednio do działalności gospodarczej, zlecając przygotowanie do sprzedaży profesjonalnemu przedsiębiorcy, który następnie, jako pełnomocnik tej osoby, podejmuje szereg zorganizowanych działań w celu podziału i zbycia za wyższą cenę, prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą?; 2. Czy przepisy dyrektywy [2006/112], a w szczególności art. 9 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że za osobę prowadzącą samodzielnie działalność gospodarczą należy uznać odrębnie każdego ze współdziałających małżonków?”.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

2.2.1. Postanowienie TSUE z 16 stycznia 2023 r. w sprawie C-729/21 W. sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Ł.²⁸⁶.

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁸⁷ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „1. Artykuł 19 akapit pierwszy dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że: nie stoi on na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który przewiduje, iż «przekazanie całości lub części majątku» nie podlega opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej, bez uzależnienia jego stosowania od warunku, by odbiorca był następcą prawnym przekazują-

²⁸⁶ ECLI:EU:C:2023:74.

²⁸⁷ Postanowienie z 27 lipca 2021 r., I FSK 892/18.

cego. 2. Artykuł 19 akapit pierwszy dyrektywy 2006/112 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie «przekazania całości lub części majątku» obejmuje przeniesienie części przedsiębiorstwa, nawet jeśli nie zostały przeniesione na nabywcę wszystkie składniki materialne i niematerialne, które wchodzą w skład tej części, pod warunkiem że całość przekazanych składników jest wystarczająca dla umożliwienia temu przedsiębiorstwu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej”.

2.2.2. Wyrok TSUE z 30 marca 2023 r. w sprawie C-616/21 Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej przeciwko Gminie L.²⁸⁸.

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁸⁹ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Art. 2 ust. 1, art. 9 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że okoliczność zlecenia przez gminę przedsiębiorstwu czynności usuwania azbestu i odbierania wyrobów i odpadów zawierających azbest na rzecz jej mieszkańców będących właścicielami nieruchomości, którzy wyrazili taką wolę, nie stanowi świadczenia usług podlegającego opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej, jeżeli taka działalność nie ma na celu osiągnięcia stałego dochodu i nie prowadzi do żadnej płatności ze strony tych mieszkańców, zaś czynności te są finansowane ze środków publicznych”.

Podobnie orzekł TSUE w wyroku z 30 marca 2023 r. w sprawie C-612/21 Gmina O. przeciwko Dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej²⁹⁰.

2.2.3. Wyrok TSUE z 20 kwietnia 2023 r. w sprawie C-282/22 Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej przeciwko P. w W.²⁹¹.

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁹² Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienioną dyrektywą Rady 2009/162/UE z dnia 22 grudnia 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że stanowi «dostawę towarów» w rozumieniu art. 14 ust. 1 dyrektywy 2006/112 ze zmianami jedno złożone świadczenie składające się z udostępnienia urządzeń do ładowania pojazdów elektrycznych (w tym integracji ładowarki z systemem operacyjnym pojazdu), zapewnienia przepływu energii elektrycznej o odpowiednio dostosowanych parametrach do akumulatorów tego pojazdu, niezbędnego wsparcia technicznego dla zainteresowanych użytkowników oraz udostępnienia aplikacji informatycznych umożliwiających zainteresowanemu użytkownikowi rezerwację konektora, podgląd historii transakcji oraz wpłatę środków gromadzonych w portfelu cyfrowym celem wykorzystania do płatności za ładowanie”.

2.2.4. Wyrok TSUE z 25 maja 2023 r. w sprawie C-114/22 Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w W. przeciwko W. sp. z o.o.²⁹³.

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁹⁴ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 167, art. 168 lit. a/, art. 178 lit. a/ i art. 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r., w świetle zasad neutralności podatkowej i proporcjo-

²⁸⁸ ECLI:EU:C:2023:280.

²⁸⁹ Postanowienie z 16 kwietnia 2021 r., I FSK 1490/20.

²⁹⁰ ECLI:EU:C:2023:279.

²⁹¹ ECLI:EU:C:2023:312.

²⁹² Postanowienie z 23 lutego 2022 r., I FSK 1712/18.

²⁹³ ECLI:EU:C:2023:430.

²⁹⁴ Postanowienie z 23 listopada 2021 r., I FSK 2310/19.

nalności, należy interpretować w ten sposób, że: stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których podatnik jest pozbawiony prawa do odliczenia naliczonego podatku od wartości dodanej z tego tylko powodu, że podlegająca opodatkowaniu transakcja gospodarcza jest uważana za pozorną i dotknięta nieważnością na podstawie przepisów krajowego prawa cywilnego, bez konieczności wykazania, iż zostały spełnione przesłanki pozwalające na zakwalifikowanie, w świetle prawa Unii, tej transakcji jako pozornej lub, w przypadku gdy rzeczona transakcja została faktycznie dokonana, że jest ona wynikiem oszustwa w zakresie podatku od wartości dodanej lub nadużycia prawa”.

2.2.5. Wyrok TSUE z 29 czerwca 2023 r. w sprawie C-108/22 Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej przeciwko C. sp. z o.o.²⁹⁵.

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁹⁶ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Art. 306 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że świadczenie podatnika polegające na zakupie usług noclegowych od innych podatników i na ich odsprzedaży innym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą jest objęte procedurą szczególną podatku od wartości dodanej mającą zastosowanie do biur podróży, mimo że usługom tym nie towarzyszą usługi dodatkowe”.

2.2.6. Wyrok TSUE z 5 października 2023 r. w sprawie C-146/22 YD przeciwko Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej²⁹⁷.

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu²⁹⁸ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Art. 98 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą 2018/1713, w związku z pkt 1 i 12a załącznika III do tej dyrektywy, art. 6 rozporządzenia wykonawczego nr 282/2011 ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112 oraz zasadą neutralności podatkowej, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że środki spożywcze składające się z tego samego głównego składnika i zaspokajające tę samą potrzebę przeciętnego konsumenta podlegają dwóm różnym obniżonym stawkom podatku od wartości dodanej (VAT), w zależności od tego, czy są one sprzedawane detalicznie w sklepie, czy też są przygotowywane i podawane klientowi na gorąco na jego zamówienie w celu natychmiastowego spożycia, pod warunkiem że owe środki spożywcze nie wykazują analogicznych właściwości pomimo wspólnego głównego składnika lub że różnice między tymi środkami, w tym dotyczące usług wspomagających, jakie towarzyszą ich dostawom, w istotny sposób wpływają na decyzję przeciętnego konsumenta o zakupie jednego lub drugiego z tych środków”.

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

2.3.1. W następstwie orzeczeń prejudycjalnych wydanych przez TSUE w 2023 r. sądy administracyjne podjęły postępowania zawieszone w sprawach, w których wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi²⁹⁹, jak również w innych sprawach zawieszonych na podstawie art. 125 § 1

²⁹⁵ ECLI:EU:C:2023:522.

²⁹⁶ Postanowienie z 26 sierpnia 2021 r., I FSK 329/18.

²⁹⁷ ECLI:EU:C:2023:739.

²⁹⁸ Postanowienie z 28 stycznia 2022 r., I SA/Wr 208/21.

²⁹⁹ Sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania: postanowieniem NSA z 8 lutego 2023 r., I FSK 892/18, po rozstrzygnięciu przez TSUE postanowieniem 16 stycznia 2023 r., w sprawie C-729/21, pytania prejudycjalnego NSA; postanowieniem NSA z 11 kwietnia 2023 r., I FSK 1490/20, w związku z wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-616/21; postanowieniem NSA z 17 maja 2023 r., I FSK 1712/18, po wydaniu przez TSUE wyroku w sprawie C-282/22; postanowieniem NSA z 7 czerwca 2023 r., I FSK 2310/19, po wy-

pkt 1 p.p.s.a.³⁰⁰. Ponadto sądy administracyjne powoływały się na argumentację TSUE zawartą w wydanych orzeczeniach prejudycjalnych podczas rozpoznawania spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniami prejudycjalnymi³⁰¹.

2.3.2. Po wyroku TSUE w sprawie C-616/21 NSA uznał, że zawarte w art. 15 ust. 6 u.p.t.u. sformułowanie „z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych” interpretowane zgodnie z dyrektywą 2006/112, a zwłaszcza art. 13 tej dyrektywy, zakłada, że decydujące znaczenie dla uznania gminy za podatnika podatku od towarów i usług ma to, aby dana czynność była wykonywana w ramach działalności gospodarczej. Sformułowanie to odnosi się do umów zawieranych w ramach prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej, a nie do umów cywilnoprawnych. Gminy jako podmioty publiczne dokonują bowiem nie tylko aktów władczych, ale również wykonują wiele czynności organizatorskich, w ramach których nie są podatnikami od towarów i usług, a które to muszą się opierać na umowach cywilnoprawnych. Nawet przy uwzględnieniu dotacji wynoszących 40–100 procent poniesionych kosztów gmina nie będzie świadczyć usług usuwania azbestu w warunkach rynkowych, w sposób typowy dla przedsiębiorcy zajmującego się usuwaniem azbestu. Skoro gmina przy wykonywaniu usług usuwania azbestu z nieruchomości mieszkańców nie będzie działać w ramach działalności gospodarczej, to nie może być również mowy o istnieniu podstawy opodatkowania w tym zakresie (wyrok z 20 października 2023 r., I FSK 1490/20).

2.3.3. NSA w wyroku z 26 października 2023 r., I FSK 1712/18, wzięwszy pod uwagę wyrok prejudycjalny TSUE w sprawie C-282/22, stwierdził, że czynności polegające na dostawie energii elektrycznej do celów ładowania pojazdów elektrycznych i świadczeniu różnych usług, takich jak organizacja dostępu do punktów ładowania i ułatwianie korzystania z nich, niezbędna pomoc techniczna i aplikacje informatyczne umożliwiające rezerwację konektorów, monitorowanie transakcji i zapłatę za nie, stanowią jedną transakcję dla celów VAT.

2.3.4. W wyroku z 28 lipca 2023 r., I FSK 892/18, NSA uwzględnił wyrok TSUE w sprawie C-729/21, w którym Trybunał wskazał, że w świetle art. 19 akapit pierwszy dyrektywy 2006/112 w przypadku przekazania odpłatnie lub nieodpłatnie bądź jako aportu do spółki całości lub części majątku, państwa członkowskie mogą uznać, że dostawa towarów nie miała miejsca i że w takim przypadku osoba, której przekazano towary, będzie traktowana jako następcą prawny przekazującego. Przepis ten stanowi umocowanie w dyrektywie 2006/112 dla regulacji art. 6 pkt 1 u.p.t.u. Jak zaznaczył Trybunał, dla interpretacji pojęcia „przekazania całości lub części majątku” istotne pozostaje ustalenie, czy nabywca ma zamiar kontynuować działal-

daniu przez TSUE wyroku w sprawie C-114/22; postanowieniem NSA z 1 sierpnia 2023 r., I FSK 329/18, po wydaniu przez TSUE wyroku w sprawie C-108/22 oraz postanowieniem z 10 października 2023 r., I SA/Wr 208/21, WSA we Wrocławiu podjął postępowanie po wydaniu przez TSUE orzeczenia w sprawie C-146/22.

³⁰⁰ Po wydaniu przez TSUE wyroków prejudycjalnych w sprawach C-616/21 i C-612/21 składy orzekające NSA, które na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. zawiesiły toczące się postępowania do czasu udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytania prejudycjalne w sprawach: I FSK 1490/20 i I FSK 1645/20, podjęły zawieszone postępowania postanowieniami (m.in.) z 31 maja 2023 r., I FSK 870/20; 19 kwietnia 2023 r., I FSK 609/20; z 18 kwietnia 2023 r., I FSK 931/20; 3 kwietnia 2023 r., I FPS 4/20; 13 czerwca 2023 r., I FSK 1707/19. Podobnie po wyroku TSUE w sprawie C-114/22, np. postanowieniami NSA z 31 maja 2023 r., I FSK 1029/21; z 7 czerwca 2023 r., I FSK 877/18, I FSK 1524/18 podjęto zawieszone wcześniej postępowania.

³⁰¹ Zob. np. wyrok NSA w składzie 7 sędziów z 5 czerwca 2023 r., I FSK 1454/18, oraz wyroki NSA z 8 listopada 2023 r., I FSK 75/19 i I FSK 744/19, w których sądy odwoływały się do orzeczeń prejudycjalnych w sprawach C-616/21 i 612/21. Zob. także wyrok NSA z 7 lipca 2023 r., I FSK 127/19, w której na ocenę zasadności zarzutów skargi kasacyjnej zasadniczy wpływ miała treść wyroku TSUE w sprawie C-114/22.

ność przedsiębiorstwa/jego części. Natomiast pełna ocena spełnienia powołanego warunku musi być dokonana na bazie skonkretyzowanego stanu faktycznego z akcentem, że przekazane składniki majątkowe muszą być wystarczające dla umożliwienia nabywcy prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej. Zdaniem NSA z okoliczności faktycznych sprawy wynikało, że doszło do zbycia zorganizowanej części przedsiębiorstwa, a nie całego przedsiębiorstwa, stąd część składników dotychczasowego przedsiębiorstwa mogła pozostać poza umową. Większość z nich nie ma niezbędnego charakteru w kontekście możliwości kontynuowania dotychczasowej działalności zbywcy przez nabywcę. Brak kontynuacji dotychczasowych usług (tam, gdzie ich charakter nie narzuca konieczności zawarcia nowej umowy) nie wpływa istotnie na możliwość kontynuowania działalności na dotychczasowych zasadach. Również okoliczność dotycząca braku kontynuacji umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem nie ma charakteru decydującego dla przyjęcia, czy przedmiotem transakcji była zorganizowana część przedsiębiorstwa, ponieważ spółka mogła zlecić taką usługę innemu podmiotowi lub samodzielnie sprawować zarząd.

3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2023 r., podobnie jak w latach minionych, sądy administracyjne przy rozstrzyganiu stosują prawo Unii Europejskiej bezpośrednio bądź stosują prounijną interpretację przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia. Odwołują się także do orzecznictwa TSUE. Zagadnienia te zostały szeroko omówione w rozdziałach niniejszej *Informacji* dotyczących problematyki orzeczniczej poszczególnych Izb NSA. Poniżej przytoczono jedynie kilka przykładów rozstrzygnięć dotyczących stosowania i współstosowania prawa UE.

3.1. Sprawy podatkowe

Prawo unijne stosowane jest przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, a zwłaszcza podatku od towarów i usług³⁰² oraz podatku akcyzowego³⁰³. W mniejszym stopniu prawo

³⁰² Np. w związku z wyrokiem TSUE z 8 czerwca 2023 r. w sprawie C-322/22, NSA w sprawach dotyczących prawa do pełnego oprocentowania nadpłaty potwierdził to prawo od dnia poboru podatku do dnia zwrotu nadpłaty przez organ podatkowy – wyroki z 15 grudnia 2023 r., II FSK 2731/19 i II FSK 3124/19, a w dwóch wyrokach z 19 grudnia 2023 r., II FSK 2108/20 i II FSK 1458/20, uznał, że nie zachodzą przesłanki do pełnego oprocentowania. W sprawach dotyczących prawa do odliczenia podatku naliczonego – wyrok z 3 lutego 2023 r., III SA/Wa 1304/22; w sprawach dotyczących wiążącej informacji stawkowej na potrzeby opodatkowania podatkiem VAT – wyrok z 20 stycznia 2023 r., III SA/Wa 2111/22; w sprawach dotyczących ulgi za złe długi – wyrok z 27 marca 2023 r., III SA/Wa 2639/22.

³⁰³ Np. NSA w wyroku z 17 października 2023 r., I FSK 1639/21, wskazał, że istota sporu w rozstrzyganej sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w myśl art. 107 ust. 1 u.p.a. zwrot akcyzy nie przysługuje w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodu osobowego, który został zarejestrowany wcześniej na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, niezależnie od rodzaju rejestracji określonej w art. 74 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym. Uchylając wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę na decyzję organu odmawiającej zwrotu podatku akcyzowego w z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej i orzekającej o zwrocie podatku akcyzowego z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej, NSA przypomniał, że rejestracja czasowa samochodu osobowego w celu dopuszczenia do ruchu drogowego tymczasowo, na określony czas, niezbędny do dokonania czynności rejestracyjnych (rejestracja czasowa z urzędu – ust. 2 pkt 1) nie jest tożsama z czasową rejestracją samochodu na wniosek

unijne powoływane było w sprawach podatków dochodowych i innych³⁰⁴. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjne, odnosząc się do powoływanych przez podatników i organy podatkowe przepisów unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wykładni prounijnej (wykładni zgodnej) oraz obowiązku zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa i skuteczności.

3.2. Prawo celne

Orzeczenia sądów administracyjnych w tej dziedzinie dotyczyły weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia i określenia klasyfikacji taryfowej towaru, a w konsekwencji wymiaru należności celnych oraz określenia kwoty długu celnego. Wiele spraw rozpoznawano z uwzględnieniem obowiązku bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny Kodeks Celny³⁰⁵. Na przykład w wyroku z 23 marca 2023 r., I GSK 788/19, NSA, przychylając się do stanowiska sądu pierwszej instancji, stwierdził, że w sytuacji gdy ustawodawca unijny nie zamieścił w UKC stosownych przepisów przejściowych, a przepis art. 121 ust. 3 UKC polepsza sytuację podmiotu niezasadnie uznanego wcześniej za dłużnika zobowiązanego do zapłaty należności celnych, to nie ma przeszkód do jego zastosowania, o ile termin trzyletni nie upłynął w dacie wejścia w życie UKC. NSA podkreślił, że milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw zastosowaniu go przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne³⁰⁶. W sytuacjach kiedy ustawodawca nie wyowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak również do zdarzeń, które miały miejsce wcześniej, lecz trwają dalej – po wejściu w życie nowej ustawy³⁰⁷.

3.3. Ochrona środowiska

3.3.1. NSA w wyroku z 5 maja 2023 r., II OSK 1571/20, powołał się na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³⁰⁸. Odnosząc się do naruszenia art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 2 i 3 w związku z punktem 12 lit. e/ załącznika nr II oraz załącznikiem nr III tej dyrektywy poprzez błędne uznanie przedsięwzięcia o nazwie teren rekreacyjny za przedsięwzięcie niewymagające przeprowadzenia oceny od-

właściciela, o której mowa w ust. 2 pkt 2. W pierwszym przypadku czasowa rejestracja jest częścią procesu rejestracji pojazdu, którego celem jest trwałe dopuszczenie do ruchu samochodu na terytorium kraju. Natomiast w drugim przypadku – czasowa rejestracja nie jest częścią ww. procesu rejestracji, wobec powyższego celem rzeczonyj rejestracji nie jest trwałe dopuszczenie do ruchu drogowego pojazdu. NSA powołał się na wyrok TSUE z 17 maja 2023 r. w sprawie C-105/22, w którym Trybunał stwierdził, że podatek akcyzowy od samochodów osobowych, o którym mowa w ustawie o podatku akcyzowym, ma charakter podatku związanego z ich konsumpcją, która materializuje się poprzez rejestrację danego samochodu osobowego na terytorium kraju (pkt 42), lecz w tym zakresie rejestrację czasową pojazdu z urzędu należy odróżnić w szczególności od rejestracji czasowej dokonanej w celu umożliwienia wywozu tego pojazdu za granicę (pkt 43).

³⁰⁴ Np. w sprawach dotyczących uznania zwolnienia z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – wyrok z 23 stycznia 2023 r., III SA/Wa 1706/22.

³⁰⁵ Dz.Urz. UE L 2013.269.1; dalej: UKC.

³⁰⁶ Powołany w uzasadnieniu wyrok TK z 7 marca 2012 r., K 3/10.

³⁰⁷ Tak w powołanej w uzasadnieniu wyroku uchwale 7 sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06.

³⁰⁸ Dz.Urz. UE L 2011.26.1; dalej: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE.

działywania na środowisko i zastosowanie § 3 ust. 1 pkt 57 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁰⁹, NSA podzielił pogląd wyartykułowany w uzasadnieniu wyroku NSA z 18 grudnia 2018 r., II OSK 225/17, że wątpliwości w zakresie wymogu uzyskania decyzji środowiskowej powinny być rozstrzygane z uwzględnieniem zasady zapobiegania i przezorności, które mają źródło m.in. w dyrektywie 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady. NSA podkreślił, że wdrożenia postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie swojej regulacji dokonano rozporządzeniem Rady Ministrów. Skoro dyrektywa została implemmentowana, jej postanowienia są stosowane w ramach stosowania norm prawa krajowego. NSA dodał, że w orzecznictwie TSUE ukształtowały się natomiast narzędzia mające przeciwdziałać skutkom wadliwej (spóźnionej lub nieprawidłowej) implementacji, do których należy wykładnia prounijna prawa krajowego w świetle brzmienia oraz celu dyrektywy, tak aby zapewnić osiągnięcie rezultatu dyrektywy. Ponadto przepis dyrektywy może być bezpośrednio skuteczny, mimo że nie jest to cechą immamentną dyrektyw, w przypadku braku prawidłowej implementacji dyrektyw w układzie państwo – jednostka, jeśli spełnione są warunki tej bezpośredniej skuteczności, wypracowane w orzecznictwie, tzn. przepis powinien być wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, a jego stosowanie nie jest uzależnione od dalszych działań ze strony organów unijnych lub organów państw członkowskich³¹⁰.

3.3.2. Natomiast w wyrokach z 19 lipca 2023 r., II OSK 2681/20 i II OSK 2682/20, NSA wskazał, że w sytuacji braku ustawowej definicji pojęcia powiązania technologicznego należy przyjąć, że jest nim taki związek pomiędzy przedsięwzięciami, który powoduje, że wspólnie tworzą zorganizowaną całość ukierunkowaną na ten sam cel gospodarczy. Przedsięwzięcia mieszczą się w ramach tak sformułowanej definicji, jeżeli stanowią spójną całość oraz są przeznaczone do realizacji jednego celu³¹¹. Powołał się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczące wykładni przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, w którym wskazano, że cechy przedsięwzięcia należy ocenić w szczególności w kontekście skumulowanych skutków wywieranych łącznie z innymi przedsięwzięciami, w sytuacji w której brak uwzględnienia skutków skumulowanych mogłoby w praktyce prowadzić do ominięcia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko³¹². W wyroku z 25 lipca 2008 r. w sprawie C-142/0 Trybunał ponadto stwierdził, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której podział przedsięwzięcia na mniejsze części i brak uwzględnienia skumulowanego oddziaływania przedsięwzięć powstałych w wyniku podziału spowoduje, że cel ww. dyrektywy nie zostanie zrealizowany, a przedsięwzięcia te unikną obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w przypadku gdy rozpatrywane łącznie stanowiłyby przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Według TSUE niedopuszczalne jest, by podział przedsięwzięcia na mniejsze części doprowadził do tego, że choćby jedna z wydzielonych w ten

³⁰⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397; dalej: rozporządzenie RM.

³¹⁰ Powołana w uzasadnieniu literatura: A. Wróbel w: „Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)” pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2004, s. 142; M. Baran w: „Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. Tom 1” pod red. S. Biernata, Wyd. C.H. Beck INP PAN, 2020, s. 1043–1044, 1049–1051; A. Wyrozumska w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, „Instytucje i prawo Unii Europejskiej”, Wolters Kluwer 2020, s. 337–346.

³¹¹ W uzasadnieniu powołano się na wyrok NSA z 11 maja 2022 r., II OSK 1736/19.

³¹² Tak w wyroku TSUE z 11 lutego 2015 r. w sprawie C-531/13.

sposób części uniknęła przeprowadzenia oceny, np. przez to, że znajdzie się poniżej progu wielkościowego określonego w przepisach³¹³.

3.3.3. Do dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej³¹⁴ odniósł się NSA w wyrokach z 4 lipca 2023 r., III OSK 653/22, III OSK 584/22, III OSK 527/22, III OSK 324/22. NSA przypomniał, że zasada „zanieczyszczający płaci” w prawie unijnym została wprost wyrażona m.in. w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹⁵, a w prawie polskim w art. 7 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³¹⁶. Zasada ta jest także podstawą odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska uregulowanej w art. 86 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd wskazujący, że skoro art. 191 ust. 2 TFUE, który odwołuje się do zasady „zanieczyszczający płaci”, dotyczy działań Unii, to jednostki nie mogą powoływać się na ten przepis w celu wyłączenia zastosowania uregulowań krajowych w sferze objętej polityką w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, jeżeli zastosowania nie mają żadne regulacje unijne przyjęte na podstawie art. 192 TFUE, odnoszące się konkretnie do rozpatrywanej sytuacji³¹⁷.

W Ramowej Dyrektywie Wodnej uregulowano zasady dotyczące ochrony wszystkich rodzajów wód w UE i zapobiegania dalszemu pogarszaniu się ich jakości oraz wyznaczono cele dotyczące wód powierzchniowych i podziemnych. W art. 9 nałożono na państwa członkowskie wymóg uwzględniania zasady „zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, zgodnie z zasadą «zanieczyszczający płaci»». Państwa członkowskie, przy tworzeniu przepisów prawa, mogą uwzględniać społeczne, ekologiczne i ekonomiczne skutki zwrotu kosztów. W związku z tym mają swobodę określenia płatników oraz decydowania o stawkach i usługach objętych opłatą. Do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska zobowiązane są co do zasady podmioty korzystające ze środowiska”.

3.4. Ochrona danych osobowych

3.4.1. Do art. 6 ust. 1 lit. c/ i e/, art. 6 ust. 3 oraz art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)³¹⁸ NSA odniósł się m.in. w wyroku z 13 marca 2023 r., III OSK 1948/21. Sąd podniósł, że zgodnie z art. 86 RODO dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ bądź podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. Z kolei wedle art. 6

³¹³ Tak orzeczono w wyrokach z 30 sierpnia 2023 r., II OSK 2923/20 – 2926/20 oraz z 26 września 2023 r., II OSK 3294/20 i II OSK 3295/20.

³¹⁴ Dz.Urz. WE L 2000.327.1 ze zm., Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275, dalej: RDW, Ramowa Dyrektywa Wodna.

³¹⁵ Wersja skonsolidowana – Dz.Urz. UE C 2012.326.1; dalej: TFUE.

³¹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

³¹⁷ Wyroki TSUE z: 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-53413; 7 listopada 2019 r., UNESA, C-80/18.

³¹⁸ Dz.Urz. UE L 2016.119.1; dalej: RODO.

ust. 1 lit. c/ tego rozporządzenia możliwe jest przetwarzanie danych osobowych, gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. e/ rozporządzenia przetwarzanie jest dozwolone, gdy jest ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia podstawa przetwarzania, o której mowa w ust. 1 lit. c/ i e/, musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Oznacza to, że rozporządzenie samodzielnie nie stanowi podstawy legalizacyjnej przetwarzania, ale jedynie w połączeniu z odpowiednim przepisem prawa obowiązującego w państwie, któremu podlega administrator, lub też w połączeniu z odpowiednim przepisem unijnym. Podstawą legalizującą przekazanie danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne na gruncie polskiego porządku prawnego jest art. 1 ust. 1 i art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³¹⁹. W związku z brzmieniem art. 6 i art. 86 rozporządzenia, udostępnienie informacji publicznej w postaci wynagrodzenia osób fizycznych pełniących funkcje publiczne, dokonane w zgodzie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie mogłoby naruszać postanowień rozporządzenia, a w szczególności jego art. 6 ust. 1 lit. c/ i e/.

3.4.2. W wyroku z 12 stycznia 2023 r., II SA/Wa 1550/22, WSA w Warszawie zwrócił uwagę, że art. 9 ust. 1 RODO zabrania wprowadzić przetwarzania tzw. danych osobowych wrażliwych dotyczących m.in. zdrowia, jednak zakaz ten nie ma charakteru bezwzględny, ponieważ w ust. 2 tego artykułu wymienione są przypadki, gdy przetwarzanie takich danych jest dopuszczalne. Zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. b/ rozporządzenia przetwarzanie danych wrażliwych jest dopuszczalne, jeżeli jest niezbędne do wypełnienia obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez administratora lub osobę, której dane dotyczą, w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej. Przesłanka wymieniona w tym przepisie upoważnia do przetwarzania danych wrażliwych w związku z szeroko pojętym zatrudnieniem. Zgodnie z tą przesłanką mogą być przetwarzane dane wrażliwe nie tylko pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, lecz również osób zatrudnionych na innej podstawie prawnej.

3.5. Zabezpieczenie społeczne

Do art. 19 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³²⁰ odniesiono się w wyroku z 29 marca 2023 r., III SA/Wr 617/21, w którym WSA we Wrocławiu uznał, że w świetle tego przepisu Europejska Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego uprawnia ubezpieczonego do świadczeń rzeczowych, które zostaną uznane przez lekarza za niezbędne z medycznego punktu widzenia w czasie pobytu na terenie innego państwa członkowskiego, z uwzględnieniem charakteru tych świadczeń i czasu trwania pobytu. Wskazał, że skoro do tychczas w Unii Europejskiej nie utworzono jednego wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, to każde z państw członkowskich tworzy własny system opierający się na ustawodawstwie krajowym. Państwa członkowskie UE w zakresie ubezpieczeń społecznych mają zatem prawo do określania kręgu osób objętych ubezpieczeniami społecznymi, jak również

³¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.

³²⁰ Dz.Urz. UE L 2004.166.1 ze zm.; dalej: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004.

do regulowania warunków, które muszą być spełnione, aby zrealizowane zostały ekspektatywy do świadczeń ubezpieczeniowych, rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących z ubezpieczenia społecznego oraz okresu, w którym powyższe świadczenia są wypłacane. Artykuł 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nakłada obowiązek utworzenia na poziomie unijnym systemu koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Wprowadzenie obowiązku funkcjonowania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich do treści Traktatu, czyli aktu o charakterze fundamentalnym dla UE, skutkuje tym, że żaden akt normatywny wtórnego prawa unijnego nie może uniemożliwić tej koordynacji. Regulacje prawa wtórnego mają natomiast gwarantować realizację zasady koordynacji w państwach członkowskich. Celem tej koordynacji jest zagwarantowanie zachowania przez osoby migrujące nabytych praw w zakresie zabezpieczenia społecznego oraz praw w trakcie nabywania, aby osoby, które chcą skorzystać ze swobody przemieszczania, nie były traktowane gorzej w zakresie zabezpieczenia społecznego niż osoby, które całą swą aktywność zawodową prowadziły tylko w jednym państwie członkowskim. Przepis art. 19 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 stanowi, że o ile przepisy ust. 2 nie stanowią inaczej, ubezpieczony i członkowie jego rodziny przebywający w innym państwie członkowskim niż państwo właściwe są uprawnieni do świadczeń rzeczowych, które z powodów medycznych stają się niezbędne w czasie ich pobytu, z uwzględnieniem charakteru tych świadczeń oraz przewidywanego czasu pobytu. Zgodnie z art. 25 lit. A/ pkt 3 rozporządzenia nr 987/2009, świadczenia rzeczowe, o których mowa w art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, oznaczają świadczenia rzeczowe, które są udzielane w państwie członkowskim miejsca pobytu, zgodnie z jego ustawodawstwem, a które stają się niezbędne ze wskazań medycznych, z myślą o zapobieżeniu przymusowemu powrotowi ubezpieczonego do właściwego państwa członkowskiego przed końcem planowanego pobytu w celu uzyskania niezbędnego leczenia.

Regulacja art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w związku z przepisem art. 25 lit. A/ pkt 3 rozporządzenia nr 987/2009 była przedmiotem oceny w wyroku TSUE w sprawie C-326/00 IKA z dnia 25 lutego 2003 r.³²¹ Wskazano w nim, że ubezpieczony wymagający pilnego leczenia podczas pobytu w innym państwie członkowskim nie powinien być przymuszany do przerywania tego leczenia, aby wrócić do państwa członkowskiego zamieszkania w celu podjęcia podobnego leczenia, jeżeli nie jest to ze względów medycznych wskazane. Trybunał uznał, że nawet jeżeli istnieje możliwość, iż leczenie – którego konieczność została spowodowana zmianami w stanie zdrowia ubezpieczonego w trakcie tymczasowego pobytu w innym państwie członkowskim – pozostaje w związku ze stanem przewlekłym, a w konsekwencji z uporczywą lub długotrwałą chorobą, to okoliczność ta nie stanowi wystarczającej podstawy, aby uniemożliwiać ubezpieczonemu poddanie się temu leczeniu.

Sytuacja związana z opieką nieplanowaną, o której mowa w art. 19 rozporządzenia nr 883/2004, obejmuje m.in. nieokreśloną liczbę przypadków, gdy stan zdrowia ubezpieczonego przebywającego tymczasowo w innym państwie członkowskim wymaga opieki szpitalnej w okolicznościach związanych w szczególności z nagłością sytuacji, poważnym charakterem choroby lub wypadku bądź medyczną niemożnością powrotu do państwa członkowskiego ubezpieczonego, które to przypadki nie pozostawiają innej możliwości jak jedynie zapewnienie zainteresowanemu leczeniu szpitalnego w zakładzie położonym w państwie członkowskim pobytu. We wszystkich tych przypadkach jest wykluczona możliwość

³²¹ ECLI:EUC2003:101.

przypisania spornemu uregulowaniu wywierania jakiegokolwiek skutku ograniczającego na świadczenie usług opieki szpitalnej przez usługodawców posiadających siedzibę w innym państwie członkowskim.

Z powyższego wynika, że karta EKUZ uprawnia ubezpieczonego do świadczeń rzeczowych, które zostaną uznane przez lekarza za niezbędne z medycznego punktu widzenia w czasie pobytu na terenie innego państwa członkowskiego, z uwzględnieniem charakteru tych świadczeń i czasu trwania pobytu. Posługując się kartą EKUZ można zatem skorzystać ze wszystkich świadczeń, co do których lekarz orzeknie, że są niezbędne.

3.6. Środki unijne

W wyroku z 19 lipca 2023 r., I GSK 602/23, NSA przesądził, że art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu³²², stanowi o przedsiębiorstwie, którego status kształtują pułapy finansowe wskazane w art. 2 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014. Dla określenia statusu wnioskodawcy i jego sytuacji ekonomicznej należy wziąć pod uwagę relacje występujące pomiędzy wnioskodawcą a innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014, co oznacza, że konsekwentnie sytuacja całej grupy (podmiotu składającego wniosek i podmiotów z nim powiązanych) powinna podlegać ocenie w zakresie spełnienia skarżonego kryterium. Jeżeli w sprawie ustalono, że wnioskodawca jest przedsiębiorstwem powiązaniem z innymi podmiotami (pobierającymi lub niepobierającymi dofinansowanie) istnieje obowiązek oceny sytuacji ekonomicznej na podstawie danych wszystkich powiązanych przedsiębiorstw, a nie samego wnioskodawcy. W tym celu – w każdym przypadku – trzeba ustalić, czy między wnioskodawcą oraz innymi podmiotami wchodzącymi w skład grupy (jednego organizmu gospodarczego) nie zachodzą powiązania.

4. Umowy międzynarodowe

4.1. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

4.1.1. Na postanowienia zawarte w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 2, art. 6, art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, a także art. 47 Karty Praw Podstawowych NSA powołał się w kilku orzeczeniach, w których rozstrzygano w sprawie statusu sędziów powołanych do sprawowania urzędu przez Prezydenta RP, a wyłonionych w trybie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw³²³. NSA uznał, że zgodnie z prezentowanym w orzecznictwie stanowiskiem sędziego sądu administracyjnego (bądź asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym), powołany do sprawowania urzędu przez Prezydenta RP, jest sędzią Rzeczypospolitej Polskiej i sędzią europejskim w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1–3 Traktatu w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych, a także art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka, także wówczas, gdy procedura poprzedzająca jego powołanie mogła być dotknięta wadami. W świetle orzecznictwa TSUE³²⁴ sam fakt, że sędziowie są powoływani przez prezydenta

³²² Dz.Urz. UE L 2014.187.1; art. 2 pkt 18.

³²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

³²⁴ Powołany w uzasadnieniu wyrok TSUE z 20 kwietnia 2021 r., C-896/19.

państwa członkowskiego nie musi powodować zależności owych sędziów od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków, jeżeli materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób niedopuszczający do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani³²⁵.

Odnosząc się do zagadnienia nieważności postępowania z powodu naruszenia art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.³²⁶, gdyż w ocenie skarżącego kasacyjnie w składzie sądu orzekającego w sprawie w pierwszej instancji brał udział asesor, który został częściowo wybrany w sposób wadliwy, co mogło powodować wadliwość powołania takiej osoby na stanowisko asesora (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w związku z art. 6 ust. 1 EKPC, art. 2, art. 6 ust. 1–3 i art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych), NSA nie znalazł podstaw do stwierdzenia przesłanki nieważności postępowania określonej w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W uzasadnieniu NSA wskazał, że polski sąd administracyjny jest sądem unijnym i stosuje prawo unijne. Nieważność postępowania z powodu sprzecznego z prawem składu sądu orzekającego zachodzi w każdym wypadku, gdy skład ten był spreczny z przepisami prawa³²⁷. W pojęciu „skład sądu” mieści się również i to, czy w składzie orzekającym bierze udział uprawniony sędzia. Samodzielną przesłanką wyłączenia sędziego nie może być jednak wyłącznie wadliwość procesu powoływania sędziego, ale musi ponadto wystąpić konkretna okoliczność, która prowadzi do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Oznacza to konieczność indywidualnego podejścia do orzeczeń wydawanych przez sędziów powołanych do sądów powszechnych lub administracyjnych, a także do kwestii związanych z ich wyłączeniem³²⁸.

4.1.2. Do art. 6 EKPC NSA nawiązał w wyroku z 30 maja 2023 r., III OSK 6037/21, rozstrzygając kwestię prawa do publicznej rozprawy. NSA stwierdził, że prawo to nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom (art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji)³²⁹. Ponadto NSA wskazał, że prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle art. 6 Konwencji obejmuje prawo stron procesu do przedstawienia uwag mających ich zdaniem znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Celem Konwencji nie jest gwarantowanie praw teoretycznych lub iluzorycznych, ale praw rzeczywistych i skutecznych. Prawo to jest skuteczne tylko w razie faktycznego wysłuchania ich przez sąd, a więc właściwego uwzględnienia. Z art. 6 wynika

³²⁵ Tak w postanowieniu z 2 lutego 2023 r., III OZ 30/23.

³²⁶ Zgodnie z art. 183 § 2: „Nieważność postępowania zachodzi: (pkt 4) jeżeli skład sądu orzekającego był spreczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy”.

³²⁷ Powołane w uzasadnieniu orzecznictwo i literatura: uchwała SN z 18 grudnia 1968 r., III CZP 119/68, OSP 1970/1, poz. 4, z glosą W. Berutowicza

³²⁸ Tak w wyroku z 17 stycznia 2023 r., II OSK 2372/21 i powołane w uzasadnieniu zdanie odrębne sędziego K. Wojtyczka do wyroku ETPC z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce.

³²⁹ Sąd pierwszej instancji rozpoznał sprawę posiedzeniu niejawnym stosując art. 15zss4 ust. 3 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.

obowiązek sądu dotyczący właściwego zbadania przedstawionych wniosków, argumentów i dowodów, bez przesądzania ich znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy³³⁰.

4.2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

4.2.1. NSA powołał się na art. 25 lit. c/ Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³³¹, rozstrzygając kwestię odmowy dopuszczenia do służby w Policji. NSA wskazał, że zgodnie z ww. przepisem każdy obywatel ma prawo i możliwość bez żadnej dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń dostępu do służby publicznej w swoim kraju na zasadach równości. Wymaga to od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, zaś z drugiej strony, nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających możliwość weryfikacji decyzji w sprawie naboru do służby. Dobrem chronionym jest w konsekwencji przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem określonej funkcji. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych może stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł i skutkować naruszeniem konstytucyjnego wymogu traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach³³².

4.2.2. Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego prawa każdego do informacji publicznej, NSA przypomniał, że w art. 19 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wskazano, że to człowiek ma prawo do posiadania własnych poglądów, a w ustępie 2 stwierdzono, że warunkiem tego prawa jest m.in. prawo do otrzymywania informacji. Przepis ten nie uprawnia organów państwowych do otrzymywania informacji od innych podmiotów państwowych, a odnosi się do istoty ludzkiej jako podmiotu uprawnionego do otrzymywania informacji w celu wyrobienia sobie własnych poglądów. Z kolei w artykule 1 EKPC wskazano na człowieka jako podmiot, któremu sygnatariusze mają obowiązek zapewnić prawa ustanowione w Konwencji, w tym opisaną w art. 10 ust. 1 wolność wyrażania opinii polegającą na otrzymywaniu informacji od władz publicznych. Konwencja wyraźnie opisuje pewną dychotomię: istota ludzka (podmiot uprawniony do otrzymywania informacji) – władza publiczna (podmiot zobowiązany do jej udzielenia). Nie ma w niej miejsca na to, aby organy władzy państwowej korzystały z uprawnień, jakie przysługują ludziom³³³.

4.2.3. W kwestii wolności sumienia i wyznania NSA wskazał, że art. 18 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 9 ust. 2 EKPC przewidują ograniczenia praw do wolności myśli, sumienia i wyznania wprowadzone w drodze ustaw, a taką właśnie ustawą w polskim porządku prawnym jest ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³³⁴, przy czym art. 9 ust. 2 Konwencji i art. 18 ust. 3 Paktu zastrzegają, że wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochrony podstawowych praw i wolności innych osób. W kontekście

³³⁰ Powołany w uzasadnieniu: Perez przeciwko Francji – wyrok ETPC z 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99, w: M. A. Nowicki, „Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004”, Kraków, 2005, s. 682.

³³¹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

³³² Wyrok z 20 stycznia 2023 r., III OSK 6651/21.

³³³ Tak w wyroku z 15 lutego 2023 r., III OSK 6914/21.

³³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 372 ze zm.

wymienionych regulacji nie budzi wątpliwości NSA, że nakładane na obywateli polskich obowiązki regulowane powołaną ustawą mogą łączyć się z ograniczeniami w zakresie: wolności uzewnętrzniania wyznania lub przekonań. Z kolei w art. 10 ust. 2 Karty Praw Podstawowych uznaje się prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa. Z tego ostatniego przepisu nie wynika więc bezwzględne prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, ponieważ jego realizacja musi być zgodna z ustawami krajowymi. Przepis art. 206a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje w katalogu wyłączeń z obowiązku świadczeń osobistych przypadku, gdy osoba wyznaczona do ich wykonania powoła się na prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem³³⁵.

³³⁵ Tak w wyroku z 4 kwietnia 2023 r., III OSK 2062/21.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

W systemie źródeł prawa art. 8 ust. 1 przyznaje Konstytucji najwyższą moc prawną („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”). Natomiast z art. 8 ust. 2 („Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”) wynika, że podstawą prawną wydania aktu stosowania prawa (w szczególności wyroku sądu) może być norma konstytucyjna. Podstawowymi formami bezpośredniego stosowania Konstytucji są stosowanie „samoistne” i „współstosowanie” Konstytucji wspólnie z ustawami. Pozwalają one sądom administracyjnym na wydanie orzeczenia w przypadku luki prawnej powstałej wskutek zaniechania ustawodawcy, np. pominięcia ustawodawczego czy też po wyroku TK. Stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisu, sądy uwzględniają w największym możliwym stopniu gwarancję praw i wolności oraz najszerszą ich realizację w procesie stosowania prawa, korzystając przy tym z dorobku orzeczniczego TK.

Sądy administracyjne mogą, na podstawie art. 193 Konstytucji, skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, która wystąpiła w toku postępowania, jest istotna dla dalszego biegu postępowania i nie da się jej usunąć przy pomocy technik wykładniczych.

2. Stosowanie i współstosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechne jest powoływanie się wprost na konstytucyjne zasady bądź stosowanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa. Poniżej przedstawiono jedynie nieliczne przykłady takich rozstrzygnięć.

2.1. W uzasadnieniu do uchwały z 20 marca 2023 r., III FPS 3/22, NSA odniósł się do art. 1, art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji i dokonał prokonstytucyjnej wykładni art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn³³⁶. NSA podkreślił, że zawarte w art. 4a u.p.s.d. zwolnienie podatkowe stanowi realizację w sferze przepisów regulujących obowiązki podatkowe konstytucyjnej zasady uwzględniania dobra rodziny, o której mowa w art. 18 Konstytucji RP, gwarantującym rodzinie ochronę i opiekę państwa oraz w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, nakazującym państwu prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny. Narzuca to obowiązek wyboru takiego kierunku wykładni, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Jednocześnie Sąd wskazał, że wprowadzenie w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. warunku udokumentowania otrzymania środków pieniężnych dowodem ich przekazania na rachunek bankowy obdarowanego ma na celu zapewnienie szczelności systemu podatkowego i uniemożliwienie działań zmierzających do wprowadzenia do obiegu środków pieniężnych o nieustalonym pochodzeniu. Konstruując zwolnienie podatkowe, o którym mowa w art. 4a u.p.s.d., prawodawca z jednej strony dążył do wprowadzenia prorodzinnego rozwiązania podatkowego w zakresie podatku od spadków i darowizn, a z drugiej strony narzucił takie warunki korzystania z analizowanego

³³⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

zwolnienia, aby zapewnić bezpieczeństwo obrotu prawnego i systemu podatkowego, który służy państwu, a więc dobru wspólnemu wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP). Oba aspekty *ratio legis* art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. powinny być wzięte pod uwagę.

2.2. W wyroku z 27 października 2023 r., I OSK 1797/22³³⁷, NSA dokonał prokonstytucyjnej wykładni 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³³⁸. Rozstrzygnięcie zapadło po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17³³⁹, mocą którego orzeczono o niekonstytucyjności rozwiązania normatywnego ograniczającego możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę mającą możliwość podjęcia pracy. W opinii NSA orzeczenie TK dotyczy również osób mających ustalone prawo do emerytury. NSA stwierdził, że wprowadzie wyrok TK nie wywołuje skutku uchylającego moc obowiązującą 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ u.ś.r., jednak wobec podważenia konstytucyjności regulacji obowiązkiem sądu administracyjnego, sprawującego wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działania administracji publicznej, jest prokonstytucyjna interpretacja przepisów prawa. W świetle art. 8 ust. 2 Konstytucji obowiązkiem organów władzy publicznej jest dokonywanie prokonstytucyjnej wykładni również art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ u.ś.r. pozwalającej na realizację wynikających z Konstytucji zasad: równości wobec prawa (art. 32 ust. 1), sprawiedliwości społecznej (art. 2), obowiązku udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie) i osobom niepełnosprawnym (art. 69). Z art. 17 ust. 1 u.ś.r. wynika, że istotną cechą osób będących adresatami zawartej tam normy prawnej, określającej przesłanki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jest sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i związana z tym rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W ocenie NSA ten rodzaj wykładni prowadzi do określonego, najpełniej realizującego zasady konstytucyjne zrekonstruowania treści normy prawnej na podstawie obowiązujących przepisów.

Za prawidłową uznaje NSA prezentowaną w orzecznictwie wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ u.ś.r., dotyczącą zależności między uprawnieniem do świadczenia pielęgnacyjnego i uprawnieniem do świadczenia emerytalno-rentowego oraz możliwości zarówno przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej prawo do emerytury oraz wyboru korzystniejszego w danym momencie świadczenia³⁴⁰. NSA przypomniał, że regulacja kolizyjna, w razie zbiegu uprawnień do świadczeń, znajduje się również w art. 95 i nast. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W sytuacji gdy przepisy powyższych ustaw nie regulują możliwości wyboru przez osobę uprawnioną jednego z tych świadczeń, to biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), ale także uwzględniając konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), obowiązek Państwa w zakresie udzielania szczególnej pomocy ro-

³³⁷ NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji, w którym uchylono decyzję organu w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

³³⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.; dalej: u.ś.r.

³³⁹ Art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 60, 303, 577, 730 i 752) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁴⁰ Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 23 czerwca 2022 r., I OSK 1590/21; 14 czerwca 2022 r., I OSK 1562/21; 18 czerwca 2020 r., I OSK 254/20; 27 maja 2020 r., I OSK 2375/19; 11 sierpnia 2020 r., I OSK 764/20; 17 grudnia 2020 r., I OSK 2010/20; 25 czerwca 2021 r., I OSK 563/21; 12 października 2021 r., I OSK 544/21; 12 stycznia 2022 r., I OSK 917/21; 9 lutego 2022 r., I OSK 1072/21; 11 lutego 2022 r., I OSK 1166/21.

dzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP), a także osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji RP) – osoba, która spełnia warunki do przyznania wyższego świadczenia pielęgnacyjnego i chce je otrzymać, a pobiera emeryturę, powinna móc dokonać wyboru jednego z tych świadczeń przez rezygnację z drugiego świadczenia mniej korzystnego.

2.3. Do art. 22 i innych przepisów Konstytucji NSA nawiązał w wyroku z 10 stycznia 2023 r., II GSK 672/22, oddalającym skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji uchylającego zaskarżoną decyzję organu oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji w przedmiocie nakazu zaprzestania działalności gospodarczej. Zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁴¹. W ocenie NSA ustawa ta nie dookreśla wymagań sanitarnych i zdrowotnych, o których mowa w jej art. 27 ust. 1³⁴². Wprowadzenie wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą warunku czy zespół warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać, bądź też nałożenie na kogoś jakiegoś obowiązku czy obowiązków, niewątpliwie stanowi ograniczenie tej działalności. Zgodnie z art. 22 Konstytucji stwierdzenie naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, powodujące wydanie decyzji na podstawie art. 27 ust. 2 ww. ustawy, musi być określone stosownymi przepisami prawa³⁴³. Okoliczności faktyczne, przemawiające za wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi ustalone przez organ, miały oczywisty związek ze stanem epidemii na obszarze RP w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2³⁴⁴, ogłoszonym od 20 marca 2020 r.³⁴⁵ do odwołania z dniem 16 maja 2022 r.³⁴⁶ i wprowadzonym w związku z tym zakazem z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 21 grudnia 2020 r. NSA stwierdził, że skoro *ratio legis* regulacji z art. 27 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest natychmiastowe przeciwdziałanie niebezpieczeństwom i zagrożeniom dla życia i zdrowia ludzkiego już na etapie wstępnego dokumentowania i rozpoznawania takich zagrożeń, to organ musi dysponować odpowiednimi instrumentami ustawowymi w celu natychmiastowego reagowania w sytuacji, gdy zagrożone są najwyższe dobra prawem chronione w postaci życia i zdrowia ludzkiego. Natomiast podstawą prawną wydania rozporządzenia z 21 grudnia 2020 r. były przepisy art. 46a oraz art. 46b pkt 1–6 i 8–13 u.z.z.z. Przepis art. 46a u.z.z.z. zawiera upoważnienie dla

³⁴¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 195; dalej: ustawa o Inspekcji.

³⁴² Zgodnie z art. 27 ust. 1: „W razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień”. Natomiast w ust. 2 postanowiono: „Jeżeli naruszenie wymagań, o których mowa w ust. 1, spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor sanitarny nakazuje unieruchomienie zakładu pracy lub jego części (stanowiska pracy, maszyny lub innego urządzenia), zamknięcie obiektu użyteczności publicznej, wyłączenie z eksploatacji środka transportu, wycofanie z obrotu środka spożywczego, materiału i wyrobu przeznaczonego do kontaktu z żywnością, produktu kosmetycznego lub innego wyrobu mogącego mieć wpływ na zdrowie ludzi albo podjęcie lub zaprzestanie innych działań; decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu”.

³⁴³ Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 29 marca 2022 r., II GSK 221/22; 8 kwietnia 2022 r., II GSK 322/22; 22 lipca 2022 r., II GSK 95/22.

³⁴⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.; dalej: u.z.z.z.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 2316 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 21 grudnia 2020 r.).

³⁴⁵ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 340).

³⁴⁶ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 1027).

Rady Ministrów do wydania rozporządzenia³⁴⁷ określającego zagrożony obszar i stosowne rozwiązania w zakresie określonym w art. 46b. Natomiast art. 46b pkt 2 u.z.z.z. przewiduje, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców.

Zdaniem NSA upoważnienie dla Rady Ministrów, zawarte w art. 46a i art. 46b u.z.z.z. do wydania rozporządzenia wprowadzającego m.in. ograniczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w czasie stanu epidemii, określa jedynie organ właściwy do wydania rozporządzenia (art. 46a) oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (art. 46b). Przepisy te nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, nie spełniając tym samym wymogu wynikającego z art. 92 Konstytucji. Wskazał, że zgodnie z art. 87 ust. 1 i art. 92 w związku z przewidzianą w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego niedopuszczalna jest w systemie prawa powszechnie obowiązującego żadna regulacja podstawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej przewidziane w § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 21 grudnia 2020 r. naruszało standardy konstytucyjne, bowiem całość regulacji w sferze ograniczenia określonej działalności gospodarczej znalazła się w rozporządzeniu³⁴⁸.

2.4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2023 r., SK 23/21³⁴⁹, stanowił podstawę rozstrzygnięcia w wyroku z 17 października 2023 r., II GSK 1909/22³⁵⁰, w którym NSA uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji oddalający skargę i wskazał, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a w odniesieniu do kwestii zgodności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. z zasadą *ne bis in idem* wynikającą z art. 2 Konstytucji Trybunał wskazał, że jest ona fundamentalną zasadą prawa karnego i elementem zasady państwa prawnego, stanowiąc jednocześnie jeden z elementów prawa do sądu przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. Trybunał stwierdził, że ustawodawca w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. rozszerzył orzekany przez sąd powszechny zakaz prowadzenia pojazdów, których dotyczy prawo jazdy

³⁴⁷ W przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, 2) rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b – mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

³⁴⁸ Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 16 marca 2022 r., II GSK 157/22 i II GSK 159/22; 8 kwietnia 2022 r., II GSK 165/22; 2 grudnia 2022 r., II GSK 517/22, II GSK 558/22, II GSK 559/22.

³⁴⁹ Art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1212 ze zm.; dalej: u.k.p.) w zakresie, w jakim pozbawia osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁵⁰ Dodać należy, że uchylony wyrok Sądu pierwszej instancji o sygn. akt III SA/Łd 248/22 zapadł 29 czerwca 2022 r. – przed orzeczeniem TK. W przedmiotowej sprawie skarżącemu, wobec którego wyrokiem sądu karnego orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kat. B, na mocy ww. przepisów organ odmówił zwrotu zatrzymanego prawa jazdy – pozostałych nieobjętych zakazem – kategorii, tj. AM, A1, A2, A.

kategorii B, C1, C, D1 lub D na prawo jazdy innych kategorii określonych w tej regulacji. Zaskarżone przepisy prowadzą więc do sytuacji, w której niezależnie od treści orzeczenia sądu powszechnego wymierzającego sprawcy przestępstwa albo wykroczenia środek karny zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju, sprawca ten z mocy zaskarżonych przepisów pozbawiony będzie możliwości legalnego kierowania również innymi pojazdami, co stanowi ingerencję w prawomocne orzeczenie sądu powszechnego, będącą rezultatem art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p.

W ocenie NSA każdy wyrok TK stwierdzający niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją wymusza na organach i sądach stosujących prawo konieczność poszukiwania takiego rozwiązania, które umożliwi zastosowanie danej regulacji zgodnie z Konstytucją, zmienia on bowiem system prawny, derogując normę prawną, która w zależności od jego charakteru jest albo zbyt wąska (w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym), albo tylko błędnie, niezgodnie z ustawą zasadniczą, jest interpretowana i stosowana przez organy i sądy. Fakt, że wyroki TK są kierowane również do ustawodawcy i wielokrotnie zawierają wskazania co do nowej regulacji mającej spełniać walor konstytucyjności nie oznacza, że organy i sądy powinny do momentu jej uchwalenia przez ustawodawcę pozostawać bierne. NSA przytoczył pogląd prezentowany w doktrynie: „tezę, iż sądy mają powinność realizacji wyroków TK, wspierają również zasady państwa prawnego, szczególnie zasada zaufania obywatela do państwa i prawa oraz wymóg ochrony praw i wolności konstytucyjnych. (...) Jeden ze środków ochrony tych praw wymieniony w art. 77 ust. 2 – prawo do sądowej ochrony praw i wolności konstytucyjnych, byłby nieskuteczny, gdyby sąd mógł pomijać judykaty organu, który kontroluje konstytucyjność prawa, współsprawując w tym zakresie wymiar sprawiedliwości (...)”³⁵¹.

Zdaniem NSA w sytuacji, gdy w danej sprawie znajdują zastosowanie przepisy prawa, co do których TK orzekł o ich niekonstytucyjności, to bez względu na charakter tego orzeczenia obowiązkiem tak organów, jak i sądów, jest konieczność jego uwzględnienia i na jego podstawie zrekonstruowania normy prawnej, której treść będzie odpowiadać zgodności z Konstytucją RP. Niedopuszczalne jest niejako założenie z góry (przed podjęciem jakiegokolwiek próby odkodowania normy w jej brzmieniu konstytucyjnym), że wyroki TK określonego rodzaju, na przykład zakresowe, nie podlegają wykonaniu przez sądy do momentu uchwalenia przez ustawodawcę brakującej części regulacji. Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji nie może być bowiem uzależniona od woli i sprawności parlamentu w wykonaniu orzeczenia TK. Brak reakcji ustawodawcy na wyrok TK nie oznacza, że stan niekonstytucyjności przestaje istnieć. Na sądach spoczywa powinność podjęcia takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem rozumianym całościowo, a zatem z uwzględnieniem aktów stojących na szczycie hierarchii źródeł prawa, do których z pewnością należy Konstytucja RP.

2.5. Przesądżając w uchwale z 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22, że niezachowanie, określonego w art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. wymogu podania w skardze, będącej pierwszym pismem w sprawie, numeru PESEL jest brakiem formalnym, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 w związku z art. 58 § 1 pkt 3 powołanej ustawy, bez względu na to, czy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych, którymi dysponuje sąd, NSA wskazał, że prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, będące elementem prawa do sądu, gwarantuje stronom

³⁵¹ Zob. M. Jackowski, *„Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa”*, Warszawa 2016, s. 116.

postępowania możliwość korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz rzetelne i merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej – zakaz arbitralnego działania sądu. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, NSA przypominał, że istotą sprawiedliwości proceduralnej jest zapewnienie stronom możliwości korzystania z wszelkich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy³⁵²; prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia oraz umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd³⁵³. Uporządkowana procedura gwarantuje uczestnikom postępowania pewność prawa i jego przewidywalność. Obowiązek dopełnienia wymagań formalnych przez stronę, które nie są nadmierne i służą celom postępowania sądowego, nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa do sądu. Wskazane przepisy p.p.s.a. nie zamykają drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności jednostki (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), lecz umożliwiają każdemu obywatelowi skorzystanie z tego prawa w ramach określonej procedury. Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w art. 58 § 1 pkt 3 w związku z art. 57 § 1 zdanie pierwsze i art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a., obligujące sąd do odrzucenia skargi w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych skargi, nie naruszają prawa do sądu.

2.6. W uchwale z 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, NSA dokonał prokonstytucyjnej wykładni art. 19 p.p.s.a. w związku z w art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Przesłanką wyłączenia sędziego na podstawie art. 19 p.p.s.a. jest istnienie okoliczności, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie, natomiast przedmiotem wniosku o wyłączenie sędziego na podstawie art. 5a p.u.s.a. jest badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu. Ustawodawca w tej normie prawnej, oprócz pojęcia bezstronności, posługuje się określeniem niezawisłości. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (...) przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP pojęcie „niezależność” odniesiono do sądów, zaś „niezawisłość” – do sędziów. Natomiast art. 178 § 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W ocenie NSA określenie „niezawisłość” jest szersze niż „bezstronność”. To drugie pojęcie odnosi się bowiem wyłącznie do braku jakichkolwiek powiązań, pozytywnych i negatywnych, w stosunku do stron postępowania lub przedmiotu sprawy. Ustawodawca definiuje pojęcie „bezstronność sędziego” i jest to definicja negatywna, zawarta w przepisach o wyłączeniu sędziego. Natomiast „niezawisłość” obejmuje swym zakresem bezstronność, ale także odnosi się do braku jakiegokolwiek podporządkowania sędziego w procesie sprawowania urzędu czynnikom administracyjnym, politycznym, ale także poglądom opinii społecznej. Sędzia jest podporządkowany jedynie Konstytucji oraz ustawom.

2.7. Do art. 61 ust. 1 Konstytucji NSA odniósł się w wyroku z 8 marca 2023 r., III OSK 7284/21. Oddalając skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji zobowiązującego prokuratora okręgowego do rozpoznania wniosku strony o udostępnienie informacji publicznej

³⁵² Np.: wyroki TK z: 12 grudnia 2006 r., P 15/05; 28 lipca 2004 r., P 2/04; 31 stycznia 2005 r., SK 27/03.

³⁵³ Zob.: wyroki TK z: 14 czerwca 2006 r., K 53/05; 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06; 30 maja 2007 r., SK 68/06; 26 lutego 2008 r., SK 89/06; 20 maja 2008 r., P 18/07.

w zakresie dotyczącym żądania udostępnienia z akt postępowania protokołu przesłuchania świadka wraz z załącznikiem oraz pism Prokuratury Okręgowej kierowanych do organów państwowych, NSA przypominał, że statuowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej posiada polityczny charakter i służy realizacji wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) zasady transparentności władz publicznych, a ponadto jest elementem faktycznej kontroli społecznej nad organami władzy publicznej. Charakter i cele prawa do informacji publicznej powinny zatem determinować sposób wykładani przepisów uchwalonej zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 4 Konstytucji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁵⁴ oraz z art. 61 Konstytucji wynika, że ustawodawca chciał, aby dostęp do informacji był jak najszerszy, dlatego w orzecnictwie przyjęto, że informacją publiczną jest informacja, która jest w posiadaniu podmiotu, który stanowi władzę publiczną lub wykonuje zadania publiczne i dotyczy spraw publicznych³⁵⁵.

Podobnie w wyroku z 17 października 2023 r., III OSK 1571/22, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informację publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych. W świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji, będącego normatywnym źródłem prawa do informacji publicznej, „sprawy publiczne”, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., należy rozumieć jako działalność organów władzy publicznej oraz samorządów, osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, komunalnym lub Skarbu Państwa. W orzecnictwie za informację publiczną uznaje się każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Pojęcia „informacja publiczna” nie można więc odnosić wyłącznie do dokumentów urzędowych. Dokument urzędowy różni się od dokumentu zawierającego informację publiczną. To ostatnie sformułowanie jest znacznie szersze. Znaczenie dla oceny charakteru danego dokumentu pod takim kątem ma zatem nie to, czy dokument został sporządzony przez funkcjonariusza publicznego w znaczeniu przepisów Kodeksu karnego, lecz przede wszystkim to, czy zawiera on informację publiczną. Kryterium uzyskania dostępu do treści dokumentu jest zatem jedynie istnienie okoliczności wyłączających udostępnienie informacji, a nie jego kwalifikacja jako dokumentu urzędowego.

Zagadnienie dotyczące żądania udostępnienia skanów dokumentów asesora, tj.: życiorysu, kopii dyplomu ukończenia uczelni, informacji o przebiegu drogi zawodowej, kopii mianowania na asesora, a także kopii jej oświadczenia majątkowego było przedmiotem rozstrzygnięcia NSA w wyroku z 22 listopada 2023 r., III OSK 2562/22³⁵⁶. W ocenie NSA zarówno Konstytucja, jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej wiążą pojęcie „informacji publicznej” z aktywnością podmiotów wskazanych w tych aktach prawnych, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Wynika to z faktu, że zarówno działalność podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, jak i sprawa, o jakiej mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p.,

³⁵⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1429; dalej: u.d.i.p.

³⁵⁵ Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 30 października 2013 r., I OSK 932/13; 30 stycznia 2014 r., I OSK 1981/13.

³⁵⁶ Sąd pierwszej instancji nie podzielił stanowiska organu, którego zdaniem wnioszek nie może zostać uwzględniony jako złożony w celu indywidualnym i prywatnym, który jest związanym z czynnością zaznajomienia skarżącego z materiałami dochodzenia w obecności asesora. NSA oddalił skargę kasacyjną.

mogą być kwalifikowane jako informacja publiczna, gdy spełniają kryterium „publiczności”. Granica pomiędzy sprawą „publiczną” a sprawą „prywatną” jest jednocześnie jedną z granic pomiędzy informacją publiczną a informacją niepubliczną. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle wykładni art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przyjęto, że nie ma znamion informacji publicznej informacja dotycząca bezpośrednio sfery *ad personam*³⁵⁷ i wiążąca się z ujawnieniem prywatnych danych określonej osoby. Przyjęto również, że przymiot informacji publicznej bez wątpienia posiadają dokumenty urzędowe organu powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Natomiast przymiotu informacji publicznej nie mają dokumenty prywatne, które podmiot kieruje do organu administracji publicznej. W opinii NSA kryterium rozróżnienia sprawy publicznej od niepublicznej, a tym samym informacji publicznej od innej informacji, nie jest kryterium interesu wnioskodawcy w uzyskaniu informacji publicznej. Podstawą normatywną prawa dostępu do informacji publicznej jest art. 61 ust. 1 Konstytucji, z którego treścią koresponduje art. 2 ust. 1 u.d.i.p., które to przepisy stanowią o „prawie do” uzyskiwania informacji publicznej. Skoro zatem nie ma wątpliwości, że wnioskodawca jest podmiotem publicznego prawa dostępu do informacji publicznej (bo mieści się w zakresie pojęcia „obywatel” – art. 61 ust. 2 Konstytucji i pojęcia „każdy” – art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), to znaczy, że ma interes prawny wzmocniony roszczeniem o uzyskanie informacji publicznej. Z treści art. 61 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznych może nastąpić „wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. NSA podkreślił, że zgodnie z art. 82 Konstytucji obowiązkiem obywatela polskiego jest m.in. troska o dobro wspólne, a ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne³⁵⁸. NSA podziela pogląd doktryny, że obowiązek troski o dobro wspólne nie może być wprawdzie samoistną podstawą ograniczania wolności i praw jednostki³⁵⁹, a jego nierespektowanie może uzasadniać odmowę udzielenia ochrony podmiotowi korzystającemu ze swoich praw niezgodnie z ich celem. Z obowiązku troski o dobro wspólne wynika bowiem nakaz czynienia takiego użytku z prawa podmiotowego, który odpowiada aksjologii demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska będąca dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 i 2 Konstytucji), w czym mieści się nakaz takiego korzystania z prawa podmiotowego, które odpowiada celom tego prawa, a w konsekwencji uzasadniony jest wniosek o podstawie do odmowy ochrony publicznego prawa podmiotowego wykorzystywanego niezgodnie z jego celem. Powyższe stanowisko stanowi kontynuację poglądów prezentowanych przez NSA w wyrokach z: 29 września 2023 r., III OSK 5517/21 i z 18 października 2023 r., III OSK 1848/22.

2.8. Przykładem prokonstytucyjnej wykładni przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej są liczne wyroki NSA³⁶⁰ wydane po wyroku TK z 30 października

³⁵⁷ Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 14 września 2010 r., I OSK 1035/10; 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18; 27 września 2019 r., I OSK 2710/17; 18 września 2018 r., I OSK 2434/16; z 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16; 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17.

³⁵⁸ Powołanie w uzasadnieniu wyroku orzecznictwo TK: uzasadnienie wyroku TK z 20 marca 2006 r., K 17/05 i uzasadnienie wyroku TK z 3 lipca 2001 r., K 3/01.

³⁵⁹ Powołana w uzasadnieniu wyroku literatura: K. Działocha, A. Łukaszczyk, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 82.

³⁶⁰ Na przykład wyroki NSA z 20 grudnia 2023 r.: III OSK 5866/21; III OSK 5868/21; III OSK 5872/21; III OSK 5869/21.

2018 r., K 7/15 i po nowelizacji ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁶¹ będącej wykonaniem wyroku TK, która weszła w życie w dniu 1 października 2020 r. Mocą ustawy nowelizującej³⁶² wprowadzono nowe brzmienie art. 115a u.o.P. Jednocześnie w art. 9 ust. 1 zawarto przepisy o charakterze intertemporalnym, w których przesądzono, że art. 115a u.o.P. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą stosuje się do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy policjantowi zwolnionemu ze służby od dnia 6 listopada 2018 r. Natomiast ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustalono na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Przy obliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za 2018 r. określa się proporcję liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego przysługującego przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz od 6 listopada 2018 r.

Oddalając skargi kasacyjne od wyroków sądów pierwszej instancji uchylających decyzje organów, mocą których odmówiono ponownego naliczenia, wyrównania wysokości i wypłaty należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy na podstawie art. 9 ust. 1 przepisu intertemporalnego, NSA podkreślił, że od dnia opublikowania wyroku o sygn. akt K 7/15, w którym Trybunał orzekł o niezgodności art. 115a u.o.P. w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji³⁶³, ta część art. 115a u.o.P. została wyeliminowana z obrotu prawnego i nie może stanowić podstawy do wydania rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, czy dotyczy to stanu faktycznego sprzed ogłoszenia orzeczenia TK, czy też zaistniałego po tej dacie.

Ponadto NSA przypominał, że art. 190 ust. 4 Konstytucji, który ma walor prawa podmiotowego podlegającego ochronie, stanowi, że orzeczenie TK o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana między innymi ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania. Przypominał, że w uzasadnieniu uchwały NSA o sygn. akt II GSP 1/10 stwierdzono, że Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji indywidualnych stosunków prawnych, wyznaczając cel „wznowienia” w trybie procedur ukształtowanych w ustawach. „Wznowienie”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, dotyczy *en bloc* postępowania sanacyjnego, zmierzającego do przywrócenia stanu konstytucyjności poprzez wzruszenie rozstrzygnięcia leżącego u podstaw skutecznej skargi konstytucyjnej. Obejmuje ono wszelkie

³⁶¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.; dalej: u.o.P.

³⁶² Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1610).

³⁶³ „Art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544 i 1669) w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

instrumenty proceduralne, dzięki wykorzystaniu których możliwe jest przywrócenie stanu konstytucyjności. Skoro możliwa jest weryfikacja już zapadłych orzeczeń administracyjnych lub sądowych, wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, to tym bardziej nie ma żadnych podstaw prawnych, aby przepis uznany za niekonstytucyjny stanowił podstawę wydania rozstrzygnięcia, które jest podejmowane już po wydaniu wyroku przez TK, nawet jeśli dotyczy ono stanu faktycznego zaistniałego przed wydaniem orzeczenia przez TK.

Zdaniem NSA przyjęcie wykładni przepisów przejściowych, która została zastosowana przez organ, oznaczałoby, że w drodze regulacji intertemporalnych ustawodawca próbuje ograniczyć zakres zastosowania wyroku Trybunału, co narusza konstytucyjną zasadę powszechniej mocy obowiązującej wyroków TK. Z tej też przyczyny, na mocy art. 190 Konstytucji, nie tylko sądy, ale również organy administracji publicznej powinny dokonywać wykładni art. 115a u.o.P. w związku z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej u.o.P. zgodnie z ustawą zasadniczą. Przeciwnie rozumienie przepisu ustawy nowelizującej u.o.P. prowadziłoby do stosowania wyroku TK jedynie na przyszłość, z wyłączeniem skutku retroaktywnego, co niewątpliwie narusza art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Skoro z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej u.o.P. wynika, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów u.o.P. w brzmieniu obowiązującym przed 6 listopada 2018 r., to nakłada to na organ obowiązek obliczenia go według zasad podanych w tej ustawie, w brzmieniu ukształtowanym wyrokiem TK o sygn. akt K 7/15³⁶⁴ (analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w wyrokach NSA z 24 listopada 2023 r., III OSK 5755/21, III OSK 5764/21). Natomiast w wyroku z 22 listopada 2023 r., III OSK 5733/21, NSA wskazał ponadto, że wyrok Trybunału pełni funkcję prejudykatu dla składu orzekającego, który związany jest nie tylko sentencją rozstrzygnięcia, lecz także jego uzasadnieniem. Uzasadnienie zawiera argumentację wskazującą przyczynę niekonstytucyjności ustawowej normy prawnej, a także przewidywane skutki wyroku dla obrotu prawnego. Ponadto Trybunał ustala przede wszystkim znaczenie zaskarżonego przepisu, a w szczególności jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, lokując go w określonym otoczeniu normatywnym³⁶⁵. W doktrynie wskazuje się, że stwierdzenie niekonstytucyjności danego przepisu zamyka drogę do stosowania normy po dacie jej derogowania z powodu niekonstytucyjności. Orzeczenie Trybunału w kwestii niekonstytucyjności przesądza bowiem o konieczności zastosowania *in concreto* tzw. supernormy intertemporalnej, która wyłącza stosowanie „zwykłych” norm intertemporalnych i decyduje o stosowaniu w orzeczeniu zapadającym po wyroku TK prawa ukształtowanego tym wyrokiem.

2.9. W wyroku z 25 października 2023 r., III FSK 1043/23, NSA odniósł się do zagadnienia skutków prawnych orzeczeń TK z odroczonym terminem utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego bądź konkretnego przepisu uznanego za niespełniający standardów konstytucyjnych oraz względności obowiązku stosowania przez sądy tak powszechne, jak i administracyjne, a także organy administracji publicznej, niekonstytucyjnego przepisu w okresie jego karencji.

³⁶⁴ Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 2 czerwca 2023 r., III OSK 5129/21 oraz III OSK 5130/21; 5 października 2023 r., III OSK 5297/21 i III OSK 5354/21; 12 października 2023 r., III OSK 5308/21 i III OSK 5310/21.

³⁶⁵ Powołana w uzasadnieniu wyroku literatura: D. Lis-Staranowicz, M. Kopacz, „Wtórna niekonstytucyjność przepisów ustawowych w orzecznictwie sądów administracyjnych”, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 6, s. 128–131; K. Kos, „O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2 (42), s. 21.

W kwestii żądania skargi kasacyjnej o wznowienie postępowania na podstawie art. 272 § 1 p.p.s.a.³⁶⁶ NSA przypomniał, że uprawnienie TK do odraczania terminu utraty mocy obowiązującej badanego aktu (przepisu) ograniczone jest wyłącznie do przypadków, gdy za jego wykorzystaniem przemawia potrzeba ochrony innych istotnych wartości konstytucyjnych, zagrożonych naruszeniem w razie natychmiastowej derogacji przepisu, co do którego stwierdzona została niekonstytucyjność. W analizowanej sprawie podstawę wznowienia postępowania stanowił wyrok TK z 4 lipca 2023 r., SK 14/21, w którym przesądzono, że „Artykuł 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁶⁷ jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, zaś w punkcie 2 TK odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu o 18 miesięcy. NSA podkreślił, że za niezgodny ze standardami wynikającymi z ustawy zasadniczej Trybunał uznał jedynie przepis art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w którym została nakreślona legalna definicja budowli, natomiast traktowanie budowli jako jednej z kategorii przedmiotowych objętej podatkiem od nieruchomości nie zostało podważone. Trybunał nie wypowiedział się w kontekście mocy obowiązującej normy prawnej zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., co oznacza, że przepis ten nie jest kwestionowany. Przyjęcie we wskazanych okolicznościach koncepcji o niestosowaniu legalnej definicji budowli, a zatem art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., oznaczałoby konieczność sięgnięcia do językowego postrzegania kategorii „budowla”, co niekoniecznie (w określonych stanach faktycznych) mogłoby się okazać korzystniejsze dla podatników, w świetle standardów wykładni wypracowanych na tle stosowania tego przepisu we wcześniejszych orzeczeniach zarówno TK, jak i sądów administracyjnych. Sytuacja taka, zdaniem NSA, mogłaby wywołać swoisty chaos interpretacyjny, na co zwrócił uwagę pośrednio TK, akcentując w końcowym fragmencie uzasadnienia wyroku, że odroczenie o 18 miesięcy terminu wygaśnięcia mocy obowiązującej art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. nastąpiło z uwagi na: „potrzebę zachowania ciągłości opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości”. Dalej Trybunał sugerował, że: „Do czasu nowelizacji, co powinno nastąpić nie później niż w terminie wskazanym w sentencji wyroku Trybunału, przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, będący przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, może być nadal stosowany, a wydane na jego podstawie decyzje w sprawach indywidualnych pozostają w mocy”.

W opinii NSA skoro Trybunał zadecydował o przejściowym utrzymaniu stosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny, z uwagi na potrzebę zachowania ciągłości opodatkowania budowli, a w efekcie uwzględniając stabilność o równowagę finansów publicznych, to niedopuszczalne byłoby stosowanie przez sądy przepisu w taki sposób, który prowadziłby do naruszenia tej wartości. NSA podkreślił, że podstawą uznania kwestionowanego przepisu za niezgodny z art. 84 i 217 Konstytucji było nieprecyzyjne określenie w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych jednego z elementów konstrukcji podatku, jakim jest przedmiot opodatkowania, bowiem wszystkie istotne elementy konstrukcji podatku muszą być określone w ustawie podatkowej. Sąd przypomniał wyrok TK o sygn. akt P 33/09 zainicjowany pytaniem prawnym WSA w Gliwicach³⁶⁸, w którym Trybunał, uznając, że legalna definicja

³⁶⁶ „Można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”.

³⁶⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 70; dalej: u.p.o.l.

³⁶⁸ Postanowienie z 1 czerwca 2009 r., I SA/Gl 110/09, którym przedstawiono TK pytanie prawne co do zgodności art. 1a ust. 1 pkt 2 z art. 217 u.p.o.l. w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP.

budowli zawarta w ustawie podatkowej daleka jest jasności i precyzji, stwierdził, że wyeliminowanie występujących w tym zakresie obiektywnych trudności interpretacyjnych jest możliwe poprzez wykorzystanie „przyjętych w polskiej kulturze prawnej reguł wykładni, w szczególności reguł systemowych w aspekcie pionowym, których przejawem jest tzw. technika wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, oraz reguł funkcjonalnych”.

NSA zauważył, że Trybunał, w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt SK 14/21, nie podjął polemiki z orzecznictwem sądów administracyjnych, jakie ukształtowało się na tle rozumienia definicji budowli (zwłaszcza uwzględniające wskazania z wcześniejszych wyroków TK), w tym również nie nawiązał do uchwał NSA z 29 września 2021 r., III FPS 1/21 oraz z 10 października 2022 r., III FPS 2/22, jak też wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 22 października 2018 r., III FSK 2983/17. Nie zawarto również wskazań odnośnie do sposobu wykładni regulacji art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. do momentu odroczenia terminu wygaśnięcia mocy obowiązującej tego przepisu (tożsame rozstrzygnięcia zapadły w wyrokach z: 15 października 2023 r., III FSK 1044/23, III FSK 1045/23 i III FSK 1046/23).

3. Pytania prawne

3.1. Skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalne w sytuacji powzięcia przez sąd, rozstrzygający konkretną sprawę, wątpliwości co do zgodności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia z: Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego i jest dopuszczalne po wyczerpaniu innych możliwości, m.in. wykorzystania reguł interpretacyjnych umożliwiających usunięcia wątpliwości konstytucyjnych.

3.2. W 2023 r. sądy administracyjne nie kierowały pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

3.3. Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekują pytania prawne:

3.3.1. Skierowane przez skład orzekający NSA³⁶⁹ pytanie prawne, w którym wniesiono o zbadanie zgodności art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁷⁰ w związku z § 14 i § 15 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem³⁷¹ w wersji ww. przepisów rozporządzenia obowiązującej do 19 października 2019 r. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.³⁷²

³⁶⁹ Postanowienie z 6 grudnia 2022 r., II OSK 3843/19 (sygn. akt TK – P 2/23).

³⁷⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.

³⁷¹ Dz.U. Nr 113, poz. 661.

³⁷² Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

3.3.2. Wniesione przez WSA w Białymstoku³⁷³ pytanie prawne, w którym wyrażono wątpliwości co do zgodności art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw³⁷⁴ w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisu art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁷⁵ w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2020 r. do spraw dotyczących ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych po dniu 6 listopada 2018 r. w odniesieniu do policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r. z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP (sygn. akt TK P 7/21).

W odniesieniu do pytania prawnego o sygn. akt P 7/21 NSA wypowiedział się między innymi w wyrokach z: 24 listopada 2023 r., III OSK 5755/21 i 22 listopada 2023 r., III OSK 5733/21. Odmawiając uwzględnienia wniosku o zawieszenie postępowania z urzędu z uwagi na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie zawisłej o sygn. akt P 7/21, zainicjowanej pytaniem prawnym WSA w Białymstoku, NSA wskazał, że wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego mogą być rozstrzygnięte w drodze prokonstytucyjnej wykładni bez potrzeby uruchamiania pytania prawnego. Mając na względzie stanowisko Sejmu RP i Prokuratora Generalnego przedstawione w sprawie o sygn. akt P 7/21, jak również poglądy prezentowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz okoliczność, że dotychczas brak jest terminu rozpoznania tej sprawy przez TK, NSA uznał, że zawieszenie niniejszego postępowania byłoby nieuzasadnione i godziłoby w konstytucyjne gwarancje obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto w wyroku o sygn. akt III OSK 5733/21 NSA dodał, że ETPC w wyroku z 21 lipca 2022 r., w sprawie Bieliński przeciwko Polsce (skarga nr 48762/19), zasygnalizował, że gdy długość postępowania sądowego uzależniona jest w znacznym stopniu od zwłoki w rozpoznaniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, dochodzi do naruszenia praw obywatela do skutecznego środka odwoławczego.

4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych

4.1. W minionym roku Trybunał Konstytucyjny wydał kilka wyroków ważnych dla orzecznictwa sądów administracyjnych.

4.2. Dwa wyroki Trybunały zostały zainicjowane pytaniami prawnymi NSA.

4.2.1. W odpowiedzi na zgłoszone przez NSA pytanie prawne³⁷⁶ dotyczące kwestii ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2023 r., P 12/18 orzekł: „Artykuł 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁷⁷ w zakresie, w jakim ogra-

³⁷³ Postanowienie z 21 stycznia 2021 r., II SA/Bk 866/20.

³⁷⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1610.

³⁷⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

³⁷⁶ Postanowienie NSA z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17.

³⁷⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 840.

nicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Trybunał podzielił wątpliwości Sądu pytającego i stwierdził, że wartości konstytucyjne, jakimi są ochrona dziedzictwa narodowego i ochrona prawa własności, nie muszą być przeciwstawne, pod warunkiem, że ich ochrona i realizacja zostanie racjonalnie i proporcjonalnie wyważona. Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest możliwość obrony oraz ochrony swoich dóbr. Postępowanie administracyjne dotyczące wpisania nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków musi być oparte na możliwie jak najpełniejszych i najbardziej precyzyjnych regulacjach, ponieważ od nich zależy możliwa ingerencja w konstytucyjne wolności i prawa.

4.2.2. W wyroku z 12 grudnia 2023 r., P 20/19, zainicjowanym pytaniami prawnymi NSA³⁷⁸ o zbadanie, czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁷⁹ w zakresie, w jakim „przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia”, jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁸⁰, Trybunał Konstytucyjny orzekł:

„Artykuł 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸¹ w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W ocenie Trybunału regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie wywołuje skutek w postaci ograniczenia praw majątkowych jednostek w celu realizacji interesu publicznego i w tym zakresie wypełnia przesłanki konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, pomimo przyjęcia formy aktu prawa miejscowego, a nie decyzji indywidualnej. Zdaniem Trybunału zapewnienie podmiotom objętym uchwałą krajobrazową, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym, mechanizmu kompensacyjnego będącego źródłem słusznego odszkodowania, należnego tym podmiotom na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji jest obowiązkiem ustawodawcy. Właściciele nieruchomości, którzy występowali o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych działali w pełni legalnie, z przekonaniem, że prawomocna decyzja administracyjna w tym zakresie zabezpiecza ich interes i pozwala na prowadzenie bez przeszkód działalności reklamowej. Odebranie im możliwości prowadzenia tej działalności, bez zapewnienia

³⁷⁸ Postanowienia z: 6 czerwca 2019 r., II OSK 166/18 (P 20/19) i 6 października 2020 r., II OSK 1954/19 (P 15/20).

³⁷⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.

³⁸⁰ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

³⁸¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

im słusznego odszkodowania sprawia, że przepisy nie różnicują w ogóle grup podmiotów, które swoją działalność prowadziły legalnie na podstawie prawomocnych pozwoleń oraz takich, które tablice i nośniki wzniosły bez tych pozwoleń. Prowadzi to do naruszenia interesu właścicieli tablic i nośników reklamowych objętych uchwałą krajobrazową ze względu na legislacyjną działalność państwa, w stosunku do tych podmiotów, które dochowały wszelkiej staranności o legalność swoich działań i którym państwo w majestacie prawa zezwoliło na taką działalność.

4.3. W kilku wyrokach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi Trybunał odniósł się do przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

4.3.1. W wyroku z 4 lipca 2023 r., SK 14/21, dotyczącym definicji legalnej budowli na potrzeby podatku od nieruchomości, zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁸² jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednocześnie przesądził, że utrata mocy obowiązującej przepisu nastąpi po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

Trybunał stwierdził, że definicja legalna budowli zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. nie zawiera autonomicznej definicji legalnej budowli na potrzeby podatkowe, ale odsyła do przepisów niepodatkowych. Zdaniem Trybunału regulowanie w ustawie niepodatkowej istotnych elementów konstrukcji prawnej podatku jak jego przedmiot jest niedopuszczalne. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. pozwoli ustawodawcy na przygotowanie i wprowadzenie nowego uregulowania definicji legalnej budowli na potrzeby określania przedmiotu podatku od nieruchomości³⁸³.

4.3.2. W wyroku z 18 października 2023 r., SK 23/19³⁸⁴, zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ i e/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁸⁵:

- w zakresie, w jakim umożliwiają, na potrzeby podatku od nieruchomości, uznanie wyodrębnionego garażu znajdującego się w budynku mieszkalnym, za część budynku o odmiennym niż mieszkalny charakterze, są niezgodne z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP,
- w zakresie, w jakim uzależniają zastosowanie odpowiednich stawek podatku od nieruchomości do znajdującego się w budynku mieszkalnym garażu od jego wyodrębnienia lub niewyodrębnienia jako przedmiotu odrębnej własności, przez co do znajdującego się w budynku mieszkalnym garażu wielostanowiskowego stanowiącego przedmiot odrębnej własności, zastosowanie ma stawka określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a nie stawka określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ tej ustawy, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 84 Konstytucji”. Jednocześnie TK dodał, że zakwestionowane przepisy tracą moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2024 r. Ponadto wskazał, że odroczenie utraty mocy obowiązującej nie stoi na

³⁸² Dz.U. z 2023 r. poz. 70; dalej: u.p.o.l.

³⁸³ W części dotyczącej stosowania i współstosowania Konstytucji wskazano na wyrok NSA z 29 sierpnia 2023 r., III FSK 693/22, odnoszący się do stosowania przepisu uznanego mocą wyroku TK za niezgodny z Konstytucją.

³⁸⁴ Do wyroku złożono zdanie odrębne.

³⁸⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 70.

przeszkodzie wzruszeniu orzeczeń zapadłych w sprawie skarżących, w związku z którymi została złożona skarga konstytucyjna.

Trybunał przypomniał, że ustawodawca nie reagował na pojawiające się w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądów administracyjnych krytyczne uwagi dotyczące definicji zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Dotyczyło to w szczególności ustalenia treści kluczowych dla niniejszej sprawy pojęć „budynku”, „budynku mieszkalnego”, „budynku pozostałego”, „garażu”, „samodzielnego lokalu”, „odrębnej własności lokalu”. Dokonując podziału na budynki czy lokale, mieszkalne albo niemieszkalne, ustawodawca nie ingeruje w sam podział przedmiotu opodatkowania dokonany w ustawie podatkowej. Trybunał dodał, że art. 84 i art. 217 Konstytucji stawiają wymóg, aby klasyfikując określony obiekt posługiwać się definicjami zawartymi w ustawie podatkowej. Rażącym naruszeniem standardu określonego w art. 84 i art. 217 Konstytucji jest sytuacja, kiedy treść choćby niektórych elementów wyznaczających zakres obowiązku podatkowego wynika z przepisów podstawowych. Prawo podatkowe może być związane tylko własnymi pojęciami.

4.4. Za naruszający postanowienia Europejskiej Karty Społecznej Trybunał uznał wyłączenie prawa funkcjonariuszy Straży Granicznej do otrzymywania zwiększonej stawki rekompensaty pieniężnej za pracę w godzinach nadliczbowych oraz całkowite pozbawienie ww. rekompensaty funkcjonariuszy uprawnionych do dodatku funkcyjnego. W wyroku z 28 listopada 2023 r., K 17/19, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej³⁸⁶, w zakresie obejmującym wyrażenie: „w tym samym wymiarze”, przez to, że nie przyznaje funkcjonariuszowi Straży Granicznej czasu wolnego w zwiększonym wymiarze za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 4 akapit 1 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.³⁸⁷”.

Trybunał wskazał, że w świetle art. 4 akapit 1 pkt 2 EKS za pracę w godzinach nadliczbowych pracownikom powinno przysługiwać wynagrodzenie w zwiększonej stawce. Jeśli Karta pozostawia państwom-stronom swobodę wyboru środków realizacji zobowiązań wynikających z jej art. 4, to przyjęty ostatecznie środek musi przynieść „satysfakcjonujący rezultat” w postaci rekompensaty za pracę w nadgodzinach w wymiarze realnie zwiększonym w porównaniu z wysokością wynagrodzenia za pracę świadczoną w standardowym czasie.

4.5. W wyroku z 4 lipca 2023 r., SK 23/21, zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepis nakazujący odmowę zwrócenia prawa jazdy obejmującego kategorie uprzednio posiadane, a nieobjęte orzeczoną środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych i orzekł: „Artykuł 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami³⁸⁸ w zakresie, w jakim pozbawia osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

³⁸⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 ze zm.

³⁸⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: EKS.

³⁸⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 622.

Trybunał wskazał, że skutkiem zakresowego charakteru tego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, ale wyeliminowanie treści normatywnej, która została wskazana w sentencji jako niekonstytucyjna.

4.6. W sprawie obowiązku poddawania się szczepieniom ochronnym, w wyroku z 9 maja 2023 r., SK 81/19, zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁸⁹ w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych³⁹⁰ w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w Programie Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłaszany przez Głównego Inspektora Sanitarnego w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji RP”. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu po upływie 6 miesięcy od dnia opublikowania wyroku w Dzienniku Ustaw RP. Prawodawca wykonał wyrok TK mocą rozporządzenia ministra zdrowia z 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych³⁹¹.

4.7. W kilku wyrokach zainicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał nie podzielił wątpliwości wnioskodawców.

4.7.1. W wyroku z 12 grudnia 2023 r., SK 110/20, Trybunał Konstytucyjny orzekł:

„1. Art. 70 § 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁹² w zakresie, w jakim przewiduje zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym z dniem wniesienia do sądu administracyjnego skargi na decyzję organu podatkowego dotyczącą tego zobowiązania również wtedy, gdy w postępowaniu zainicjowanym tą skargą sąd administracyjny prawomocnie stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, z uwagi na to, że została wydana przez organ podatkowy z rażącym naruszeniem prawa, polegającym na podpisaniu jej przez osobę, która nie była umocowana do działania w imieniu tego organu,

2. art. 70 § 7 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym spowodowane wniesieniem do sądu administracyjnego skargi na decyzję organu podatkowego dotyczącą tego zobowiązania trwa do dnia doręczenia organowi podatkowemu odpisu orzeczenia sądu administracyjnego ze stwierdzeniem jego prawomocności, również wtedy, gdy w postępowaniu zainicjowanym tą skargą sąd administracyjny prawomocnie stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, z uwagi na to, że została wydana przez organ podatkowy z rażącym naruszeniem prawa, polegającym na podpisaniu jej przez osobę, która nie była umocowana do działania w imieniu tego organu

– są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Trybunał stwierdził, że istnienie obowiązku podatkowego określonego w art. 84 Konstytucji wyklucza możliwość zapewnienia jednostce pełnej ochrony prawa do własności.

³⁸⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.

³⁹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2172.

³⁹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2077.

³⁹² Dz.U. z 2023 r. poz. 2383.

Obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych kształtuje konstytucyjne ramy pojmowania prawa własności na gruncie regulacji prawnopodatkowych. Zaskarżone normy prawne, które nie nakładają konkretnych ciężarów podatkowych, lecz służą spełnieniu zobowiązania podatkowego, nie mogą być uznane za niedopuszczalną ingerencję w prawo własności podatnika. Przyjęcie odmiennego stanowiska wyłączałoby możliwość dochodzenia zaległych zobowiązań od podatników, którzy mimo wyraźnego wymogu wynikającego z materialnego prawa podatkowego nie spełnili obowiązku samoobliczenia kwoty zobowiązania podatkowego i nie uiszcili go bądź dokonali tego w sposób nieprawidłowy. Niewywiązywanie się przez podatników ze zobowiązań podatkowych godzi nie tylko w interes finansowy Skarbu Państwa lub uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego, ale również narusza szeroko pojęty interes publiczny, sprzeciwiając się równocześnie zasadom sprawiedliwości społecznej. W świetle zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej nie można zaakceptować sytuacji, w której niektórzy podatnicy uchylają się od wypełnienia ciężącego na nich obowiązku, korzystając jednak ze świadczeń publicznych finansowanych z podatków płaconych przez pozostałych podatników. Trybunał przypomniał, że podatnik może decydować o wystąpieniu do sądu administracyjnego ze skargą na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych wynikających z wniesienia skargi. Zaistnienie oraz dalsze trwanie zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego wynika wprost z art. 70 § 6 pkt 2 oraz art. 70 § 7 pkt 2 o.p. i nie zostało przez ustawodawcę obwarowane szczególnymi warunkami, w tym związanymi z treścią przyszłego orzeczenia sądu administracyjnego, a tym samym nie narażają podatnika na wystąpienie skutków prawnych, których nie był on w stanie przewidzieć w chwili występowania do sądu ze skargą.

4.7.2. W wyroku z 4 lipca 2023 r., SK 8/20, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 11 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹³ w zakresie, w jakim wiąże sądy administracyjne również w sprawach innych osób niż osoba, przeciwko której wydano prawomocny, skazujący wyrok w postępowaniu karnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”³⁹⁴.

Zgodnie z art. 11 p.p.s.a. ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny. Trybunał wskazał, że zasada wiązania sądu administracyjnego prawomocnym, skazującym wyrokiem karnym została ustanowiona w celu uniknięcia rozbieżności w orzecznictwie. Ustawodawca zdecydował, że wiążąca wypowiedź w tej kwestii może pochodzić wyłącznie od sądu karnego, zwłaszcza że sądy administracyjne nie prowadzą postępowania dowodowego oraz nie rozstrzygają sprawy co do istoty. Zasada statuowana w art. 11 p.p.s.a. jest niezbędna dla ochrony innych konstytucyjnych wartości, tj. pewności prawa i stabilności orzeczeń sądowych, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja nie nakłada na obywatela nieproporcjonalnych ciężarów, które byłyby nie do pogodzenia z realizacją interesu publicznego wyrażonego w art. 11 p.p.s.a. Ograniczenie prawa do sądu wynikające z art. 11 p.p.s.a. spełnia wszystkie kryteria testu proporcjonalności.

4.7.3. W wyroku z 15 lutego 2022 r., SK 71/20 Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycz-

³⁹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

³⁹⁴ Do wyroku złożono zdania odrębne: sędzia A. Zielenacki i sędzia M. Warciński.

nych³⁹⁵, w brzmieniu nadanym odpowiednio ustawą z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw³⁹⁶ i ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁹⁷, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do wspólnego przedsięwzięcia, jest zgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zdaniem Trybunału wyrażenie „wspólne przedsięwzięcie” jest zarówno w doktrynie prawa podatkowego, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych pojmowane jednolicie. Ewentualne wątpliwości dotyczące sposobu rozumienia sformułowania „wspólne przedsięwzięcie”, które mogą pojawiać się w praktyce stosowania art. 8 ust. 1 u.p.d.o.f., powinny być usuwane za pomocą wykładni językowej kwestionowanego przepisu, dokonywanej *ad casum* przez sądy administracyjne.

4.7.4. W wyroku z 13 czerwca 2023 r., SK 42/21, dotyczącym odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 128 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁹⁸ w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego³⁹⁹, rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje odszkodowania za rzeczywistą szkodę wynikającą ze zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Trybunał wskazał, że odszkodowanie, które może być dochodzone na podstawie art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n.⁴⁰⁰, obejmuje szkodę będącą następstwem bezpośrednio podjęcia czynności prawnych i działań faktycznych związanych z realizacją konkretnej inwestycji celu publicznego. Podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkód jest inwestor realizujący inwestycję celu publicznego.

4.8. W dwóch postanowieniach umarzających postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną Trybunał odniósł się do zagadnień procesowych.

4.8.1. W postanowieniu z 31 maja 2023 r., SK 138/20, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 273 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰¹ statuuje jedną z podstaw wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego, na podstawie którego można żądać wznowienia postępowania w razie późniejszego wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu. W ocenie Trybunału skoro w wypadku postępowania w sprawie wznowienia

³⁹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2647.

³⁹⁶ Dz.U. Nr 202, poz. 1956.

³⁹⁷ Dz.U. Nr 104, poz. 1104.

³⁹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 344; dalej: u.g.n.

³⁹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 555.

⁴⁰⁰ Odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124–126 u.g.n. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

⁴⁰¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

postępowania ustawodawca posiada swobodę kształtowania jego ram normatywnych, w tym także w zakresie katalogu podstaw wznowieniowych, to ewentualne wykazanie przez skarżącego niekonstytucyjności rzeczowej regulacji wymagałoby przeprowadzenia pogłębionej analizy kwestionowanego uregulowania, prowadzącej do przekonującego uzasadnienia tezy, że zasada sprawiedliwości proceduralnej wymaga rozbudowania katalogu przesłanek wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego o przesłankę, której domaga się skarżący.

4.8.2. W postanowieniu z 20 czerwca 2023 r., SK 61/19, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w przedmiocie pozbawienia właściciela nieruchomości przymiotu strony w postępowaniu w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów z leśnych na nieleśne⁴⁰². Odnosząc się w uzasadnieniu postanowienia do zarzutów skargi konstytucyjnej, Trybunał przypomniał, że kwestionowany art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. dotyczy procedury uzyskania zgody właściwego organu w związku ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Decyzja o wyrażeniu zgodny jest wydawana przez organ w postępowaniu administracyjnym, w którym właściciel takich gruntów nie jest stroną. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzanym w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰³. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normują przebieg postępowania w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestia sytuacji prawnej właścicieli gruntów leśnych w postępowaniu z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. była przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych⁴⁰⁴. Wskazano tam, że postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu niż interes prywatny oraz że do zmiany przeznaczenia gruntu dochodzi nie tyle przez nabycie przymiotu ostateczności przez decyzję w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu, ile wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ewentualne naruszenie interesu prawnego właścicieli nieruchomości, podlegające ochronie, należy wiązać z ostatecznym kształtem planu miejscowego, jaki on przebierze w momencie jego uchwalenia przez radę gminy.

4.9. Dialog pomiędzy sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym prowadzony jest w prawem określonych formach, między innymi poprzez wzajemne korzystanie z dorobku orzeczniczego oraz korzystanie z możliwości przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego co do zgodności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia z normą konstytucyjną. Z woli Konstytucji sąd administracyjny jest zobowiązany do zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. A więc jedynie prokonstytucyjna wykładnia przepisu prawa w procesie jego stosowania pozwala na ochronę praw jednostki spełniającą standardy konstytucyjne.

⁴⁰² Podmiot inicjujący postępowanie wniósł o zbadanie zgodności: art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

⁴⁰³ Dz.U. z 2023 r. poz. 917 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

⁴⁰⁴ Zob. uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13, a także wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1653/19.

W odniesieniu do korzystania przez sądy administracyjne z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego możemy z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że jest on widoczny w uzasadnieniach rozstrzygnięć sądów administracyjnych, co wynika z badań prowadzonych w NSA. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach orzeczeń także powołuje się na poglądy orzecznicze sądów administracyjnych. Trybunał, ustalając treści normatywne przepisów prawnych, wskazuje na potrzebę uwzględnienia przyjmowaną przez sądy administracyjne wykładnię tych przepisów, nadającą im określony sens znaczeniowy, a w konsekwencji rzutującą także na treści normatywne tych przepisów⁴⁰⁵. Ma to istotne znaczenie dla eliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

⁴⁰⁵ Zob. np. wyrok z 19 maja 2011 r., SK 9/08: „Trybunał przypomina, że przyjęta przez sądy wykładnia przepisów prawnych, będąca odzwierciedleniem linii orzeczniczej sądów, stanowi immanentny element treści normatywnych tych przepisów. Trybunał nie posiada kognicji do ustalania powszechnej wykładni przepisów prawnych. Dlatego, ustalając treści normatywne przepisów prawnych, uwzględnia przyjmowaną przez sądy wykładnię tych przepisów, nadającą im określony sens znaczeniowy, a w konsekwencji rzutującą także na treści normatywne tych przepisów. Inną kwestią jest dokonywanie przez Trybunał, w sposób niesprzeczny z powyższą dyrektywą, niezbędnej interpretacji, mającej charakter operacyjny, przepisu prawnego poddanego kontroli Trybunału”.

VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administracyjnym

1. Kognicja sądów administracyjnych, poza badaniem legalności rozstrzygnięć władczych organu (art. 184 Konstytucji i art. 1 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych), obejmuje również kontrolę innych aspektów działalności administracji publicznej, m.in.: bezczynności, przewlekłości postępowania oraz niewykonywania orzeczeń sądów administracyjnych poprzez pozostawanie przez organ w bezczynności po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego.

Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sankcjonują, na wniosek strony, karą grzywny przypadki: nieprzekazania przez organ skargi do sądu administracyjnego w określonym przepisami prawa terminie (art. 55 § 1 w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.); stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1 i 2); niewykonania wyroku (art. 154 p.p.s.a.). Ustawodawca umożliwił sądowi przyznanie stronie skarżącej stosownej sumy pieniężnej, która stanowi swego rodzaju zryczałtowaną rekompensatę przyznawaną stronie przez sąd administracyjny za negatywne przeżycia wynikające z bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania⁴⁰⁶ (art. 149 § 2 *in fine* i art. 154 § 7 p.p.s.a.) jako instytucji całkowicie odrębnej od występujących w Kodeksie cywilnym instytucji odszkodowania i zadośćuczynienia⁴⁰⁷. Sądy mają możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych uchybieniach w toku rozpoznawania sprawy (art. 155 § 1 p.p.s.a.), natomiast organ – adresat ma obowiązek rozpatrzenia i powiadomienia sądu, w terminie 30 dni, o zajętych w sprawie stanowisku (art. 155 § 2 p.p.s.a.), a w przypadku niezastosowania się do tych obowiązków sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 155 § 3 p.p.s.a.).

2. Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest badanie prawidłowości realizacji przez organ spoczywającego na nim obowiązku, wynikającego z art. 54 § 2 tej ustawy. Obowiązek przekazania akt sprawy ma charakter bezwzględny i sama motywacja organu pozostaje bez znaczenia pod kątem możliwości nałożenia grzywny⁴⁰⁸. Ustanowienie terminu na dopełnienie obowiązku przekazania skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy wyklucza jakąkolwiek swobodę organu administracji w tym zakresie, a organ musi dochować terminu z art. 54 § 2 p.p.s.a.⁴⁰⁹. W razie niezastosowania się przez organ do obowiązku przekazania skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę do sądu w terminie trzydziestu dni od jej wniesienia, sąd, na wniosek skarżącego, może orzec o wymierzeniu organowi grzywny. Wyłączną przesłanką wymierzenia na podstawie art. 55 § 1 tej ustawy grzywny jest niewypełnienie przez organ obowiązków z art. 54 § 2 powołanej ustawy w przewidzianym terminie i jest uzależnione od spełnienia dwóch warunków: stwierdzenia uchybienia przez organ trzydziestodniowemu terminowi do przekazania sądowi skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę oraz złożenia stosownego wniosku przez stronę. Ma ono charakter fakultatywny. Przy wymierzaniu grzywny sąd bierze pod uwagę inne okoliczności, które uzasadniają twierdzenie, że uchybienie terminowi do przekazania wskaza-

⁴⁰⁶ Np.: wyroki z: 4 sierpnia 2023 r., III SAB/Wa 11/23; 8 września 2023 r., III SAB/Wa 13/23; 24 sierpnia 2023 r., III SAB 22/23; 8 września 2023 r., III SAB/Wa 31/23.

⁴⁰⁷ Por. wyrok z 7 marca 2023 r., III FSK 1283/22.

⁴⁰⁸ Postanowienie z 19 lipca 2023 r., VII SO/Wa 6/23 i powołane w uzasadnieniu postanowienie z 24 listopada 2021 r., III OZ 1104/21 oraz uchwała z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09.

⁴⁰⁹ Postanowienie z 19 lipca 2023 r., VII SO/Wa 6/23.

nych dokumentów było uzasadnione szczególnymi okolicznościami sprawy. Celem ukarania organu grzywną jest zapobieżenie przedłużaniu postępowania sądowoadministracyjnego przez organ poprzez opóźnianie przesłania stosownych dokumentów⁴¹⁰. Jest to ochrona wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa strony do rozpoznania bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy sądowej⁴¹¹.

W 2023 r. sądy pierwszej instancji wymierzyły organom 238 grzywien (w 2022 r. – 336). Wysokość ich oscylowała od 100–2500⁴¹² do 3500⁴¹³ zł. Adresatami ich były centralne i terenowe organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 166 050 zł (w 2022 r. – 232 013 zł).

3. Ustawodawca w art. 112 p.p.s.a. upoważnił sąd do wymierzenia organowi grzywny, w przypadku gdy organ nie zastosuje się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, w szczególności w sytuacji, w której wyżej wskazane postępowanie organu uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu lub powoduje znaczne wydłużenie terminu rozpoznania skargi⁴¹⁴. W 2023 r. wymierzono 30 grzywien w łącznej kwocie 20 500 zł (w 2022 r. – 27 grzywien w kwocie 15 600 zł).

4. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, poza nakazaniem organowi wykonania czynności dotyczących obowiązku załatwienia sprawy we wskazanym terminie⁴¹⁵, dokonuje oceny, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości postępowania sąd może orzec, z urzędu albo na wniosek strony, o wymierzeniu organowi grzywny, a także o przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej.

Pojęcia bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania zdefiniowane zostały w art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. po zmianach tej ustawy dokonanych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴¹⁶. Z art. 37 § 1 k.p.a. wynika, że bezczynność i przewlekłość są pojęciami rozłącznymi, co oznacza, że w tej samej sprawie nie może występować zarówno bezczynność, jak i przewlekłość⁴¹⁷. Z bezczynnością organu mamy do czynienia bowiem wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ administracji publicznej nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem przewidzianego prawem rozstrzygnięcia, czyli nie wydał w terminie

⁴¹⁰ Postanowienie z 6 lipca 2023 r., IV SO/Wa 4/23.

⁴¹¹ Np.: postanowienie z 19 lipca 2023 r., VII SO/Wa 6/23.

⁴¹² Zob. postanowienie z 4 kwietnia 2023 r., VII SO/Wa 2/23.

⁴¹³ Zob. postanowienie z 27 kwietnia 2023 r., IV SO/Wa 5/23.

⁴¹⁴ Zob. postanowienie z 12 lipca 2023 r., VII SA/Wa 767/23.

⁴¹⁵ Wskazania stanowią konsekwencje oceny prawnej, zwłaszcza oceny przebiegu postępowania przed organami administracji i rezultatu tego postępowania w postaci materiału zebranego w sprawie (por. wyrok z 9 sierpnia 2023 r., VII SA/Wa 1400/23 i powołany w uzasadnieniu wyrok NSA z 13 kwietnia 2023 r., III FSK 1013/21).

⁴¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

⁴¹⁷ Por. wyrok z 15 maja 2023 r., IV SAB/Wa 330/22 i powołany tam wyrok z dnia 7 września 2022 r., II OSK 871/22.

decyzji, postanowienia lub innego aktu czy też nie podjął stosownej czynności, tylko wystosował do strony zwykłe pismo informujące⁴¹⁸. Brak akt administracyjnych z powodu przekazania ich do sądu bądź organu wyższej instancji, czy też innemu organowi w związku z prowadzoną inną sprawą z udziałem tej samej strony, a także zbędne prowadzenie postępowania dowodowego (w postępowaniu nieważnościowym), nie może usprawiedliwiać braku podejmowania przez ten okres czynności zmierzających do wyjaśnienia sprawy i w konsekwencji do jej załatwienia⁴¹⁹.

O przewlekłym prowadzeniu postępowania w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. można mówić tylko wówczas, gdy jeszcze nie upłynął termin do wydania decyzji określony według przepisów wskazanych w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., a organ przy dołożeniu należytej staranności mógłby sprawę załatwić przed upływem tych terminów. Po ich upływie ocenie może podlegać jedynie stan beczynności organu⁴²⁰.

Uwzględniając skargę na beczynność organu, sąd ma obowiązek na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. stwierdzić, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Dokonując oceny, czy naruszenie prawa jest rażące, należy wziąć pod uwagę nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, względnie braku zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ, dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Przyjmuje się także w orzecznictwie sądów administracyjnych, że rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce m.in. w razie oczywistego lekceważenia wniosków skarżącego i braku woli załatwienia sprawy, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa⁴²¹. O rażącym naruszaniu prawa, o którym mowa w art. 149 § 1a p.p.s.a., można mówić wtedy, gdy rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach jest oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia⁴²².

Grzywna jest środkiem o charakterze represyjnym i prewencyjnym mającym zdyscyplinować organ, natomiast suma pieniężna pełni przede wszystkim funkcję kompensacyjną. Przyznanie stronie skarżącej od organu określonej sumy pieniężnej stanowi nie tyle sankcję dla organu za wadliwe prowadzenie postępowania, co rekompensatę dla strony za wszelkiego rodzaju dolegliwości i niedogodności, jakich doznała na skutek przewlekłego prowadzenia postępowania. Przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej stanowi swoistą rekompensatę dla strony skarżącej za doznane negatywne przeżycia psychiczne i moralne związane z przewlekłością postępowania administracyjnego⁴²³.

W 2023 r. spośród 1361 załatwionych spraw w sądach pierwszej instancji w 110 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek skarżącego, natomiast w 39 przypadkach z urzędu. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 205 300 (w 2022 r. – 156 700 zł). Wysokość grzywien wahała się w granicach od 500 zł, poprzez 1000 i 2000 zł, 5000 i 6000 zł do 7000 zł.

Przyznanie od organu na rzecz strony skarżącej sumy pieniężnej ma przede wszystkim na celu danie stronie swoistego zadośćuczynienia za ignorowanie jej uzasadnionego in-

⁴¹⁸ Wyrok z 28 lutego 2023 r., III OSK 2598/21.

⁴¹⁹ Wyroki z: 3 marca 2023 r., II OSK 1013/22 i 5 grudnia 2023 r., III OSK 1115/23.

⁴²⁰ Np. wyrok z 19 lipca 2023 r., VII SAB/Wa 50/23.

⁴²¹ Wyrok z 10 października 2023 r., II SAB/Lu 123/23.

⁴²² Wyrok z 1 marca 2023 r., II OSK 1747/22.

⁴²³ Wyrok z 7 marca 2023 r., III FSK 1283/22.

teresu w terminowym załatwieniu sprawy. Środek ten stanowi dodatkowe wzmocnienie ochrony interesów skarżącego. Pełni nie tylko funkcję prewencyjno-represyjną, z uwagi na groźbę konieczności wydatkowania określonej kwoty ze środków publicznych na rzecz strony postępowania, a tym samym wzmacnia gwarancję terminowego załatwiania spraw, przede wszystkim jednak pełni funkcję kompensacyjną⁴²⁴. W 2023 r. w 1067 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek (w poprzednim okresie – 3480), a w 115 z urzędu (w poprzednim okresie – 209). Ogółem na rzecz skarżących przyznano 1 708 180 zł (w 2022 r. – 5 580 700 zł). wysokość przyznanych sum pieniężnych wahała się od 500 zł poprzez 1000, 2000 i 3000 zł do 5000 zł.

5. Prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego jest elementem prawa jednostki do sądu⁴²⁵. Wyrok bowiem, z punktu widzenia jednostki, jest pozbawiony znaczenia, jeżeli prawo nie umożliwia jego skutecznego wykonania. Ustawodawca powinien więc przyznać jednostce prawo do skierowania do sądu środka prawnego, a sądowi umożliwić odpowiednią reakcję – na wypadek, gdyby organ administracji nie wykonał wyroku. Innymi słowy w ustawach powinny istnieć gwarancje wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych⁴²⁶.

Ustawodawca wprowadził przepisy umożliwiające stronie prawo do skargi na niewykonanie wyroku, a sądom możliwość wymierzenia organowi grzywny (art. 154 § 1 p.p.s.a.) w przypadku stwierdzenia, że beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 154 § 2 p.p.s.a.) oraz przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej (art. 154 § 7 p.p.s.a.). Przepis ten stanowi, że uwzględniając skargę na niewykonanie wyroku, sąd może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Instytucja ta pełni funkcję kompensacyjną oraz prewencyjną i ma na celu wzmocnienie instytucji przeciwdziałających beczynności oraz przewlekłemu prowadzeniu postępowania. Jest ona pewnego rodzaju zadośćuczynieniem wnioskodawcy za oczekiwanie na rozstrzygnięcie wniosku⁴²⁷.

W 2023 r. spośród 336 załatwionych przez sądy pierwszej instancji spraw (w 2022 r. – 456) w 175 przypadkach wymierzono organowi grzywnę (w 2022 r. – 218). Łącznie kwota wymierzonych organom grzywien wyniosła 499 200 zł (w 2022 r. – 793 800 zł). Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne w łącznej kwocie 526 700 zł (w 2022 r. – 617 300 zł).

6. Możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych uchybieniach, w toku rozpoznawania sprawy, w drodze postanowienia określa art. 155 § 1 p.p.s.a. W art. 155 § 2 p.p.s.a. ustawodawca zobowiązuje organ do rozpatrzenia postanowienia i poinformowania sądu o zajętych w sprawie stanowiskach. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku sąd, na podstawie art. 155 § 3 p.p.s.a., może orzec o wymierzeniu organowi grzywny.

⁴²⁴ Np. wyroki z 21 listopada 2023 r., II OSK 751/23, II OSK 2852/22.

⁴²⁵ Zob. np. wyrok TK z 4 listopada 2010, K 19/06; R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, „Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej”, ZNSA 2007, nr 3, s. 39.

⁴²⁶ Por. np. J. Chlebny, „Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej”, w: „Postępowanie administracyjne w Europie” pod red. Z. Kmiecika, Kraków 2005, s. 33; J. Zimmermann, „Sądownictwo”, s. 504; tenże, „Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego”, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), „Instytucje”, s. 795–796; Z. Kmiecik, „Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych”, PiP 2007, z. 4, s. 39–40; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, „Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki”, PiP 2002, z. 12, s. 33.

⁴²⁷ Wyrok z 16 maja 2023 r., IV SA/Wa 343/23.

W 2023 r. wojewódzkie sądy administracyjne wydały 5 postanowień sygnalizacyjnych (w 2022 r. – 4), w których wskazały organom nadzorującym istotne naruszenia prawa. Wojewódzkie Sądy Administracyjne poinformowały właściwe organy o:

- naruszeniu przepisów k.p.a. poprzez błędne pouczenie stron przez organ, który wskazał skarżącemu, że od decyzji organu (chodziło o decyzję wydaną w pierwszej instancji) służy skarga do administracyjnego (postanowienie z 20 listopada 2023 r., II SA/GI 1386/23);
- istotnych naruszeniach prawa występujących w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (postanowienie z 5 stycznia 2023 r., III SAB/Ld 142/22);
- istotnych naruszeniach prawa, występujących w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z wniosku skarżącej – nieuwzględnienie przez organ oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w wyroku z 13 lutego 2020 r., III SA/Gd 738/19 (postanowienie z 22 lutego 2023 r., II SA/Gd 647/22);
- istotnym naruszeniu prawa w zakresie stosowania przepisów postępowania administracyjnego przez oddział ZUS skutkującym uniemożliwieniem merytorycznej oceny stanowiska strony w trybie instancji administracyjnej, a następnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym (postanowienie z 11 sierpnia 2023 r., III SA/Wr 199/23);
- istotnym naruszeniu prawa polegającym na rozpoznaniu zażalenia strony od postanowienia organu pierwszej instancji w przedmiocie stanowiska wierzyciela dotyczące zarzutów zgłoszonych w postępowaniu egzekucyjnym ze znacznym uchybieniem terminu do jego rozpatrzenia (postanowienie z 22 listopada 2023 r., I SA/Bk 357/23).

W odpowiedzi (art. 155 § 2 p.p.s.a.) organy informowały o przeprowadzonych kontrolach i zobowiązywały się do podjęcia działań eliminujących uchybienia. Natomiast Wojewoda Łódzki wskazał, że przyczyną przewlekłości postępowania jest wzrost liczby wniosków składanych przez cudzoziemców w celu legalizacji pobytu w latach 2017–2022 i epidemia. Stwierdził, że zostały podjęte działania w celu wyeliminowania negatywnych sytuacji poprzez zwiększenie zatrudnienia.

7. Działalność sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej w kwestii przestrzegania przez organy administracji publicznej zasad praworządności i legalizmu (art. 2 i 7 Konstytucji) oraz zasad określonych w dziale I rozdziale 2 Kodeksu postępowania administracyjnego gwarantuje stronom postępowania administracyjnego załatwienie sprawy zgodnie z konstytucyjnymi standardami – bez zbędnej zwłoki.

Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania tzw. szczególnego rodzaju zadośćuczynienie za stan beczynności organu na podstawie art. 149 § 2 i art. 154 § 7 p.p.s.a. Można mieć nadzieję, że obowiązujące rozwiązania przyczynią się w znacznym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej uchybień w działalności administracji publicznej, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

1. Zagadnienia wstępne

Sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP) w zakresie określonym w ustawie (art. 1 p.u.s.a.). Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawnej w konkretnej sprawie, sądy administracyjne oceniają, czy dany przepis jest sformułowany w sposób odpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują m.in. wymaganie zupełności i określoności przepisów prawa. W przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne czy konstytucyjne sądy administracyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych⁴²⁸, dokonują prokonstytucyjnej, czy prounijnej wykładni przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia w badanej sprawie. Przykłady tego typu działań zostały przedstawione w części zawierającej zagadnienia orzecznicze.

2. Luki prawne

2.1. Najczęściej spotykanym źródłem luki prawnej w orzecznictwie sądów administracyjnych, poza pominięciem ustawodawczym, jest zakresowy lub interpretacyjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niekonstytucyjności przepisu prawa „w rozumieniu” lub „w zakresie”. Wyrok zakresowy czy też interpretacyjny nie deroguje ocenianego przepisu z systemu prawa, lecz wskazuje, że jego stosowanie w określonym w sentencji wyroku narusza postanowienia Konstytucji, a w przypadku zastosowania w sentencji wyroku klauzuli: „rozumiany w ten sposób, że przesądza, że wskazana wykładnia przepisu jest niezgodna z Konstytucją”.

2.2. Mimo, że w orzeczeniach NSA zapadłych po wyroku z 21 października 2014 r., K 38/13⁴²⁹, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność z Konstytucją art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴³⁰ 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 wyrażają pogląd, że od dnia wejścia w życie wyroku o sygn. akt K 38/13 (tj. od 8 lipca 2019 r.) art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych powinien być stosowany z pominięciem kryterium momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, to organy odmawiają przyznania świadczenia z uwagi na niespełnienie przesłanki określonej w art. 17 ust. 1b u.s.r., ignorując nawet wytyczne sądu co do kierunku wykładni ww. przepisu prawa oraz poglądu prawnego co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy w zakresie przesłanki sformułowanej w art. 153 p.p.s.a. (postanowienie z 22 lutego 2023 r., II SA/Gd 647/22).

⁴²⁸ Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁴²⁹ Także opisywane w *Informacjach* z lat 2015–2022.

⁴³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.; dalej: u.s.r.

2.3. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r., K 7/15⁴³¹, ustawą nowelizującą ustawę o Policji⁴³², która weszła w życie w dniu 1 października 2020 r., wprowadzono nowe brzmienie art. 115a u.o.P., zgodnie z którym ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego ustala się w wysokości 1/21 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego policjantowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Jednocześnie w art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej u.o.P. zawarto przepisy o charakterze intertemporalnym, regulujące zasady stosowania art. 115a u.o.P. w znowelizowanym brzmieniu. Zgodnie z tym przepisem art. 115a u.o.P. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą stosuje się do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych i niezakończonych przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz do spraw dotyczących wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy policjantowi zwolnionemu ze służby od dnia 6 listopada 2018 r. Natomiast ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres przed dniem 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed dniem 6 listopada 2018 r. Przy obliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za 2018 r. określa się proporcję liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego przysługującego przed dniem 6 listopada 2018 r. oraz od 6 listopada 2018 r. zostały ustanowione ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw⁴³³, która weszła w życie 1 października 2020 r., czyli po upływie prawie 2 lat od wejścia w życie wyroku TK. Organy, odmawiając przyznania ekwiwalentu, wskazywały, że adresatem zakresowego wyroku TK jest ustawodawca, a jego milczenie wyklucza wydanie decyzji na podstawie art. 115a u.o.P. w brzmieniu, jaki ten przepis miał w chwili wydawania zaskarżonej decyzji i przy uwzględnieniu wyroku o sygn. akt K 7/15 z uwagi na art. 81 Konstytucji⁴³⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że wypłata wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy, należnego podmiotom na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 u.o.P., może być rozstrzygnięta przez organ w oparciu o ww. normy prawne, a z treści uzasadnienia wyroku TK wynika wprost sposób wyliczenia wysokości należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Oczekiwanie na interwencję ustawodawcy oznaczałoby, że policjantom odchodzącym ze służby w tym czasie nie powinien być wypłacany jakiegokolwiek ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop ani ten wyliczony w oparciu o niekonstytucyjny przelicznik, ani wynikający z treści uzasadnienia wyroku, co skutkowałoby tym, że korzystny dla policjantów wyrok TK w istocie powodowałby uszczu-

⁴³¹ Art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544 i 1669) w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP.

⁴³² Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1610).

⁴³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1610.

⁴³⁴ „Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74–76 można dochodzić w granicach określonych w ustawach”.

plenie ich praw (np.: wyroki z 20 grudnia 2023 r.: III OSK 5866/21; III OSK 5868/21, 5872/21, 5869/21).

2.4. W wyroku z 19 października 2023 r., III FSK 652/23, NSA wskazał, że uchwała rady gminy nie zawiera uregulowań odpowiadających wymogom wynikającym z art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴³⁵. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Użyty w tym przepisie zwrot „rada gminy (...) zwalnia” wyraża imperatyw kategoryczny i organ uchwałodawczy nie ma w tym zakresie jakiegokolwiek luzu decyzyjnego. Brak określenia w przedmiotowej uchwale koniecznych elementów wymaganych przez art. 6k ust. 4a u.c.p.g., oznacza, że jest ona niekompletna i nie realizuje w pełni obowiązków określonych przez ustawodawcę.

2.5. Przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia wykonawczego w zakresie upoważnienia m.in. naczelników urzędów celno-skarbowych był art. 119zma o.p. Przepis ten został uchylony 7 lipca 2022 r. na podstawie art. 7 pkt 11 ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową⁴³⁶. Na mocy tej ustawy (art. 15) dodano do ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁴³⁷ przepis art. 11b, który stanowi, że minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, upoważniać do wykonywania zadań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej inny organ KAS, określając zakres upoważnienia, upoważnione organy KAS oraz terytorialny zakres ich działania, mając na względzie zapewnienie sprawnego i skutecznego wykonywania zadań Szefa KAS. Na podstawie tego przepisu zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie upoważnienia organów KAS do wykonywania zadań Szefa KAS z zakresu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych⁴³⁸, które weszło w życie 6 grudnia 2022 r. Natomiast zaskarżone postanowienia, jak i poprzedzające je rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji zapadły w okresie pomiędzy uchyceniem art. 119zma o.p. a wejściem w życie rozporządzenia z 2 grudnia 2022 r. W konsekwencji kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miał przepis art. 28 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r., zgodnie z którym dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 86n § 4 i art. 119zma ustawy zmienianej w art. 7 (czyli o.p.) zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 11b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 15 (czyli ustawy o KAS), w zakresie zadań, o których mowa w art. 86g-86ia ustawy zmienianej w art. 7 (o.p.), jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W ocenie NSA zgodnie z dyspozycją końcowego fragmentu art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. zachowano w mocy jedynie przepisy wykonawcze w zakresie zadań, o których mowa w art. 86g-86ia o.p. (tj. w zakresie dotyczącym tzw. schematów podatkowych). Przyjęcie, że przepis art. 28 ust. 2 z dnia

⁴³⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 888; dalej: u.c.p.g.

⁴³⁶ Dz.U. poz. 1301; dalej: KAS.

⁴³⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.

⁴³⁸ Dz.U. poz. 2501.

8 czerwca 2022 r. przewiduje zachowanie w mocy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 119zma o.p. jest nieuprawnione. W konsekwencji, w okresie od 7 lipca 2022 r. do 2 grudnia 2022 r. naczelnik urzędu celno-skarbowego nie był organem właściwym do wydawania postanowień w przedmiocie przedłużenia blokady rachunków bankowych, a dyrektor izby administracji skarbowej nie był organem właściwym do rozpatrywania odwołania w tym przedmiocie (wyroki z 30 czerwca 2023 r., I FSK 254/23 i z 6 września 2023 r., I FSK 739/23).

2.6. Odnosząc się do oprocentowania od nadpłaty wynikającej ze stwierdzenia nieważności postanowienia o zaliczeniu wpłaty na poczet zaległości oraz od nadpłaty powstałej w wyniku orzeczenia TSUE w przypadku naruszenia terminu jej zwrotu, wskazano, że art. 78 o.p. nie obejmuje wprost swoim zakresem odsetek od nadpłaty wynikającej ze stwierdzenia nieważności postanowienia o zaliczeniu wpłat na poczet zaległości oraz że brak jest regulacji dotyczącej oprocentowania nadpłaty, która odnosiłaby się wprost do sytuacji dokonania zwrotu przez organ z naruszeniem terminu określonego w art. 77 § 1 pkt. 4 o.p. w zw. z art. 78 § 5 pkt. 2 o.p. W ocenie NSA art. 78 o.p. zawiera luki prawne, podlegające usunięciu w drodze analogii (wyroki z 26 czerwca 2023 r., I FSK 346/23 i z 4 kwietnia 2023 r., I FSK 583/20). NSA wskazał, że gdyby odnosić się do dosłownej treści art. 78 § 3 pkt. 1 w zw. z art. 77 § 1 pkt. 1 i 3 o.p., oznaczałoby to, że niemożliwe byłoby w praktyce dochodzenie przez podatnika oprocentowania, w sytuacji gdy doszło do nadpłaty wskutek wydania innego od decyzji rodzaju orzeczenia, np. postanowienia. Powyższe stanowi niezgodną z porządkiem konstytucyjnym lukę w przepisach, która może być usunięta przy zastosowaniu *per analogiam legis*. Występującą w art. 78 o.p. lukę aksjologiczną w postaci braku regulacji przewidującej odsetki od nadpłaty wynikającej ze stwierdzenia nieważności postanowienia o zaliczeniu wpłaty na poczet zaległości należało wypełnić w drodze *analogii legis*, stosując art. 78 § 3 pkt. 1 o.p. (wyrok z 26 czerwca 2023 r., I FSK 346/23). Natomiast w odniesieniu do nadpłat powstałych w wyniku orzeczenia TSUE ustawodawca w art. 77 § 1 pkt. 4 o.p. przewidział 30-dniowy termin do ich zwrotu od dnia złożenia wniosku. Przepisy nie obejmują wprost sytuacji, w której termin ten został naruszony w przypadku złożenia przez podatnika wniosku po upływie czasu od wydania orzeczenia stanowiącego podstawę domagania się zapłaty. W takiej sytuacji dopuszczalne jest zastosowanie w drodze *analogii legis* art. 78 § 3 pkt. 3 lit. c/ o.p. Ograniczenie wynikające z art. 78 § 5 pkt 2 o.p. sposobu oprocentowania nadpłaty z tytułu zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym nie obejmuje sytuacji, w której wypłata należności głównej, tj. zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym wraz z oprocentowaniem obliczonym na podstawie przepisu art. 78 § 5 pkt 2 o.p. następuje po upływie przewidzianego do tego terminu, bądź kwota dokonanego zwrotu nie pokrywa nadpłaty wraz z jej oprocentowaniem. W każdej z tych dwóch sytuacji od niewypłaconej kwoty należności głównej przysługuje oprocentowanie. Jego podstawą nie jest już przepis art. 78 § 5 pkt 2 o.p., gdyż oprocentowanie to nie jest już związane z nadpłatą powstałą w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego czy TSUE, a związane z nieterminowym zwrotem tej nadpłaty w stosownym terminie. Zatem od tej części należności głównej, która nie została wypłacona w terminie przysługuje na podstawie art. 78 § 3 pkt 3 lit. c/ o.p. oprocentowanie od dnia upływu terminu, w którym powinien nastąpić zwrot tej części niezwróconej należności głównej do dnia jej zwrotu. Sytuacja, w której podatnikowi nie przysługuje prawo do oprocentowania od niewypłaconych w terminie kwot nadpłaty, bez względu na okres przetrzymywania ww. środków przez organ podatkowy, jest niedopuszczalna (wyrok z 4 kwietnia 2023 r., I FSK 583/20).

3. Wadliwie sformułowane przepisy prawa

3.1. W odniesieniu do wykładni art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³⁹ w brzmieniu obowiązującym przed 20 lutego 2021 r., a konkretnie, czy przepis ten w świetle wyroku TK z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, można było interpretować i zastosować w sprawie w ten sposób, że wystarczającym pozostawało, aby kwota opłaty za czynności egzekucyjne nie przekroczyła kwoty 40 000 zł, o jakiej mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁴⁴⁰, NSA uznał, że kwota 40 000 zł jako maksymalna kwota opłaty egzekucyjnej może stanowić kwotę nieuzasadnioną wielkością, czasochłonnością czy stopniem skomplikowania podejmowanych czynności egzekucyjnych oraz realizującą w nadmiernym stopniu funkcję represyjną. TK w ww. wyroku zakwestionował brak określenia maksymalnych kwot opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych i opłaty manipulacyjnej (art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a.), wskazując na zagrożenia, jakie płyną z tego braku, co stanowiło wskazówkę interpretacyjną przy stosowaniu art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. NSA, nie podważając stosunkowego charakteru tych opłat jako określonego procentu od kwoty egzekwowanej należności, za dopuszczalne uznał określenie maksymalnych kwot przy odpowiednim zastosowaniu w drodze analogii art. 64 § 1 pkt 6 u.p.e.a., który określał maksymalną kwotę opłaty za zajęcie nieruchomości (wyrok z 22 czerwca 2023 r., III FSK 86/23). Orzeczenia, w których wskazuje się na miarkowanie wysokości opłat egzekucyjnych w zależności od realiów konkretnego postępowania egzekucyjnego, czyli jego pracochłonności, czasochłonności i stopnia skomplikowania, niosą istotne wątpliwości. Wynikają one przede wszystkim z analizy uzasadnienia wyroku TK, tj. ze względu na brak stosownej ingerencji ustawodawcy. Stwierdzoną przez Trybunał lukę prawną uzupełniła praktyka orzecznicza organów stosujących prawo, której zgodność z prawem ocenić powinny sądy administracyjne (wyrok z 7 września 2023 r., III FSK 2453/21). Przy miarkowaniu opłat manipulacyjnych, których górne granice oszacowano przy zastosowaniu w drodze analogii art. 64 § 1 pkt 6 u.p.e.a., powinno się mieć zatem również na uwadze, w którym miejscu przebiega granica pomiędzy elementami składającymi się i rzutującymi na wysokość wydatków wyszczególnionych w art. 64b u.p.e.a., a odrębnie opłaty manipulacyjnej będącej zryczałtowaną formą opłaty za samą okoliczność wszczęcia postępowania egzekucyjnego – chodzi w szczególności o koszt pracy pracownika, zużywanego prądu, wody, sprzątanía, ochrony, sprzętu komputerowego, koszt certyfikatów niezbędnych do obsługi systemu OGNIVO oraz innych systemów elektronicznych, wydruku dokumentów, zużycia materiałów biurowych, wysyłki korespondencji (wyroki z 6 grudnia 2023 r., III FSK 4601/21 i III FSK 4599/21 oraz z 18 grudnia 2023 r., III FSK 4782/21, III FSK 4917/21, III FSK 4999/21 i III FSK 641/22).

3.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że decyzje sankcyjne ze swej istoty mają charakter konstytutywny. Opłata podwyższona, stanowiąc finansową dolegliwość za niewłaściwą segregację, stanowi też swoistą rekompensatę dla gminy związaną z dodatkowym, wyższym kosztem zagospodarowania źle zebranych odpadów komunalnych. Przepis art. 6ka ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i po-

⁴³⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427; dalej: u.p.e.a.

⁴⁴⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1553; dalej: ustawa zmieniająca u.p.e.a.

rzędu w gminach⁴⁴¹ stanowi wprost, że niesegregowane odpady komunalne podmiot odbierający odpady przyjmuje jako niesegregowane, których koszt zagospodarowania jest wyższy. Koszt ten pokrywany jest z opłaty podwyższonej, co czyni z niej opłatę za dodatkową usługę. W ocenie NSA argumentem przesądzającym o charakterze przedmiotowej decyzji nie może być okoliczność, że ustawodawca zawarł w przepisie zwrot normatywny „określa w drodze decyzji”. Określenie „ustala się” czy też „określa się” należy tłumaczyć z uwzględnieniem znaczenia tych wyrazów w języku potocznym, a nie w kontekście znaczeniowym wynikającym z art. 21 § 1 pkt 1 czy 2 o.p. Wskazując na specyfikę regulacji art. 6ka ust. 1 u.p.c.g., pomimo użycia przez ustawodawcę w jej brzmieniu zwrotu „określa, w drodze decyzji”, w odróżnieniu do decyzji wydanych na podstawie art. 6o ust. 1 u.c.p.g., określenie wysokości podwyższonej opłaty ma charakter konstytutywny. Dopiero bowiem z decyzji organu wynika zarówno obowiązek jej uiszczenia, wysokość, jak też okres, przez który będzie ona obowiązywała. Nie eliminuje również samej deklaracji złożonej przez właściciela nieruchomości i zawartych w niej danych, ale wręcz uwzględnia wykazaną w niej wysokość opłaty miesięcznej, podwyższając ją jedynie zgodnie ze wskazaniami zawartymi w uchwale rady gminy. Jeżeli podatnik ma obowiązek zapłaty opłaty według stawki podwyższonej (sankcyjnej) dopiero na skutek konstytutywnej decyzji organu podatkowego, to tym samym nie może zostać obciążony obowiązkiem zapłaty odsetek od takiej opłaty, która jeszcze do chwili doręczenia decyzji nie istnieje (wyrok z 1 sierpnia 2023 r., III FSK 1018/22).

3.3. Na wadliwie sformułowane przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne NSA zwracał uwagę w sprawach, w których zastosowanie miała ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁴⁴², a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁴⁴³. W większości sprawy te dotyczyły nałożenia kwarantanny z powodu narażenia na zakażenie wirusem SARS-CoV-2 (np. wyroki z: 21 listopada 2023 r., II GSK 2204/22; 11 lipca 2023 r., II GSK 1475/22 oraz postanowienia z: 9 marca 2023 r., II GSK 1176/22; 9 lutego 2023 r., II GZ 17/23; 29 marca 2023 r., II GZ 75/23).

3.4. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej przewidziane w § 18 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie⁴⁴⁴ narusza standardy konstytucyjne, gdyż całość regulacji dotyczącej ograniczenia określonej działalności gospodarczej z uwagi na niespełnienie wymogów przeciwpożarowych znajduje się w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych⁴⁴⁵. Wprowadzenie w drodze wskazanego rozporządzenia sankcji wobec podmiotu prowadzącego działalność hotelarską za niespełnienie wymagań określonych w art. 35 ust. 1 pkt 2 (obiekt wpisany do rejestru nie spełnia wymagań przeciwpożarowych) w postaci uchylenia decyzji o zaszeregowaniu do kategorii Hoteli **** i wykreśleniu obiektu z ewidencji stanowi wprowadzenie do porządku prawnego jednej z form ograniczenia chronionej konstytucyjnie wolności prowadzenia działalności go-

⁴⁴¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.; dalej: u.c.p.g.

⁴⁴² Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 ze zm.

⁴⁴³ Dz.U. z 2021 r. poz. 861.

⁴⁴⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 ze zm.

⁴⁴⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1553 ze zm.

spodarczej, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a przepis § 18 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy stanowiący podstawę nałożenia na skarżącego sankcji administracyjnej wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 45 ustawy, bowiem nie mieścił się w ramach podmiotowych i przedmiotach delegacji ustawowej (wyrok z 17 lutego 2023 r., II GSK 1458/19).

3.5. W odniesieniu do rozstrzygnięcia kogo i w jakiej wysokości obciążają koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania, w przypadku gdy starosta zwleka ze złożeniem wniosku o orzeczenie przepadku pojazdu na rzecz powiatu NSA wskazał, że przesłanka "uzasadnionych kosztów" jest pozaustawowa i nie została wymieniona w art. 130a ust. 10h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁴⁴⁶. Wysokość kosztów i opłat jest ustalana w drodze uchwały rady powiatu zgodnie z art. 130 ust. 6 ustawy, z uwzględnieniem maksymalnej wysokości stawek i mechanizmu ich waloryzacji określonych w ust. 6a-6d tego przepisu. Właściciela pojazdu obciąża się kosztami, o których mowa w art. 130a ust. 2 ustawy, niezależnie od tego, jaka była rzeczywista ich wysokość i bez względu na okoliczności, którymi kierowała się osoba prowadząc pojazd bez wymaganych uprawnień. Przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie określają terminu do złożenia wniosku przez starostę do sądu o orzeczenie przepadku pojazdu. Art. 130a ust. 1 tej ustawy wskazuje jedynie, że czynność ta nie może być podjęta przed upływem 3 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu oraz przed upływem 30 dni od dnia powiadomienia właściciela pojazdu lub osoby uprawnionej o obowiązku odbioru pojazdu (art. 130a ust. 10a). NSA stwierdził, że być może jest to zaniechanie legislacyjne, jednak z punktu widzenia zasady legalizmu i funkcji kontrolnej sądu administracyjnego nie jest rolą tego sądu twórcze wypełnianie tego rodzaju luk prawnych. Reasumując, starosta nie może rozważyć zastosowania ani zastosować innego sposobu wyliczenia kosztów przechowywania usuniętego pojazdu (w szczególności ich obniżenia czy miarkowania), gdyż byłoby to działaniem z rażącym naruszeniem prawa (wyrok z 29 czerwca 2023 r., II GSK 1271/22).

4. Podsumowanie

Wskazane wyżej przykłady ilustrują trudności w rozstrzygnięciu sprawy wskutek pominięcia ustawodawczego, czy luki prawnej bądź braku określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania. Należy podkreślić, 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. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

⁴⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 450.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad judykacyjną i organizacyjną działalnością sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (p.u.s.a.) i aktów prawnych wydanych z jej upoważnienia, m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych⁴⁴⁷ oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁴⁸. Prezes NSA sprawuje nadzór judykacyjny poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA. Zadania związane m.in. z informowaniem o sprawach stron, udostępnianiem informacji publicznej o działalności NSA, prowadzeniem statystyki i innych spraw wykonuje, zgodnie z § 3 Regulaminu, Wydział Informacji Sądowej.

⁴⁴⁷ Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.

⁴⁴⁸ Dz.U. poz. 1202 ze zm.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. Biuro Orzecznictwa wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Szczegółowe czynności nadzoru Prezesa NSA nad działalnością administracyjną sądów, realizowane w Biurze Orzecznictwa, określają przepisy § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych. Szczegółowe zadania jednostek organizacyjnych Biura Orzecznictwa określają przepisy § 15 Regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także zarządzenia Prezesa NSA regulujące zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i zespołów działających w Biurze. Struktura organizacyjna Biura wynika zaś z § 14–20 powołanego Regulaminu oraz zarządzeń Prezesa NSA.

W zakresie działań nadzorczych związanych z eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa na bieżąco analizuje orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. W przypadku wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie przedstawia Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opracowywane są także opinie projektów aktów prawnych przesłanych Prezesowi NSA.

2. Analiza orzecznictwa

W 2023 r. w Biurze Orzecznictwa analizowano orzeczenia NSA i orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji Konstytucji RP, prawa wspólnotowego i umów międzynarodowych, a także uwzględniania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz prawidłowego stosowania uchwał NSA. Orzecznictwo sądów administracyjnych analizowano również pod kątem zachowania jego jednolitości.

Przedmiotem analiz Biura były również wskazywane w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających, kierowanych do organów administracji, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na ich powstanie, w tym naruszenia przez organy administracji ustawowej zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku, oraz beczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Analizie były poddawane także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa.

Stwierdzone w orzecznictwie rozbieżności stanowią podstawę, w określonych warunkach, do przygotowania projektu wniosku kierowanego przez Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁴⁹, lub projektu

⁴⁴⁹ Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. W 2023 r. do Biura wpłynęły 2 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do TK, jednak analiza zgłoszonych wniosków nie potwierdziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją określonych przepisów i wniosków tych nie uwzględniono. Sporządzono natomiast jeden projekt wniosku Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały wyjaśniającej o treści: „Czy dopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), w sytuacji, gdy skarga, która nie została przekazana przez organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna?”. W tym czasie do Biura wpłynęło 17 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA i 3 wnioski o unieważnienie orzeczeń sądu administracyjnego. W przypadku tych wniosków nie było jednak podstaw do podjęcia dalszych działań.

W ramach rocznego planu pracy Biura Orzecznictwa pracownicy sporządzają opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzeczniczych z zakresu kognicji sądów administracyjnych.

3. Działalność nadzorcza

Na podstawie art. 12 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych w 2023 r. przeprowadzone zostały wizytacje w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Białymstoku, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie i Szczecinie. Sprawozdania z przeprowadzonych wizytacji zawierające zalecenia pokontrolne przedstawiono Prezesom tych sądów na naradach pokontrolnych przeprowadzonych w każdym z wizytowanych sądów z udziałem sędziów i asesorów tych sądów. Stosownie do § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia w wizytowanych sądach przeprowadzono również kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów.

W ramach działań nadzorczych Prezesa WSA zostali zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań ze stanu spraw tzw. „starych”, tj. trwających powyżej 36 miesięcy, w podległych im jednostkach. Sprawozdania te są poddawane bieżącej analizie, a w miarę potrzeby, uzyskiwane dodatkowe wyjaśnienia. Ponadto Prezesi WSA zostali zobligowani do przedstawiania w dwumiesięcznym cyklu sprawozdań z terminowości sporządzania uzasadnień przez sędziów i asesorów sądowych.

Co miesiąc Biuro dokonuje analizy dotyczącej realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵⁰, w zestawieniu planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów w zakresie sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych – czas rozpoznawania spraw SA, SAB, SO oraz działalności orzeczniczej w wojewódzkich sądach administracyjnych (procentowy współczynnik wyrażający stosunek liczby spraw uznających skargę na przewlekłość postępowania do ogólnej liczby spraw załatwionych). Informacja na wskazane tematy każdorazowo przekazywana jest Prezesowi NSA.

⁴⁵⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

Sędziowie i pracownicy Biura Orzecznictwa brali udział w konferencjach, seminariach, naradach i szkoleniach.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁴⁵¹, dyrektorowi Biura Orzecznictwa powierzono wykonywanie czynności nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez wojewódzkie sądy administracyjne w postępowaniach sądowych. Zadania wynikające z tego nadzoru dyrektor Biura realizuje przy pomocy Zespołu do spraw Ochrony Danych Osobowych, powołanego decyzją nr 1 dyrektora Biura Orzecznictwa z dnia 23 lipca 2018 r., w skład którego weszli sędziowie i pracownicy Biura.

4. Działalność wydawnicza

Jednym z zadań Wydziału Analizy, Gromadzenia i Publikacji Orzecznictwa Krajowego i Europejskiego, działającego w Biurze Orzecznictwa, jest przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, które zostały zakwalifikowane do publikacji w tym zbiorze zgodnie z zarządzeniem nr 23 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2023 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 100 orzeczeń.

Na stronie internetowej NSA zamieszczane są także komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W roku analizowanym sprawozdawczym opublikowano 28 komunikatów Biura Orzecznictwa.

5. Udział w pracach legislacyjnych

Sędziowie, członkowie i pracownicy Biura Orzecznictwa uczestniczą w opracowywaniu opinii, które Prezes NSA przedstawia adresatom nadsyłanych projektów aktów prawnych, a w szczególności analizują ich wpływ na ustroj sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą udział także w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich.

W 2023 r. w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 21 projektów aktów prawnych i opinii legislacyjnych, uwagi zgłoszono m.in. do projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁵¹ Dz.Urz. UE L 2016.119.1.

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 40 § 2 p.u.s.a. do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych.

Kancelaria Prezesa NSA podejmowała działania mające na celu tworzenie odpowiednich warunków do sprawnego orzekania oraz funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Polegały one między innymi na zapewnieniu właściwych obsad orzeczniczych i administracyjnych, zabezpieczeniu optymalnych warunków lokalowych oraz niezbędnego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego.

Służby informatyczne zapewniały warunki techniczne do realizacji zdalnych posiedzeń sądowych oraz transmitowania *on-line* określonych przepisami rozpraw z wykorzystaniem terminali do wideokonferencji. Umożliwiały komunikację i pracę zdalną przy pomocy środków teleinformatycznych, gwarantując jednocześnie właściwy poziom bezpieczeństwa. W tym celu kontynuowano prace pozwalające na zdalny dostęp użytkowników do systemów teleinformatycznych. Ponadto służby informatyczne czuwały nad utrzymaniem ciągłości działania i bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w zakresie oprogramowania, sprzętu, sieci teleinformatycznych i komunikacji elektronicznej traktując ze szczególną starannością systemy publicznie dostępne, takie jak Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), eWokanda, WWW/BIP czy PASSA. W minionym roku wprowadzono dwuskładnikowe uwierzytelnienie dla centralnego systemu poczty elektronicznej.

W zakresie inwestycji w 2023 r. przeprowadzone zostały przygotowawcze prace przystosowujące obiekt, pozostający dotychczas w użytkowaniu WSA w Warszawie, do funkcji orzeczniczych NSA. Zadanie inwestycyjne realizowane jest w latach 2023–2024. W zakupionej w 2022 r. nieruchomości zabudowanej na potrzeby lokalowe WSA w Warszawie dokonano realizacji prac budowlano-adaptacyjnych oraz zakupiono wyposażenie. Ponadto w WSA w Szczecinie oraz WSA we Wrocławiu przeprowadzono zaplanowane prace budowlane i remontowe.

Inicjowano niezbędne procedury służące obsadzeniu wolnych stanowisk sędziowskich i asesorskich. W 2023 r. nominacje na urząd sędziego z rąk Prezydenta RP otrzymało 3 sędziów NSA, 11 sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz 36 asesorów sądowych. W stan spoczynku przeszło 2 sędziów NSA oraz 8 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Na dzień 31 grudnia 2023 r. w NSA obsadzonych było 108 spośród 130 przyzanych etatów sędziowskich. W wojewódzkich sądach administracyjnych na 433 przyzanych etatów sędziowskich i 113 etatów asesorskich obsadzonych zostało na ten dzień odpowiednio – w przypadku etatów sędziowskich – 422, w przypadku etatów asesorskich – 95.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała w minionym roku zadania związane z zapewnieniem powszechnego dostępu do informacji jurydycznej. W porozumieniu z Radą Biblioteczną aktualizowano i poszerzano księgozbiory Biblioteki NSA, uzupełniając je o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz literaturę fachową, w tym czasopisma prawnicze wykorzystywane w pracy przez sędziów i pracowników administracyjnych Sądu. Udostępniano zbiory Biblioteki NSA dla adwokatów, radców prawnych, studentów, stron i uczestników postępowania sądowego oraz innych zainteresowanych.

III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej...

Zadanie polegające na upowszechnianiu wiedzy jurydycznej realizowano poprzez wydawanie czasopism i publikacji naukowych. W 2023 r. ukazało się sześć numerów (nr 106–111) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”. Wydano dwujęzyczną publikację (polsko-angielską): „*Asystent sędziego sądu administracyjnego – zagadnienia prawnoporównawcze i praktyczne*”. Opublikowano „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku”. W serii „Materiały Szkoleniowe” ukazały się dwa numery. Systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń dostępnych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach (na dzień 31 grudnia 2023 r. w CBOIS zgromadzono 2 665 tys. orzeczeń).

Realizując prawo obywateli do informacji, na bieżąco uzupełniano zbiór orzeczeń sądów administracyjnych zamieszczanych w Internecie w postaci zanonimizowanej. Na koniec roku liczba udostępnionych w ten sposób judykatów wynosiła 2 139 tys. W 2023 r. odnotowano 16,9 mln wyświetleń strony – 2,2 mln dotyczyło „wejść” do internetowej bazy orzeczeń.

W 2023 r. NSA kontynuował swoją działalność mającą na celu dalszy rozwój współpracy międzynarodowej w kształtowaniu standardów prawno-administracyjnych Unii Europejskiej. Działania te koncentrowały się na utrzymaniu kontaktów wynikających z członkostwa w Stowarzyszeniu Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (*Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe*), Międzynarodowym Stowarzyszeniu Najwyższych Sądów Administracyjnych (*International Association of the Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ*), Sieci Sądowej Unii Europejskiej (*Réseau Judiciaire de l'Union Européenne – RJUE*) przy Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, Sieci Sądów Najwyższych (*Superior Courts Network – SCN*) przy Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu, a także ze współpracy z Europejską Siecią Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (*European Judicial Training Network – EJTN*) w Brukseli, Akademią Prawa Europejskiego w Trewirze (*Academy of European Law – ERA*) oraz Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu (*European Union Agency for Asylum – EUAA*), jak również z partnerskich kontaktów bilateralnych z Radą Stanu Francji, Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej oraz Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Słowackiej.

Naczelny Sąd Administracyjny współpracował z ACA-Europe oraz z EJTN przy organizacji staży indywidualnych i grupowych, ogólnych i specjalistycznych w ramach programu wymiany sędziów i kadr sądownictwa. Sędziowie administracyjni z Austrii, Rumunii i Słowacji odbyli staże w NSA, a polscy sędziowie administracyjni wzięli udział w stażach w sądach administracyjnych i finansowych w Austrii, Hiszpanii, Niemczech i we Włoszech, a także – wraz z asystentami sędziów – uczestniczyli w wizytach studyjnych w ETPC i TSUE.

Przedstawiciele NSA brali udział w aktywnościach ACA-Europe (w trybie hybrydowym oraz stacjonarnym): w posiedzeniach Zarządu Stowarzyszenia, w seminarium *Sędzia a administracja niewładcza. Administracyjna władza dyskrecyjna* (zorganizowanym we współpracy z Sądem Najwyższym Republiki Łotewskiej), a także w seminariach *Usługi dla obywateli i prawa socjalne* (zorganizowanym we współpracy z Radą Stanu Włoch) oraz *Orzeczenie prejudycjalne, od CILFIT do Consorzio* (zorganizowanym we współpracy z Najwyższym Sądem Administracyjnym Szwecji). Prezes NSA wziął udział w posiedzeniu grupy roboczej Stowarzyszenia (*Cross-sectional analysis – 2024 – EU Justice Scoreboard*), której zadaniem było opracowanie na potrzeby przekrojowej analizy porównawczej kwestionariusza nt. roli najwyższych sądów administracyjnych w sprawach dotyczących ochrony klimatu i ochrony środowiska, w tym wydajności i skuteczności kontroli sądowej przeprowadzanej przez najwyższe sądy admini-

III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej...

stracyjne w sprawach dotyczących środowiska i klimatu, średniego czasu rozpoznawania spraw, stosowania środków tymczasowych, wykonywania orzeczeń sądowych oraz naruszeń prawa Unii Europejskiej w tym obszarze. Wzięto udział w wymianie informacji prawnej prowadzonej za pośrednictwem Forum ACA-Europe. Uczestniczyli również w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia IASAJ oraz w towarzyszącym mu, zorganizowanym we współpracy z Radą Stanu Turcji, seminarium *Sądowa kontrola aktów niezależnych organów administracyjnych*.

W 2023 r. kontynuowano pozaorzeczniczy dialog instytucjonalny z trybunałami europejskimi: Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. W czerwcu 2023 r. Prezes TSUE wraz z Pierwszym Rzecznikiem Generalnym TSUE wzięli udział w dorocznym sprawozdawczym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA. W lipcu 2023 r. Prezes NSA złożył oficjalną wizytę Prezes ETPC w Strasburgu, w październiku wziął udział w seminarium Dialog sądowy poprzez mechanizm opinii doradczych na podstawie Protokołu nr 16 [do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka] zorganizowanym w siedzibie ETPC z okazji 5-lecia wejścia w życie Protokołu. Wzięto udział w trybie zdalnym w aktywnościach Sieci RJUE i SCN przy obu trybunałach europejskich oraz w wymianie informacji prawnej w ramach obu sieci. NSA był reprezentowany podczas forum sędziów Niezależność sądownictwa zorganizowanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w ramach prac Sieci SCN oraz w trybie zdalnym podczas 5. dorocznego spotkania Korespondentów RJUE.

Współpraca z Akademią Prawa Europejskiego w Trewirze (Niemcy) obejmowała współorganizację oraz udostępnienie siedziby NSA na potrzeby warsztatów nt. dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska, przeznaczonych dla sędziów sądów administracyjnych oraz sędziów sądów cywilnych. Prezes NSA zdalnie uczestniczył w 32. posiedzeniu Rady Powierniczej oraz Zarządu Akademii Prawa Europejskiego. Przedstawiciele NSA uczestniczyli także w XXX Kongresie Międzynarodowej Federacji Prawa Europejskiego FIDE (*Fédération Internationale pour le Droit Européen/International Federation of European Law*), współorganizowanym przez Akademię Prawa Europejskiego, który miał miejsce w Sofii w maju 2023 r.

Podobnie jak w latach poprzednich, współpracowano również z Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) z siedzibą w Valletcie (Malta). Sędziowie orzekający w sprawach uchodźczych, asystenci i specjaliści z Kancelarii Prezesa NSA mieli możliwość udziału w szkoleniach i w seminariach organizowanych przez tę agencję unijną. Prezes NSA wraz z delegacją wziął udział w konferencji współorganizowanej przez EUAA, TSUE i ETPC *Rozwój dialogu sądowego poprzez orzecznictwo TSUE, ETPC i sądów krajowych w zakresie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS)*. NSA był reprezentowany podczas corocznego spotkania Krajowych Koordynatorów do spraw Kontaktów Sądów i Trybunałów w sprawach azylowych w siedzibie EUAA.

Kontynuowano partnerską współpracę bilateralną z zagranicznymi odpowiednikami NSA. Przedstawiciele NSA w kwietniu 2023 r. złożyli wizytę w siedzibie Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Słowacji w Bratysławie. W czerwcu 2023 r. w siedzibie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie miało miejsce VIII spotkanie polskich i czeskich sędziów sądów administracyjnych, w którym uczestniczyli sędziowie NSA i WSA, sędziowie czeskiego NSA i sądów niższych instancji, jak również – w charakterze obserwatorów – przedstawiciele NSA Republiki Słowackiej. Również w czerwcu przedstawiciele NSA wzięli udział w jubileuszu 70-lecia działalności Federalnego Sądu Administracyjnego Republiki Federalnej Niemiec. Z kolei w lipcu delegacja NSA wzięła udział w bilateralnym spo-

III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej...

tkaniu polsko-francuskim w Radzie Stanu Francji w Paryżu. We wrześniu 2023 r. w siedzibie NSA gościli przedstawiciele Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Litewskiej. W tym samym miesiącu wizytę w siedzibie NSA złożyła grupa obecnych i byłych współpracowników naukowych Federalnego Sądu Administracyjnego Niemiec – obecnie zajmujących stanowiska sędziów w sądach administracyjnych w Berlinie, Karlsruhe, Koblencji, Mannheim, Oldenburgu, Stuttgartu i sądzie krajowym w Lipsku oraz urzędników państwowych w Ministerstwie ds. Sprawiedliwości, Demokracji, Europy i Równouprawnienia Saksonii, z siedzibą w Dreźnie.

Podobnie jak w roku poprzednim, przedstawiciele NSA, w związku z trwającym konfliktem zbrojnym – napaścią Rosji na niepodległą Ukrainę, zintensyfikowali kontakty z ukraińskim sądownictwem administracyjnym (również pomocowe), m.in. z Kasacyjnym Sądem Administracyjnym przy Sądzie Najwyższym w Kijowie. Przedstawiciel NSA w listopadzie 2023 r. wziął udział w konferencji *Specyfika postępowania administracyjnego w stanie wojennym* zorganizowanej przez VIII Administracyjny Sąd Apelacyjny we Lwowie, Ukraińskie Stowarzyszenie Sędziów oraz Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego.

Realizacja wskazanych powyżej działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej było możliwe dzięki uzyskaniu właściwego zabezpieczenia finansowo-budżetowego kosztów działania sądownictwa administracyjnego.

IV. Wydział Informacji Sądowej

1. Zagadnienia ogólne

W 2023 r. Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (WIS NSA) realizował przede wszystkim zadania określone w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁵², które koncentrowały się na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie załatwianych spraw oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej, nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOISA), wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą, a także na kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Stosownie do § 9 ust. 5 regulaminu WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązki wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej⁴⁵³ poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii. Ponadto pracownicy WIS uczestniczyli w działalności popularyzatorskiej Sądu, podjętej w 2023 r. po przerwie spowodowanej pandemią, angażując się m.in. w organizację *Nocy Muzeów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, konkursu na najlepszą pracę magisterską oraz akcji *Lekcja w sądzie*.

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1. Działalność informacyjna WIS NSA w 2023 r. była prowadzona bez ograniczeń związanych z sytuacją epidemiczną w Polsce. Udzielono kilkudziesięciu tysięcy odpowiedzi na zapytania stron postępowania i innych osób zainteresowanych, zgłaszanych telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP. Pytania dotyczyły głównie stanu toczących się postępowań oraz zakresu sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. W ramach udzielanych wyjaśnień wskazywano na środki prawne przewidziane w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obowiązki spoczywające na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia.

2.2. Zadania informacyjne były realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym sądami powszechnymi. W tym trybie udzielono 246 odpowiedzi w formie pisemnej (wzrost o prawie 19% w stosunku do 2022 r.).

⁴⁵² Dz.U. z 2020 r. poz. 1202 ze zm.; dalej: regulamin.

⁴⁵³ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2111).

2.3. Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu akta 952 spraw w tradycyjnej formie (wzrost o 74,7% w stosunku do 2022 r.) oraz 872 spraw w formie cyfrowej za pośrednictwem platformy PASSA (wzrost o 3% w stosunku do 2022 r.).

W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stronom akt, zarówno w formie papierowej, jak też elektronicznej, kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznanych spraw w danym sądzie.

W Czytelniach Akt NSA i sądów pierwszej instancji przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 139 § 5 p.p.s.a. w Czytelni Akt NSA udostępniano sentencje wyroków NSA wydanych na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 10 605 sentencji wyroków, co oznacza wzrost w stosunku do poprzedniego roku o 3,5%.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 regulaminu WIS NSA realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁵⁴. Aktualne informacje o NSA i jego działalności udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej NSA. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron wojewódzkich sądów administracyjnych, użytkownicy Internetu mieli dostęp do uzupełnianej na bieżąco bazy orzeczeń sądów administracyjnych oraz aktualnych sprawozdań i zestawień statystycznych. NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy. W 2023 r. wzrosła liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych do Prezesa NSA. W analizowanym okresie wpłynęło bowiem 331 takich wniosków⁴⁵⁵, co stanowi wzrost o 39% w stosunku do poprzedniego roku. Natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 1201 wniosków o udostępnienie informacji publicznej o 3,3% mniej niż w 2022 r.

Znaczna liczba wniosków składanych do NSA dotyczyła udostępnienia treści orzeczenia. W 2023 r. złożono ich 158, co stanowi 47,7% ogółu wpływu wniosków o udostępnienie informacji publicznej (w 2022 r. – 32,8%). W wojewódzkich sądach administracyjnych w 2023 r. odnotowano wpływ 267 wniosków o udostępnienie treści orzeczenia, co stanowi 22,2% ogółu wpływu w porównaniu do 21,7% w 2022 r.

Do NSA wpływały wnioski o udostępnienie orzeczeń wydanych przez NSA oraz przez sądy pierwszej instancji. Pewna ich część była wnoszona jeszcze przed upływem terminu publikacji orzeczeń w CBOIS. Odnotowano również grupę wniosków dotyczących orzeczeń NSA wydanych przed 1 stycznia 2004 r., które co do zasady nie podlegają obowiązkowi publikacji w Internecie. Realizacja wniosków dotyczących udostępnienia orzeczeń niepublikowanych w CBOISA polegała w większości przypadków na umieszczeniu tego orzeczenia w Bazie, wskazaniu miejsca internetowej publikacji lub na przesłaniu jego zanonimizowanej kopii w formie papierowej, po uprzednim pobraniu od wnioskodawcy opłaty kancelaryjnej.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA, jak też do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, powtarzały się żądania udostępnienia: danych statystycznych

⁴⁵⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.

⁴⁵⁵ Z czego 9 wniosków załatwiono w 2024 r.

obrazujących działalność sądów administracyjnych, liczby etatów na stanowiskach pozaorzeczniczych oraz wysokości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych, dokumentów z postępowań o zamówienie publiczne, a także pytań konkursowych dla kandydatów na stanowisko asystenta sędziego i referendarza sądowego.

Prezes NSA ponadto załatwił m.in. wnioski o udostępnienie: pytań prawnych kierowanych do NSA przez uprawnione podmioty, informacji na temat delegacji sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych do NSA, liczby postępowań konkursowych na stanowiska sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych, zaległych urlopów wypoczynkowych Prezesa NSA oraz Prezesów Izb NSA, szczegółowych danych technicznych systemów informatycznych użytkowanych w NSA – w tym CBOISA, posiadanych przez NSA materiałów legislacyjnych do rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W odniesieniu do wniosku złożonego w trybie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴⁵⁶ dotyczącego udostępnienia szeregu orzeczeń NSA w sprawach cudzoziemców Prezes NSA uznał, że objęta wnioskiem informacja stanowi informację publiczną na mocy art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.d.i.p. Wniosek został rozpatrzony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w odniesieniu do części orzeczeń poprzez wezwanie wnioskodawcy do uiszczenia opłaty z tytułu udostępnienia ich zanonimizowanych kopii, zaś w pozostałym zakresie przez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Analogiczny wniosek o udostępnienie orzeczeń sądowych w sprawach dotyczących cudzoziemców w trybie ustawy o otwartych danych wpłynął do WSA w Warszawie i został rozpatrzony na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej, a w odniesieniu do części żądanych orzeczeń została wydana decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

3.2. Zdecydowaną większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej załatwiono pozytywnie poprzez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Prezes NSA uwzględnił niemal 82% wszystkich wniosków, zaś prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 95,3% przypadkach. W odniesieniu do pozostałych wniosków wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, zawiadomiono o braku żądanej informacji publicznej lub poinformowano, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej, pozostawiono wniosek bez rozpoznania bądź przekazano według właściwości.

Decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej (4), wydane z upoważnienia Prezesa NSA przez Przewodniczącego WIS dotyczyły żądań o udostępnienie informacji w postaci: wydatków NSA na organizację wszystkich wydarzeń wewnętrznych i zewnętrznych w latach 2020–2022⁴⁵⁷, pięciu wyroków NSA dotyczących cudzoziemców we wspomnianej wyżej sprawie zainicjowanej wnioskiem w trybie ustawy o otwartych danych⁴⁵⁸ oraz protokołu kontroli przeprowadzonej przez powiatową stację sanitarno-epidemiologiczną, znajdującą się w aktach administracyjnych sprawy oczekującej na rozpatrzenie przez NSA

⁴⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1524; dalej: ustawa o otwartych danych.

⁴⁵⁷ Sprawa nr WIS.0144.25.2023.

⁴⁵⁸ Sprawa nr WIS.0144.55.2023.

(dwie decyzje w sprawach dwóch odrębnych wniosków o udostępnienie tego samego dokumentu)⁴⁵⁹.

Prezesi WSA wydali decyzje o odmowie udostępnienia informacji w czterdziestu jeden sprawach, a podstawę prawną tych decyzji stanowił, niemal w każdym przypadku, art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (przetworzona informacja publiczna).

Do Prezesa NSA w 2023 r. wpłynęły cztery odwołania od decyzji prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych o odmowie udostępnienia informacji publicznej, spośród których jedną zaskarżoną decyzję Prezes NSA utrzymał w mocy, zaś w dwóch przypadkach uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w jednej sprawie Prezes NSA uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie pierwszej instancji.

4. Skargi, wnioski i petycje

4.1. W 2023 r. w WIS NSA zarejestrowano 1118 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 744 dotyczyło NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych), co stanowi wzrost o 4,5% w stosunku do 2022 r. Ponadto wpłynęło 1015 pism ponownych (kolejne pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy), tj. o 14,4% mniej niż w 2022 r. Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 3910 skarg i wniosków (z tego 2985 dotyczyło sądownictwa administracyjnego), co stanowi spadek o 5,4% w stosunku do 2022 r., a pism ponownych wpłynęło 760 – o 17,6% mniej niż w poprzednim roku.

Najliczniejszą grupę stanowiły skargi dotyczące niezadowolenia stron z przebiegu postępowania sądowego i treści orzeczeń sądowych. Skarżący domagali się weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji w trybie pozaprosesowym oraz wyrażali niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. Wśród innych wniosków dominowały zapytania o stan spraw, a także prośby o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych, a część wniosków dotyczyła zamieszczenia orzeczenia w CBOISA.

W 2023 r. Prezes NSA nie udzielał odpowiedzi na petycje. Pisma zatytułowane petycja, w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁴⁶⁰, skierowane do Prezesa NSA, z uwagi na ich treść, nie mogły zostać rozpoznane w trybie określonym w powołanej ustawie, gdyż nie spełniały ustawowych wymogów przewidzianych dla tego środka prawnego. W wojewódzkich sądach administracyjnych odnotowano natomiast wpływ dziewięciu petycji.

4.2. Spośród skarg wniesionych do Prezesa NSA na działalność sądów administracyjnych jedynie 1% okazało się w całości lub w części zasadnych⁴⁶¹. 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. Wskazywane sprawy były badane w szerszym zakresie – 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

⁴⁵⁹ Sprawy nr WIS.0144.214.2023 i WIS.0144.226.2023.

⁴⁶⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

⁴⁶¹ Podobnie jak w poprzednich latach skargi zasadne dotyczyły przede wszystkim niewłaściwej anonimizacji orzeczeń opublikowanych w CBOSA.

sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. W sytuacjach gdy potwierdzały się zarzuty 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. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS NSA informował Prezesa NSA, Dyrektora Biura Orzecznictwa i prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych. We wszystkich tego typu przypadkach podjęto działania mające na celu wyeliminowanie możliwości wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości. W sprawach zgłoszeń dotyczących nieprawidłowej anonimizacji orzeczeń publikowanych w CBOISA WIS NSA podejmował działania polegające na usunięciu z Bazy danych osobowych stron postępowania, zaś Inspektor Ochrony Danych NSA dokonywał dalszych czynności wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności z RODO⁴⁶².

W 2023 r. z uwagi na zniesienie ograniczeń związanych z działalnością sądów administracyjnych w okresie pandemii skarżący mieli również możliwość osobistego spotkania z występującym w imieniu Prezesa NSA Przewodniczącym WIS, których tematem były przede wszystkim zarzuty dotyczące prawomocnie zakończonych postępowań sądowoadministracyjnych.

4.3. Skargi dotyczące funkcjonowania sądów administracyjnych, które po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zostały uznane za zasadne, odnosiły się w większości do uchybień w zakresie anonimizacji orzeczeń w CBOISA oraz problemów z dostępem do tej Bazy. Odnosnie do skarg na niewłaściwą anonimizację orzeczeń WIS NSA weryfikował napływające zgłoszenia w tym zakresie, a w uzasadnionych przypadkach podejmował stosowne działania.

Część skarg dotyczyła Portalu Akt Sądowych Sądów Administracyjnych (PASSA). Skarżący zgłaszali m.in. swoje niezadowolenie z braku możliwości wglądu za pośrednictwem PASSA do akt administracyjnych sprawy. W odpowiedziach na tego typu skargi WIS NSA informował skarżących, że zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne mają obowiązek udostępniania w PASSA akt sądowych prowadzonych w formie elektronicznej, nie zaś akt administracyjnych przekazanych sądowi w tradycyjnej formie papierowej.

Ponadto WIS NSA przeprowadził postępowanie wyjaśniające w związku ze skargą na działanie prezesa jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych, polegające na wezwaniu skarżącej do złożenia własnoręcznego lub elektronicznego podpisu pod skargą podlegającą rozpoznaniu w trybie określonym w przepisach rozdziału 5a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁶³ oraz na umieszczeniu błędnej informacji w serwisie internetowym sądu w przedmiocie obowiązku opatrzenia skargi lub wniosku własnym podpisem ich autora. WIS NSA wystąpił o weryfikację praktyki rozpoznawania skarg i wniosków wpływających do tego Sądu w opisanym zakresie, a także o usunięcie ze strony internetowej informacji o konieczności opatrzenia skargi własnym podpisem.

⁴⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 2016.119.1).

⁴⁶³ Dz.U. z 2023 r. poz. 217.

5. Obsługa medialna

W 2023 r. do WIS NSA wpłynęło 68 wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub ustnej. W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych udzielano dziennikarzom prasy, radia i telewizji informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. W ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych WIS NSA udostępniał treść orzeczeń bądź wskazywał miejsce ich publikacji w internetowej bazie. Udzielał również informacji w formie danych statystycznych dotyczących orzeczniczej działalności sądów.

Zainteresowanie mediów wzbudziły m.in. sprawy dotyczące: wstrzymania wykonania decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia: kontynuacja eksploatacji złoża węgla brunatnego „Turów”, realizowanego w gminie Bogatynia⁴⁶⁴, powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, w której to sprawie Prezydent RP wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a NSA⁴⁶⁵, stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę zamku w Stobnicy⁴⁶⁶, bezczynności Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w przedmiocie wniosku o udzielenie koncesji na nadawanie programu telewizyjnego TVN24⁴⁶⁷, wyłączenia od orzekania wszystkich sędziów i asesorów WSA w Krakowie w sprawie dotyczącej uchwały Rady Miasta Krakowa w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania i opłat za postój⁴⁶⁸. Poza tym przedmiotem zainteresowania przedstawicieli mediów były zagadnienia związane z projektem nowelizacji przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, skutki ewentualnego ataku hakerskiego na serwery NSA, tryb rozpoznawania spraw przez NSA po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego z dnia 1 lipca 2023 r., a także czynności podejmowane przez NSA w związku z wykryciem w budynku Sądu urządzeń komputerowych wykorzystywanych w obrocie kryptowalutami, tzw. koparek kryptowalut. W związku z powyższym WIS NSA umieszczał stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. Łącznie umieszczono 23 komunikaty, dotyczące nie tylko zapowiedzi wybranych spraw sądowych oraz treści orzeczeń NSA, ale również zdarzeń pozaorzeczniczych.

6. Statystyka

Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 5 regulaminu WIS NSA przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA, które zostały przekazane Prezesowi NSA, Prezesom Izb NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA. Sprawozdania zbiorcze za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku miesiąc do miesiąca WIS NSA sporządzał na bieżąco i publikował w serwisie internetowym oraz

⁴⁶⁴ Postanowienie NSA z dnia 18 lipca 2023 r., III OZ 331/23.

⁴⁶⁵ Sprawa o sygn. akt II GSK 986/19.

⁴⁶⁶ Sprawa o sygn. akt II OSK 1257/22.

⁴⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., II GSK 1391/22.

⁴⁶⁸ Postanowienie NSA z 11 stycznia 2023 r., II GW 97/22.

w Biuletynie Informacji Publicznej NSA. Ponadto Wydział opracował i przedstawił stosowne dane na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

Zgodnie z § 9 ust. 5 regulaminu WIS NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów. Realizując ten obowiązek, WIS NSA przeprowadził w 2023 r. wizytację WSA w Białymstoku. Opis przebiegu wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne zostały przedstawione w sprawozdaniu powizytacyjnym⁴⁶⁹. Ponadto Przewodniczący WIS WSA przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów, które były przedmiotem analiz z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Wybrane zagadnienia dotyczące administracyjnej sfery działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiające się w ramach skarg i wniosków składanych Prezesowi NSA, były przedstawiane prezesom sądów pierwszej instancji w celu ewentualnej weryfikacji przyjętych rozwiązań administracyjnych.

8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

8.1. Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 6 regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA Wydział wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz sprawowania nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń. Kolegium Redakcyjne, powołane zarządzeniem Nr 13 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r., na bieżąco uaktualniało dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. W serwisie internetowym NSA publikowano informacje o ważnych wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem NSA. W ramach komunikatów Rzecznika Prasowego informowano o najistotniejszych orzeczeniach, nie tylko sądów administracyjnych, ale również innych sądów i Trybunałów, w szczególności w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Wykonując obowiązek określony w art. 87 § 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w Biuletynie Informacji Publicznej NSA po raz kolejny opublikowano aktualne oświadczenia majątkowe sędziów NSA.

8.2. W ramach nadzoru nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Bazie WIS NSA prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych⁴⁷⁰. Ponadto dodano wybrane orzeczenia sprzed 2004 r., które nie miały dotychczas formy elektronicznej. W proces kontroli prawidłowej anonimizacji orzeczeń został włączony Inspektor Ochrony Danych NSA, który prowadzi systematyczny przegląd orzeczeń publikowanych w Bazie pod kątem ewentualnych uchybień w zakresie przetwarzania danych osobowych.

W odniesieniu do skarg na anonimizację orzeczeń WIS NSA podejmował zarówno działania doraźne, polegające na weryfikacji i eliminacji uchybień we wskazanych przypadkach,

⁴⁶⁹ Sprawy nr WIS.501.1.2022, WIS.501.2.2022, WIS.501.3.2022, WIS.501.4.2022.

⁴⁷⁰ Zarządzenie nr 30 Prezesa NSA dnia 26 maja 2022 r. w sprawie anonimizacji i udostępniania orzeczeń sądów administracyjnych za pośrednictwem systemów informatycznych.

jak i o charakterze generalnym, zmierzające do zapobieżenia występowaniu uchybień w przyszłości. W związku z powyższym, w celu omówienia problemów i wątpliwości występujących w praktyce na tle wspomnianego zarządzenia w sprawie anonimizacji i udostępniania orzeczeń sądów administracyjnych za pośrednictwem systemów informatycznych, w NSA i w wojewódzkich sądach administracyjnych przeprowadzono kolejne szkolenia pracowników zajmujących się anonimizacją.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2023)

Tabela I	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	200
Tabela II	Skargi na akty i inne czynności organów	201
Tabela III	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	203
Tabela IV	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2023	205
Tabela V	Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów	206
Tabela VI	Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej	209
Tabela VII	Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	210
Tabela VIII	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	211
Tabela IX	Skargi kasacyjne według izb NSA	212
Tabela X	Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2023	214

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba WSA	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na bezczynność organu		
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	70 158	100%	62 160	88,60%		7 998	11,40%	
2	WSA Białystok	1 539	2,19%	1 439	2,05%	93,50%	100	0,14%	6,50%
3	WSA Bydgoszcz	2 360	3,36%	2 154	3,07%	91,27%	206	0,29%	8,73%
4	WSA Gdańsk	3 511	5,00%	3 078	4,39%	87,67%	433	0,62%	12,33%
5	WSA Gliwice	5 614	8,00%	4 938	7,04%	87,96%	676	0,96%	12,04%
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 325	1,89%	1 166	1,66%	88,00%	159	0,23%	12,00%
7	WSA Kielce	1 509	2,15%	1 380	1,97%	91,45%	129	0,18%	8,55%
8	WSA Kraków	5 061	7,21%	4 707	6,71%	93,01%	354	0,50%	6,99%
9	WSA Lublin	2 915	4,15%	2 671	3,81%	91,63%	244	0,35%	8,37%
10	WSA Łódź	3 312	4,72%	2 885	4,11%	87,11%	427	0,61%	12,89%
11	WSA Olsztyn	1 793	2,56%	1 619	2,31%	90,30%	174	0,25%	9,70%
12	WSA Opole	870	1,24%	778	1,11%	89,43%	92	0,13%	10,57%
13	WSA Poznań	3 922	5,59%	3 481	4,96%	88,76%	441	0,63%	11,24%
14	WSA Rzeszów	2 919	4,16%	2 765	3,94%	94,72%	154	0,22%	5,28%
15	WSA Szczecin	2 014	2,87%	1 796	2,56%	89,18%	218	0,31%	10,82%
16	WSA Warszawa	26 328	37,53%	24 243	34,55%	92,08%	2 085	2,97%	7,92%
17	WSA Wrocław	5 166	7,36%	3 060	4,36%	59,23%	2 106	3,00%	40,77%

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa Sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		ZAŁATWIONO												Zamknięto	Łącznie załatwiono, w tym zamknięto / kol 6 i 17/	Pozostało na następny okres	
				razem	w tym ponownie wpisane	Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym									
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 13-16/	w tym								
													Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19		
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	31 211	62 160	2 338	62 386	27 752	10 431	16 994	195	132	34 634	8 667	15 258	9 270	1 439	5 919	68 305	25 066		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 632	5 886	218	6 599	3 066	1 797	1 170	75	24	3 533	1 718	959	729	127	170	6 769	1 749		
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	297	1 439	36	1 451	846	275	567	2	2	605	93	290	182	40	33	1 484	252		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	15	125	6	121	73	42	30	1	0	48	8	11	24	5	3	124	16		
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	686	2 154	29	2 090	262	95	164	1	2	1 828	665	762	348	53	32	2 122	718		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	96	298	3	327	45	30	14	0	1	282	158	89	28	7	3	330	64		
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 552	3 078	81	3 247	1 426	444	965	11	6	1 821	445	825	489	62	43	3 290	1 340		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	163	462	3	432	192	116	69	6	1	240	99	85	54	2	2	434	191		
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 887	4 938	271	4 597	1 981	741	1 192	35	13	2 616	539	1 227	749	101	126	4 723	2 102		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	211	486	35	506	314	145	156	12	1	192	83	51	47	11	17	523	174		
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	247	1 166	46	1 171	339	107	229	2	1	832	227	400	173	32	5	1 176	237		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	12	110	4	103	30	18	10	2	0	73	43	16	11	3	1	104	18		
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	310	1 380	40	1 387	824	335	474	8	7	563	75	229	235	24	40	1 427	263		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	59	232	3	240	182	124	53	4	1	58	5	26	26	1	21	261	30		
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 891	4 707	90	4 935	1 737	770	921	34	12	3 198	850	1 562	691	95	216	5 151	1 447		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	250	520	13	572	302	179	98	24	1	270	123	66	71	10	32	604	166		
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	643	2 671	68	2 675	1 062	343	715	1	3	1 613	250	829	439	95	44	2 719	595		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	73	176	9	211	104	73	31	0	0	107	39	44	20	4	0	211	38		
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 004	2 885	105	3 090	1 270	442	811	4	13	1 820	424	935	401	60	62	3 152	737		
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	153	458	21	500	228	118	101	2	7	272	115	103	46	8	3	503	108		

11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	301	1 619	54	1 521	396	147	248	1	0	1 125	287	576	224	38	39	1 560	360
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	34	242	7	241	96	64	31	1	0	145	74	35	29	7	1	242	34
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	196	778	46	764	380	135	239	3	3	384	78	116	169	21	121	885	89
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	27	99	11	77	50	26	24	0	0	27	11	2	11	3	28	105	21
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 434	3 481	147	3 785	1 263	505	746	9	3	2 522	862	1 071	523	66	166	3 951	964
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	158	416	13	469	191	104	82	4	1	278	168	62	30	18	8	477	97
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	871	2 765	51	2 340	1 099	394	691	9	5	1 241	284	428	449	80	362	2 702	934
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	91	169	2	173	93	52	35	4	2	80	52	14	12	2	3	176	84
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	737	1 796	58	1 972	472	171	295	2	4	1 500	358	739	348	55	28	2 000	533
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	72	202	3	207	89	36	51	0	2	118	53	25	35	5	0	207	67
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	16 303	24 243	1 131	23 239	12 367	4 768	7 501	55	43	10 872	2 637	4 555	3 207	473	4 556	27 795	12 751
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	804	1 424	69	1 745	784	470	305	8	1	961	481	271	187	22	45	1 790	438
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	2 852	3 060	85	4 122	2 028	759	1 236	18	15	2 094	593	714	643	144	46	4 168	1 744
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	414	467	16	675	293	200	80	7	6	382	206	59	98	19	3	678	203

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

[illegible]

8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	94	354	19	370	1	0	1	0	0	369	126	71	132	40	12	382	66
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	41	244	6	262	2	1	0	1	0	260	73	73	108	6	2	264	21
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	75	427	3	408	6	3	3	0	0	402	215	56	115	16	10	418	84
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	29	174	29	175	0	0	0	0	0	175	85	30	58	2	1	176	27
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	25	92	5	87	0	0	0	0	0	87	40	11	30	6	27	114	3
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	74	441	39	412	4	2	1	1	0	408	137	78	169	24	21	433	82
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	48	154	12	159	0	0	0	0	0	159	48	37	60	14	3	162	40
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	38	218	4	181	0	0	0	0	0	181	55	46	72	8	18	199	57
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	626	2 085	165	1 855	1	1	0	0	0	1 854	702	319	763	70	76	1 931	780
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 578	2 106	41	2 846	10	5	4	1	0	2 836	1 302	242	1 157	135	16	2 862	822
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności
oraz na beczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004-2023*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Załatwiono					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03%	23 277	27,97%	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43%	28 459	32,57%	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77%	24 569	31,23%	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85%	18 842	28,15%	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65%	17 826	30,35%	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53%	17 533	29,47%	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67%	18 165	28,33%	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39%	20 514	29,61%	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12%	20 753	28,88%	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62%	20 726	27,38%	28 070
2014	112 231	81 242	56 877	70,01%	24 365	29,99%	30 989
2015	114 520	81 353	58 381	71,76%	22 972	28,24%	33 167
2016	109 859	78 992	52 602	66,59%	26 390	33,41%	30 867
2017	103 293	77 567	49 681	64,05%	27 886	35,95%	25 726
2018	91 689	69 315	41 593	60,01%	27 722	39,99%	22 374
2019	92 601	69 238	39 933	57,67%	29 305	42,33%	23 363
2020	91 838	65 053	20 568	31,62%	44 485	68,38%	26 785
2021	113 049	80 032	7 292	9,11%	72 740	90,89%	33 017
2022	110 135	75 980	19 297	25,40%	56 683	74,60%	34 155
2023	104 313	76 855	27 787	36,16%	49 068	63,84%	27 458

* skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18)

Tabela V
Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej
i innych naczelných organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-92)	17 116	27,535%	15 847	6 225	39,282%
2	Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów Naukowych	1	0,002%	1	0	0,000%
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000%	0	0	0,000%
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	2	0,003%	4	1	0,006%
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1 712	2,754%	2 000	1 372	8,658%
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	146	0,235%	119	54	0,341%
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	335	0,539%	189	37	0,233%
8	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000%	0	0	0,000%
9	Główny Geodeta Kraju	36	0,058%	18	3	0,019%
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	95	0,153%	114	37	0,233%
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000%	0	0	0,000%
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	78	0,125%	84	12	0,076%
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	600	0,965%	544	67	0,423%
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	6	0,010%	2	1	0,006%
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	374	0,602%	275	67	0,423%
16	Główny Inspektor Pracy	3	0,005%	2	1	0,006%
17	Główny Inspektor Sanitarny	50	0,080%	57	25	0,158%
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	2 258	3,633%	1 506	296	1,868%
19	Główny Lekarz Weterynarii	16	0,026%	2	0	0,000%
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	42	0,068%	28	6	0,038%
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	9	0,014%	9	0	0,000%
22	Komendant Główny Policji	434	0,698%	1 589	1 342	8,468%
23	Komendant Główny Straży Granicznej	195	0,314%	138	18	0,114%
24	Komisja Nadzoru Finansowego	84	0,135%	63	11	0,069%
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000%	0	0	0,000%
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	54	0,087%	44	7	0,044%
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	115	0,185%	147	20	0,126%
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	1	0,002%	1	0	0,000%
29	Krajowa Rada Notarialna	2	0,003%	2	1	0,006%
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	5	0,008%	2	0	0,000%
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	42	0,068%	36	10	0,063%
32	Krajowa Rada Sądownictwa	1	0,002%	0	0	0,000%
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	0	0,000%	0	0	0,000%
34	Minister Cyfryzacji	3	0,005%	3	0	0,000%
35	Minister Edukacji Narodowej	130	0,209%	72	29	0,183%
36	Minister Energii	0	0,000%	0	0	0,000%
37	Minister Finansów	485	0,780%	545	334	2,108%
38	Minister Gospodarki	0	0,000%	0	0	0,000%
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żegludgi Śródlądowej	269	0,433%	201	71	0,448%
40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	8	0,013%	10	2	0,013%

41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	50	0,080%	35	11	0,069%
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	250	0,402%	207	65	0,410%
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	21	0,034%	11	9	0,057%
44	Minister Obrony Narodowej	82	0,132%	51	11	0,069%
45	Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej	574	0,923%	526	196	1,237%
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	380	0,611%	366	43	0,271%
47	Minister Rozwoju	745	1,199%	656	166	1,048%
48	Minister Skarbu Państwa	0	0,000%	0	0	0,000%
49	Minister Sportu i Turystyki	20	0,032%	18	9	0,057%
50	Minister Spraw Wewnętrznych	3	0,005%	4	0	0,000%
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	496	0,798%	431	167	1,054%
52	Minister Spraw Zagranicznych	4	0,006%	0	0	0,000%
53	Minister Sprawiedliwości	86	0,138%	62	14	0,088%
54	Minister Środowiska	142	0,228%	116	44	0,278%
55	Minister Zdrowia	85	0,137%	137	24	0,151%
56	Naczelna Rada Adwokacka	10	0,016%	6	4	0,025%
57	Naczelna Rada Lekarska	56	0,090%	63	56	0,353%
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	5	0,008%	3	1	0,006%
59	Państwowa Komisja Wyborcza	0	0,000%	0	0	0,000%
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	0	0,000%	0	0	0,000%
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	747	1,202%	516	136	0,858%
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000%	0	0	0,000%
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	0	0,000%	0	0	0,000%
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	3	0,005%	1	0	0,000%
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	7	0,011%	9	3	0,019%
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	32	0,051%	18	3	0,019%
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	454	0,730%	52	14	0,088%
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	1 137	1,829%	1 391	289	1,824%
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	1	0,002%	0	0	0,000%
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	20	0,032%	21	11	0,069%
71	Prezes Rady Ministrów	79	0,127%	42	9	0,057%
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	59	0,095%	49	4	0,025%
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	42	0,068%	57	17	0,107%
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	52	0,084%	58	10	0,063%
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	3	0,005%	2	1	0,006%
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	15	0,024%	14	4	0,025%
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	5	0,008%	0	0	0,000%
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	26	0,042%	16	7	0,044%
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	38	0,061%	34	4	0,025%
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	1 107	1,781%	901	367	2,316%
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	1	0,002%	1	1	0,006%
82	Rada do Spraw Uchodźców	305	0,491%	213	38	0,240%
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	32	0,051%	25	9	0,057%
84	Szef Agencji Wywiadu	2	0,003%	0	0	0,000%
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	354	0,569%	368	198	1,249%
86	Szef Służby Cywilnej	0	0,000%	0	0	0,000%
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	538	0,866%	438	167	1,054%

88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	81	0,130%	77	23	0,145%
89	Urząd Patentowy RP	206	0,331%	167	42	0,265%
90	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000%	0	0	0,000%
91	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000%	0	0	0,000%
92	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	1 170	1,882%	878	224	1,414%

Tabela VI
Skargi na akty i czynności Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej

Lp.	Województwo i siedziba Izby Administracji Skarbowej	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów Izb Skarbowych	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-17)	8 317	100%	7 700	2 215	28,766%
2	Dolnośląskie – Wrocław	523	6,288%	520	153	1,987%
3	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	258	3,102%	185	57	0,740%
4	Lubelskie – Lublin	431	5,182%	384	62	0,805%
5	Lubuskie Zielona Góra	207	2,489%	191	50	0,649%
6	Łódzkie – Łódź	471	5,663%	503	106	1,377%
7	Małopolskie – Kraków	468	5,627%	400	102	1,325%
8	Mazowieckie Warszawa	2 140	25,730%	2 166	885	11,494%
9	Opolskie – Opole	189	2,272%	139	45	0,584%
10	Podkarpackie – Rzeszów	512	6,156%	219	27	0,351%
11	Podlaskie – Białystok	368	4,425%	290	42	0,545%
12	Pomorskie – Gdańsk	668	8,032%	767	143	1,857%
13	Śląskie – Katowice	912	10,965%	741	197	2,558%
14	Świętokrzyskie – Kielce	147	1,767%	177	69	0,896%
15	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	204	2,453%	193	44	0,571%
16	Wielkopolskie – Poznań	538	6,469%	530	150	1,948%
17	Zachodniopomorskie – Szczecin	281	3,379%	295	83	1,078%

Tabela VII
Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-50)	17 653	14 962	5 427
2	Biała Podlaska	98	94	22
3	Białystok	292	229	61
4	Bielsko-Biała	315	243	112
5	Bydgoszcz	343	297	136
6	Chełm	152	147	51
7	Ciechanów	145	140	33
8	Częstochowa	314	216	61
9	Elbląg	197	154	53
10	Gdańsk	740	615	236
11	Gorzów Wielkopolski	131	114	27
12	Jelenia Góra	237	171	51
13	Kalisz	320	268	136
14	Katowice	1 530	1 101	406
15	Kielce	544	374	98
16	Konin	168	128	33
17	Koszalin	292	257	116
18	Kraków	1 329	1 161	373
19	Krosno	167	135	49
20	Legnica	207	201	81
21	Leszno	121	122	40
22	Lublin	582	460	125
23	Łomża	111	96	22
24	Łódź	593	508	157
25	Nowy Sącz	295	316	77
26	Olsztyn	442	341	97
27	Opole	239	178	59
28	Ostrołęka	131	122	30
29	Piła	150	136	52
30	Piotrków Trybunalski	289	269	61
31	Płock	154	153	46
32	Poznań	620	622	394
33	Przemyśl	180	193	58
34	Radom	265	216	82
35	Rzeszów	456	341	159
36	Siedlce	212	192	55
37	Sieradz	211	187	73
38	Skierniewice	113	97	32
39	Słupsk	372	311	115
40	Suwałki	101	80	24
41	Szczecin	403	373	107
42	Tarnobrzeg	226	155	50
43	Tarnów	361	351	136
44	Toruń	276	232	108
45	Wałbrzych	350	227	78
46	Warszawa	1 823	1 754	755
47	Włocławek	182	152	61
48	Wrocław	324	276	85
49	Zamość	219	187	47
50	Zielona Góra	331	270	107

Tabela VIII
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	WPŁYW		załatwienie ogółem	ZAŁATWIONO								
		ogółem	% do ogółu wpływu		w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
					ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Ogółem /wiersze 2-17/	19 492	100%	20 497	3 940	19,22%		14 926	72,82%		1 631	7,96%	
2	Białystok	457	2,34%	710	78	0,38%	10,99%	553	2,70%	77,89%	79	0,39%	11,13%
3	Bydgoszcz	452	2,32%	582	109	0,53%	18,73%	432	2,11%	74,23%	41	0,20%	7,04%
4	Gdańsk	1 013	5,20%	1 247	165	0,80%	13,23%	934	4,56%	74,90%	148	0,72%	11,87%
5	Gliwice	1 396	7,16%	1 396	291	1,42%	20,85%	1 017	4,96%	72,85%	88	0,43%	6,30%
6	Gorzów Wielkopolski	279	1,43%	429	53	0,26%	12,35%	361	1,76%	84,15%	15	0,07%	3,50%
7	Kielce	347	1,78%	459	56	0,27%	12,20%	374	1,82%	81,48%	29	0,14%	6,32%
8	Kraków	1 789	9,18%	1 148	231	1,13%	20,12%	819	4,00%	71,34%	98	0,48%	8,54%
9	Lublin	662	3,40%	788	189	0,92%	23,98%	567	2,77%	71,95%	32	0,16%	4,06%
10	Łódź	947	4,86%	1 121	285	1,39%	25,42%	758	3,70%	67,62%	78	0,38%	6,96%
11	Olsztyn	393	2,02%	550	133	0,65%	24,18%	377	1,84%	68,55%	40	0,20%	7,27%
12	Opole	232	1,19%	419	66	0,32%	15,75%	331	1,61%	79,00%	22	0,11%	5,25%
13	Poznań	1 177	6,04%	1 442	222	1,08%	15,40%	1 066	5,20%	73,93%	154	0,75%	10,68%
14	Rzeszów	575	2,95%	801	129	0,63%	16,10%	558	2,72%	69,66%	114	0,56%	14,23%
15	Szczecin	590	3,03%	667	134	0,65%	20,09%	481	2,35%	72,11%	52	0,25%	7,80%
16	Warszawa	8 103	41,57%	7 619	1 573	7,67%	20,65%	5 547	27,06%	72,80%	499	2,43%	6,55%
17	Wrocław	1 080	5,54%	1 119	226	1,10%	20,20%	751	3,66%	67,11%	142	0,69%	12,69%

Tabela IX
Skargi kasacyjne według Izb NSA

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		ZAŁATWIONO						
				Ogółem	z tego ponownie wpisane	Łącznie /kol. 7 i 16/	Na rozprawie					
							Uwzględniono skargę kasacyjną					
							Ogółem /kol. 8-9, 13-15/	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę			
									Łącznie /kol. 10-12/	w tym		
										uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/sprzeciw	w inny sposób
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	RAZEM NSA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	37 993	19 492	32	20 409	8 309	537	1 230	789	416	25
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	5 355	3 480	10	3 854	1 194	81	226	124	86	16
2	IZBA OGÓLNO-ADMINISTRACYJNA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	16 061	9 242	13	8 432	2 735	144	444	265	163	16
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 316	1 395	5	1 841	489	43	71	28	33	10
3	IZBA FINANSOWA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	11 754	6 180	18	6 837	3 102	293	487	362	122	3
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 627	1 812	5	1 795	601	30	104	54	48	2
4	IZBA GOSPODARCZA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	10 178	4 070	1	5 140	2 472	100	299	162	131	6
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	412	273	0	218	104	8	51	42	5	4

ZAŁATWIONO												Zamknięto	Łącznie załatwiono, w tym zamknięto /kol. 6 i 25/	Pozostało na następny okres
Na rozprawie			Na posiedzeniu niejawnym											
Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Łącznie /kol. 17-18, 22-24/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób			
				Uchyłono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchyłono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę									
					Łącznie /kol. 19-21/	w tym								
				uwzględ- niono skargę/ sprzeciw		oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób							
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
6 283	10	249	12 100	638	1 535	803	680	52	8 643	20	1 264	88	20 497	36 988
879	1	7	2 660	176	357	217	106	34	1 622	4	501	18	3 872	4 963
2 112	6	29	5 697	290	920	436	444	40	4 235	9	243	28	8 460	16 843
369	1	5	1 352	137	195	94	71	30	1 009	3	8	7	1 848	1 863
2 294	2	26	3 735	224	378	241	134	3	2 390	5	738	50	6 887	11 047
465	0	2	1 194	28	151	118	32	1	521	1	493	8	1 803	2 636
1 877	2	194	2 668	124	237	126	102	9	2 018	6	283	10	5 150	9 098
45	0	0	114	11	11	5	3	3	92	0	0	3	221	464

Tabela X
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004-2023

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Załatwiono					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77%	707	24,23%	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02%	783	11,98%	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56%	1 181	13,44%	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40%	1 458	15,60%	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42%	1 557	16,58%	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97%	1 605	16,03%	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55%	1 469	13,45%	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30%	1 782	15,70%	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26%	1 687	13,74%	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76%	1 652	12,24%	19 271
2014	37 058	14 994	12 338	82,29%	2 656	17,71%	22 064
2015	40 698	14 892	12 644	84,90%	2 248	15,10%	25 806
2016	44 653	16 829	14 793	87,90%	2 036	12,10%	27 824
2017	45 570	19 192	14 811	77,17%	4 381	22,83%	26 378
2018	46 608	18 959	12 278	64,76%	6 681	35,24%	27 649
2019	44 493	16 407	12 435	75,79%	3 972	24,21%	28 086
2020	42 367	15 717	4 129	26,27%	11 588	73,73%	26 650
2021	53 428	17 060	1 135	6,65%	15 925	93,35%	36 368
2022	54 194	16 201	3 859	23,82%	12 342	76,18%	37 993
2023	57 485	20 497	8 309	40,54%	12 188	59,46%	36 988