Druk nr 2527

Warszawa, 15 marca 2018 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjny
I Prez./Org.Pr./ZPiB-0521(R)-1/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

W załączeniu uprzejmie przesyłam do wiadomości

- Informację o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku.

(-) Marek Zirk-Sadowski

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2017 ROKU

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2017 ROKU

Warszawa, 12 marca 2018

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2018

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, luty 2018

Opracowanie graficzne, korekta techniczna, łamanie:
Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Druk i oprawa: Drukarnia TOTEM
Inowrocław

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 9

Wstęp 11
1. Trwałość sądownictwa administracyjnego w koncepcjach ustrojowych Państwa – refleksje na 100. rocznicę odrodzenia Rzeczypospolitej Polskiej 11
2. Działalność sądów administracyjnych w 2017 r. 13
3. Kierunki orzecznicze 13
4. Układ *Informacji* 15

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 27
5. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 29
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 30

Część druga
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

I. Izba Finansowa 31
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 31
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 32
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 38

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 66

II. Izba Gospodarcza 84
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej 84
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 86
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 86
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa 137

III. Izba Ogólnoadministracyjna 149
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej 149
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 152
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby 153
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa 228

IV. Zagadnienia procesowe 245
1. Zagadnienia ogólne 245
2. Zagadnienia procesowe 245
3. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego 248
4. Podsumowanie 250

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2017 r. 251
1. Uwagi wstępne 251
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE 255
3. Stosowanie prawa w poszczególnych kategoriach spraw 261
4. Uwagi końcowe 295

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych 296
1. Zagadnienia ogólne 296
2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych 296
3. Pytania prawne 311
4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych 315
5. Podsumowanie 319

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej 320
1. Zagadnienia ogólne 320

2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę ... 320
3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie ... 322
4. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych ... 325
5. Sygnalizacja ... 327
6. Podsumowanie ... 329

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformuowanych przepisów prawa ... 330
1. Zagadnienia wstępne ... 330
2. Luki prawne i pominięcia ustawodawcze ... 330
3. Trudności interpretacyjne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa ... 332
4. Podsumowanie ... 333

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw ... 335

II. Biuro Orzecznictwa ... 335
1. Zagadnienia ogólne ... 335
2. Analiza orzecznictwa ... 336
3. Działalność nadzorcza ... 338
4. Działalność wydawnicza ... 338
5. Udział w pracach legislacyjnych ... 339
6. Wydział Prawa Europejskiego ... 340

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego ... 342
1. Zagadnienia ogólne ... 342
2. Wybrana działalność ogólnoorganizacyjna ... 342
3. Podsumowanie ... 351

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA ... 352
1. Zagadnienia ogólne ... 352
2. Informowanie i udostępnianie akt ... 352
3. Dostęp do informacji publicznej ... 353
4. Skargi, wnioski, petycje ... 355
5. Obsługa medialna ... 357
6. Statystyka ... 358
7. Działania nadzorcze ... 359
8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach ... 359
9. Administrator Bezpieczeństwa Informacji ... 360

Załącznik ... 361

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
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. z 2013 r. poz. 267; Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1030; Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1577)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (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.)
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., tekst jedn. 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.)
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.)
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.)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 776)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (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.)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228; Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm.)
u.p.a.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.)

u.p.c.c. – ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (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)

u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.)

u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (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.)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (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.)

u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (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.)

u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (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.)

u.p.t.u.; ustawa VAT z 2004 r. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (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.)

u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (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. 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.)

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (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.)

u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (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.)

u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (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.)

ustawa VAT z 1993 r. – ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.)

u.u.i.s. – ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (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. 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.)

u.z.t. – ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz.U. Nr 5, poz. 17 ze zm.) *uchylona przez p.w.p.*

WSTĘP

1. Trwałość sądownictwa administracyjnego w koncepcjach ustrojowych Państwa – refleksje na 100. rocznicę odrodzenia Rzeczypospolitej Polskiej

Zasada legalizmu od wieków jest postrzegana jako warunek dobrych rządów i pokoju społecznego. Państwo, wiążąc prawem swoich obywateli, musi tym prawem być związane i także mu podlegać. Już w I Rzeczypospolitej podkreślano, że to nie król, lecz prawo rządy sprawuje (*non Rex sed Lex regnat*). Właściwie ukształtowany wymiar sprawiedliwości jest gwarancją pokojowych stosunków między obywatelami a Państwem. Istotą funkcji Państwa jest szczególna dbałość o legalizm, z którego wynika powinność sądów administracyjnych kontroli zgodności z prawem działań administracji publicznej.

Sądowa kontrola jest konieczna, gdyż władcze działanie może prowadzić do arbitralności, a więc do dowolności podejmowanych rozstrzygnięć, natomiast działania władzy publicznej muszą być nie tylko legalne, podejmowane na podstawie i w granicach prawa, lecz także rzetelne. Działania władzy publicznej są rzetelne, gdy są pozbawione arbitralności, a zatem dają się racjonalnie wyjaśnić okolicznościami zarówno faktycznymi, jak i prawnymi indywidualnej sprawy. Nie zawierają znamion szykany lub ekscesu.

Historia sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich sięga swymi korzeniami XVIII i XIX stulecia. Kamieniem milowym w rozwoju sądowej kontroli administracji publicznej był rok 1807. Wówczas po raz pierwszy utworzono oddzielny, nawiązujący do francuskiej koncepcji sąd administracyjny – Radę Stanu Księstwa Warszawskiego. W latach 1815–1831 funkcjonowała Pierwsza Rada Stanu Królestwa Polskiego, natomiast w latach 1832–1841 Druga Rada Stanu Królestwa Polskiego.

Powołane powyżej sądy i organy sądowoadministracyjne wpisują się w dzieje polskiego sądownictwa administracyjnego, któremu pełny kształt nadała ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[1]. Zgodnie jej postanowieniami:

„Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu (...)". (art. 70);

„Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie 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". (art. 73).

[1] Dz.U. Nr 44, poz. 267.

Najwyższy Trybunał Administracyjny został powołany do życia ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r.[2] Stanowił on pierwszy w dziejach niepodległego państwa polskiego, powołany przez polskiego ustawodawcę, sąd administracyjny o ogólnokrajowym zasięgu działania. 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego uczczono zorganizowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny Konferencją Naukową. Zaproszeni goście i uczestniczy Konferencji wysłuchali referatów okolicznościowych odnoszących się do historii sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich, jego pozycji prawnoustrojowej, kognicji oraz orzecznictwa.

Najwyższy Trybunał Administracyjny funkcjonował zaledwie 17 lat (1922–1939), niemniej jednak odegrał istotną rolę w kształtowaniu pozycji ustrojowej sądownictwa administracyjnego pod koniec XX wieku. Można tu przytoczyć wypowiedź dr Władysława Orskiego – Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego: „Trybunał idzie zawsze po jednej linji, po linji sprawiedliwości, kierując się li tylko obowiązującymi ustawami i przepisami, interpretując je jednak nie według martwej litery prawa, lecz wchodząc w ducha i intencje prawodawcy. Dlatego też słusznie obdarzyło nas społeczeństwo polskie mianem zaszczytnem, z którego dumni jesteśmy, mianem ostoi sprawiedliwości i praworządności”[3]. Także dr Bronisław Hełczyński – Pierwszy Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego – odnosząc się do kwestii stosowania prawa stwierdzał: „Patrząc na judykaturę NTA w świetle istniejących dzisiaj warunków, stwierdzić trzeba, że stoi ona na poziomie bardzo wysokim, że wyroki Trybunału wyrobiły sobie wielki autorytet moralny i wiarę w ich słuszność i sprawiedliwość zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji”[4]. Prezes NTA stwierdzał też, że „istotą każdej ze spraw jest zawsze jedno naczelne zagadnienie: stosunek jednostki do zbiorowości (…) Trybunał orzeka o danym konkretnym stosunku życiowym w sposób ostateczny. Uznając, że dane orzeczenie czy zarządzenie było nielegalne, stwierdza, że granice swobody jednostki zostały bezzasadnie ścieśnione, lub że jej prawa zostały naruszone”[5].

Reaktywowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce nastąpiło dopiero w 1980 roku[6]. Sięgnięto wówczas do wzorów z okresu międzywojennego, narzucając jednakże przywróconemu sądownictwu administracyjnemu wiele ograniczeń organizacyjnych i kompetencyjnych. Ewolucja, przyjętego od 1980 roku do chwili obecnej, modelu prawnego sądownictwa administracyjnego wskazuje na to, że proces jego doskonalenia, prowadzący do poszerzenia obszarów działań administracji poddanych kontroli sądowej, oraz zwiększania i wzmacniania uprawnień jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym były jednymi z wielu elementów szerszego procesu społecznych przemian związanych z demokratyzacją ustroju naszego państwa. Nieprzypadkowo przejście z klauzuli enumeratywnego określenia właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na klauzulę generalną, a więc nieograniczającą kontrolowanej działalności sądu, odbyło się w roku 1990, w okresie przemian politycznych, prowadzących do demokratyzacji życia publicznego. Dwuinstancyjność postępowania sądowoadministracyjnego znalazła wyraz w akcie zwieńczającym ten okres, to znaczy w Konstytucji z 1997 roku.

[2] Dz.U. Nr 67, poz. 600.

[3] (pisownia oryginalna) – „Monitor Polski” z 6 lutego 1934 r., nr 29, s. 3.

[4] „Monitor Polski” z 6 lutego 1934 r., nr 29.

[5] „Monitor Polski” z 6 lutego 1934 r., nr 29.

[6] Zob. J. Świątkiewicz, *Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego* w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw człowieka 1980-2005*, NSA, Warszawa 2005, s. 437.

Kolejny, ważny okres w historii sądownictwa administracyjnego nastąpił w 2004 r., kiedy to mocą uchwalonych, w oparciu o art. 184 w zw. z art. 175 ust. 1 i art. 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[7], ustaw[8] zreformowano sadownictwo administracyjne powołując wojewódzkie sady administracyjne jako sądy pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny, jako sąd odwoławczy, sprawujący nadzór judykacyjny i organizacyjny nad sądami pierwszej instancji. Rozważane są dalsze zmiany funkcjonowania sądów administracyjnych ukierunkowane na powołanie instancji nadzwyczajnej.

2. Działalność sądów administracyjnych w 2017 r.

Podobnie jak w latach poprzednich działalność sądów administracyjnych w 2017 r. była skoncentrowana na trosce o efektywne funkcjonowanie sądów. Zauważalny jest niewielki spadek (5,89%) wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz skarg kasacyjnych do NSA (5,85%) w porównaniu z 2016 r. Dynamika rozstrzygania spraw w pierwszej i drugiej instancji wykazuje tendencje wzrostowe. Wynika to z analizy danych statystycznych zawartych w części pierwszej *Informacji* oraz załączonych tabel. Należy przy tym zaznaczyć, że na czas rozstrzygania spraw przez sądy administracyjne pierwszej i drugiej instancji mają wpływ różne czynniki, takie jak wielość stron postępowania czy zawieszenie postępowania, jeżeli np. rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego, przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej[9].

Z perspektywy minionego roku i lat go poprzedzających należy uznać, że do osiągnięcia zadowalających wskaźników dotyczących czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sądy obu instancji, zwiększenia aktywności NSA w eliminowaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, dbałości o spełnienie wymagań w zakresie rzetelnej procedury sądowoadministracyjnej przyczyniła się w znacznym stopniu działalność kierownictwa NSA.

3. Kierunki orzecznicze

W 2015 roku wprowadzono szereg zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[10], które pozwoliły na sprawniejsze załatwianie spraw i w dalszej perspektywie niewątpliwie wpłyną na skrócenie oczekiwania na finalne rozstrzygnięcie. Przewidziano tam rozwiązania umożliwiające jednostce skuteczniejsze dochodzenie odszkodowania w przypadku rażącej bezczynności czy przewlekłości postępowania. Jednym z ważnych rozwiązań

[7] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP).

[8] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

[9] Art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.).

[10] 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, ale ta zmiana będzie miała wpływ na orzecznictwo w 2018 r.

jest wprowadzenie przepisu umożliwiającego zobowiązanie organu do wydania decyzji lub postanowienia o określonym rozstrzygnięciu, w sytuacji gdy wszystkie okoliczności sprawy zostały wyjaśnione. Wprowadzone rozwiązania wychodzą naprzeciw postanowieniom art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[11] i art. 45 Konstytucji, doprowadzą bowiem do przyspieszenia załatwienia sprawy w warunkach patologicznych (chodzi o sytuacje, gdy sprawa powtórnie, a nawet wielokrotnie wraca do sądu 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) oraz do zmniejszenia lub eliminacji skarg na przewlekłość postępowania. Poszerzono także zakres możliwości orzekania reformatoryjnego przez NSA.

Dbałość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością sądów administracyjnych wynika z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. 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 publicznoprawnych, 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 sądowoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego. Wykładnia polegająca na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji RP domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej umożliwiła objęcie kontrolą sądową pomijanych – nieświadomie lub celowo – aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze.

Sędziowski wymiar sprawiedliwości jest zawsze uzależniony nie tylko od treści regulacji ustawowej, ale i od postawy sędziego; działalność sędziego „jest szczególnie ważnym przykładem takich obszarów funkcjonowania społeczeństwa, w których unikanie stawiania moralnych pytań prowadzi nieuchronnie do katastrofy”[12]. W etos sędziowskiej funkcji wpisana jest idea słusznego rozstrzygania, a ponieważ zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP sędzia sprawuje wymiar sprawiedliwości, to oznacza, że sędzia sprawiedliwy ma orzekać słusznie.

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na ochronę praw jednostki spełniającą europejskie standardy. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej, określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP[13], z normami Konstytucji RP.

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

[12] M. Safjan, *Etyka zawodu sędziowskiego*, w: *Etyka prawnika. Etyka nauczyciela zawodu prawniczego*, pod red. E. Łojko, Warszawa 2002, s. 31.

[13] „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce wynika, że szczególny wpływ na proces wykładni stosowany przez te sądy ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał, przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedura pytań prejudycjalnych), w istotny sposób uzupełnia treść prawa unijnego, wskazuje także najskuteczniejsze strategie dotyczące wykładni tego prawa.

Ocena orzecznictwa sądów administracyjnych minionego roku wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i w wyrokach oraz uchwałach NSA, dotyczących np. respektowania zasady sprawiedliwości proceduralnej, sprawiedliwości podatkowej, polegającej m.in. na ograniczaniu praktyki organów podatkowych opartej na zasadzie *in dubio pro fisco* (zasada pewności prawa oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzione z zasady państwa prawnego, kładą szczególny nacisk na bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki), poszerzania prawa dostępu do sądu, odrzucenia tezy o autonomii prawa celnego lub podatkowego, czy też przywracania praw niesłusznie odebranych.

Orzecznictwo sądów administracyjnych niezmiennie uwzględnia standardy wartości i dóbr chronionych zarówno Konstytucją RP, jak i prawem UE. Analiza orzecznictwa sądownictwa administracyjnego jednoznacznie wskazuje na to, że z każdym rokiem w coraz szerszym zakresie sądy administracyjne powołują się na treść prawa unijnego, a także na orzecznictwo TSUE i właściwą dla Trybunału strategię interpretacyjną. Dzięki temu w sprawach z elementem unijnym osiągają coraz wyższy poziom merytoryczny.

Działalność orzecznicza sądów administracyjnych została przedstawiona w części drugiej *Informacji*. Ocena tej sfery działalności wypada pozytywnie. Z treści orzeczeń wynika dbałość o wszechstronne wyjaśnienie sprawy, szerokie czerpanie przez sądy ze standardów konstytucyjnych, z prawa europejskiego i międzynarodowego oraz z możliwości zapewnienia pełnej ochrony prawnej jednostki także przez prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, korzystanie z możliwości wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także z możliwości wystąpienia o podjęcie przez poszerzony skład NSA uchwały, w sytuacji gdy skład orzekający uzna, że zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[14] w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja* jest wykonaniem tego przepisu.

4. Układ *Informacji*

Informacja składa się z trzech części i załącznika zawierającego dane statystyczne. W części pierwszej omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2017 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością orzeczniczą Izb NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, istotne zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb NSA w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne, do-

[14] Dz.U. z 2016 r. poz. 1066; dalej: p.u.s.a.

tyczące m.in. interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa ETS i Trybunału Konstytucyjnego, a także Konstytucji, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień prawnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2017 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 66 121 skarg na akty i czynności[1] oraz 6305 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 72 426 skarg. W porównaniu z 2016 r. wpływ skarg zmniejszył się o 4266 spraw, co stanowi 5,89% ogółu wpływu.

Z poprzedniego okresu pozostało 28 999 skarg na akty i czynności oraz 1868 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 30 867 spraw, co w połączeniu z wpływem (72 426 skarg) dawało do rozpatrzenia 103 293 sprawy. Jest to o 6566 skarg mniej niż w 2016 r. Na okres następny pozostało do rozpatrzenia łącznie 25 726 skarg, czyli 5141 skarg mniej niż w 2016 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 71 327 skarg na akty i czynności, z czego 48 687 na rozprawie oraz 22 640 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 14 324 skargi, 31 973 oddaliły, 333 odrzuciły, a 2057 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 1526 skarg, 5892 oddalono, a 12 754 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 6240 skarg, z czego na rozprawie 994, a na posiedzeniu niejawnym 5246. Łącznie w 2017 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 77 567 skarg, co stanowi 107,1% wpływu skarg oraz 75,09% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2016 r. wskaźniki te są odpowiednio: wyższy o 4,1% i wyższy o 3,19%.

Najwięcej skarg wpływa do WSA w Warszawie. W roku sprawozdawczym do tego sądu wpłynęło 23 388 skarg, co stanowi 32,29% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu, do WSA w Gliwicach wpłynęło 5543 skargi, do WSA w Krakowie – 5096 skarg, do WSA w Poznaniu – 5068 skarg, a do WSA we Wrocławiu – 4352 skargi. Podobnie jak w 2016 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1290, Gorzowie Wielkopolskim – 1861, Kielcach – 1700 oraz Olsztynie – 2106.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 55 822. Osoby prawne wniosły 18 684 skargi, organizacje społeczne – 1170, prokurator – 858, Rzecznik Praw Obywatelskich – 33, Rzecznik Praw Dziecka – 3, inne podmioty – 239. W postępowaniach toczących się przed wojewódz-

[1] Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

kimi sądami administracyjnymi wystąpiło 16 105 pełnomocników organów administracji publicznej, 7852 adwokatów, 10 779 radców prawnych, 2740 doradców podatkowych, 292 rzeczników patentowych, 431 prokuratorów oraz w 10 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 41,92% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 56,03% spraw, a w terminie do 6 miesięcy 73,20% wskazanych skarg[2]. 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 22,22% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2016 r. współczynnik ten wynosił 19,78%, w 2015 r. – 22,03%, w 2014 r. – 22,2%, w 2013 r. – 24,36%, w 2012 r. – 22,5%, a w 2011 r. – 22,56%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 29,84% ogółu spraw załatwionych. Na 21 288 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 4002 skarg, tj. 18,8% (w 2016 r. – 21,42%, w 2015 r. – 21,27%, a w 2014 r. – 21,31%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 6240 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 442 skargi uwzględniono (7,08%). W 2016 r. sądy załatwiły 6490 takich skarg, w 2015 r. – 6443, w 2014 r. – 6512, w 2013 r. – 5721,a w 2012 r. – 4167. Dane te świadczą o tym, że w ciągu ostatnich lat stopniowo wzrastała liczba skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, a obecnie utrzymuje się na podobnym poziomie[3].

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego, do sądów wpłynęło 2610 skarg, tj. 3,60% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 1599 skarg, z czego uwzględniono 1016 skarg, tj. 63,54%. Dla porównania w 2016 r. sądy załatwiły 2406 skarg, tj. 3,14%, uwzględnionych zostało 947 skarg, tj. 61,97%, w 2015 r. załatwiono 1788 spraw, uwzględnionych zostało 1078 skarg, tj. 60,29%, a w 2014 r. sądy załatwiły 1735 takich skarg, z czego uwzględniły 985 skarg, tj. 56,77%.

Ogółem załatwiono 2110 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 943 skargi (44,69%), samorządu powiatowego – 202 skargi, w tym uwzględniono 40 skarg (19,80%), natomiast samorządu województwa – 139 skargi, w tym uwzględniono 33 skarg (23,74%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 19 818 skarg kasacyjnych. Z liczby tej 1388 skarg zostało odrzuconych, a 17 661 przekazano do NSA (89,12%). Biorąc pod uwagę, że w 2017 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 77 567 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 22,77% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2016 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 20 605 skarg kasacyjnych, w 2015 r. –

[2] Wskaźniki te nie sumują się, gdyż każdy z nich jest liczony osobno.

[3] Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w rozdziale VII części drugiej *Informacji*: „Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej" pkt 3 „Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie".

18 641, w 2014 r. – 18 103, w 2013 r. – 17 089, w 2012 r. – 14 983, w 2011 r. – 14 381, a w 2010 r. – 11 574[4].

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 p.p.s.a.

Pomimo nowelizacji[5] postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2017 r. wszczęto jedno postępowanie mediacyjne w sprawie dostępu do informacji publicznej, które jeszcze nie zakończyło się. 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 2004–2017 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23	25	8	10	8	8	1
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16	3	2	8	4	5	4	1	0	0

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119–122 p.p.s.a. Odnotowano znaczny 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 administracyjnymi[6], 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 k.p.a. 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

[4] Szczegółowe dane statystyczne zawarto w tabelach stanowiących załącznik do *Informacji*.

[5] 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.

[6] Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3), bądź jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Od 1 czerwca 2017 r. sprawa może być również rozpoznana 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.).

W 2017 r. odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 10 281 skarg, z czego uwzględniły 2755 skarg.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Załatwiono łącznie (SA+AB)	902	1390	683	358	155	36	154	440	413	475	331	1738	7440	10281
Stanowi to % ogółu załatwień	1,08	1,59	0,87	0,53	0,26	0,06	0,24	0,64	0,61	0,63	0,41	2,14	10,26	13,25
Uwzględniono	506	884	454	295	109	21	62	203	233	251	190	496	2210	2755
% spraw załatwionych w post. upr.	56,1	63,6	66,5	82,4	70,3	58,3	40,3	46,1	56,4	52,84	57,4	28,54	29,7	26,8
Oddalono	333	506	229	63	46	15	84	237	178	215	134	1166	4928	7143

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 5067 spraw, w WSA w Krakowie 985 spraw, a w WSA w Gliwicach 901 spraw.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 zwłoki[1]. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych (art. 41 p.u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na Izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną. Każda z Izb sprawuje, w granicach i w trybie określonych 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 2017 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 17 746 skarg[2] kasacyjnych oraz 59 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostały do rozpatrzenia 27 824 skargi oraz 43 skargi o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 45 672 skargi kasacyjne.

W 2017 r. ogółem rozpoznano 19 192 skargi kasacyjne, z czego na rozprawie 14 811 skarg (77,17% ogółu skarg załatwionych), a na posiedzeniu niejawnym 4381 spraw (22,83%). W 3882 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (20,23%), 12 984 skarg kasacyjnych oddalił (67,65%), a 2326 załatwił w inny sposób (12,12%).

W 2017 r. liczba wniesionych skarg kasacyjnych zmniejszyła się o 1101 skarg w porównaniu do roku poprzedniego.

[1] Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

[2] Część skarg kasacyjnych, na podstawie odrębnych przepisów, wpływa bezpośrednio do NSA.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny – 13 986, organy administracyjne wniosły 3614 skarg, skarg kasacyjnych zaś wniesionych przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ administracyjny było 146. W postępowaniach toczących się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wystąpiło 6296 pełnomocników organów administracji publicznej, 2306 adwokatów, 3264 radców prawnych, 923 doradców podatkowych, 75 rzeczników patentowych, 73 prokuratorów oraz w 7 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

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 6765 skarg). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 7749 skarg kasacyjnych, co stanowi 40,38% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2017 r. NSA załatwił 6171 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 783 przypadkach uwzględnił zażalenie (12,69% uchyleń do ogółu załatwień zażaleń), w 5233 sprawach NSA oddalił zażalenie (84,8%), a 155 spraw załatwił w inny sposób (2,51%).

NSA rozpatrzył ponadto 175 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 8 skarg uwzględniono (4,57% do ogółu załatwień tego rodzaju spraw), 69 oddalono (39,43%), zaś 98 załatwiono w inny sposób (56%).

W 2017 r. NSA załatwił 47,07% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 86,03%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 27,96% spraw. W przypadku zażaleń 90,38% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,73%[3].

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, na wniosek: Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka[4] oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[5]. Udzielenie odpowiedzi wymaga jednakże spełnienia określonych warunków, w tym wykazania merytorycznego i faktycznego związku między sprawą rozpatrywaną przez skład orzekający a budzącymi jego wątpliwości przepisami. Brak związku funkcjonalnego skutkuje odmową podjęcia uchwały[6]. Zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwała składu siedmiu sędziów NSA jest w danej sprawie wiążąca. Natomiast w sytuacji, gdy skład orzekający nie podziela stanowi-

[3] Wskaźniki te nie sumują się, każdy z nich jest bowiem liczony osobno.

[4] Tzw. uchwały abstrakcyjne na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

[5] Tzw. uchwały konkretne na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 i z art. 264 p.p.s.a.

[6] Postanowienie z 9 października 2017 r., I OPS 2/17.

ska zajętego w uchwale podjętej przez skład siedmiu sędziów NSA, może zwrócić się o podjęcie uchwały na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a.[7]

W 2017 r. wpłynęły 24 wnioski o podjęcie uchwał. NSA podjął łącznie 20 uchwał, w tym 7 uchwał w trybie abstrakcyjnym (5 – na wniosek Prezesa NSA, 1 – na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 na wniosek Prokuratora Generalnego). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 13 uchwał.

3.2. Dane statystyczne obrazujące działalność uchwałodawczą Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2010–2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ogółem	18	20	23	27	19	17	16	20
Izba Finansowa	6	8	10	9	9	9	9	12
Izba Gospodarcza	4	3	5	4	4	2	3	2
Izba Ogólnoadministracyjna	8	9	8	14	6	6	4	6

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia[8]

3.3.1. W 2017 r. działalność uchwałodawcza dotyczyła zagadnień związanych z przepisami: procedury sądowoadministracyjnej, prawa podatkowego, tzw. mienia zabużańskiego, gospodarki nieruchomościami, referendum lokalnego oraz pobierania opłat w strefach płatnego parkowania.

3.3.2. Procedura sądowoadministracyjna. Do przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odniesiono się w 3 uchwałach. W uchwale z 16 października 2017 r., I FPS 1/17 przesądzono, że podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a. może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania. W uchwale z 3 lipca 2017 r., I OPS 1/17 przesądzono, że prokurator, który działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a., zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym – w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego. Natomiast w uchwale z 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17 NSA uznał, że w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.

3.3.3. Prawo podatkowe.

1) Do przepisów Ordynacji podatkowej[9] odniesiono się w 4 uchwałach. W uchwale z 6 listopada 2017 r., II FPS 3/17[10] przesądzono, że w świetle art. 24 w zw. z art. 70 § 1 Ordynacji

[7] Np. uchwała z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15.

[8] Szczegółowe omówienie poszczególnych uchwał zamieszczono w części drugiej *Informacji*.

[9] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa lub o.p.).

[10] Do uchwały złożono zdanie odrębne.

podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r., nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości straty w podatku dochodowym od osób prawnych za rok podatkowy, w którym została ona poniesiona, w sytuacji gdy upłynął termin przedawnienia zobowiązania podatkowego za ten rok. W uchwale z 27 marca 2017 r., I FPS 9/16[11] NSA uznał, że art. 76 § 1 w związku z art. 76b § 1 Ordynacji podatkowej nie daje podstawy do zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego. W uchwale z 30 stycznia 2017 r., I FPS 6/16 uznano, że organ podatkowy ma obowiązek na podstawie art. 115 § 1–5 Ordynacji podatkowej, prowadzić postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego rozwiązanej spółki cywilnej oraz orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej byłych wspólników tej spółki za jej zaległości podatkowe z udziałem wszystkich osób będących w danym okresie wspólnikami spółki cywilnej. Do przepisów Ordynacji podatkowej odniesiono się również w uchwale z 16 października 2017 r., II FPS 4/17 wskazując, że w przypadku określenia przez organ podatkowy na podstawie art. 17 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[12], ryczałtu od niezewidencjonowanego przychodu, stosuje się art. 68 § 2 pkt 2 o.p.

2) Do przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[13] odniesiono się w 3 uchwałach. W uchwale z 30 stycznia 2017 r., I FPS 5/16 przesądzono, że w sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług rozwiązanie spółki cywilnej po wniesieniu odwołania powoduje konieczność umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 o.p. W uchwale z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16 NSA uznał, że do komornika sądowego, którego status wynika z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[14], ma zastosowanie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, ponieważ wykonuje on działalność nie w formie podmiotu prawa publicznego, lecz w formie samodzielnej działalności gospodarczej, wykonywanej w ramach wolnego zawodu, a w związku z tym nie przysługuje mu wyłączenie przewidziane w art. 15 ust. 6 u.p.t.u. oraz art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[15]. Natomiast w uchwale z 11 grudnia 2017 r., I FPS 2/17 NSA odniósł się do opodatkowaniu podatkiem VAT usług polegających na odbudowie i rozbudowie umocnień brzegu Morza Bałtyckiego i uznał, że w stanie prawnym obowiązującym w 2011 r. i 2012 r. usługi polegające na odbudowie i rozbudowie umocnień brzegu Morza Bałtyckiego służące zachowaniu w stanie niepogorszonym już istniejących brzegów morskich i ich zabezpieczeniu przed dalszym zniszczeniem, były usługami związanymi z ochroną środowiska morskiego, do których miała zastosowanie przewidziana w art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[16] stawka podatku w wysokości 0%.

3) W uchwale z 15 maja 2017 r., II FPS 2/17 NSA przesądził, że dla celów opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, odpłatnego zbycia nieruchomości i praw ma-

[11] Do uchwały złożono dwa zdania odrębne.

[12] Dz.U. z 2016 r. poz. 2180.

[13] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.; dalej: ustawa o podatku od towarów i usług, podatek VAT, lub u.p.t.u.).

[14] Dz.U. z 2015 r. poz. 790 ze zm.

[15] Dz.Urz. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r., s. 1 ze zm.

[16] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

jątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/–c/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[17] nabytych przez współmałżonka w wyniku dziedziczenia, datą ich nabycia lub wybudowania w rozumieniu tego przepisu jest dzień nabycia (wybudowania) tych nieruchomości i praw majątkowych do majątku wspólnego małżonków.

4) W odniesieniu do ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[18] NSA, w uchwale z 15 maja 2017 r., II FPS 1/17, przesądził, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2009 r., opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych podlegają, na podstawie art. 1 ust. 3 pkt 3 w zw. z ust 1 pkt 1 lit. k/ u.p.c.c. czynności prawne zmiany umowy spółki, polegające na przekształceniu spółki akcyjnej w spółkę jawną.

5) W kwestii, czy podatnikiem podatku od nieruchomości są wspólnicy spółki cywilnej, czy spółka cywilna NSA, w uchwale z 13 marca 2017 r., II FPS 5/16, orzekł, że w świetle art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[19] podatnikiem podatku od nieruchomości są wspólnicy spółki cywilnej, a nie spółka cywilna.

6) Natomiast w uchwale z 6 marca 2017 r., I FPS 7/16 NSA przesądził, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 30 lipca 2010 r. do dnia 28 lutego 2017 r. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej mógł, na podstawie art. 10 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[20], udzielić Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów upoważnienia do wyznaczania dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania kontrolnego, także poza właściwością miejscową dyrektora urzędu kontroli skarbowej, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 11 tej ustawy.

3.3.3. Przepisy dotyczące tzw. mienia zabużańskiego, inwestycji drogowych, gospodarki nieruchomościami, prawa budowlanego, referendum lokalnego oraz pobierania opłat w strefach płatnego parkowania.

1) W uchwale z 9 października 2017 r., I OPS 3/17 NSA orzekł, że złożenie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty przez osobę uprawnioną w terminie określonym art. 5 ust. 1 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[21] skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych w rozumieniu art. 3 tej ustawy.

2) W uchwale z 27 lutego 2017 r., II OPS 2/16 NSA uznał, że stosownie do art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[22], doręczenie dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na adres wskazany w katastrze nieruchomości nie wyłącza w stosunku do tych osób skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a.

3) W uchwale z 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16 NSA przesądził, że pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu

[17] Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.
[18] Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm.; dalej: u.p.c.c.
[19] Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.
[20] Dz.U. z 2016 r. poz. 720 i 1165.
[21] Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2016 r. poz. 2042 ze zm.
[22] Dz.U. z 2015 r. poz. 2031.

nieruchomości[23] oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[24].

4) W uchwale z 27 lutego 2017 r., II OPS 3/16 NSA uznał, że w przypadku, gdy w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczono sytuowanie budynku w zabudowie jednorodzinnej, zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy z sąsiednią działką budowlaną, bezpośrednio przy tej granicy, konieczne jest spełnienie warunków określonych w § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[25].

5) Do przepisów dotyczących referendum lokalnego odniósł się NSA w uchwale z 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17 przesądzając, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaga złożenia na karcie poparcia wszystkich danych wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[26], potwierdzonych własnoręcznym podpisem.

6) W uchwale z 9 października 2017 r., II GPS 2/17 NSA stwierdził, że zgodnie z art. 13b ust. 1 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[27] opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w odpowiednio wyznaczonym do tego miejscu.

3.4. W uchwałach podjętych w 2017 r. podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka. W rozstrzygnięciach uwzględniano zasadę *in dubio pro tributario*.

Ważne znaczenie dla ochrony praw jednostki ma uchwała przesądzająca o tym, że orzeczenie TSUE, wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania może stanowić podstawę wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a (I FPS 1/17). Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma uchwała stwierdzająca, że prokurator który działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a., zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym – w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego (I OPS 1/17). W odniesieniu do gwarantowanej w Konstytucji RP równej dla wszystkich ochrony praw własności i prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) ważne znaczenie ma uchwała dotycząca tzw. mienia zabużańskiego, w uzasadnieniu której NSA podkreślił, że prawo do rekompensaty ma charakter jednolity, a więc niedopuszczalne jest różnicowanie sytuacji poszczególnych spadkobierców. Organ administracji powinien z urzędu ustalić, komu przysługuje prawo strony oraz zadbać o to, aby każda z nich została zawiadomiona, a osoba uprawiona powinna

[23] Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.
[24] Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.
[25] Dz.U. z 2015 r. poz. 1422.
[26] Dz.U. z 2016 r. poz. 400.
[27] Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.

następnie wyrazić indywidualną wolę uczestnictwa w postępowaniu (I OPS 3/17). W kwestii zastosowania zerowej stawki VAT do usług związanych z budową ostróg, progów morskich i regulacji plaż NSA rozstrzygnął na korzyść podatnika uzasadniając, że skoro ochrona środowiska morskiego nie została zdefiniowana w żadnej ustawie ani w dyrektywie, to nie można twierdzić, iż brzeg morski jest poza środowiskiem morskim (I FPS 1/17). Przesądzając o tym, że strata przedawnia się tak jak zobowiązanie podatkowe NSA zaznaczył, że skoro Ordynacja podatkowa nie przewiduje szczególnych regulacji dotyczących przedawnienia straty, to należy stosować art. 70 o.p. dotyczący przedawnienia zobowiązań podatkowych. Zdaniem NSA inna wykładnia byłaby sprzeczna z Konstytucją RP (II FPS 3/17).

Omówiona wyżej działalność uchwałodawcza NSA pozwala na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikających głównie z niejasności przepisów prawa, pominięć ustawodawczych, czy też braku przepisów intertemporalnych, bowiem na mocy przepisu art. 269 § 1 p.p.s.a. stanowisko zajęte w uchwale NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Ogólna moc wiążąca uchwały powoduje, iż wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałby być stosowany interpretowany przepis. Sąd orzekający w sprawie, w której pojawia się zagadnienie prawne rozstrzygnięte już w uchwale, bez zgłoszenia wniosku o podjęcie tak zwanej „uchwały przełamującej", nie może wyrazić innego poglądu niż ten sformułowany w uchwale przez NSA[28]. Rozstrzygnięcia podejmowane w uchwałach chronią gwarantowane przez Konstytucję RP prawa jednostki.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 15 § 1 pkt 4 w związku z art. 4 p.p.s.a., NSA rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Przez spór 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 żaden z nich nie uznaje się za właściwy do jej załatwienia (spór negatywny). Rozstrzyganie sporów o właściwość, należących do sądów administracyjnych, objęte jest właściwością NSA (postanowienie z 5 października 2017 r., I OW 149/17).

O sporze kompetencyjnym można mówić jedynie wówczas, gdy pomiędzy organami istnieje rozbieżność stanowisk, co do zakresu ich kompetencji w odniesieniu do konkretnej, tej samej sprawy administracyjnej, zaś stan faktyczny jak i prawny sprawy pozostają niesporne. Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wymaga precyzyjnego sformułowania przedmiotu tego sporu, tj. w sposób umożliwiający określenie sprawy, która ma być rozpoznana. NSA nie może samodzielnie domniemywać zakresu przedmiotowego sprawy, która ma być rozstrzygnięta przez właściwy organ w sytuacji braku prawidłowego ustalenia jej stanu faktycznego (postanowienie z 30 sierpnia 2017 r., II OW 39/17).

[28] Zob. np. wyrok z 8 czerwca 2017 r., I FSK 1285/15 i powołane tam orzecznictwo.

4.2. W 2017 r. wpłynęło 514 wniosków o rozstrzygnięcie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. Załatwiono 479 wniosków, w tym w 327 sprawach wskazano organ właściwy do ich rozpoznania.

4.3. Tytułem przykładu można wskazać następujące rozstrzygnięcia:

4.3.1. Rozstrzygając negatywny spór kompetencyjny pomiędzy powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego a wojewodą, który z ww. organów jest właściwy do wydania decyzji wymienionej w art. 71c § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[29] – czyli decyzji o rozłożeniu na raty grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku niepieniężnego NSA uznał, że żaden z tych organów nie jest organem kompetentnym do wydania decyzji wymienionej ww. decyzji. Zdaniem NSA łączne odczytanie art. 124 § 1 oraz art. 71c § 1 u.p.e.a. prowadzi do wniosku, że organem właściwym powinien być ten organ, w granicach którego kompetencji leży prowadzenie egzekucji należności pieniężnych. O tym, który z organów jest właściwy rzeczowo do prowadzenia egzekucji należności pieniężnych stanowi art. 19 u.p.e.a., czyli co do zasady jest to naczelnik urzędu skarbowego (postanowienie z 19 stycznia 2017 r., II FW 2/16).

4.3.2. W sprawie przeprowadzenia czynności windykacyjnych obowiązku zapłaty kary porządkowej nałożonej przez straż miejską, NSA, za organ właściwy do załatwienia sprawy uznał prezydenta miasta wskazując, że straż gminna (miejska), czyli również jej funkcjonariusz nakładający karę porządkową, nie działa we własnym imieniu, lecz swoje zadania wykonuje z upoważnienia wójta, burmistrza (prezydenta miasta). W związku z tym to wójt, burmistrz (prezydent miasta) jest organem gminy (miasta) uprawnionym do ustalania należności pieniężnych w drodze nakładania kar porządkowych (postanowienia z: 28 czerwca 2017 r., II GW 16/17 i II GW 17/17).

4.3.3. Odnosząc się do sporu, którego przedmiotem było wskazanie organu właściwego do orzekania o odszkodowaniu na postawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym[30] za nieodpłatne przejęcie na własność Skarbu Państwa nieruchomości przejętej na rzecz Państwa orzeczeniem Ministra Obrony Narodowej z maja 1963 r., wydanym w trybie ustawy z 1958 r., uzupełnionym orzeczeniem Ministra Obrony Narodowej z lutego 1964 r., dającym byłym właścicielom uprawnienie do złożenia wniosku o odszkodowanie, w przypadku gdy przejęte nieruchomości stanowiły własność osobistą, w rozumieniu art. 19 ust. 1 ustawy, NSA wskazał wojewodę jako organ właściwy do rozpoznania wniosku o ustalenie i przyznanie ww. odszkodowania. Uzasadniając rozstrzygnięcie NSA uznał, że w zawartym w art. 19 ust. 2 *ab initio* ww. ustawy odesłaniu do odpowiedniego stosowania zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości, nie mieści się ustalanie organu właściwego w sprawie odszkodowania, o jakim mowa w ust. 1 tego przepisu, bowiem organ właściwy wskazuje ust. 2. Ustawa z 1958 r. jest aktem nadal obowiązującym, a jedynie wskazane w powołanym przepisie prezydium wojewódzkiej rady narodowej nie istnieje w strukturze organów administracji publicznej. Do ustalenia, kto przejął kompetencje ww. organu nie jest jednak właściwe sięganie do rozwiązań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jako że art. 19 ust. 2 w kwestii organu właściwego nie odsyła do innych ustaw. Zdaniem NSA, z art. 53 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji

[29] Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

[30] Dz.U. Nr 11, poz. 37 ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r.

ogólnej[31] wynika, że do właściwości wojewodów przechodzą określone w przepisach prawa zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej i o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, jeżeli te zadania i kompetencje nie zostały przekazane, w odrębnych ustawach, organom samorządu terytorialnego lub innym organom. Wskazaną wyżej ustawę, z dniem 1 stycznia 1999 r. zastąpiła ustawa o administracji rządowej w województwie[32], która z kolei utraciła moc z datą wejścia w życie (1 kwietnia 2009 r.) ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[33]. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy wojewoda jest organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. W konkluzji NSA stwierdził, że skoro obowiązująca nadal ustawa z 1958 r. przyznaje w art. 19 ust. 2 kompetencje do ustalenia odszkodowania za przejęte na własność Państwa nieruchomości prezydium wojewódzkiej rady narodowej i kompetencje te nie zostały przeniesione na żaden inny organ, to należy przyjąć, że obecnie właściwym organem do ustalenia odszkodowania jest wojewoda (postanowienie z 23 maja 2017 r., I OW 12/17, także postanowienie z 30 marca 2012 r., I OW 1/12).

4.3.4. Wskazane wyżej przykłady świadczą o skomplikowanej materii zagadnień przedstawionych NSA do rozstrzygnięcia.

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

5.1. Na podstawie art. 2 ustawy 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 nieuzasadnionej zwłoki[34] strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Przepis art. 4 ust. 3 ww. ustawy określa właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznania skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub NSA. Skarga powinna być rozpoznana w terminie 2 miesięcy od jej wniesienia.

5.2. Powodami odrzucenia skarg było m.in.: nieuiszczenie wpisu (postanowienia z 21 grudnia 2017 r., II GPP 47/17, 48/17, 49/17, 50/17), brak szczegółowego wskazania na okoliczności, w których strona dopatruje się nieuzasadnionej zwłoki (postanowienia z: 10 lutego 2017 r., II FPP 1/17; 8 marca 2017 r., II GPP 6/17 i 23 marca 2017 r., II GPP 8/17), wniesienie po zakończeniu postępowania (np. postanowienia z 21 grudnia 2017 r., I OPP 65/17

[31] Dz.U. Nr 21, poz. 123.

[32] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577).

[33] Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

[34] Dz.U. z 2016 r. poz. 1259 ze zm.; dalej: ustawa o skardze na naruszenie prawa strony.

i 67/17; 23 lutego 2017 r., II GPP 1/17 i II GPP 2/17) albo przed upływem roku od rozpoznania poprzedniej skargi (np. postanowienie z 14 grudnia 2017 r., II FPP 32/17). Skarga podlega odrzuceniu także, gdy wnoszący nie udokumentuje uprawnienia do reprezentowania skarżącego stowarzyszenia (postanowienie z 9 marca 2017 r., I OPP 6/17).

Przyczyną oddalenia skargi jest uznanie, iż w toku postępowania nie naruszono prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (por. postanowienie z 9 listopada 2017 r., II OPP 38/17 i powołane tam orzecznictwo NSA).

5.3. W 2017 r. wpłynęło 51 skarg na przewlekłość postępowania przed NSA oraz 168 skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W odniesieniu do skarg dotyczących NSA, spośród 47 skarg załatwionych 7 oddalono, a 40 załatwiono w inny sposób. Co do skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, to spośród załatwionych ogółem 175 skarg załatwionych – 8 zostało uwzględnionych, 69 oddalono, a 98 skarg zostało załatwionych w inny sposób. Suma pieniężna w wysokości 60 000 zł dotyczyła WSA w Gdańsku (51 000 zł), WSA w Warszawie (6000 zł) i WSA w Krakowie (3000 zł).

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Zgodnie z art. 285a § 1 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. W art. 285a § 3 postanowiono, że od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Orzeczenia NSA traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi.

Celem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku NSA nie jest ponowne odnoszenie się do zarzutów rozstrzygniętych już prawomocnym wyrokiem przez ten Sąd (wyrok z 12 maja 2017 r., I GNP 1/17). Powodem oddalenia skargi jest m.in. brak naruszenia wskazanych w skargach norm prawa UE, w tym zwłaszcza wynikającą zneutralności prawa podatkowego (wyroki z 22 marca 2017 r., I FPN 2/16, I FPN 3/16, I FPN 4/16, I FPN 5/16, I FPN 6/16).

Powodem odrzucenie skargi było m.in. uchybienie dwuletniemu terminowi do jej złożenia (np. w sprawach o sygn. akt I GNP 2/17 oraz I GNP 5/17), uchybienie przymusu adwokackiego (np. sprawach o sygn. akt I GNP 6/17, I GNP 7/17, I GNP 8/17 oraz I GNP 15/17, także postanowienie z 29 maja 2017 r., II FNP 4/17) czy zarzut naruszenia Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, bowiem nie dotyczy on naruszenia norm prawa UE (postanowienie z 31 stycznia 2017 r., II ONP 1/16).

W 2017 r. wpłynęły 32 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA i 6 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie uwzględniono żadnej skargi.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

I. Izba Finansowa

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

1.1. Skargi kasacyjne i inne sprawy

1.1.1. *Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2017 r.*

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
10 156	6 065	16 221	6 167	38,07	10 059

W 2017 r. do Izby Finansowej wpłynęły 6065 skarg kasacyjnych oraz 10 skarg o wznowienie postępowania, z czego 34% (2061) dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 23% (1396) podatku dochodowego od osób fizycznych, a 8% (492) podatku dochodowego od osób prawnych.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych, zarejestrowanych w tym okresie sprawozdawczym, interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły ponad 21% (1315 spraw) wpływu. Ponadto wpłynęło 141 skarg kasacyjnych od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy. Liczba skarg dotyczących interpretacji utrzymuje się w dalszym ciągu na wysokim poziomie.

W Izbie rozstrzygnięto 6176 skarg kasacyjnych (o 812 więcej niż w roku ubiegłym), w tym 5006 spraw na rozprawie oraz 1170 spraw na posiedzeniu niejawnym.

W Izbie zanotowano również 20 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

W 2017 roku do Izby wpłynęło 1233 zażaleń. Na 1253 załatwionych zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji 4% (49) dotyczyło problematyki prawa pomocy, 17% (214) wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 14% (173) uchybienia terminu,

0,6% (8 spraw) wyłączenia sędziego, 24% (308) odrzucenia skargi, natomiast 40% (501) zażaleń dotyczyło innych zagadnień. 156 zażaleń pozostało nierozpoznanych, co stanowi bieżący miesięczny wpływ spraw tego rodzaju do Izby.

Ponadto wpłynęły 4 wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (w 1 sprawie wniosek oddalono), 30 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 10 spraw dotyczących postępowania przed NSA (nie uwzględniono żadnej skargi) oraz 9 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (1 sprawa dotyczyła orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, a 8 orzeczeń NSA – 10 skarg oddalono).

W 2017 r. do Izby wpłynęło 13 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 12 uchwał wyjaśniających zagadnienia, w 2 sprawach odmówiono podjęcia uchwały, a 3 sprawy przejęto do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów. Ponadto skierowano 5 pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

1.1.2. W roku 2017 do Izby wpłynęło 262 skargi więcej, niż w roku poprzednim. Załatwiono więcej spraw niż wpłynęło. Załatwiono o 812 spraw więcej niż w roku poprzednim.

W prawie każdym składzie, który w roku 2017 rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany – bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej ilości rozpraw (476).

Odnośnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie Finansowej, sędziom przydzielanych było 3–6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawiłości 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 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

1.1.3. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2017 r. przez Izbę Finansową (6176), zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 2248 skarg, osoby fizyczne – 2193, organy – 1758. Prokurator złożył 8 skarg kasacyjnych, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich nie wniósł żadnej skargi.

1.1.4. W 2017 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej w 2703 sprawach, co stanowi 54% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (5006). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 405 sprawach (8%). Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji, wystąpili w 777 sprawach (15%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 770 sprawach (15%). Prokurator uczestniczył w 24 sprawach (0,47%). Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 1 sprawie.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Kontrola dokonywana przez wojewódzkie sądy administracyjne orzeczeń organów podatkowych w 2017 r. dotyczyła zarówno kwestii zastosowania przepisów prawa materialnego, jak i zastosowania przez organy przepisów prawa procesowego. Wojewódzkie sądy administracyjne w przeważającej części orzekały na podstawie przepisów prawa krajowego, choć warto zauważyć, że z każdym rokiem rośnie liczba zagadnień, w których sądy przy

orzekaniu posiłkowały się również przepisami prawa Unii Europejskiej oraz dokonywały wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję RP. Zadaniem wojewódzkich sądów administracyjnych jest również prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Poniżej przedstawione przykłady rozstrzygnięć sądów I instancji świadczą o wysokim merytorycznym poziomie orzecznictwa, a także odniesień do prawa UE oraz orzecznictwa TK i TSUE.

2.1. Odniesienia do wyroków Trybunału Konstytucyjnego

W odniesieniu do wykładni przepisu prawa w oparciu o orzecznictwo TK sądy I instancji odwoływały się do wyroku z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym Trybunał wskazał na niekonstytucyjność art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., wskazując, że wprawdzie stwierdzona w wyroku TK niekonstytucyjność dotyczy art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., to jednak powtórzona w art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej treść tego przepisu (uzupełniona o zastaw skarbowy) w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 stycznia 2003 r. oznacza także niekonstytucyjność tego przepisu – m.in. prawomocne wyroki: WSA w Białymstoku z 21 lutego 2017 r., I SA/Bk 922/16, WSA w Gliwicach z 2 lutego 2017 r., III SA/Gl 1093/16, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 marca 2017 r., I SA/Go 436/16, WSA w Warszawie z 31 marca 2017 r., VIII SA/Wa 687/16 oraz nieprawomocne wyroki: WSA w Krakowie z 26 lipca 2017 r., I SA/Kr 445/17 oraz z 31 maja 2017 r., I SA/Kr 319/17, a także z 17 maja 2017 r., I SA/Kr 325/17, WSA w Warszawie z 28 kwietnia 2017 r., III SA/Wa 3834/16 i z 26 lipca 2017 r., III SA/Wa 2258/16. Natomiast wyrok z 17 lipca 2012 r., P 30/11 odnoszący się do ustalania prawidłowości przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych z uwagi na wszczęcie wobec podatnika postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe bądź wykroczenie skarbowe miał znaczenie dla oceny zarzutu przedawnienia (m.in. nieprawomocne wyroki: WSA we Wrocławiu z 2 marca 2017 r., I SA/Wr 442/16 oraz z 19 lipca 2017 r., I SA/Wr 127/16 oraz z 14 listopada 2017 r., I SA/Wr 900/17, WSA w Warszawie z 22 września 2017 r., III SA/Wa 2848/16 i z 7 marca 2017 r., III SA/Wa 622/16, WSA w Poznaniu z 30 sierpnia 2017 r., I SA/Po 1024/16 i z 10 sierpnia 2017 r., I SA/Po 16/17, WSA w Opolu z 17 listopada 2017 r., I SA/Op 217/17, WSA w Łodzi z 13 września 2017 r., I SA/Łd 526/17 i z 2 marca 2017 r., I SA/Łd 783/16, WSA w Lublinie z 29 marca 2017 r., I SA/Lu 54/17, WSA w Krakowie z 14 czerwca 2017 r., I SA/Kr 152/17, WSA w Kielcach z 9 lutego 2017 r., I SA/Ke 691/16); prawomocny wyrok: WSA w Warszawie z 22 czerwca 2017 r., III SA/Wa 1721/17.

Sądy I instancji odnosiły się także do wyroku z 11 grudnia 2007 r., U 6/06, którym Trybunał orzekł, że § 16 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[1] w zakresie, w jakim, w przypadku wystawienia faktury korygującej, uzależnia prawo do obniżenia kwoty podatku należnego od posiadania potwierdzenia odbioru tej faktury, jest niezgodny: a) z art. 29 ust. 4

[1] Dz.U. Nr 95, poz. 798 i Nr 102, poz. 860.

ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[2], b) z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – np. wyroki: WSA w Gliwicach z 25 października 2017 r., III SA/Gl 671/17, WSA w Warszawie z 22 września 2017 r., III SA/Wa 2250/16, WSA w Poznaniu z 11 kwietnia 2017 r., I SA/Po 1704/16.

2.2. Odniesienia do orzeczeń TSUE

W orzecznictwie sądów pierwszej instancji, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w wyrokach TSUE w sprawie: *BGŻ Leasing*, C-224/11, pkt 56; *Stichting Uitvoering Financiële Acties*, 348/87, EU:C:1989:246, pkt 13; *Skandinaviska Enskilda Banken*, C-540/09, EU:C:2011:137, pkt 20, jednoznacznie przyjęto, że określenia użyte do sformułowania zwolnień zawartych w art. 135 ust. 1 dyrektywy 112/2006/WE należy interpretować ściśle, gdyż są wyjątkiem od ogólnej zasady, wedle której podatek VAT obciąża wszelkie usługi świadczone odpłatnie przez podatnika (wyrok WSA w Warszawie z 17 listopada 2017 r., III SA/Wa 3159/16).

Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 czerwca 2017 r., I SA/Wr 1341/16 oparł rozstrzygnięcie na wyroku z 12 stycznia 2006 r. w sprawie *Optigen i inni*, C-354/03, C-355/03 i C-484/03, EU:C:2006:16, z którego wynika, że analiza definicji pojęć podatnika i działalności gospodarczej wskazuje na szeroki zakres przedmiotowy pojęcia działalności gospodarczej oraz na jego obiektywny charakter, co oznacza, że działalność ta jest rozważana sama w sobie, niezależnie od jej celów lub jej rezultatów. Każda transakcja powinna być rozpatrywana *per se*, a charakteru danej transakcji w łańcuchu dostaw nie mogą zmienić wcześniejsze lub późniejsze wydarzenia. Zasada, iż każdą transakcję należy rozpatrywać indywidualnie i *per se*, bez odniesienia do jej celu lub rezultatów, bazuje na założeniu, iż wspólny system VAT powinien być neutralny, a także na zasadzie pewności prawa, która wymaga, by zastosowanie prawa wspólnotowego było przewidywalne w skutkach dla podmiotów, które mu podlegają (np. wyrok TSUE z 22 lutego 1984 r. w sprawie *Kloppenburg*, 70/83, EU:C:1984:71, pkt 11). W tym samym wyroku WSA we Wrocławiu uznał, że w kontekście wyroku TSUE z 17 grudnia 2015 r. w sprawie *WebMindLicences Kft.*, C-419/14, EU:C:2015:832 należy uznać, że dowodem w rozumieniu art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej są nagrania z rozmów a nie protokoły odtworzenia zapisów z podsłuchiwanych rozmów.

Wyrażając pogląd, że pośrednictwo ubezpieczeniowe nie kończy się z chwilą zawarcia umowy, ale trwa także po jej zawarciu w postaci opieki posprzedażowej, WSA w Warszawie, w wyroku z 17 listopada 2017 r., III SA/Wa 3159/16, wskazał, że pośrednictwo ubezpieczeniowe polega na „zdobyciu" klienta, utrzymaniu go na przyszłość i powiązaniu klienta z ubezpieczycielem w dłuższej perspektywie oraz w szerszym zakresie produktów, a nie tylko na jednorazowej czynności wyszukania klienta, przekazania jego danych do ubezpieczyciela i zawarcia z nim jednej umowy. Oparł się przy tym na zestawienie różnych wersji językowych wyroku TSUE w sprawie *Aspiro*, C-40/15, pkt 39. Pośrednictwo ubezpieczeniowe obejmuje tylko takie czynności, które odbywają się przy udziale ubezpieczonego i wobec niego uzewnętrznionych tzw. *front-office*.

Analizując zagadnienie czy gmina opodatkowana jest podatkiem podatku od towarów i usług, WSA we Wrocławiu, w wyroku z 7 lutego 2017 r., I SA/Wr 1206/16, odwołał się do definicji działalności gospodarczej zawartej w treści art. 15 ust. 2 ustawy o VAT, odpowiadają-

[2] Dz.U. Nr 54, poz. 535, z 2005 r. Nr 14, poz. 113, Nr 90, poz. 756, Nr 143, poz. 1199 i Nr 179, poz. 1484, z 2006 r. Nr 143, poz. 1028 i 1029 oraz z 2007 r. Nr 168, poz. 1187 i Nr 192, poz. 1382.

cej zapisom art. 9 ust. 1 dyrektywy VAT wskazując, że za działalność gospodarczą uznaje się czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. Także w orzecznictwie TSUE analiza definicji „działalności gospodarczej" wskazuje na szeroki zakres zastosowania powyższego pojęcia oraz na jego obiektywny charakter, co oznacza, że działalność ta jest postrzegana jako taka, niezależnie od jej celów lub rezultatów. Daną działalność kwalifikuje się co do zasady również jako działalność gospodarczą, jeżeli ma ona charakter trwały i jest wykonywana w zamian za wynagrodzenie otrzymywane m.in. przez dostawcę danego towaru (zob. postanowienie TS w sprawie Gmina Wrocław, EU:C:2014:197, pkt 16; wyroki TS w sprawie: *Komisja/Finlandia*, C-246/08, EU:C:2009:671, pkt 36, 37). Kwestia, czy działalność ta ma na celu uzyskiwanie dochodu o charakterze stałym, jest problemem faktycznym, który należy oceniać z uwzględnieniem całości okoliczności sprawy, w tym między innymi charakteru użytkowanego dobra (zob. wyrok TS w sprawach: *Rēdlihs*, C-263/11, EU:C:2012:497, pkt 33; *Unabhängiger Finanzsenat Außenstelle Linz*, C-219/12, EU:C:2013:413, pkt 19). W ramach tego przepisu pojęcie „wykorzystywania" odnosi się, zgodnie z wymogami zasady neutralności wspólnego systemu VAT, do wszelkich czynności, niezależnie od ich formy prawnej, które służą stałemu czerpaniu zysków z danego dobra (wyroki TS w sprawie: *T-mobile Austria*, C-284/04, EU:C:2007:381, pkt 38; *Van Tiem*, C-186/89, EU:C:1990:429, pkt 18; *EDM*, C-77/01, EU:C:2004:243, pkt 48; *BBL*, C-8/03, EU:C:2004:650, pkt 36).

2.3. Ordynacja podatkowa

W kwestii stosowania przepisów Ordynacji podatkowej[3] w wyrokach sądów I instancji odnoszono się, m.in., do:

– prawidłowego rozumienie przepisów art. 14b § 1 w zestawieniu z z przepisem art. 14p o.p (wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lipca 2017 r., I SA/Wr 125/17);

– odstąpienia przez sąd krajowy od zastanej procedury krajowej, ograniczającej odsetki, przyznane w ramach zwrotu podatku pobranego z naruszeniem prawa UE (wyrok WSA we Wrocławiu z 4 sierpnia 2017 r., I SA/Wr 314/17);

– problemu przesłanek egzoneracyjnych, o których mowa w art. 116 o.p (wyrok WSA w Krakowie z 13 lutego 2017 r., I SA/Kr 1177/16);

– daty powstania nadpłaty wykazanej w skorygowanym zeznaniu podatkowym – gdy nadpłata wynika z korekty zeznania to momentem jej powstania jest dzień złożenia skorygowanego zeznania rocznego i z tym dniem nadpłata z urzędu zostaje zaliczona na poczet zaległości podatkowych (wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2017 r., I SA/Gl 966/16 i powołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych oraz literatura);

– uchylenia decyzji określającej zobowiązanie podatkowe z przyczyn procesowych na podstawie art. 233 § 2 o.p. – skoro obowiązek podatkowy w podatku dochodowym od osób prawnych powstaje z mocy prawa, to nie powoduje wygaśnięcia obowiązku, który został zabezpieczony w postępowaniu zabezpieczającym (wyrok WSA w Białymstoku z 7 września 2017 r., I SA/Bk 554/17);

– zaniechania przez organ administracji podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na zasadzie art. 188

[3] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.; dalej: o.p.).

o.p. na ważne dla niej okoliczności – stanowi uchybienie przepisom postępowania podatkowego, oznaczające wadliwość decyzji (wyrok WSA w Warszawie z 5 października 2017 r., III SA/Wa 3387/16);

– przedmiotu postępowania o wydanie zaświadczenia – nie może być nim analizowanie zmian w stanie prawnym i wyprowadzanie z tego odpowiednich wniosków, ani też dokonywanie ocen prawnych (wyrok WSA w Łodzi z 12 stycznia 2017 r., I SA/Łd 933/16).

2.4. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych

W orzeczeniach odnoszących się do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[4] wskazywano m.in., że:

– możliwość zaliczenia konkretnego wydatku do kategorii kosztów uzyskania przychodów uzależniona jest od powiązania go z przychodem podatnika, który zalicza ten wydatek do kosztów, istnienia bezpośredniego lub nawet tylko potencjalnego związku przyczynowego między wydatkiem a uzyskanym przychodem oraz właściwego udokumentowania, przy czym wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie, a z treści art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. przepisu nie wynika, ażeby możliwość ta związana była w jakikolwiek sposób z ważnością umowy cywilnoprawnej, na podstawie, której koszt podatkowy powstał (wyroku WSA w Krakowie z 31 stycznia 2017 r., I SA/Kr 848/16);

– przychody i koszty podatkowe przedsiębiorcy strefowego ustalane są na ogólnych zasadach określonych w u.p.d.o.p., zwolnienie podatkowe zaś dotyczy – jak to wyraźnie wynika z art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. – dochodu powstałego na skutek prowadzenia działalności gospodarczej na terenie SSE (do wysokości limitu), nie zaś dochodu powstałego na skutek wdrożenia określonej inwestycji, czy zatrudnienia określonych pracowników, w ramach spełnienia warunków zezwolenia (wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2017 r., I SA/Wr 1309/16);

– w świetle art. 24a ust. 3 pkt 3 u.p.d.o.p. zagraniczna spółka zyskuje przymiot zagranicznej spółki kontrolowanej, jeżeli co najmniej jeden z wymienionych w pkt b rodzajów przychodów w państwie siedziby (zarządu) zagranicznej spółki podlega zwolnieniu bądź wyłączeniu z opodatkowania podatkiem dochodowym w tym państwie, bez względu na to, czy zwolnienie to jest czy też nie jest obwarowane spełnieniem określonych warunków w państwie siedziby, pod warunkiem spełnienia pozostałych kryteriów wynikających z tego przepisu (wyrok WSA w Gliwicach z 14 marca 2017 r., I SA/Gl 1350/16).

2.5. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych

W orzeczeniach odnoszących się do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[5] wskazywano m.in., że:

– wyłączenie w art. 22c u.p.d.o.f. pewnych składników majątkowych z prawa ich amortyzowania, nie oznacza, że nie muszą one spełniać wspólnych cech środka trwałego, tj. tych, o których mowa w art. 22a ust. 1 u.p.d.o.f., jeżeli mają zostać zaliczone do środków trwałych

[4] Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.: dalej: u.p.d.o.p.).

[5] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2012 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.

również na podstawie art. 22c (wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2017 r., III SA/Wa 2207/16);

– na gruncie art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. wydatki na generalny remont lokalu są wydatkami zwiększającymi wartość lokalu mieszkalnego w ogólności (wyrok WSA w Warszawie z 12 września 2017 r., III SA/Wa 1894/16);

– celem wprowadzenia do u.p.d.o.f. art. 27g było uniknięcie podwójnego opodatkowania, a zatem zapłata podatku za granicą jest jedną z nadrzędnych przesłanek do tego, aby podatnik mógł skorzystać z tzw. abolicji podatkowej. Z art. 27g ust. 1 i 2 u.p.d.o.f. w zw. z art. 27 ust. 9 i 9a u.p.d.o.f. wynika, że podatnik uzyskujący dochody z pracy za granicą w państwie, z którym zawarta umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania przewiduje w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania tzw. metodę odliczenia proporcjonalnego, powinien dokonać obliczenia rocznego podatku z uwzględnieniem postanowień art. 27 ust. 9 albo 9a u.p.d.o.f., a następnie od tak obliczonego podatku ma prawo odliczyć ulgę abolicyjną, o której mowa w art. 27g ustawy. Ulga polega na odliczeniu od podatku, obliczonego zgodnie z art. 27 u.p.d.o.f., pomniejszonego o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, o której mowa w art. 27b, kwoty stanowiącej różnicę między podatkiem obliczonym przy zastosowaniu metody odliczenia proporcjonalnego a kwotą podatku obliczonego przy zastosowaniu metody wyłączenia z progresją (wyrok WSA w Gdańsku z 20 kwietnia 2017 r., I SA/Gd 194/17).

2.6. Ustawa o podatku od spadków i darowizn

W wyroku z 4 stycznia 2017 r., I SA/Wr 1133/16, WSA we Wrocławiu wskazał, że strona postępowania w sprawie wymiaru podatku od spadków i darowizn, wskazująca na fakt istnienia długów spadku w postaci nieuregulowania przez spadkodawcę zobowiązań finansowych, które winni obecnie spłacić spadkodawcy i które obciążają nabyte rzeczy lub prawa, ma obowiązek nie tylko sprecyzowania wysokości tych długów, ale także udokumentowania ich istnienia oraz obowiązku spłaty. Wynika to z art. 17a zdanie drugie u.p.s.d., a także z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 września 2011 r. w sprawie zeznania podatkowego składanego przez podatników podatku od spadków i darowizn[6]. Warunkiem uznania, że nakłady poczynione na objęty spadkiem przedmiot – udział w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu, które nie zostały rozliczone między spadkobiercą a spadkodawcą, stanowią długi spadku, jest stosowne ich udokumentowanie.

2.7. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

W wyroku z 22 lutego 2017 r., I SA/Łd 1025/16, WSA w Łodzi wskazał, że w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego kiosku – punktu handlowego nie można zaliczyć do budowli, a tym samym do budowli w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., co wyklucza jego opodatkowanie podatkiem od nieruchomości. Natomiast w wyroku z 21 marca 2017 r., I SA/Łd 275/16, WSA w Łodzi zaznaczył, że postępowanie w przedmiocie podatku od nieruchomości jest postępowaniem w dużej mierze uproszczonym, a organy podatkowe w tym postępowaniu nie są uprawnione do rozstrzygania sporów o własność. W szczególności podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (art. 21

[6] Dz.U. Nr 216, poz. 1276.

ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[7]). Organy podatkowe ani sąd administracyjny w postępowaniu dotyczącym podatku od nieruchomości nie mają żadnych uprawnień, ani możliwości do weryfikowania wpisów w księgach wieczystych. W szczególności nie stanowi takiej podstawy przepis art. 194 § 3 o.p.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[8]

3.1. W tej części Informacji przedstawiono ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie prawa podatkowego, odniesienia – przy wykładni przepisów prawa – do Konstytucji RP, prawa Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych i orzecznictwa Trybunałów (TK i TSUE), a także rozbieżności w orzecznictwie, co do których podejmowano dyskusje na naradach, a w wielu przypadku inicjowano wnioski o podjęcie uchwał.

Aktywność orzecznicza Izby w zakresie działalności uchwałodawczej, stosowania Konstytucji RP i orzecznictwa TK, stosowania prawa UE oraz rozstrzyganie zagadnień procesowych związanych ze stosowaniem p.p.s.a., rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, orzeczeń dotyczących skarg na naruszenie prawa strony do załatwienia sprawy, czy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także uchybienia legislacyjne zaprezentowano w odrębnych rozdziałach.

3.2. Ordynacja podatkowa

3.2.1. Zasada *in dubio pro tributario*. Zasada rozstrzygania na korzyść podatnika niedających się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego nie może być rozumiana w ten sposób, że w przypadku jakiejkolwiek rozbieżności w wykładni określonego przepisu prawa podatkowego, nawet stwierdzonej judykacyjnie, pierwszeństwo musi mieć wykładnia korzystna dla podatnika, choćby była nieprawidłowa. Jeżeli bowiem orzecznictwo sądowoadministracyjne, nawet mimo początkowych różnic poglądów, wypracowało zasadniczo akceptowany kierunek wykładni przepisu, nie można zasadnie twierdzić, że występują niedające się usunąć wątpliwości co do jego treści, nakazujące zastosowanie klauzuli unormowanej w art. 2a o.p. i rozstrzygnięcie tych wątpliwości na korzyść podatnika (wyrok z 20 kwietnia 2017 r., II FSK 153/17). Wątpliwości powstające w procesie wykładni przepisów prawa podatkowego, których nie da się usunąć z zastosowaniem podstawowych metod wykładni, tj. językowej, systemowej lub celowościowej, uzasadniają odwołanie się do zasady *in dubio pro tributario*, określonej w art. 2a o.p. i przyjęcie takiego rozumienia interpretowanego przepisu prawa, które jest korzystne dla podatnika. Za odwołaniem się do zasady *in dubio pro tributario* przemawia również sytuacja, kiedy podatnik dokonując samoobliczenia podatku, w tym także stosując zwolnienie podatkowe, kierował się aktualną w tym czasie praktyką organów podatkowych oraz orzecznictwem sądów administracyjnych (wyrok z 29 listopada 2017 r., II FSK 3280/15).

3.2.2. Interpretacje indywidualne. W świetle art. 14b § 5 o.p. nie ma przeszkód prawnych do wydania interpretacji indywidualnej w odniesieniu do elementów stanu faktycznego przeszłego lub przyszłego, jeżeli nie są one przedmiotem toczącego się postępowania

[7] Dz.U. z 2016 r. poz. 1629.

[8] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2017 r.

podatkowego, nawet jeśli owe elementy stanu faktycznego są już (lub były) przedmiotem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy za inne okresy podatkowe, które nie są objęte wnioskiem, zaś określone zdarzenia podatkowe występują w działalności podatnika w sposób powtarzalny w kolejnych latach podatkowych (wyrok z 16 lutego 2017 r., II FSK 3847/14). Skoro interpretacja przepisów prawa podatkowego, zmieniona na podstawie art. 14e § 1 o.p., w przypadku negatywnej oceny stanowiska prawnego przedstawionego we wniosku powinna zawierać wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym, o którym mowa w art. 14c § 2 wymienionej ustawy, to organ ją wydający jest uprawniony wezwać zainteresowanego, na podstawie art. 169 § 1 w związku z art. 14h wskazanej ustawy, do wyczerpującego przedstawienia stanu faktycznego wniosku o wydanie mogącej ulec zmianie interpretacji (wyrok z 28 lipca 2017 r., II FSK 1959/15).

W odniesieniu do interpretacji pojęcia „zainteresowany", w kontekście możliwości złożenia wniosku o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. wskazano, że zwrot „na wniosek osób planujących utworzenie tej spółki – w zakresie dotyczącym działalności tej spółki", użyty w art. 14n § 1 pkt 1 o.p., należy rozumieć w ten sposób, że w kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku o udzielenie interpretacji indywidualnej w sprawach związanych z przyszłą sytuacją spółki handlowej znajdują się również wspólnicy spółki cywilnej planujący przekształcenie tej spółki w spółkę prawa handlowego. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 2017 r., I FSK 909/15 wskazano, iż nabywca towarów i usług może być zainteresowanym w rozumieniu art. 14b § 1 o.p. legitymowanym do złożenia wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji w przedmiocie podatku od towarów i usług, ale we wniosku musi wykazać związek przedstawianego stanu faktycznego z jego możliwą odpowiedzialnością podatkową (wyrok z 20 stycznia 2017 r., II FSK 283/15).

3.2.3. Niewykonanie zobowiązania. Zwrot „niewykonanie" dotyczy nie tyle konkretnej niezapłaconej kwoty, co tego, że istnieją przesłanki do stwierdzenia, że kwota do tej pory (np. na podstawie deklaracji) zapłacona nie jest zgodna z powstałym na mocy przepisów prawa materialnego zobowiązaniem podatkowym. Nadto, również decyzja wymiarowa organu nie daje „pewności" niewykonania zobowiązania (wyrok z 3 marca 2017 r., I FSK 1464/15).

3.2.4. Określenie podstawy opodatkowania. W kwestii określenia podstawy opodatkowania NSA uznał, że jeżeli z ewidencji podatnika, jego wyjaśnień i innych zebranych w sprawie dowodów nie wynika jakie okoliczności doprowadziły do stwierdzonego braku magazynowego towarów, organ podatkowy może domniemywać, że podatnik ten dokonał dalszej sprzedaży tych towarów osobom trzecim i określić – na podstawie art. 23 § 1 pkt 2 o.p. podstawę opodatkowania sprzedaży rzeczonych towarów dla celów podatku od towarów i usług, w zależności od okoliczności faktycznych jakie są mu znane, według zasad określonych w art. 23 § 3 o.p., przestrzegając jednocześnie zasady proporcjonalności, zapewniającej określenie tej podstawy w sposób najbardziej zbliżony do rzeczywistości. Natomiast w przypadku, gdy w okolicznościach sprawy stwierdzono określony brak towarów za okres obejmujący kilka miesięcy rozliczeniowych i brak jest jakichkolwiek informacji odnośnie tego, w których z tych miesięcy doszło do faktycznej dostawy/dostaw tychże towarów, organ podatkowy – na podstawie znanych mu wiarygodnych okoliczności – ma prawo do zastosowania proporcjonalnej metody oszacowania podstawy opodatkowania podatku od towarów i usług za poszczególne okresy rozliczeniowe, z logicznie przedstawionym uzasadnianiem dokonanego przyporządkowania sprzedaży niezaewidencjonowanej do poszczególnych okresów rozliczeniowych (wyrok z 29 września 2017 r., I FSK 389/16).

3.2.5. Opóźnienie w wydaniu decyzji. Zwrot normatywny: „opóźnienie w wydaniu decyzji", o którym mowa w art. 24 ust. 6 u.k.s.[9] (także w art. 54 § 2 o.p.), należy postrzegać w kontekście zasadności i celowości podejmowanych przez organ czynności procesowych z punktu widzenia realizacji zasady prawdy materialnej (art. 122 o.p.).

Opóźnienie w wydaniu decyzji powstanie z przyczyn zależnych od organu (art. 24 ust. 6 u.k.s., także art. 54 § 2 o.p.), jeżeli skarżący wykaże, że czynności podejmowane przez organ nie były uzasadnione i celowe, gdyż w świetle art. 122 o.p. nie zmierzały do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (wyrok z 29 sierpnia 2017 r., II FSK 2050/15).

3.2.6. Umorzenie zaległości podatkowych. Odnosząc się do kwestii umorzenia zaległości podatkowych NSA wskazał, że zaniechanie rozważenia wystąpienia w indywidualnej sprawie, na podstawie zgromadzonego w niezbędnym zakresie materiału dowodowego, ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, które uzasadniać mogą umorzenie zaległości podatkowej, stanowi, zgodnie z art. 247 § 1 pkt 3 o.p., rażące naruszenie prawa w postaci art. 67a § 1 pkt 3 wymienionej ustawy (wyrok z 8 czerwca 2017 r., II FSK 1466/15).

*S*płata przez spadkobiercę długów spadkowych ze środków uzyskanych ze sprzedaży odziedziczonego udziału w nieruchomości przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło jego nabycie w drodze spadku, nie może zostać uznana *per se* za przesłankę wystąpienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, o którym stanowi art. 67a § 1 o.p., pozwalającą na umorzenie zaległości podatkowej z tytułu odpłatnego zbycia tego prawa majątkowego. Także niedopełnienie przez podatnika wyłącznie wymogów formalnych przy ubieganiu się o ustawową tzw. ulgę meldunkową oraz prowadzenie w tej sprawie przez organ podatkowy instancji instancji postępowania w sposób nie budzący zaufania do tego organu, mieści się w pojęciu „interesu publicznego", o którym mowa w przepisie art. 67a § 1 pkt 3 o.p. Zaistnienie przesłanki „interesu publicznego" może stanowić podstawę do zastosowania uznaniowej ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych (wyroki z: 4 sierpnia 2017 r., II FSK 1919/15 i 9 sierpnia 2017 r., II FSK 965/17).

3.2.7. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia. Wniesienie powództwa w trybie art. 189^1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego[10] w innej sprawie podatkowej przez inne organy podatkowe niż beneficjent podatku od nieruchomości nie stanowi przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 6 pkt 3 o.p.; orzeczenia zapadłe w postępowaniach wszczętych przez inne organy podatkowe, pomimo tożsamości przedmiotowej, nie będą korzystały z rozszerzonej prawomocności i nie będą wiążące dla organu podatkowego rozstrzygającego w innej sprawie. Zdaniem NSA rozporządzenie Rady (UE) Nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej[11] nie może stanowić podstawy prawnej zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług, w oparciu o przesłanki art. 70a § 1 o.p (wyroki: z 16 lutego 2017 r., II FSK 3030/16 i z 10 maja 2017 r., I FSK 155/17).

Organami właściwymi w sprawach zobowiązań podatkowych są te organy, którym ustawodawca dał prawo do załatwiania określonego rodzaju spraw podatkowych. W sprawach dotyczących zobowiązań w podatku od towarów i usług w 2008 r. były nimi: naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce wykonywania czynności podlegających opo-

[9] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.; dalej: u.k.s.

[10] Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.

[11] Dz.Urz. UE L Nr 268, s. 1.

datkowaniu podatkiem od towarów i usług oraz dyrektor urzędu kontroli skarbowej. Właściwość naczelnika urzędu skarbowego w 2008 r. określał art. 3 ust. 1 u.p.t.u., zgodnie z którym właściwym dla podatnika organem podatkowym był naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Natomiast właściwość dyrektora urzędu kontroli skarbowego wynikała z przepisów art. 8 ust. 1 pkt 3 i art. 31 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1a u.k.s. Z regulacji tych wynika, że dyrektor urzędu kontroli skarbowej kończy postępowanie kontrolne decyzją w rozumieniu Ordynacji podatkowej, gdy ustalenia dotyczą podatków, których określanie lub ustalanie należy do właściwości naczelników urzędów skarbowych. Postępowanie kontrolne jest postępowaniem podatkowym, o którym mowa w dziale IV Ordynacji podatkowej. Wskazując na treść art. 3 ust. 1 u.p.t.u., NSA w wyroku z 2 marca 2017 r., I FSK 1243/15 podkreślił, że mowa w nim jest o organie podatkowym „właściwym dla podatnika", natomiast w art. 70c o.p. o organie podatkowym „właściwym w sprawie zobowiązania podatkowego". Ustawodawca wyraźnie rozróżnił te właściwości.

W kwestii zawiadomienia podatnika o przyczynach zawieszenia biegu terminu przedawnienia, NSA, w wyroku z 8 marca 2017 r., I FSK 1196/15, stwierdził, że nie ma żadnego uzasadnienia stanowisko, by w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 70c o.p. należało dokładnie określić (opisać) czyny lub kwalifikację prawną czynu, ewentualnie zakres toczącego się postępowania karnego skarbowego, tak by podatnik dowiedział się w jakiej konkretnie sprawie toczy się postępowanie karne skarbowe.

Z kolei w wyroku z 16 maja 2017 r., I FSK 1729/15, NSA wskazał, iż w stanie prawnym obowiązującym od 15 października 2013 r., aby doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 o.p. przed upływem terminu przedawnienia muszą łącznie zaistnieć następujące przesłanki: wszczęto postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, postępowanie to wiąże się z niewykonaniem zobowiązania, którego bieg terminu zostaje zawieszony, podatnik w trybie art. 70c o.p. zostaje zawiadomiony o wszczęciu tego postępowania, co oznacza, że powinien zostać poinformowany o zakresie przedmiotowym tego postępowania co najmniej poprzez wskazanie jednostki redakcyjnej Kodeksu karnego skarbowego dotyczącej czynu, w sprawie którego wszczęto postępowanie. Natomiast w wyroku z 5 czerwca 2017 r., I FSK 1838/15 i w wyroku z 16 lutego 2017 r., II FSK 3030/16 NSA stwierdził, że jeżeli w sprawie określonego zobowiązania podatkowego toczy się postępowanie podatkowe (kontrolne), organem właściwym – na podstawie art. 70c o.p. – do zawiadomienia podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w przypadku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 tej ustawy, jest ten organ, który – jako właściwy – prowadzi postępowanie podatkowe (kontrolne) w sprawie tego zobowiązania podatkowego, z którym wiąże się wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. Teza taka została postawiona.

Odnotowania wymaga również wyrok NSA z 13 lipca 2017 r., II FSK 2522/15, w którym wskazano, że zgodnie z dosłowną treścią art. 70 § 1 i art. 70 § 1 pkt 6 o.p. przedmiotem przedawnienia jest zobowiązanie podatkowe, jeżeli więc nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia, to odnosi się do zobowiązania podatkowego, chociażby zobowiązanie to dotyczyć miało więcej niż jednej osoby. Odpowiedzialność karna skarbowa może być zindywidualizowana do jednego podatnika. Okoliczność, że do drugiego podatnika nie ma – ewentualnie – podstaw do wszczynania postępowania karnego (na przykład brak winy, stanowiącej podmiotową przesłankę odpowiedzialności karnej) nie może przesądzać, że wszczęcie i pro-

wadzenie postępowania karnego w stosunku do pierwszego z nich nie będzie miało wpływu na przedawnienie zobowiązania podatkowego, w związku z którym możliwe jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

Odnosząc się z kolei do przerwania biegu terminu przedawnienia NSA w wyroku z 9 listopada 2017 r., I FSK 150/16 wskazał, iż dokonanie zajęcia zabezpieczającego należności pieniężnej w postępowaniu zabezpieczającym nie stanowi zastosowania środka egzekucyjnego przerywającego bieg terminu przedawnienia w rozumieniu art. 70 § 4 o.p.

3.2.8. Nadpłata. Korzystając z określonej w art. 76 i art. 76b o.p. instytucji zaliczenia nadpłaty (zwrotu) podatku przysługującej podatnikowi – spadkobiercy na poczet zaległości podatkowej spadkodawcy, NSA uznał, że organ podatkowy – gdy stan czynny spadku nie wystarcza na pokrycie wszystkich wierzytelności spadkowych – nie może zaspokoić się w sposób bardziej korzystny, z pokrzywdzeniem wierzycieli uprzywilejowanych, aniżeli miałoby to miejsce w ramach postępowania egzekucyjnego i określonych w nim zasad kolejności zaspokajania wierzycieli (wyrok z 24 lutego 2017 r., I FSK 889/15).

Dokonując wykładni art. 75 oraz art. 97 § 1 o.p., NSA uznał, że po śmierci podatnika, jego spadkobiercy są podmiotem uprawnionym do wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia i zwrotu nadpłaty (wyroki: z 12 maja 2017 r., II FSK 1084/15 i z 19 maja 2017 r., II FSK 1343/15). Postępowanie w przedmiocie „zaliczenia nadpłaty lub zwrotu podatku" ma charakter postępowania „z urzędu" w rozumieniu art. 165 § 1 o.p. Do postępowania „z urzędu" nie ma zastosowania art. 165a § 1 o.p., który odnosi się jedynie do postępowania „na żądanie strony" w rozumieniu art. 165 § 1 o.p. Nie można zatem odmówić wszczęcia postępowania „z urzędu" (wyrok z 18 maja 2017 r., I FSK 2027/15).

Także kwestia oprocentowania nadpłaty była przedmiotem licznych orzeczeń NSA w 2017 r. Przykładowo w wyroku z 22 czerwca 2017 r., II FSK 1659/15, Sąd ten wskazał, iż w sytuacji sporu co do wysokości oprocentowania od stwierdzonej nadpłaty, czy też sporu co do przysługiwania stronie tego oprocentowania, organ podatkowy jest zobowiązany do rozstrzygnięcia tego sporu w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 207 § 1 o.p. Materialnoprawną podstawę tej decyzji stanowią przepisy art. 78 § 1 i 5 tej ustawy.

W przedmiocie nadpłaty podatku odnotowania wymaga wyrok z 12 września 2017 r., I FSK 668/17, w którym wskazano, że nadpłata podatku, powstała w wyniku dokonania przez jednostkę samorządu terytorialnego – z powołaniem się na wyrok TSUE z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław – korekty rozliczeń podatku za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nią rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi, uwzględniająca rozliczenia wszystkich tych jednostek, stanowi nadpłatę w rozumieniu art. 74 pkt 1 o.p., powstałą w wyniku powyższego orzeczenia Trybunału.

3.2.9. Termin zwrotu nadpłaty. W kwestii terminu zwrotu nadpłaty podatku NSA, w wyroku z 24 stycznia 2017 r., I FSK 1102/15 uznał, że za dzień zwrotu nadpłaty, o którym mowa w art. 77b § 2 pkt 1 o.p., określający koniec naliczania oprocentowania nadpłaty na podstawie art. 78 § 4 tej ustawy, należy uważać dzień obciążenia rachunku bankowego organu podatkowego na podstawie polecenia przelewu także wtedy, gdy przelew jest zrealizowany w celu zabezpieczenia należności pieniężnej podatnika w drodze zajęcia jego wierzytelności będącej nadpłatą, na rachunek bankowy organu egzekucyjnego w ramach art. 165 § 4 zdanie pierwsze w związku z § 2 u.p.e.a. Ponadto, w wyroku z 2 lutego 2017 r., II FSK 535/16, NSA wskazał, że przepisy regulujące zasady stwierdzania, zwrotu i oprocentowania nadpłat, powstałych w wyniku orzeczeń TSUE, należy odpowiednio stosować także do nadpłat, powsta-

łych wskutek sprzeczności prawa krajowego z prawem wspólnotowym (unijnym), która nie została wprawdzie stwierdzona takim orzeczeniem, ale jest potwierdzona nowelizacją prawa krajowego, zmierzającą do jej usunięcia.

3.2.10. Zgoda strony na dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Kwestią zgody strony na dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu zajmował się NSA w wyroku z 22 lutego 2017 r., II FSK 155/15, którym wskazano, iż z faktu, że strona postępowania, której dotyczą prawnie chronione tajemnice, na podstawie art. 133a § 1 pkt 2 o.p. wyraża zgodę na uczestniczenie w postępowaniu organizacji społecznej nie można wnioskować, że zgoda strony na udział organizacji społecznej w postępowaniu każdorazowo oznacza, że działanie tej organizacji w postępowaniu będzie zgodne z interesem strony. Co najwyżej dopuszczalne jest domniemanie, że przez wyrażenie zgody strona uznaje, że udział organizacji społecznej w postępowaniu podatkowym przysłuży się jej interesom. Organizacja społeczna nie może natomiast w trakcie postępowania nie uwzględniać celów statutowych oraz interesu publicznego, ze względu na które staje się stroną postępowania.

3.2.11. Elektroniczny adres profesjonalnego pełnomocnika. Przez pojęcie adresu elektronicznego profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego lub doradcy podatkowego), o którym mowa w art. 138c § 1 w zw. z art. 144 § 5 i art. 152a o.p., należy rozumieć jakikolwiek wskazany przez niego adres elektroniczny (np. adres e-mail). Nie musi to być adres konta na platformie ePUAP, gdyż profesjonalny pełnomocnik nie został przez ustawodawcę zobowiązany do posiadania takiego adresu. Z uwagi na powyższe uznać należy, że podanie w pełnomocnictwie adresu e-mail umożliwia skuteczne doręczenie pisma w formie dokumentu elektronicznego w oparciu o dyspozycję art. 152a § 1 o.p (wyrok z 18 maja 2017 r., II FSK 455/17).

3.2.12. Doręczenie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W kwestii doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej NSA wskazał, że dopóki organ podatkowy nie poweźmie informacji o wniosku podatnika lub jego pełnomocnika o doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, złożonym w trybie art. 144a § 1 pkt 2 o.p., dopóty organ ten uprawniony jest do kierowania pism do strony w formie pisemnej za pośrednictwem wyznaczonego operatora (wyrok z 3 marca 2017 r., II FSK 219/15).

3.2.13. Doręczenia pism ustanowionemu pełnomocnikowi; wszczęcie kontroli podatkowej. Decyzja, która wbrew art. 145 § 2 o.p. została doręczona stronie, zamiast ustanowionemu pełnomocnikowi, jako nieistniejąca w obrocie prawnym, nie wywołuje żadnych skutków prawnych, wobec czego, jej zaskarżenie jest niedopuszczalne (art. 228 § 1 pkt 1 o.p.). Sąd wskazał ponadto, że kontrola podatkowa powinna poprzedzać wszczęcie postępowania podatkowego, a w sytuacji gdy wszczęto już to postępowanie, brak podstaw do wszczynania w tej samej sprawie kontroli podatkowej. Uwzględniając normy art. 165b § 1 i art. 81b § 1 i 2 o.p. za niedopuszczalne uznać należy, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wszczęcie w stosunku do podatnika, w toku postępowania podatkowego dotyczącego określonego zobowiązania podatkowego za dany okres rozliczeniowy, kontroli podatkowej odnośnie tego samego zobowiązania za ten sam okres rozliczeniowy. Niedopuszczalne jest także wydanie w toku takiej kontroli – na podstawie art. 33 § 2 ww. ustawy – decyzji o zabezpieczeniu wykonania tego zobowiązania z pominięciem toczącego się postępowania podatkowego (wyrok z 11 kwietnia 2017 r., I FSK 1453/15). W sytuacji, gdy podatnik ustanawia pełnomocnika do reprezentowania jego interesów (praw i obowiązków) w postępowaniu kontrolnym, oznacza to, że jest on uprawniony do reprezentowania strony (podatnika) we wszystkich czynnościach tego postępowania, które nie wymagają jej osobistego udziału,

w tym do odbierania zawiadomień wystosowanych w trybie art. 70c o.p. (wyrok z 27 kwietnia 2017 r., I FSK 1806/15).

3.2.14. Dokumentowanie kosztów uzyskania przychodu. Koszt udokumentowany dowodem źródłowym dotyczącym towaru lub usługi, które *de facto* nie były w obrocie, nie może stanowić podstawy zapisu w księgach podatkowych, a po jego wyeliminowaniu na podstawie art. 193 § 4 o.p., czyli nie uznaniu za dowód zapisu w księgach podatkowych, w konsekwencji nie współtworzy podstawy ustalenia dochodu na szczególnych zasadach wynikających z art. 24 ust. 1 i art. 24a u.p.d.o.f. (wyrok z 10 stycznia 2017 r., II FSK 2992/15).

3.2.15. Tajemnica bankowa. W odniesieniu do zagadnienia tajemnicy bankowej, NSA wskazał, że naczelnik urzędu skarbowego lub naczelnik urzędu celnego mogą wystąpić do banku o udzielenie informacji wrażliwych, jeżeli z dowodów zgromadzonych w toku postępowania podatkowego wynika potrzeba uzupełnienia tych dowodów lub ich porównania z informacjami pochodzącymi z banku. W żadnym innym wypadku z takim żądaniem wystąpić nie mogą. Organy kontroli skarbowej, realizując uprawnienia z art. 33a w zw. z art. 33 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[12], nie miały obowiązku przy ich stosowaniu uwzględniania normy art. 182 § 1 o.p. w zw. z art. 31 u.k.s. (wyrok z 25 maja 2017 r., I FSK 1730/15).

3.2.16. Zawieszenie postępowania podatkowego. Kwestią interpretacji pojęcia „zagadnienie wstępne" zajął się NSA w wyroku z 10 marca 2017 r., II FSK 2369/16. Zgodnie z zawartym tam poglądem wniesienie powództwa do sądu powszechnego na podstawie art. 189(1) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego[13] przez inny organ podatkowy w zakresie tego samego stosunku prawnego, nie stanowi zagadnienia wstępnego w toczącym się postępowaniu podatkowym w rozumieniu art. 201 § 1 pkt 2 o.p. Natomiast w wyroku z 12 października 2017 r., I FSK 2209/15 NSA stwierdził, że w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można, na wniosek strony, wszcząć postępowanie podatkowe w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, będącej przedmiotem kontroli sądu administracyjnego, jednakże organ podatkowy obowiązany jest zawiesić to postępowanie – na podstawie art. 201 § 1 pkt 2 o.p. – do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.

3.2.17. Decyzja organu odwoławczego. Decyzja wydana na podstawie art. 233 § 2 o.p. (przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji) nie może rozstrzygać kwestii merytorycznych, co oznacza, że nie można w niej zawierać oceny prawnej stanu faktycznego w zakresie możliwości zastosowania przepisów prawa materialnego. Ponadto wypowiedź wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. nie może modyfikować podstawy prawnej i treści rozstrzygnięcia decyzji, o których stanowi art. 210 § 1 pkt 4 i 5 o.p. W sytuacji kiedy organ odwoławczy nie ma podstaw do zmiany oceny prawidłowo ustalonych okoliczności dotyczących podatkowoprawnego stanu faktycznego, jest on wręcz zobligowany do podjęcia decyzji merytorycznej, o której stanowi art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ o.p. Brak jest w takim przypadku podstaw do stwierdzenia wadliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania przed organami podatkowymi w zakresie czy to określenia, czy też ustalenia zobowiązania podatkowego, a za wystarczające należy uznać wydanie decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy (wyroki: z 14 marca 2017 r., I FSK 1333/15 i z 8 marca 2017 r., II FSK 64/17).

[12] Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.

[13] Dz.U. z 2014 r. poz. 101.

3.2.18. Wznowienie postępowania. W kwestii przesłanek wznowienia postępowania, NSA uznał, że jeśli organ podatkowy, orzekający w postępowaniu zwykłym posiadał możliwość przeprowadzenia określonego dowodu z opinii biegłego określonej specjalności, lecz zrezygnował z tego, to nie można ujawnionych po wydaniu decyzji ostatecznej wniosków z opinii innego biegłego, która została wydana w innym postępowaniu (nawet dotyczącym tego samego zdarzenia), kwalifikować jako przesłanki wznowieniowej, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 5 o.p., tj. jako ujawnienia nowych okoliczności faktycznych, istniejących w dniu wydania decyzji nieznanych organowi, który wydał decyzję (wyrok z 13 czerwca 2017 r., II FSK 1276/15). Także zmiana oceny materiału dowodowego nie może stanowić podstawy wznowienia postępowania i realizować celów regulacji zawartych w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. Podważanie ocen przyjętych wcześniej na rzecz sformułowania ocen odmiennych przyjętych po wznowieniu postępowania stanowi nadużycie prawa procesowego. Nie może stanowić podstawy wznowienia postępowania odmienna wykładnia przepisów prawnych. W świetle art. 240 § 1 pkt 5 o.p. nie jest ona ani nową okolicznością faktyczną, ani nowym dowodem uzasadniającym wznowienie postępowania podatkowego, nawet gdy jest rezultatem interpretacji innych organów administracji publicznej.

3.2.19. Kara porządkowa. W kwestii wysokości nałożonej kary porządkowej NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym organ podatkowy wymierzając karę porządkową z art. 262 § 1 o.p. także w odniesieniu do jej wysokości ma obowiązek przedstawienia przesłanek uzasadniających jej wysokość wiążąc ją z rodzajem przewinień, których dopuściła się strona. Nie wystarczy samo powołanie i zacytowanie przepisu przez organy podatkowe w razie spełnienia przesłanek zastosowania kary porządkowej z art. 262 § 1 pkt 2 o.p. Organ podatkowy dysponuje swobodą w określeniu jej wysokości, jednakże okoliczności uzasadniające wysokość nałożonej kary porządkowej powinny zostać podane w pisemnym uzasadnieniu postanowienia. Obowiązek uzasadnienia wymiaru kary porządkowej wypływa z zasady zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1 o.p.) czy też informacji (art. 124 o.p.). Ukarana strona musi mieć zagwarantowaną możliwość poznania całokształtu okoliczności prawnych i faktycznych, jakimi kierował się organ podatkowy, wydając postanowienie o jej ukaraniu. W innym bowiem przypadku możliwość kwestionowania wysokości nałożonej kary pieniężnej byłaby jedynie iluzoryczna, a działanie organu sprowadzałoby się do niekontrolowanej dowolności. Dodatkowo NSA podkreślił, że sąd administracyjny oceniając zgodność z prawem postanowienia nakładającego karę porządkową zobowiązany jest do kontroli tego uzasadnienia w kontekście przesłanek uzasadniających wysokość wymierzonej kary porządkowej w tym zakresie, przy braku takiego uzasadnienia nie może wyręczać organów podatkowych (wyrok z 16 marca 2017 r., I FSK 1734/15).

3.3. Podatek od towarów i usług

3.3.1. Status podatnika. W wyroku z 14 czerwca 2017 r., I FSK 2032/15, NSA wskazał, iż podejmowanie aktywności gospodarczej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u., za pośrednictwem pełnomocnika nie zwalnia mocodawcy, w którego imieniu i na rzecz działa pełnomocnik, od przymiotu bycia podatnikiem podatku od towarów i usług w rozumieniu tych przepisów. W zakresie statusu podatnika na gruncie podatku od towarów i usług NSA w wyroku z 20 września 2017 r., I FSK 460/17, wskazał także, iż na podstawie przepisu art. 17 ust. 1 pkt 5, ust. 2 oraz ust. 5 pkt 1 u.p.t.u., w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 kwietnia 2011 r. do 31 marca 2013 r., odpłatna dostawa towarów, dokonana na terytorium kraju,

pomiędzy podmiotami, które nie posiadają siedziby lub stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju, pomimo, że nie podlega tzw. mechanizmowi odwróconego poboru podatku, jest czynnością opodatkowaną podatkiem od towarów i usług. W zakresie tej dostawy podatnikiem zobowiązanym do rozliczenia podatku należnego na zasadach ogólnych jest dostawca towarów. Z kolei w wyroku z 27 czerwca 2017 r., I FSK 1459/15 NSA podniósł, że nie jest wystawcą faktury zobowiązanym do zapłaty podatku na podstawie art. 108 ust. 1 u.p.t.u. podmiot, którego danymi bezprawnie posłużono się w treści faktury, a zatem podmiot, pod który bezprawnie „podszył się" inny podmiot. Dotyczy to również sytuacji, gdy bezprawnie wykorzystano dane podmiotu będącego podatnikiem podatku od towarów i usług.

3.3.2. Dostawa ciągła. Pod pojęciem dostawy świadczonej w sposób ciągły, o której mowa w art. 19a ust. 4 w zw. z ust. 3 u.p.t.u. należy rozumieć dostawę, która realizowana jest w sposób ciągły, w drodze świadczeń częściowych, dla której ustalane są następujące po sobie terminy płatności lub rozliczeń (wyrok z 11 kwietnia 2017 r., I FSK 1104/15). W przypadku gdy usługa jest przyjmowana częściowo, tzn. umowa przewiduje częściowe odbiory poszczególnych etapów usług i cykliczne za nie zapłaty, za moment wykonania części usługi w rozumieniu art. 19a ust. 2 u.p.t.u. należy uznać moment, w którym wykonawca faktycznie wykonał część określonej umową usługi (doszło do faktycznego zakończenia części prac) i zgłosił ją nabywcy do odbioru. Jeżeli natomiast, istotnym elementem wykonania określonej części umowy jest prawidłowość funkcjonowania danego etapu usługi, uznaje się ją – w rozumieniu art. 19a ust. 2 u.p.t.u. – za wykonaną w tej części, gdy wykonawca zgłosi ten etap wykonania usługi do odbioru uznając, że spełnia ona wymóg prawidłowości funkcjonowania (wyrok z 11 października 2017 r., I FSK 2091/15). Ponadto, w przypadku usług polegających na udzieleniu licencji na czas nieograniczony i czas ograniczony istotą zawieranych umów jest przeniesienie praw autorskich dla usługi licencji. Czynność ta ma charakter jednorazowy (a nie ciągły jak przyjął organ interpretacyjny) – a co za tym idzie, ponieważ zapłata następuje jednorazowo po udzieleniu licencji i przygotowaniu aplikacji do użytkowania przez klienta, obowiązek podatkowy powinien powstać w chwili wykonania usługi, tak jak przewiduje to art. 19a ust. 1 u.p.t.u. (wyrok z 5 września 2017 r., I FSK 2319/15).

3.3.3. VAT w budownictwie. Usługę budowlaną lub budowlano-montażową należy uznać za wykonaną w rozumieniu art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a/ u.p.t.u. z momentem faktycznego zakończenia zrealizowanych zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej robót budowlanych lub ich części (w przypadku usługi odbieranej częściowo), zgłoszonego przez wykonawcę ich odbiorcy, który to moment należy odróżnić od sporządzenia i podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, mającego na celu udokumentowanie i potwierdzenie momentu faktycznego zakończenia prac lub ich części (wyrok z 6 lipca 2017 r., I FSK 2148/15).

O warunkującym zastosowanie zwolnienia podatkowego przeznaczeniu terenów, dla których sporządzono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decydują zapisy tegoż planu. Zdaniem NSA uprawniony jest więc wniosek, że to przeznaczenie podstawowe danego gruntu zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ma znaczenie decydujące dla określenia przeznaczenia tego gruntu. Dodatkowe funkcje przypisane do gruntu poprzez określenie jego przeznaczenia uznanego za dopuszczalne, służą zatem uzupełnieniu zasadniczego sposobu zagospodarowania danego terenu, ale go nie zmieniają (wyrok z 6 lipca 2017 r., I FSK 1883/15).

Przedmiotem art. 43 ust. 1 pkt 10a u.p.t.u. objęte są jedynie takie budynki, budowle lub ich części, które po wybudowaniu lub ulepszeniu nadają się do „oddania do użytkowania",

co wyklucza z ich zakresu przedmiotowego obiekty, które mają jedynie wylane ławy oraz ściany fundamentowe żelbetowe z częściowo wykonanymi podejściami przyłączy mediów (wyrok z 18 maja 2017 r., I FSK 1691/15).

3.3.4. Zwolnienie z VAT dostawy towarów. W wyroku z 30 listopada 2017 r., I FSK 307/16 NSA wskazał, że z uwagi na zachodzące istotne odmienności brzmienia w różnych wersjach językowych art. 136 lit. a/ dyrektywy 2006/112, przepis art. 43 ust. 1 pkt 2 u.p.t.u. należy interpretować z uwzględnieniem celu tej regulacji. Oznacza to, że zwolnieniem przewidzianym w powyższych przepisach objęte jest zbycie towarów, które wcześniej zostały nabyte, importowane lub wytworzone z przeznaczeniem na cele działalności zwolnionej od podatku, bez prawa do odliczenia, niezależnie od tego, czy do faktycznego wykorzystywania tych towarów doszło.

3.3.5. Opodatkowanie usług finansowych. W kwestii interpretacji pojęcia usług finansowych NSA wskazał, że zamieszczone w art. 43 ust. 1 pkt 41 u.p.t.u. sformułowanie „usługi, których przedmiotem są instrumenty finansowe" obejmuje czynności związane z emisją i obrotem instrumentami finansowymi, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[14] oraz pośrednictwo w tych transakcjach, w następstwie których dochodzi do powstania, zmiany lub wygaśnięcia praw i obowiązków ich stron, co oznacza, że w hipotezie tego przepisu nie mieszczą się usługi samego przyjmowania, gromadzenia i udostępniania informacji uprawnionym podmiotom o transakcjach dotyczących instrumentów finansowych, stanowiące przedmiot działania repozytorium transakcji (wyrok z 22 marca 2017 r., I FSK 1708/15). Z kolei w przypadku transakcji na instrumentach pochodnych, zawieranych poza obrotem zorganizowanym, gdy z charakteru umów zawieranych z klientami wynika, że w pewnych okolicznościach zysk klienta jest dla spółki stratą, odnosząc się do możliwości uznania za podstawę opodatkowania łącznego wyniku na transakcjach zrealizowanych w danym okresie rozliczeniowym, NSA w wyroku z 4 października 2017 r., I FSK 2094/15, zwrócił uwagę, że w takiej sytuacji spółka nie otrzymuje wynagrodzenia przewidzianego dla prowadzącego przedsiębiorstwo maklerskie, o którym jest mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 u.p.t.u. Tym samym w stosunku do danej transakcji nie wystąpi podstawa opodatkowania. Przepisy ustawy nie przewidują jednak, aby tego typu transakcja rodziła „ujemną podstawę opodatkowania", o którą spółka mogłaby zredukować podstawę opodatkowania transakcji na tym samym instrumencie pochodnym, do czego sprowadza się zaproponowany przez spółkę sposób rozliczania transakcji. Ponadto każda z transakcji na instrumentach pochodnych stanowi odrębne zdarzenie gospodarcze, dla którego można wyliczyć wynagrodzenie.

W wyroku z 28 września 2017 r., I FSK 2053/15 NSA wskazał, że w razie rozwiązania umowy leasingu finansowego na skutek okoliczności, za które korzystający ponosi odpowiedzialność, w konsekwencji czego korzystający jest zobowiązany do natychmiastowego zapłacenia finansującemu wszystkich przewidzianych w umowie, a niezapłaconych rat, pomniejszonych o korzyści, jakie finansujący uzyskał wskutek ich zapłaty przed umówionym terminem i rozwiązania umowy leasingu, finansującemu – na podstawie art. 106j ust. 1 pkt 2 oraz art. 106j ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. – przysługuje prawo do korekty faktury dokumentującej tę umowę, jeżeli prowadzi to do obniżenia podstawy opodatkowania z tytułu obniżenia ceny lub z tytułu zwrotu towaru (por. art. 29a ust. 10 pkt 1 i art. 29a ust. 10 pkt 2 u.p.t.u.). Obniżona w takim przypadku podstawa opodatkowania, w rozumieniu art. 29a ust. 1 u.p.t.u.,

[14] Dz.U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.

obejmuje świadczenie rzeczywiście należne finansującemu, po uwzględnieniu następstw ww. okoliczności, czyli zasadniczo (bez uwzględnienia świadczeń z tytułu ubezpieczenia, zaliczanych do podstawy opodatkowania) sumę rat leasingowych należnych na dzień rozwiązania umowy oraz rat leasingowych wymagalnych na ten dzień, których termin płatności przypada po tymże dniu, pomniejszonych o stosowną część odsetkową oraz wartość ewentualnie zwróconego finansującemu przedmiotu leasingu.

3.3.6. Prawo do odliczenia. Wśród licznych orzeczeń dotyczących prawa do odliczenia podatku naliczonego wskazać należy na wyrok z 6 lipca 2017 r., I FSK 2191/15, w którym uznano, że nie można utożsamiać poniesienia wydatku na nabycie towarów i usług „w celu zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów" w rozumieniu art. 22 ust. 1 u.p.d.o.p. z wykorzystywaniem tych towarów i usług „do wykonywania czynności opodatkowanych" w ujęciu art. 86 ust. 1 u.p.t.u. Wykorzystywanie nabytych towarów i usług „do wykonywania czynności opodatkowanych" w rozumieniu art. 86 ust. 1 u.p.t.u. wymaga co do zasady istnienia bezpośredniego i ścisłego związku pomiędzy nabytymi towarami lub usługami, a czynnościami opodatkowanymi podatnika, a co najmniej wykazania – przy pośrednim charakterze takiego związku – że wydatki na ich nabycie stanowiły elementy cenotwórcze dla opodatkowanych produktów (usług) podatnika.

Zagadnienie dotyczące prawa do odliczenia wydatków poniesionych na nabycie usług noclegowych i gastronomicznych również stanowiło przedmiot licznego orzecznictwa NSA w zakresie prawa do odliczenia. W wyroku z 25 kwietnia 2017 r., I FSK 1637/15, zwrócono uwagę, iż implementujący art. 176 dyrektywy 2006/112 art. 88 ust. 1 pkt 4 u.p.t.u., stanowiący zakaz odliczania podatku naliczonego od wydatków poniesionych na nabycie usług noclegowych i gastronomicznych (z wyjątkiem nabycia gotowych posiłków przeznaczonych dla pasażerów przez podatników świadczących usługi przewozu osób), nie ma zastosowania w przypadku nabycia tych usług na cele „ściśle związane z działalnością gospodarczą" podatnika. Uchylenie z dniem 1 grudnia 2008 r. regulacji zawartej w art. 88 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.t.u. dającej podstawę do odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia usług noclegowych i gastronomicznych, w przypadku gdy usługi te zostały nabyte przez podatników świadczących usługi turystyki, jeżeli w skład usługi turystyki, opodatkowanej na zasadach innych niż określone w art. 119, wchodzą usługi noclegowe lub gastronomiczne albo jedne i drugie, stanowi naruszenie wynikającej z art. 176 dyrektywy 2006/112 klauzuli *standstill* (stałości), poprzez rozszerzenie stosowania ograniczeń w zakresie prawa odliczenia podatku w stosunku do sytuacji istniejącej przed dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.).

3.3.7. Ulga na złe długi. Zwolnienie z długu, o którym mowa w art. 508 k.c. – będąc nieefektywną formą wygaśnięcia wierzytelności, w następstwie której dłużnik nie ponosi ekonomicznego ciężaru jej wygaśnięcia, a wierzyciel nie uzyskuje ekonomicznego zadośćuczynienia swojemu świadczeniu opodatkowanemu VAT – nie stanowi uregulowania należności w rozumieniu art. 89b ust. 4 u.p.t.u. Zwolnienie z długu, o którym mowa w art. 508 k.c., nie zwalnia podatnika – wierzyciela od obowiązku rozliczenia podatku z tytułu transakcji na rzecz dłużnika, który został zwolniony od uregulowania należności, a podatnik-dłużnik w takim przypadku – skoro w wyniku tego zwolnienia nie ponosi ciężaru ekonomicznego tej transakcji (również podatku) – nie ma prawa do odliczenia, na podstawie art. 86 ust. 1 u.p.t.u., VAT z faktury (umowy) dokumentującej otrzymane od wierzyciela świadczenie (wyrok z 25 kwietnia 2017 r., I FSK 108/17) Także ustalenie w toku postępowania upadłościowego obciążeń publicznoprawnych, takich jak sankcja przewidziana w art. 89b ust. 6

u.p.t.u., jest niedopuszczalne, gdyż stanowiłoby istotną ingerencję w tok tego postępowania, m.in. poprzez zmianę stanu zobowiązań, których wierzycielem jest Skarb Państwa. Dokonana przez syndyka w czasie trwania postępowania upadłościowego korekta podatku naliczonego w trybie art. 89b ust. 1 u.p.t.u. jest prawnie bezskuteczna (wyrok z 4 lipca 2017 r., I FSK 1566/15).

3.3.8. Zastosowanie stawki 0%. W wyroku z 27 czerwca 2017 r., I FSK 2195/15, NSA wskazał, iż otrzymanie przez dostawcę towarów przeznaczonych do wywozu poza terytorium Unii Europejskiej komunikatu elektronicznego IE-599, stanowiącego urzędową formę potwierdzenia wywozu tych towarów poza obszar Unii Europejskiej, w ramach dokonanego przez niego, jako eksportera, zgłoszenia do wywozu, uprawnia go – na podstawie art. 41 ust. 4 u.p.t.u. do opodatkowania tej dostawy stawką 0%, chyba że zostanie wykazane, że wiedział on lub powinien wiedzieć, że dokument ten nie odzwierciedla rzeczywistości. Z kolei w wyroku z 5 września 2017 r., I FSK 348/16, podniesiono, że zawarte w art. 42 ust. 3 pkt 1 u.p.t.u. sformułowanie „dokumenty przewozowe otrzymane do przewoźnika (spedytora)", w sytuacji, gdy wywóz towarów w ramach WDT organizuje nabywca w systemie Ex Works, obejmuje również sytuacje, w których dokumenty przewozowe otrzymane od przewoźnika (spedytora) nabywca towarów przekazuje dostawcy. Natomiast w wyroku z 29 czerwca 2017 r., I FSK 2030/15 NSA stwierdził, że otrzymanie przez sprzedawcę dokumentu TAX FREE z urzędowym potwierdzeniem urzędu celnego prawidłowości – pod względem formalnym i materialnym – wywozu sprzedanego towaru poza terytorium Unii Europejskiej, jest dla niego gwarancją legalności żądania zwrotu podatku VAT oraz zastosowania, na podstawie art. 129 ust. 1 u.p.t.u., stawki 0% do dostawy towaru, od których dokonano zwrotu podatku podróżnemu. Możliwość zastosowania, na podstawie art. 129 ust. 1 u.p.t.u., stawki 0% przez sprzedawcę do dostawy towarów, od których dokonano zwrotu podatku podróżnemu w systemie TAX FREE, nie jest uzależniona od weryfikacji przez niego przeznaczenia sprzedawanych podróżnemu towarów, do czego nie jest on – w świetle art. 127 u.p.t.u. – obowiązany, ani na podstawie jakichkolwiek przepisów uprawniony.

3.3.9. Opłaty reprograficzne. Odnotowania wymaga wyrok z 26 czerwca 2017 r., I FSK 1718/13 (podjęty w składzie 7 sędziów NSA), zgodnie z którym w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 8 ust. 1 i ust. 2a oraz art. 30 ust. 3 u.p.t.u. opłaty pobierane przez organizacje zbiorowego zarządzania w rozumieniu art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[15], od producentów i importerów magnetofonów, magnetowidów i innych podobnych urządzeń oraz czystych nośników nie stanowią wynagrodzenia za świadczone usługi i tym samym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.4.1. Źródła przychodu. W wyroku z 10 stycznia 2017 r., II FSK 3607/14, NSA analizował, czy przychody podatnika (poniesione wydatki) z tytułu dokonywanego przez niego obrotu instrumentami finansowymi (terminowe transakcje walutowe, opcje walutowe i operacje CIRS) można uznać za uzyskane (w przypadku kosztów – poniesione) „w wykonywaniu działalności gospodarczej" osoby, która prowadzi działalność gospodarczą w zakresie pośrednictwa i sprzedaży płodów rolnych oraz w zakresie działalności hotelowo-usługowej. W ocenie NSA

[15] Dz.U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83 ze zm.

użyte w przepisie art. 30b ust. 4 u.p.d.o.f. sformułowanie „odpłatne zbycie papierów wartościowych i pochodnych instrumentów finansowych oraz realizacja praw z nich wynikających następuje w wykonywaniu działalności gospodarczej" oznacza, że wykonywanie działalności polega właśnie na odpłatnym zbywaniu i realizowaniu praw z papierów wartościowych i pochodnych instrumentów finansowych w sposób zorganizowany, ciągły oraz zarobkowy. Zdaniem NSA odpłatne zbycie pochodnych instrumentów finansowych (realizacja praw z nich wynikających) „w wykonaniu działalności gospodarczej" (art. 30b ust. 4 u.p.d.o.f.), to czynności prawne, które winny stanowić realizację przedmiotu działalności gospodarczej, stanowiąc zarazem niezależną od innych działań gospodarczych formę aktywności podatnika. Kryteriów tych zaś nie spełniają te czynności, których zasadniczym, a nawet wyłącznym celem jest jedynie poprawa efektywności innych operacji gospodarczych, dokonywanych w ramach przedmiotu przedsiębiorstwa podatnika. W rozpatrywanej sprawie transakcje finansowe z bankami podatnik zawarł w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym w związku z prowadzoną na terenie Niemiec działalnością w zakresie pośrednictwa zakupu i sprzedaży płodów rolnych. Wyzbycie się instrumentów finansowych w związku z sytuacją na ogólnym rynku finansowym oraz czynności związane z obsługą tych instrumentów uznano za czynności poboczne (incydentalne), co najwyżej związane z jego działalnością gospodarczą.

W wyroku z 11 stycznia 2017 r., II FSK 3660/14, w art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. wskazano, że ustawodawca celowo posłużył się sformułowaniami o charakterze generalnym. Klauzule generalne niejako z definicji wykluczają możliwość uściślenia użytych pojęć w drodze zabiegów interpretacyjnych, uzależniając zastosowanie przepisów w danym przypadku od konkretnych okoliczności, które umożliwiają *ad casum* kwalifikację prawną. Proces wykładni art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f., z uwagi na posłużenie się w nim klauzulami generalnymi, nie mógł w istocie doprowadzić do rozstrzygnięcia na poziomie generalnym problemu, czy działalności polegająca na udzielaniu pożyczek za pomocą internetowych portali pośredniczących między stronami takiej umowy ma charakter pozarolniczej działalności gospodarczej. Ocena taka jest możliwa jedynie na tle okoliczności konkretnego przypadku i może być dokonana wyłącznie *ad casum*, na podstawie ustaleń faktycznych danej sprawy.

Nieodpłatne przejęcie przez spółkę jawną długów jej wspólnika (wobec osób trzecich) prowadzi do uzyskania przez wspólnika przychodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, albowiem z momentem przejęcia długu po stronie wspólnika dochodzi do przysporzenia, mającego konkretny wymiar finansowy, polegający na zmniejszeniu stanu jego pasywów. Zwalniany z długu wspólnik uzyskuje nieodpłatne świadczenie i stanowi ono przychód wspólnika podlegający opodatkowaniu na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.d.o.f. Z kolei na gruncie ustawy o podatku od spadków i darowizn czynność nieodpłatnego przejęcia długu jest podatkowo obojętna albowiem nie została wymieniona w ustawowym katalogu czynności podlegających opodatkowaniu tym podatkiem (wyrok z 18 stycznia 2017 r., II FSK 4061/14).

Wyrok z 7 lutego 2017 r., II FSK 4025/14, dotyczył kontrowersji związanych z dokonaniem przez podatnika (będącego osobą fizyczną) – w ramach obowiązku samoobliczenia podatku – prawidłowej kwalifikacji przychodów uzyskiwanych przez niego ze sprzedaży samochodów osobowych (w analizowanym roku podatkowym jednego samochodu) do jednego ze źródeł przychodów podatkowych, tj. wymienionego odpowiednio w art. 10 ust. 1 pkt 8 albo w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. W wyroku tym NSA wyraził pogląd, że przytoczona w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku argumentacja nie pozwala na przyjęcie twierdzenia,

że przychody uzyskane przez skarżącą na przestrzeni 7 lat ze sprzedaży 3 samochodów (w tym jednego w 2007 r.) należy zakwalifikować do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., a nie (jak ocenia to podatniczka) do przychodów z odpłatnego zbycia składników majątkowych, dokonywanego w warunkach wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. d/ u.p.d.o.f. NSA podkreślił, że rzeczywistą formę prawną działalności gospodarczej podatnika („zorganizowanie prawne") można ustalić dopiero po stwierdzeniu, że prowadzi on samodzielnie działalność funkcjonalnie i organizacyjnie przygotowaną do realizacji celu zarobkowego oraz, że ma charakter ciągły.

W wyroku z 14 lutego 2017 r., II FSK 78/15, NSA stwierdził, że w świetle art. 5a pkt 12 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. przy sprzedaży przez emitenta papierów wartościowych z dyskontem nie jest możliwe odrębne przeliczanie kosztów uzyskania przychodów oraz przychodu podatkowego po ich wykupie (odkupie). Zawsze przychodem z kapitałów pieniężnych jest dyskonto. Wykup lub odkup papierów wartościowych sprzedawanych z dyskontem nie ma wpływu na sposób przeliczania jego wysokości z waluty obcej na waluty krajową, dlatego zastosowanie znajdzie art. 11a u.p.d.o.f.

W wyroku z 16 lutego 2017 r., II FSK 565/15 NSA wskazał, że działalność, którą można zakwalifikować pod pojęcia użyte w art. 2 ust. 3 u.p.d.o.f. oraz która przekracza wielkość określoną w załączniku do ustawy, stanowi dział specjalny produkcji rolnej. Nie ma w tym względzie żadnego znaczenia okres przetrzymywania zakupionych zwierząt, skoro sam fakt zaliczenia do wyodrębnionej przedmiotowo w art. 2 ust. 3 u.p.d.o.f. kategorii działalności przesądza, przy uwzględnieniu jej rozmiarów, o zakwalifikowaniu jej do działów specjalnych produkcji rolnej. Użyte w ustawie sformułowanie „drób" jest na tyle ogólne, że swym zakresem obejmowało również hodowane przez skarżącego zwierzęta, niezależnie od stadium ich rozwoju biologicznego, zaś określenia „nieśny" bądź „rzeźny" odnosić należy do potencjalnego, a nie faktycznego wykorzystania drobiu w prowadzonej działalności.

Konwersja wierzytelności wspólnika spółki kapitałowej wobec tej spółki na jej udziały/ akcje, prowadząca do powstania przychodu z kapitałów pieniężnych na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f., może także przybrać formę spełnienia innego świadczenia w miejsce przyrzeczonego (*datio in solutum*) – wyrok z 13 kwietnia 2017 r., II FSK 2301/15.

W pisemnych motywach rozstrzygnięcia z 13 kwietnia 2017 r., II FSK 715/15, NSA stwierdził, że wykonanie zapisu testamentowego ze środków uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości, nabytej w drodze spadku, pomniejsza przychód z odpłatnego zbycia tej nieruchomości o kwotę wykonanego zapisu (art. 11 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.p.d.o.f.). Skład orzekający zauważył, że w przeciwnej sytuacji podatnik płaciłby podatek dochodowy także od tych sum, które jego majątku nie powiększyły, tymczasem na mocy art. 9 ust. 1 i ust. 2 u.p.d.o.f. przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych są dochody, stanowiące nadwyżkę sumy przychodów z danego źródła nad kosztami ich uzyskania. Z kolei przychodami (art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f.) są – między innymi – otrzymane przez podatnika pieniądze, pod warunkiem jednak, że przyrost majątkowy ma charakter definitywny.

W wyroku z 28 lipca 2017 r., II FSK 1432/16, NSA uznał, że zniesienie współwłasności nieruchomości, w wyniku którego współwłaściciel (spadkobierca) w zamian za udział we współwłasności nieruchomości otrzymuje spłatę, będącą jego równowartością, nie uzyskuje przychodu w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.p.d.o.f. nawet wówczas, gdyby inne przesłanki opodatkowania dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości zostały spełnione.

W wyroku z 10 sierpnia 2017 r., II FSK 1982/15, NSA wskazał, że użyte w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. określenie o treści „pochodzącym z przychodów uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania" oznacza, że chodzi tu o przychody wolne od opodatkowania lub uprzednio opodatkowane nie tylko podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ale i podatkiem od spadków i darowizn.

3.4.2. Koszty uzyskania przychodu. Rozstrzygając wątpliwość, czy poniesienie przez skarżącego prowadzącego działalność gospodarczą wydatku na rzecz współmałżonki po zawarciu umowy ustanawiającej ustrój małżeńskiej rozdzielności majątkowej w celu nabycia jej udziału w nieruchomości wykorzystywanej w tej działalności gospodarczej stanowi koszt uzyskania przychodów skarżącego w przypadku zbycia tej nieruchomości w ramach działalności gospodarczej NSA stwierdził, że zniesienie współwłasności nie stanowi nabycia rzeczy (nieruchomości) tylko wtedy, jeżeli mieści się w ramach udziału jaki przypadał byłym współwłaścicielom w rzeczy wspólnej i odbył się bez spłat i dopłat. Wówczas datą nabycia nieruchomości jest data nabycia udziału w nieruchomości, a nie data zniesienia współwłasności. Natomiast gdy w wyniku zniesienia współwłasności udział danej osoby ulega powiększeniu (nawet bez spłat i dopłat) to traktowany jest w kategorii nabycia, ponieważ w ten sposób ulega powiększeniu zarówno zakres dotychczasowego władztwa tej osoby nad tą rzeczą (nieruchomości), jak i stan jej majątku osobistego. Trudno przyjąć, że nie może być uwzględniona w ramach kosztów uzyskania przychodów przy zbyciu nieruchomości spłata dokonywana przez skarżącego na rzecz żony w wyniku zniesienia współwłasności tejże nieruchomości z tej właśnie przyczyny, że odpisy amortyzacyjne powinny być jakoby zaliczane od całej wartości początkowej tego składnika majątku, co miałoby skutkować zaliczeniem do kosztów uzyskania przychodów dwukrotnie tych samych wydatków (wyrok z 20 stycznia 2017 r., II FSK 3719/14).

Przepis art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f. normujący kwestie związane z zaliczeniem wydatków na nabycie udziałów stanowi, że nie uważa się za koszty uzyskania przychodu wydatków na objęcie lub nabycie udziałów albo wkładów w spółdzielni, udziałów (akcji) w spółce mającej osobowość prawną oraz innych papierów wartościowych, a także wydatków na nabycie tytułów uczestnictwa lub jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych; wydatki takie są jednak kosztem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia tych udziałów (akcji), wkładów oraz innych papierów wartościowych, w tym z tytułu wykupu przez emitenta papierów wartościowych, a także z odkupienia tytułów uczestnictwa lub jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych, albo umorzenia jednostek uczestnictwa, tytułów uczestnictwa oraz certyfikatów inwestycyjnych w funduszach kapitałowych, z zastrzeżeniem ust. 3e. Z treści powołanej normy prawnej wynika, że wydatki poniesione na akcje w spółce akcyjnej (S.A.) stanowią koszty uzyskania przychodu przy ustalaniu dochodu z odpłatnego zbycia udziałów w Spółce (zagranicznej) otrzymanych w wyniku wymiany udziałów. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „wydatki na objęcie lub nabycie papierów wartościowych". Nie wymienił również, chociażby przykładowo, wydatków mogących być zaliczonymi do tej kategorii kosztów (wyrok z 1 lutego 2017 r., II FSK 4103/14).

3.4.3. Ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych. W wyroku z 20 stycznia 2017 r., II FSK 3637/14, uznano że zwolnienie przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.f (zwolnienie od podatku dochodowego przychodów uzyskanych z tytułu sprzedaży całości lub części nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego) nie obejmuje swym zakresem przychodu z tytułu odpłatnego zbycia prawa wieczystego użytkowania gruntów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. c/ u.p.d.o.f.

Zadośćuczynienie, podobnie jak odszkodowanie, nie korzysta ze zwolnienia podatkowego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. g/ u.p.d.o.f., jeżeli wynika ono z umowy lub ugody innej niż ugoda sądowa (wyrok z 21 lutego 2017 r., II FSK 50/15).

Odnosząc się do kwestii, czy użyty w art. 21 ust. 1 pkt 3b u.p.d.o.f. termin „ugoda sądowa" obejmuje swym znaczeniem także ugodę zawartą przed notariuszem w czasie, gdy przed sądem toczy się spór dotyczący ustaleń objętych tą ugodą NSA uznał, że zwolnienie to nie dotyczy odszkodowania i zadośćuczynienia otrzymanego na mocy ugody zawartej w formie aktu notarialnego. Notariusz nie jest organem sądowym, a co najwyżej *quasi* – sądowym. Ugoda zawarta w formie aktu notarialnego nie jest zatem ugodą sądową, a jedynie czynnością notarialną dokonaną w ramach przysługujących uprawnień przez osobę zaufania publicznego. Przeciwko uznaniu ugody zawartej przed notariuszem za ugodę sądową w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 3b u.p.d.o.f. przemawia także wykładnia systemowa zewnętrzna. W przypadku innych ugód, które również mogą prowadzić do zakończenia postępowania sądowego, ustawodawca przewidział możliwość zrównania ich z ugodą zawartą przed sądem, ale pod pewnymi warunkami (wyrok z 9 czerwca 2017 r., II FSK 1302/15).

Z wykładni art. 21 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.f. wynika, że dla utraty rolnego lub leśnego charakteru przez grunty w związku z ich sprzedażą nie ma znaczenia to, czy stanowią one gospodarstwo rolne lub czy wejdą w skład gospodarstwa rolnego nabywcy, jak również to, czy od umowy sprzedaży nabywca zapłacił podatek od czynności cywilnoprawnych. Ma natomiast istotne znaczenie to, czy jakiekolwiek czynności zbywcy lub nabywcy znane zbywcy w dniu dokonania sprzedaży mogły wskazywać, że zbywane grunty w związku z tą sprzedaż utraciły charakter rolny lub leśny (wyrok z 28 lipca 2017 r., II FSK 1813/15).

3.4.4. Opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci. Przy ustalaniu, czy osoba samotnie wychowująca dziecko spełnia warunki do preferencyjnego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f., należy uwzględnić dochody tego dziecka uzyskane zarówno w kraju jak i poza jego granicami (i to bez względu na to, jaka metoda unikania podwójnego opodatkowania ma do nich zastosowanie). NSA wskazał, że skoro w art. 27 ust. 8 i 9 u.p.d.o.f. wskazano dochody uzyskane poza granicami kraju, to powinny one zostać uwzględnione, podobnie jak dochody uzyskane w kraju, do określenia tego limitu. Przekroczenie zaś limitu (w wysokości kwoty wolnej od podatku) wyklucza możliwość zastosowania preferencyjnego opodatkowania przewidzianego dla osób samotnie wychowujących dzieci (wyrok z 2 marca 2017 r., II FSK 269/15). Przesłanka woli opodatkowania osoby samotnie wychowującej dziecko, o której mowa w art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f. może być wyrażona w każdym miejscu zeznania podatkowego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 u.p.d.o.f. i przez każde zachowanie, które tę wolę wyraża w sposób dostatecznie jasny i zrozumiały (wyrok z 10 sierpnia 2017 r., II FSK 880/17).

3.4.5. Nabycie akcji na podstawie oferty publicznej. Oceniając, czy nabycie akcji przez podatnika odbyło się na podstawie oferty publicznej i czy akcje te były dopuszczone do obrotu papierów wartościowych NSA, wskazał, że przez ofertę publiczną rozumieć należy taką, która skierowana jest do ogółu ludzi, do nieograniczonego kręgu osób. Prawidłowości tej wykładni nie może podważyć argumentacja zawarta w skardze kasacyjnej, wskazująca na niejednoznaczne wyniki wykładni językowej przy interpretacji wyrażenia „oferta publiczna". Pojęcia publicznej oferty nie można utożsamiać ze zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[16] publicznym

[16] Dz.U. Nr 118, poz. 754.

obrotem papierami wartościowymi. Tym ostatnim jest proponowanie nabycia, nabywanie lub przenoszenie praw z emitowanych w serii papierów wartościowych przy wykorzystaniu środków masowego przekazu albo w inny sposób, jeżeli proponowanie nabycia skierowane jest więcej niż do 300 osób albo do nieoznaczonego adresata. Jednakże formułując w art. 52 pkt 1 lit. b/ u.p.d.o.f. warunki zwolnienia wskazano, w odniesieniu do papierów wartościowych, że mają one nie tylko być dopuszczone do publicznego obrotu, ale jednocześnie nabyte na podstawie oferty publicznej. Skoro zróżnicowano „dopuszczenie do publicznego obrotu" i „publiczną ofertę", to pojęcia te (zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej) muszą mieć odmienne znaczenie. Aby uznać ofertę za publiczną nie musi ona być zaakceptowana przez ogół, ale każdy z ogółu ma mieć potencjalną możliwość zawarcia umowy na proponowanych warunkach (wyrok z 6 czerwca 2017 r., II FSK 1376/15).

3.4.6. Kwalifikacja przedsięwzięcia jako konkursu. Przedsięwzięcia, w którym za zwycięzcę uznaje się każdego uczestnika, który osiągnie w danym przedziale czasu określoną wartość obrotów z tytułu sprzedaży towarów oferowanych przez organizatora nie można uznać za konkurs w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f. od dochodów (przychodów) pobiera się zryczałtowany podatek dochodowy z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premiową, z zastrzeżeniem art. 21 ust. 1 pkt 6, 6a i 68 – w wysokości 10% wygranej lub nagrody. Nagrody uzyskiwane przez uczestników opisanego w stanie faktycznym uzasadnienia przedsięwzięcia nie stanowiły nagród w konkursie, lecz były nagrodami związanymi z osiągnięciem określonego pułapu sprzedaży towarów skarżącej w zorganizowanej przez spółkę akcji sprzedażowej, czyli będą stanowiły dla wszystkich element stymulacji do osiągnięcia założonego i znanego z góry wyniku sprzedaży. Innymi słowy będą one motywować nie do współzawodnictwa pomiędzy uczestnikami „konkursu", a do osiągnięcia założonego przez spółkę i znanego wszystkim sprzedawcom jednego rezultatu. Określona wielkość sprzedaży produktów oferowanych przez skarżącą już sama w sobie będzie gwarantowała uczestnikowi „wygraną" w konkursie. Bez jakiegokolwiek znaczenia zaś będzie jej porównanie do wielkości sprzedaży innych uczestników. Jest to zatem typowy system motywacyjny, w którym wszyscy uczestnicy po osiągnięciu określonego pułapu obrotów otrzymują gwarantowane świadczenia. Nagroda zaś będąca w istocie jedynie możliwością zakupu po obniżonej cenie oferowanych przez przedsiębiorcę produktów, przyznawana będzie jedynie za udział w „konkursie", a nie za wynik rywalizacji, współzawodnictwa z innymi uczestnikami (wyrok z 17 października 2017 r., II FSK 2540/15).

3.4.7. Podstawa prawna momentu powstania przychodu podatkowego. Postanowienia umowy sprzedaży udziałów nie mogą kształtować podatkowego stanu faktycznego, w tym również momentu powstania przychodu podatkowego, bez wyraźnie wskazanej podstawy prawnej. Tej nie można wywieźć z art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ w związku z art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. Jak wskazano w uzasadnieniu tego orzeczenia, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ u.p.d.o.f. za przychody z kapitałów pieniężnych uważa się należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, przychody z odpłatnego zbycia udziałów (akcji) w spółkach mających osobowość prawną. Przepis ten wskazuje, że za przychody o jakich mowa w art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy podatkowej uznać należy środki pieniężne przysługujące zbywcy udziałów (akcji) bez względu na to czy zostały otrzymane czy też będą otrzymane w przyszłości. Przepis ten nie wskazuje natomiast na wymagalność wierzytelności jako warunek zakwalifikowania ich do jako przychodu należnego ze zbycia udziałów (akcji) po stronie zbywcy. Należność w badanej sprawie stanowiła więc kwota środków pieniężnych,

czyli cena którą w umowie zobowiązał się zapłacić nabywca udziałów w spółce celem ich umorzenia.

Analizowany przepis ustawy podatkowej nie uzależnia również momentu powstania przychodu podatkowego od terminu zapłaty umówionej ceny za udziały (akcje) spółki mającej osobowość prawną oraz rozłożeniem zapłaty ceny ustalonej w umowie na raty. Zapłata każdej należności określanej w cenie może być ustalona z uwzględnieniem umówionego terminu bądź może takiego terminu nie zawierać. Treść umowy, w wyniku, której doszło do przeniesienia prawa do udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością może zatem wskazywać moment wymagalności zapłaty ceny lub elementu takiego może nie zawierać. Istnieją bowiem należności o określonych terminach wymagalności oraz należności, których termin zapłaty nie został w ogóle określony. W obrocie prawnym występują stany faktyczne, w których element wymagalności świadczenia w ogóle nie występuje. Dzieje się tak np. w przypadku dopłat wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zobowiązanych do tego umową spółki, które mogą nie być nigdy zwrócone, stanowiąc mimo tego należności spółki wobec wspólników.

Dlatego utożsamianie przychodów należnych z przychodami wymagalnym bez wyraźnej podstawy prawnej nie jest właściwe. Natomiast ustawodawca wypowiadając się w art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ o przychodzie należnym nie reguluje w ogóle kwestii terminu i sposobu zapłaty ceny za zbywane udziały (akcje). Kwestie wymagalności roszczeń oraz ich skutki znajdują się poza obszarem analizowanej regulacji, a więc nie mogą mieć one znaczenia dla momentu powstawania przychodu podatkowego. Bez znaczenia jest więc moment, w którym zbywca udziałów (akcji) może domagać się za nie zapłaty w związku z rozłożeniem zapłaty ceny na poszczególne określone w umowie w raty. Natomiast dla powstania przychodu podatkowego w świetle art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy podatkowej istotne jest by przychód ten przysługiwał zbywcy (wyrok z 14 listopada 2017 r., II FSK 2815/15).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.5.1. Koszty uzyskania przychodu – puste faktury. Liczna grupa orzeczeń dotyczyła zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków udokumentowanych tzw. „pustymi" fakturami, czyli fakturami, które nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu zdarzeń gospodarczych – bądź to z tego powodu, że wskazane w nich świadczenia nie zostały zrealizowane, bądź też zostały one zrealizowane, ale przez inne podmioty aniżeli wystawcy faktur. Z reguły kwestionowane wydatki dotyczą obrotu złomem lub paliwem oraz świadczenia usług o charakterze budowlanym lub remontowym. W swoim orzecznictwie NSA zwraca uwagę, że w celu zapewnienia określenia prawidłowej wysokości dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za rok podatkowy ustawodawca nałożył na podatników obowiązek prowadzenia ewidencji rachunkowej, zgodnie z odrębnymi przepisami – tj. w szczególności z uwzględnieniem zasad wyznaczonych przez ustawę o rachunkowości oraz przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie (art. 9 ust. 1 u.p.d.o.p.). Dowody księgowe powinny być zatem rzetelne, czyli zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, kompletne oraz wolne od błędów rachunkowych. Stąd też brak udokumentowania poniesienia wydatku, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., rzetelnym, kompletnym i wolnym od błędów dowodem księgowym uniemożliwia uznanie takiego wydatku za koszt uzyskania przychodów. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że do uznania wydatku za koszt uzyskania przychodów niezbędne jest nie tylko zaistnienie konkretnego zdarzenia

gospodarczego polegającego na zakupie towaru lub usługi u konkretnego sprzedawcy (wskazanego w fakturze), za konkretną cenę, ale i odpowiednie udokumentowanie tej operacji. Nie wystarczy wykazanie, że podatnik mógł gdziekolwiek nabyć towar lub usługę i wykorzystać je w działalności gospodarczej, aby wydatek ten móc zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów (wyroki: z 10 listopada 2017 r., II FSK 2894/15; z 20 października 2017 r., II FSK 2598/15; z 3 października 2017 r., II FSK 2310/15; z 6 lipca 2017 r., II FSK 1667/15 i II FSK 1170/17; z 28 czerwca 2017 r., II FSK 1545/15 i II FSK 1603/15; z 19 kwietnia 2017 r., II FSK 726/15 i II FSK 751/15; z 24 lutego 2017 r., II FSK 208/15 i II FSK 209/15).

3.5.2. Wierzytelności jako koszt uzyskania przychodu. W przypadku sprzedaży wierzytelności, która nie została wcześniej zarachowana jako przychód, wartość nominalna tej wierzytelności nie może być kosztem uzyskania przychodu. Zdaniem NSA, w granicach poniesionych kosztów – w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. – mieszczą się wyłącznie takie uszczuplenia aktywów, które uprzednio zostały opodatkowane albo zwolnione z opodatkowania. Do tej kategorii nie mogą być natomiast zaliczone hipotetyczne przysporzenia, w tym wierzytelności, których podatnik nie identyfikował jako podatkowego przychodu (wyroki: z 8 listopada 2017 r., II FSK 2626/15; z 21 marca 2017 r., II FSK 433/15). Natomiast w przypadku poniesienia straty wynikającej z odpłatnego zbycia wierzytelności, podatnik uprawniony jest do rozliczenia jej w kosztach podatkowych, jeżeli uprzednio zarachował tę wierzytelność do przychodów należnych. Możliwość tę zapewnia art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p., którego celem była realizacja jednej z podstawowych zasad konstrukcji podatku dochodowego od osób prawnych, jaką jest zapewnienie równowagi przychodów i kosztów ich uzyskania (wyrok z 19 lipca 2017 r., II FSK 1679/15). Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że podatnicy, którzy zbyli wierzytelność faktycznie nie uzyskaliby przychodu podatkowego, co stawiałoby ich w uprzywilejowanej pozycji względem tych podatników, którzy wyegzekwowali zapłatę wierzytelności i rozpoznali ją jako przychód podatkowy (wyrok z 14 czerwca 2017 r., II FSK 1416/15). Tym samym NSA kontynuował kierunek orzeczniczy z lat ubiegłych (zob. wyroki: z 21 listopada 2011 r., II FSK 1509/11; z 14 kwietnia 2015 r., II FSK 401/13; z 23 sierpnia 2016 r., II FSK 1476/15).

Zagadnienie zaliczania wierzytelności do kosztów uzyskania przychodów pojawiało się w orzecznictwie NSA również w kontekście ich nieściągalności. Wskazując na art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. a/ oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p., NSA wskazywał, że do kosztów uzyskania przychodów mogą być zaliczone wierzytelności, których nieściągalność została udokumentowana postanowieniem o nieściągalności, uznanym przez wierzyciela jako odpowiadającym stanowi faktycznemu, wydanym przez właściwy organ postępowania egzekucyjnego (wyroki: z 28 września 2017 r., II FSK 2624/15; z 19 lipca 2017 r., II FSK 1680/15).

3.5.3. Kary umowne. W szeregu orzeczeń NSA badał zasadność zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kar umownym poniesionych przez podatników. W sprawach tych organy, zasadniczo, przyjmowały stanowisko, zgodnie z którym nawet jeżeli zapłaty kary umownej jest ekonomicznie zasadna, wydatek taki nie jest ponoszony w celu zachowania lub zabezpieczenia źródeł przychodów, a co za tym idzie nie można uznać, go za koszt podatkowy w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.

Zdaniem NSA, istotne jest istnienie związku przyczynowego, który wyraża się we wpływie (bezpośrednim lub pośrednim) ponoszonego kosztu na powstanie lub zwiększenie osiąganego przychodu lub we wpływie na zachowanie albo zabezpieczenie jego źródła. W tym więc kontekście istotne jest, aby ocena zachowania podatnika, kwalifikującego określony koszt jako koszt podatkowy, dokonywana była również z perspektywy związku tego wy-

datku z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz wiedzy o związkach przyczynowych. Chodzi zatem o racjonalne rozstrzygnięcie w tym zakresie, czy dany wydatek (koszt) może obiektywnie przyczynić się do realizacji pożądanego celu (osiągnięcia przychodu lub zachowania albo zabezpieczenia jego źródła), co jednak oczywiście nie oznacza, że cel ten zostanie osiągnięty. Postuluje się przy tym interpretowanie prawa podatkowego w oparciu o tzw. wykładnię gospodarczą, tzn. taką która przewiduje, m.in. przyjęcie, że podatnik działa i powinien działać w sposób typowy dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, tj. przykładowo dążyć do osiągnięcia zysku a nie strat (zob. wyroki: z 20 kwietnia 2017 r., II FSK 703/15; z 7 września 2017 r., II FSK 2054/15; z 8 listopada 2017 r., II FSK 2625/15; z 28 listopada 2017 r., II FSK 3249/15). Natomiast w przypadku, gdy kary wynikają z nienależytego wykonania umowy bądź jej niewykonania i mają charakter odszkodowawczy, a uchybienia strony w wykonaniu umowy nie mają żadnej usprawiedliwionej podstawy, zdaniem NSA, rozpoznanie takiego wydatku jako kosztu uzyskania przychodu byłoby sprzeczne z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p (wyroki z 2 marca 2017 r., II FSK 281/15 i II FSK 282/15).

3.5.4. Wydatki na reprezentację. NSA zajmował się również oceną wydatków ponoszonych na reprezentację. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. są to koszty, jakie ponosi podatnik w celu wykreowania swojego pozytywnego wizerunku, uwypuklenie swojej zasobności, profesjonalizmu, wykreowanie pozytywnych relacji z kontrahentami. Wydatki te nie stanowią kosztów uzyskania przychodu. Z tego względu ocena wydatku pod kątem wypełnienia tak pojmowanych przesłanek reprezentacji wymaga szczegółowej oceny w kontekście całokształtu okoliczności sprawy. Wykluczenie natomiast danego wydatku z kosztów reprezentacji wymaga oceny, czy spełnia on kryterium celu, o jakim mowa w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., a zatem czy został poniesiony w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia ich źródła. Wypełnienie kryterium celu oznacza zaliczenie przez podatnika wydatku do kosztów uzyskania przychodów (wyrok z 31 stycznia 2017 r., II FSK 3994/14). Oznaczać to może, że koszty występu artystycznego, w zakresie w którym nie jest on skierowany do potencjalnych kontrahentów, nie będą mogły zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów (wyrok z 28 marca 2017 r., II FSK 536/15 i II FSK 568/15).

3.5.5. Umowy na opcje walutowe. W kwestii zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów strat wynikających z umów na opcje walutowe NSA uznał, że celem kontraktu opcyjnego jest, z punktu widzenia wystawcy opcji, uzyskanie wynagrodzenia w formie premii opcji. Z punktu widzenia natomiast nabywcy opcji zabezpieczenie się przed ryzykiem związanym z wahaniem kursów walut. Co do zasady nie budzi wątpliwości, że nie można uznać za koszty uzyskania przychodów strat wynikających – ogólnie rzecz ujmując – z kontraktów zawieranych w celach spekulacyjnych. Wynika to z samej zasady, że kosztami uzyskania przychodów są wyłącznie wydatki poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów (art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p). Uznanie danego wydatku za koszty uzyskania przychodu w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. powinno być uzależnione przede wszystkim od jego przeznaczenia (wyrok z 17 lutego 2017 r., II FSK 95/15).

3.5.6. Umowy cash-poolingu. NSA zajmował się również oceną skutków prawnopodatkowych umów cash-poolingu. Umowy tego typu pozwalają na efektywne zarządzanie środkami finansowymi i stosowane są przez podmioty należące do jednej grupy kapitałowej lub podmioty powiązane ekonomicznie w jakikolwiek inny sposób. Sprowadzają się one do koncentrowania środków pieniężnych z jednostkowych rachunków poszczególnych podmiotów na wspólnym rachunku grupy (rachunek główny lub jak w sprawie niniejszej rachunek rozliczeniowy) i zarządzaniu zgromadzoną w ten sposób kwotą, przy wykorzystaniu korzyści

skali. Pozwala to na kompensowanie przejściowych nadwyżek, wykazywanych przez jedne z podmiotów z przejściowymi niedoborami zaistniałymi u innych podmiotów. Dzięki temu dochodzi do minimalizowania kosztów kredytowania działalności podmiotów z grupy przez kredytowanie się przy wykorzystaniu środków własnych grupy. W ramach porozumienia cash-poolingu uczestnicy wskazują podmiot organizujący cash-pooling i zarządzający systemem, tzw. Pool Leadera (agenta), którym może być wyspecjalizowany bank, jak również jednostka z grupy. Zarządzający systemem w ramach umowy zapewnia dla wszystkich uczestników systemu środki finansowe na pokrycie sald ujemnych, a w przypadku wystąpienia sald dodatnich na rachunkach uczestników, to na jego rachunek trafiają środki finansowe. W orzecznictwie NSA utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym tak skonstruowane umowy cash-poolingu odpowiadają definicji umowy pożyczki zawartej w art. 16 ust. 7b u.p.d.o.p. Umowa ta wiąże się bowiem z przekazywaniem środków pieniężnych pomiędzy podmiotami, przy jednoczesnej – wynikającej z logiki systemu zarządzania płynnością finansową – konieczności zwrotu danych środków oraz uzyskiwaniu w związku z tym określonego wynagrodzenia w postaci odsetek. Z ekonomicznego punktu widzenia finansowanie to ma cechy pożyczki, gdyż w wyniku sfinansowania ujemnego salda wykazanego przez danego uczestnika umowy, nadwyżką środków zgromadzonych przez innych uczestników, uczestnik ten nie jest zobowiązany do zapłaty odsetek na rzecz banku z tytułu debetu jego rachunku, który by wystąpił w sytuacji, gdyby niedoboru tego nie pokrył inny uczestnik umowy. Oznacza to, że do umowy cash-poolingu mogą mieć zastosowanie przepisy dotyczące cienkiej kapitalizacji, jeżeli uczestnikami umowy będą podmioty, o których jest mowa w art. 16 ust. 1 pkt 60 i 61 u.p.d.o.p., czyli podmioty powiązane kapitałowo (wyroki: z 29 listopada 2017 r., II FSK 3522/15; z 20 października 2017 r., II FSK 2594/15; z 18 października 2017 r., II FSK 2493/15; z 20 września 2017 r., II FSK 2240/15; z 7 września 2017 r., II FSK 2053/15; z 26 lipca 2017 r., II FSK 1774/15; z 20 czerwca 2017 r., II FSK 1485/15; z 26 kwietnia 2017 r., II FSK 860/15; z 21 marca 2017 r., II FSK 1430/15; z 1 lutego 2017 r., II FSK 3933/14; z 31 stycznia 2017 r., II FSK 3477/15 i II FSK 3887/14).

W kontekście kwestii niedostatecznej kapitalizacji należy również zwrócić uwagę na wyroki NSA z 16 marca 2017 r. (II FSK 126/15 i II FSK 323/15), w których sąd stwierdził, że za pożyczkę w rozumieniu art. 16 ust. 7b u.p.d.o.p. można uznać również emisję obligacji, jeżeli jej beneficjentami są podmioty spełniające kryteria określone w art. 16 ust. 1 pkt 60 i 61 u.p.d.o.p. (por. wyrok z 20 października 2017 r., II FSK 2594/15).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

3.6.1. Sankcyjna (20%) stawka podatku. W odniesieniu do wykładni art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c. NSA uznał, że stawka podatku określona w tym przepisie ma zastosowanie, gdy należny podatek od czynności cywilnoprawnych nie został wpłacony do dnia rozpoczęcia czynności sprawdzających, w toku których podatnik powołuje się na fakt zawarcia umowy pożyczki. NSA wskazał, że stawka określona w art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c. ma zastosowanie zawsze wtedy, gdy należny podatek nie został wpłacony do dnia wszczęcia postępowania podatkowego (kontroli podatkowej, czynności sprawdzających), w trakcie którego podatnik powołuje się na fakt zawarcia umowy pożyczki. Z zastosowania tej stawki nie zwalnia nawet samo uiszczenie podatku od czynności cywilnoprawnych według stawki 2% w sytuacji, gdy nie wynikał on ze skutecznie złożonej deklaracji podatkowej (tj. przed wszczęciem postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub czynności sprawdzających). W warunkach

określonych w art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c. przestaje istnieć obowiązek podatkowy wynikający z zawarcia umowy pożyczki (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c.), chyba że wygasł on wcześniej wskutek przedawnienia (wyrok z 11 maja 2017 r., II FSK 985/15).

Decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c. mają charakter konstytutywny, co oznacza, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, a więc ustalającej wysokość tego zobowiązania – art. 21 § 1 pkt 2 o.p. (wyrok z 6 lipca 2017 r., II FSK 1684/15).

Badając istnienie podstawowej przesłanki warunkującej zastosowanie stawki opodatkowania uregulowanej w art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c., jaką jest „powołanie się", należy uwzględniać związek czynności podatnika skutkujących powstaniem obowiązku w podatku od czynności cywilnoprawnych, z zamiarem wywołania korzystnych dla niego skutków podatkowych w obszarze innej daniny niż wymieniony podatek; dokonanie takich czynności m.in. w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. należy identyfikować łącznie jako „powołanie się" (wyrok z 30 listopada 2017 r., II FSK 3181/15).

3.6.2. Opodatkowanie przekształcenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Udzielanie świadczeń zdrowotnych możliwe jest wyłącznie przez podmioty działające w określonych prawem formach. Dokonanie czynności cywilnoprawnej, niezbędnej do utworzenia takiego podmiotu, w tym przypadku sporządzenie aktu założycielskiego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której przedmiotem działania ma być działalność lecznicza, jest zatem czynnością cywilnoprawną w sprawach zdrowia w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. f/ u.p.c.c. także wówczas, gdy ma na celu przekształcenie już istniejącego podmiotu leczniczego i gdy stanowi jeden z niezbędnych etapów przekształcenia (wyrok z 22 czerwca 2017 r., II FSK 419/17).

3.6.3. Zawarcie umowy spółki komandytowej. Dokonanie czynności cywilnoprawnej w postaci zawarcia umowy spółki komandytowej, zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. k/ w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 u.p.c.c. konstytuuje obowiązek podatkowy w podatku od czynności cywilnoprawnych, obciążający osoby zawierające umowę, ponieważ, na podstawie art. 109 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[17], działają one i odpowiadają solidarnie za spółkę po jej zawiązaniu, a przed jej wpisem do rejestru (wyrok z 6 września 2017 r., II FSK 2136/15).

3.6.4. Możliwość dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych. Czynność urzędu skarbowego polegająca na przekazaniu, w trybie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[18], właściwej jednostce samorządu terytorialnego kwoty podatku od czynności cywilnoprawnych pobranego przez notariusza jako płatnika tego podatku, ma charakter czynności technicznej, która nie podlega kognicji sądu administracyjnego. To na płatniku – notariuszu – ciąży obowiązek ustalenia, stosownie do postanowień art. 6 u.p.c.c., udziałów poszczególnych gmin w dochodzie ze sprzedaży przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Aktualnie obowiązujące regulacje w zakresie pobierania i rozdysponowania podatku od czynności cywilnoprawnych nie przyznają organom podatkowym uprawnienia do weryfikacji prawidłowości czynności płatnika. Organy podatkowe związane są w tym zakresie informacją przekazaną przez płatnika. Przepisy ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, jak również ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie pozwalają

[17] Dz.U. z 2000 r. poz. 1030 ze zm.; dalej: k.s.h.

[18] Dz.U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.

także organom na rozdysponowanie wpłaconych przez płatnika środków z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w sposób odmienny niż podany przez płatnika w informacji, o której mowa w art. 10 ust. 3a pkt 2 u.p.c.c. Gmina ma możliwość dochodzenia roszczenia do otrzymania całości lub części podatku od czynności cywilnoprawnych w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym (wyrok z 8 listopada 2017 r., II FSK 2864/17).

3.7. Podatek od spadków i darowizn

3.7.1. Brak wiedzy o nabyciu spadku bądź składnikach odziedziczonego majątku. Warunkiem zwolnienia od podatku od spadku jest, co do zasady, zgłoszenie nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. Jednocześnie art. 4a ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[19] pozwala na dokonanie stosownego zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych do właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym spadkobierca dowiedział się o ich nabyciu, jeżeli uprawdopodobni fakt późniejszego powzięcia wiadomości o ich nabyciu. NSA uznał, że art. 4a ust. 2 u.p.s.d. ma niewątpliwie charakter mieszany, materialno-procesowy. O jego procesowym charakterze świadczy zwrot normatywny „uprawdopodobni fakt późniejszego powzięcia wiadomości o ich nabyciu". Uprawdopodobnienie jest bowiem elementem konstrukcyjnym prawa procesowego, to po pierwsze, a po wtóre wskazuje sposób dochodzenia prawa podatnika, jakim jest możliwość zgłoszenia naczelnikowi urzędu skarbowego rzeczy i praw majątkowych po terminie określonym w ustępie pierwszym. W pozostałym zakresie przepis ma charakter materialny, gdyż kształtuje sytuację prawną podatnika. Charakter materialny ma więc także 6-miesięczny termin na dokonanie zgłoszenia, podobnie jak w przypadku terminu z ust. 1 art. 4a. u.p.s.d. W związku z tym nie może zostać przywrócony, a jego dotrzymanie jest bezwzględnym warunkiem zastosowania zwolnienia podatkowego (wyrok NSA z 11 stycznia 2017 r., II FSK 3748/14).

3.7.2. Zaświadczenie (zgoda) naczelnika urzędu skarbowego potwierdzające uregulowanie podatku od spadku. Zgodnie z art. 19 ust. 6 u.p.s.d. jeżeli przedmiotem aktu notarialnego, który ma być sporządzony, ma być zbycie praw do spadku, notariusz może dokonać tych czynności tylko za uprzednią pisemną zgodą naczelnika urzędu skarbowego albo po przedstawieniu zaświadczenia wydanego przez naczelnika urzędu skarbowego potwierdzającego, że nabycie jest zwolnione od podatku, że należny podatek został zapłacony albo zobowiązanie podatkowe wygasło wskutek przedawnienia. NSA wskazał, że okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 6 u.p.s.d., takie jak: „wystąpienie zwolnienia od podatku", „zapłacenie należnego podatku", czy „wygaśnięcie zobowiązania podatkowego wskutek przedawnienia" należy odnosić zarówno do sprawy administracyjnej prowadzonej w trybie „wydania zaświadczenia", jak też prowadzonej w trybie „pisemnej zgody" naczelnika urzędu skarbowego. Oznacza to, że w ramach takiego postępowania naczelnik urzędu skarbowego rozstrzygając na podstawie przepisu art. 19 ust. 6 u.p.s.d. rozważa między innymi „przedawnienie", a ustalenie w tym zakresie (pozytywnie lub negatywnie) ma równoważny skutek co ewentualna „zgoda" wydana na podstawie art. 19 ust. 6 u.p.s.d. Nie ma wątpliwości, że formalny wymóg (dyspozycja) skierowana do notariusza uzależnia jego czynność od wystąpienia jednej z przesłanek zawartych w tym przepisie (wyrok z 12 kwietnia 2017 r., II FSK 754/15).

[19] Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

3.7.3. Zasiedzenie nieruchomości przez osoby wymienione w art. 4a u.p.s.d. W sprawie, na kanwie której wydano analizowane orzeczenie, skarżący nabył w drodze zasiedzenia nieruchomość, której poprzednią właścicielką była jego matka. NSA uznał, że osoba zasiadająca nieruchomość pozostającą uprzednio w posiadaniu samoistnym osoby najbliższej w rozumieniu art. 4a ust. 1 u.p.s.d. jest uprawniona – po spełnieniu pozostałych warunków wynikających z powołanego przepisu – do skorzystania ze zwolnienia podatkowego określonego w art. 4a tej ustawy (wyrok z 6 lipca 2017 r., II FSK 1609/15).

3.7.4. Definicja pasierba dla opodatkowania spadku. W sprawie, w której wydano omawiany wyrok, skarżąca była siostrzenicą spadkodawczyni i jednocześnie córką męża spadkodawczyni. Organ podatkowy stwierdził, że skoro skarżąca urodziła się po zawarciu związku małżeńskiego przez ojca, to brak jest podstaw, aby uznać, iż w stosunku do zmarłej (będącej jednocześnie siostrą matki i żoną ojca) jest pasierbicą. W konsekwencji przyjął, że skarżącą należy zaliczyć do II grupy podatkowej. NSA uznał jednak, że w rozumieniu art. 4a ust. 1 u.p.s.d. pasierbem jest dziecko małżonka spadkodawcy, niezależnie od tego, czy pochodzi z poprzedniego małżeństwa, czy jest dzieckiem pozamałżeńskim, czy też urodziło się po zawarciu małżeństwa przez rodzica dziecka ze spadkodawcą. Zdaniem NSA skoro skarżąca jest jednocześnie siostrzenicą, jak i pasierbicą, to w konsekwencji zastosowanie będą miały wobec niej przepisy względniejsze, tj. przewidujące korzystniejsze opodatkowanie. W tym przypadku jest to możliwość skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 4a ust. 1 u.p.s.d (wyrok z 24 listopada 2017 r., II FSK 3016/15).

3.8. Podatki i opłaty lokalne

3.8.1. Podatek od nieruchomości.

1) Powstanie obowiązku podatkowego – zakończenie budowy

W wyroku z 12 stycznia 2017 r., II FSK 3785/14, NSA uznał, że nie ma podstaw do uzależniania stwierdzenia faktu zakończenia prac budowlanych od złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy (w rozumieniu art. 57 Prawa budowlanego), skoro sam art. 6 ust. 2 u.p.o.l. nie wprowadza takiej przesłanki. Pojęcie zakończenia budowy należałoby utożsamiać z zaistnieniem stanu faktycznego umożliwiającego złożenie zawiadomienia o zakończeniu budowy (w rozumieniu art. 57 Prawa budowlanego), jednak spełnienie tego wymogu należałoby zawęzić ściśle do samego przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Dla organów podatkowych, w celu ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości, istotnym dowodem powinna być przede wszystkim dokumentacja budowy, w tym w szczególności dziennik budowy. Dziennik budowy jest więc podstawowym dokumentem potwierdzającym przebieg prac budowlanych – odzwierciedla on, a przynajmniej prawidłowo prowadzony powinien, poszczególne etapy procesu związanego z wznoszeniem obiektu budowlanego.

2) Zwolnienie podmiotowe grupy producentów rolnych

Z art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. wynika, że jako podmiot uprawniony do zwolnienia ustawodawca wskazał „grupę producentów rolnych", zastrzegając konieczność wpisania ich do rejestru tych grup. NSA w wyrokach z 11 stycznia 2017 r., II FSK 112/15, II FSK 3753/14, II FSK 3754/14, wskazał, że wobec braku w tej ustawie definicji pojęcia, o którym mowa, dla zrekonstruowania jego znaczenia niezbędne jest odwołanie się do określenia przyjętego w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie

innych ustaw[20], w tym do jej art. 3. Wstępnie uznana grupa producentów owoców i warzyw utworzona według reżimu ustawy z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno, wpisana do rejestru tych grup stanowi „grupę producencką w szerokim tego słowa znaczeniu", nie jest ona natomiast „grupą producentów rolnych" w rozumieniu powołanego już art. 7 ust. 1 pkt 13 u.p.o.l. Natomiast w odniesieniu do grupy producentów warzyw i owoców działających w formie spółki z o.o. NSA w wyroku z 28 września 2017 r., II FSK 2362/15, orzekł, że nie prowadzi ona działalności rolniczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 6 u.p.o.l. w zakresie zakupu płodów rolnych od członków grupy (udziałowców spółki) i ich odsprzedaży podmiotom zewnętrznym (trzecim).

3) Kwalifikacja zbiornika na gaz płynny jako budowli w podatku od nieruchomości

Stosownie do art. 29 ust. 1 pkt 19 Prawa budowlanego, pozwolenia na budowę nie wymaga budowa instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m^3, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych. W tym wypadku wymagane jest jedynie zgłoszenie do właściwego organu nadzoru budowlanego, co wynika wprost z art. 30 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. A *contrario*, budowa innych instalacji zbiornikowych na gaz płynny niż wyżej wymienione wymaga już pozwolenia na budowę (np. o pojemności powyżej 7 m^3). Powołane przepisy jednoznacznie wskazują, że budowa zbiorników na gaz płynny (LPG) wymaga, w zależności od wielkości zbiornika, wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Świadczy to tylko o tym, że jest to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. W przeciwnym razie – gdyby owe zbiorniki nie były obiektami budowlanymi – przepisy Prawa budowlanego nie miałyby zastosowania. Uznanie danej rzeczy za obiekt budowlany na gruncie przepisów Prawa budowlanego upoważnia do zakwalifikowania go do kategorii budowli w rozumieniu ustawy podatkowej zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. (wyrok z 28 lutego 2017 r., II FSK 145/15).

4) Stadion piłkarski jako budowla

Stadion piłkarski (zadaszone trybuny i płyta boiska) jest budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. (wyrok z 7 marca 2017 r., II FSK 295/15).

5) Opodatkowanie przedmiotów wchodzących w skład Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa

Przepis art. 3 ust 2 u.p.o.l. stanowi, że obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, faktycznie władających nieruchomościami lub obiektami budowlanymi. Jeżeli zatem obowiązek podatkowy ciąży na jednostkach organizacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, to nie może ciążyć na podmiotach posiadających nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa bez tytułu prawnego. Zasadą jest obowiązek płacenia podatku od nieruchomości przez ANR jako zarządcę nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa, jeżeli nie została przekazana we władanie innemu podmiotowi. Jednak nieuregulowanie przez ANR stosunku prawnego łączącego go z ww. podmiotami gospodarczymi, z różnych przyczyn (na przykład braku porozumienia, niedopatrzenia, nieznajomości instytucji prawa cywilnego,

[20] Dz.U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

czy brak umowy dzierżawy), nie może służyć obejściu przepisów prawa podatkowego. Zawarcie odpowiedniej umowy z tymi podmiotami prowadziłoby do przeniesienia obowiązku podatkowego w myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.o.l. na te podmioty i opodatkowania ich podatkiem na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. (wyrok z 1 marca 2017 r., II FSK 114/15).

6) Współwłasność wspólnej nieruchomości

Do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 5 u.p.o.l. dochodzi dopiero wtedy, kiedy lokale, z których własnością wiąże się udział w nieruchomości wspólnej znajdują się we własności co najmniej dwóch podmiotów. W przypadku gdy wszystkie lokale znajdują się we własności tego samego podmiotu, nie dochodzi do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości, a w konsekwencji nie będzie miał zastosowania art. 3 ust. 5 u.p.o.l. (wyrok z 23 lutego 2017 r., II FSK 3084/16).

7) Grunty związane z budynkami mieszkalnymi

Przez grunty związane z budynkami mieszkalnymi, o których mowa w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., należy rozumieć nie tylko grunty, na których taki obiekt budowlany został posadowiony, ale również grunty doń przylegające, zapewniające właściwe korzystanie z tego budynku, niezbędną obsługę budynku oraz jego mieszkańców, w tym w zakresie odpowiedniego skomunikowania, zabezpieczenia porządku, rekreacji (np. place dla dzieci) oraz zaspokojenia innych niezbędnych potrzeb związanych z korzystaniem z powierzchni mieszkaniowej budynku (wyrok z 26 października 2017 r., II FSK 1241/17).

3.8.2. Opłata targowa. Zwolnienie z obowiązku uiszczania opłaty targowej. W wyroku z 12 kwietnia 2017 r., II FSK 321/17, NSA uznał, że istnienie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości wyłącza prowadzących handel na targowisku, zgodnie z art. 16 u.p.o.l., z obowiązku uiszczania opłaty targowej. Zdaniem NSA pawilon (punkt) handlowy (który nie był trwale związany z gruntem; posadowiony jedynie na płytach chodnikowych) nie może zostać zakwalifikowany jako budynek w rozumieniu przepisów art. 1a pkt 1, ani budowla w rozumieniu przepisów art. 1a pkt 2 u.p.o.l. W odniesieniu bowiem do przepisów Prawa budowlanego należy uznać, że pawilon (punkt) handlowy, w którym dokonywano sprzedaży towarów przemysłowych usytuowany na terenie targowiska nie jest budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego.

3.8.3. Gospodarowanie odpadami komunalnymi.

1) Sposób obliczania opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi

W wyrokach z 9 lutego 2017 r., II FSK 3081/16 oraz II FSK 3080/16, NSA uznał, że zgodnie z art. 6j ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[21] w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., radzie gminy pozostawiony został wybór sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród rozwiązań wskazanych w art. 6j ust. 1 pkt 1–3, przy czym – w świetle art. 6j ust. 2 u.c.p.g. – gmina może ustalić jedną stawkę za gospodarowanie tymi odpadami od gospodarstwa domowego. Oznacza to, że organowi stanowiącemu gminy pozostawiono swobodę, bądź – mówiąc inaczej – wybór jednej z trzech wskazanych alternatywnie przez ustawę możliwości ustalania wysokości opłaty. Każde z tych rozwiązań mieści się w granicach prawa, a opowiedzenie się za jednym z nich jest przejawem realizacji zasady samodzielności gminy, będącej przecież immanentną cechą samorządu terytorialnego. Naruszeniem prawa byłoby natomiast odstąpienie od wykonania ciążącego na organie gminy obowiązku.

[21] Dz.U. z 2015 r. poz. 122; dalej: u.c.p.g.

2) Obowiązek ponoszenia opłat z gospodarowanie odpadami komunalnymi z działek ROD

Z prawa do używania przez działkowca działki na podstawie umowy dzierżawy działkowej, wyłączone jest używanie działki w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, czyli zamieszkanie na działce. Ograniczenie prawa używania działki uzasadnione jest przede wszystkim treścią regulacji art. 12. ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych[22], zgodnie z którą: na terenie działki obowiązuje zakaz zamieszkiwania (...). Powstanie i realizacja obowiązku ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na podstawie art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., uzależnione jest między innymi od zamieszkiwania na nieruchomości, której obowiązek ten przedmiotowo dotyczy, natomiast, zgodnie z art. 12 u.r.o.d., działkowiec nie ma prawa mieszkać na działce, z której – w innym zakresie – może korzystać na podstawie zgodnej z prawem umowy dzierżawy działkowej. Nielegalne, na podstawie art. 12 u.r.o.d., zamieszkanie na działce w Rodzinnym Ogrodzie Działkowym, nie uzasadnia z tego tytułu powstania i wykonania w stosunku do działkowca obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6c ust. 1 oraz art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. (wyrok z 8 listopada 2017 r., II FSK 2602/15).

3.9. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.9.1. Przedłużenie terminu zabezpieczenia. Termin o którym mowa w art. 159 § 2 u.p.e.a (przedłużenie terminu zabezpieczenia na majątku podatnika przybliżonej kwoty zobowiązania) nie może być utożsamiany z warunkiem lub zdarzeniem, lecz ma stanowić określenie konkretnego czasu (wyrok z 21 lutego 2017 r., II FSK 34/15).

3.9.2. Opłata egzekucyjna. Opłata egzekucyjna w wysokości określonej w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a., może być pobrana wyłącznie wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych (wyrok z 6 kwietnia 2017 r., II FSK 693/15). Przepis art. 64c § 3 u.p.e.a. nie przyznaje zobowiązanemu żadnego żądania, jest on bowiem adresowany do organu egzekucyjnego wskazując mu kryteria zwrotu kosztów egzekucyjnych. Żądanie przyznaje zobowiązanemu dopiero art. 64c § 8 w związku z § 7 tej ustawy (wyrok z 28 kwietnia 2017 r., II FSK 928/15).

3.9.3. Niezgodność z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji. Stwierdzenie w wyroku TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09[23], że art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP oznacza, iż jako wywołujący skutki *ex tunc* prowadzi do niezgodności z prawem nie tylko powołanego art. 20 ust. 3 ustawy, ale i niezgodności z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji, o której mowa w art. 64c § 3 u.p.e.a. na podstawie decyzji wydanej w oparciu o ten niekonstytucyjny przepis (wyrok z 3 sierpnia 2017 r., II FSK 1887/15).

3.9.4. Pisemne upomnienie. Wierzyciel podatkowy dochodzący należności wynikającej z ostatecznej decyzji deklaratoryjnej, nie jest zobowiązany do przesłania zobowiązanemu pisemnego upomnienia, o którym stanowi art. 15 § 1 u.p.e.a., jeżeli w tym ostatecznym orzeczeniu została określona wysokość należności, które będą dochodzone w egzekucji administracyjnej, gdyż pozwala na to § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może

[22] Dz.U. z 2014 r. poz. 40 ze zm.; dalej: u.r.o.d.

[23] Dz.U. z 2013 r. poz. 985.

być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia[24], niezależnie od łącznej wysokość należności pieniężnej wraz z odsetkami (wyrok z 4 sierpnia 2017 r., II FSK 866/15).

3.9.5. Błąd w tytule wykonawczym, a umorzenie postępowania egzekucyjnego. Skoro w art. 59 § 1 pkt 3 u.p.e.a. jest mowa tylko o treści obowiązku podlegającego egzekucji, to wobec tego, błędy w tytule wykonawczym, dotyczące podstawy prawnej tego obowiązku, nie są objęte przesłanką umorzenia postępowania egzekucyjnego (wyrok z 13 września 2017 r., II FSK 2222/15).

3.10. Zagadnienia prawne przekazane Izbie Finansowej do rozstrzygnięcia

3.10.1. „Czy za datę uiszczenia opłaty sądowej na rachunek bankowy sądu administracyjnego, stosownie do art. 219 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) w przypadku dokonania jej za pośrednictwem innego niż banki lub Poczta Polska S.A. podmiotu, działającego na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1572 ze zm.), można uznać dzień przekazania takiemu podmiotowi środków pieniężnych w odpowiedniej wysokości, czy też należy przyjąć, że datę taką stanowi dzień uznania rachunku bankowego prowadzonego dla danego sądu?" (postanowienie z 5 września 2017 r., I FZ 192/17 [I FPS 3/17]).

3.10.2. „Czy uchylenie decyzji ostatecznej w zakresie określenia zobowiązania w podatku od towarów i usług i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania powoduje unicestwienie materialnoprawnego skutku zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201)?" (postanowienie z 20 października 2017 r., I FSK 24/16 [I FPS 5/17]).

3.10.3. „Czy w świetle art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.), w stanie prawnym obowiązującym w 2014 r., dla podmiotu niemającego siedziby w Polsce, który w dniu rozpoczęcia kontroli podatkowej był zarejestrowanym podatnikiem VAT w Polsce, a który przestał być tym podatnikiem przed zakończeniem tej kontroli, do rozpatrzenia jego odwołania od decyzji dyrektora urzędu kontroli skarbowej, właściwy był dyrektor izby skarbowej właściwy dla kontrolowanego w dniu zakończenia postępowania kontrolnego, czy też dyrektor izby skarbowej właściwy ze względu na siedzibę urzędu kontroli skarbowej, którego dyrektor wydał decyzję?" (postanowienie z 27 października 2017 r., I FSK 144/16 [I FPS 6/17]).

3.10.4. „Czy w stanie prawnym obowiązującym przed 1 października 2016 r. jednostka samorządu terytorialnego, która w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 września 2015 r., sygn. C-276/14 *Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów*, chcąc zrealizować prawo określone w art. 86 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1221) do odliczenia podatku naliczonego z faktur zakupowych związanych z realizacją inwestycji, które zostały przekazane nieodpłatnie jednostce budżetowej, zobowiązana jest dokonać korekt rozliczeń podatku łącznie wszystkich swych jednostek organizacyjnych i jednostki samorządu terytorialnego?" (postanowienie z 16 listopada 2017 r., I FSK 1237/17 [I FPS 7/17]).

[24] Dz.U. z 2014 r. poz. 1494 ze zm.

3.10.5. „Czy w stanie prawnym obowiązującym w 2015 r. dla zachowania terminu do przedłużenia zwrotu różnicy podatku w celu zweryfikowania zasadności tego zwrotu, określonego w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. poz. 1054 ze zm.; obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.), konieczne było przed upływem tego terminu doręczenie podatnikowi postanowienia naczelnika urzędu skarbowego przedłużającego termin, czy też wystarczyło jeśli przed upływem terminu do dokonania zwrotu to postanowienie zostało wydane (sporządzone i podpisane), ewentualnie, w przypadku doręczenia za pośrednictwem operatora pocztowego, także przekazane temu operatorowi w celu doręczenia?" (postanowienie z 16 listopada 2017 r., I FSK 255/17 [I FPS 8/17]).

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Ordynacja podatkowa

W wyrokach odnoszących się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[25] w 2017 r. poruszono wiele zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym o doniosłym znaczeniu praktycznym dla podatników i organów podatkowych, o czym mogą świadczyć zaprezentowane poniżej orzeczenia.

4.1.1. Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika. W 2017 r. zapadało ważne rozstrzygnięcie dla podatników dotyczące zastosowania klauzuli rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika. Stało się to za sprawą wyroku z 10 stycznia 2017 r., II FSK 3729/14, w którym przyjęto, że interpretacja niejednoznacznych zwrotów normatywnych, na podstawie językowego znaczenia określonych pojęć, przyjętego tylko w jednym z opracowań słownikowych, podczas gdy w innych jest ono różnie definiowane, jest zabiegiem nieuprawnionym, bowiem prowadzi do nadania waloru normatywnego konkretnej publikacji naukowej. NSA, uwzględniając wymóg określoności nałożonego ustawą obowiązku podatkowego, ale również konieczność respektowania wyrażonej w art. 2a o.p. zasady *in dubio pro tributario*, nakazującej rozstrzygać na korzyść podatnika niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego, uznał, że tezy o objęciu opłatą targową usług gastronomicznych nie można wywieść z treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[26].

4.1.2. Przedawnienie zobowiązania podatkowego. Generalnie w obrębie orzecznictwa z zakresu Ordynacji podatkowej należało zwrócić szczególną uwagę na judykaty dotyczące szeroko pojmowanej instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego.

I tak, w uchwale z 6 listopada 2017 r., II FPS 3/17, NSA przesądził, że w świetle art. 24 w związku z art. 70 § 1 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r., nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości straty w podatku dochodowym od osób prawnych za rok podatkowy, w którym została ona poniesiona, w sytuacji gdy upłynął termin przedawnienia zobowiązania podatkowego za ten rok.

Przed podjęciem uchwały w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażane były dwa przeciwstawne stanowiska. Zgodnie z pierwszym poglądem strata nie jest zobowiązaniem

[25] Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; dalej: o.p.

[26] Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

podatkowym i z tego powodu nie może podlegać przedawnieniu, tak jak zobowiązanie podatkowe. Organ podatkowy może zatem prowadzić postępowanie dotyczące straty tak długo, jak możliwa jest weryfikacja deklaracji za rok podatkowy, w którym strata została odliczona.

Z kolei zgodnie z drugim poglądem, składy orzekające opowiadały się za dopuszczalnością orzekania o wysokości straty przed upływem terminu, o którym mowa w art. 70 o.p. Ten pogląd potwierdziła ww. uchwała.

Ocena prawna zawarta w przywołanej uchwale znalazła już odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyrok NSA z 29 listopada 2017 r., II FSK 1875/15 i nieprawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 30 listopada 2017 r., I SA/Po 918/17).

W 2017 r. znaczną liczbę sporów przed sądami administracyjnymi wygenerowała także przesłanka zawieszenia biegu terminu przedawnienia wynikająca z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2012 r., P 30/11 (Dz.U. z 2012 r. poz. 848)[27]. W przywołanym wyroku, który zalicza się do kategorii orzeczeń interpretacyjnych, Trybunał Konstytucyjny zawarł istotne, ale zarazem dość ogólne dla pełnej rekonstrukcji normy z art. 70 § 6 pkt 1 o.p., wskazanie co do wymaganego standardu konstytucyjnego. W tej sytuacji sądy administracyjne, oceniając praktykę stosowania tego przepisu na tle wspomnianego wyroku, musiały rozstrzygnąć szereg ważkich kwestii związanych z realizacją obowiązku poinformowania podatnika o przesłance z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. według standardu trybunalskiego.

Z tej grupy orzeczeń warto przywołać wyrok NSA z 13 września 2017 r., I FSK 2184/15. W wyroku tym NSA zwrócił uwagę, że nie należy mylić braku wymagań co do formy zawiadomienia o okoliczności zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z koniecznością dokonania takiego zawiadomienia w sposób niebudzący wątpliwości. Ta druga kwestia stanowi niezbędną przesłankę ustalenia, że podatnik uzyskał przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania wiedzę, o której mowa wyżej, skutkującą zawieszeniem biegu tegoż terminu, stosownie do art. 70 § 6 pkt 1 o.p. NSA podkreślił, że pewność (klarowność) ustaleń, co do powzięcia przez podatnika owej wiedzy znajduje silne umocowanie w wartościach konstytucyjnych. Dobro toczącego się postępowania podatkowego musi zostać odpowiednio wyważone z dobrem podatnika, co uzasadnia zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, także zakotwiczona w art. 2 Konstytucji RP.

4.1.3. Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie z wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w kontekście klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Do grupy istotnych orzeczeń podatkowych wydanych w 2017 r. zaliczyć należy wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r., II FSK 935/17, dotyczący odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w kontekście klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

[27] W sentencji tego wyroku stwierdzono, że: „Art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387 oraz z 2007 r. Nr 221, poz. 1650), w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

Odnotować trzeba, że wyrok ten zapadł na skutek skargi kasacyjnej wniesionej od wyroku WSA w Krakowie z 13 stycznia 2017 r., I SA/Kr 1380/16, uchylającego zaskarżone postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania o wydanie indywidualnej interpretacji. Ze stanu fatycznego sprawy wynikało, że organy podatkowe odmówiły wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji. Uznały bowiem, że wnioskodawca chce tak naprawdę potwierdzenia, że nie będzie miała wobec niego zastosowania klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania. Zdaniem organów, odpowiedź na to pytanie nie może być udzielona w interpretacji indywidualnej, tylko w opinii zabezpieczającej wydanej przez Ministra Finansów, są to bowiem dwa oddzielne postępowania, które nie mogą być dowolnie zastępowane. WSA w Krakowie uznał natomiast, że wnioskodawca chciał tylko uzyskać potwierdzenie prawidłowego rozumienia zakresu zwolnienia podatkowego w stanie prawnym po 15 lipca 2016 r. W ocenie Sądu, wniosek strony nie odnosił się bezpośrednio do kwestii zastrzeżonych w art. 14 § 5b o.p. Strona zawarła bowiem we wniosku pytanie o skutki zastosowania się do wydanej wcześniej interpretacji wobec zmiany przepisów w zakresie 119a o.p., a nie o bezwzględną ocenę jej planowanej transakcji w zakresie wszystkich ewentualnych podstaw do zastosowania art. 119a o.p.

Wyrokiem o sygn. akt II FSK 935/17, NSA uchylił w całości ww. wyrok oraz oddalił skargę podatnika. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że zainteresowany, który przed wejściem w życie klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania otrzymał korzystną interpretację indywidualną na podstawie art. 14b § 1 o.p., nie może się domagać oceny ze strony organu, że daje ona ochronę przed klauzulą występując o kolejną interpretację indywidualną dotyczącą wyłącznie zakresu ochrony z uprzednio wydanej interpretacji na podstawie art. 14m § 1 i § 2 pkt 1 w związku z art. 14k § 1 tej ustawy. Zdaniem NSA, niemożność dokonania oceny stanowiska wnioskodawcy jest „inną przyczyną" odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej, o której mowa w art. 165a § 1 o.p.

4.1.4. *Następstwa rozwiązania spółki cywilnej.* W uchwale z 30 stycznia 2017 r., I FPS 6/16, NSA przesądził w sposób wiążący dla innych sądów administracyjnych, że organ podatkowy ma obowiązek na podstawie art. 115 § 1–5 o.p. prowadzić postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego rozwiązanej spółki cywilnej oraz orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej byłych wspólników tej spółki za jej zaległości podatkowe z udziałem wszystkich osób będących w danym okresie wspólnikami spółki cywilnej.

Ocena prawna zawarta w powołanej uchwale znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać na nieprawomocne wyroki WSA: w Rzeszowie z 9 listopada 2017 r., I SA/Rz 602/17, I SA/Rz 603/17 i z 16 lutego 2017 r., I SAB/Rz 1/17 oraz w Gdańsku z 27 czerwca 2017 r., I SA/Gd 291/17.

Z kolei w uchwale z 30 stycznia 2017 r., I FPS 5/16, NSA przesądził, że w sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług rozwiązanie spółki cywilnej po wniesieniu odwołania powoduje konieczność umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 o.p.

Uprzednio w orzecznictwie sądów administracyjnych można było odnaleźć dwa poglądy w zakresie konsekwencji prawnych związanych z rozwiązaniem spółki cywilnej na etapie postępowania odwoławczego. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem, rozwiązanie spółki cywilnej na etapie postępowania odwoławczego skutkować powinno uchyleniem na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ o.p. decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniem postępowania w sprawie. Zgodnie z drugim stanowiskiem, rozwiązanie spółki cywilnej na etapie postę-

powania odwoławczego powinno skutkować umorzeniem postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 o.p.

Odnotować trzeba, że ocena prawna zawarta w powołanej uchwale, akceptującej to drugie zapatrywanie, znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać na nieprawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 21 listopada 2017 r., I SA/Wr 811/17 oraz wyroki NSA: z 10 lutego 2017 r., I FSK 1071/15 i z 31 maja 2017 r., I FSK 1814/15.

4.1.5. Zaliczenie nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego. W uchwale z 27 marca 2017 r., I FPS 9/16, NSA rozstrzygnął, że art. 76 § 1 w związku z art. 76b § 1 o.p. nie daje podstawy do zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego. Ocena prawna zawarta w powołanej uchwale znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać na prawomocny wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2017 r., I SA/Łd 134/17 oraz wyroki NSA z 18 maja 2017 r., I FSK 2027/15 i I FSK 2028/15.

4.1.6. Zaliczenie nadpłaty wynikającej ze wspólnego opodatkowania małżonków na poczet zaległości jednego z nich. W wyroku z 12 września 2017 r., I FSK 2199/15, NSA orzekł, że w świetle art. 92 § 3 i art. 76 § 1 o.p. nadpłata wynikająca ze wspólnego opodatkowania małżonków może być zaliczona z urzędu na poczet zaległości podatkowej jednego z małżonków wynikającej z zobowiązania w podatku od towarów i usług.

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[28]. W związku z tym, że podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, dokonywanie takiej kontroli przez sądy administracyjne wymaga konfrontowania regulacji krajowych z regulacjami unijnymi oraz orzecznictwem TSUE.

Co do zasady w 2017 r. skalę rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług, biorąc pod uwagę ich ogólną liczbę, należy oceniać jako niewielką. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miało wpływ orzecznictwo NSA i TSUE.

4.2.1. Status prawnopodatkowy komornika sądowego na gruncie u.p.t.u. W 2017 r. w drodze uchwały z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16, NSA przesądził w sposób formalnie wiążący dla sądów administracyjnych, że do komornika sądowego, którego status wynika z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[29], ma zastosowanie art. 15 ust. 1 w związku z ust. 2 u.p.t.u., ponieważ wykonuje on działalność nie w formie podmiotu prawa publicznego, lecz w formie samodzielnej działalności gospodarczej, wykonywanej w ramach wolnego zawodu, a w związku z tym nie przysługuje mu wyłączenie przewidziane w art. 15 ust. 6 u.p.t.u. oraz art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE.

[28] Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

[29] Dz.U. z 2015 r. poz. 790 ze zm.

Uchwała ta usunęła występujące na poziomie wojewódzkich sądów administracyjnych wątpliwości dotyczące statusu komornika sądowego na gruncie podatku od towarów i usług odnotowane w 2016 r. i znajduje szerokie zastosowanie w aktualnym orzecznictwie. Dla przykładu można wskazać na wyroki z: 6 czerwca 2017 r., I FSK 52/17 i I FSK 6/17, 22 września 2017 r., I FSK 1831/16, I FSK 1833/16, I FSK 1834/16, I FSK 1835/16, I FSK 1836/16, 13 października 2017 r., I FSK 1932/16, 14 października 2017 r., I FSK 1832/16.

4.2.2. Prawo do odliczenia VAT w kontekście tzw. dobrej wiary podatnika i nadużycia prawa. Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2017 r. sądy administracyjne podnosiły, że prawo do odliczenia podatku naliczonego może zależeć od wykazania tzw. dobrej wiary podatnika. Za ugruntowane należy uznać, oparte na orzecznictwie TSUE, stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym dla skorzystania z prawa do odliczenia podatku niezbędnym jest, aby spełnione zostały warunki: materialny, czyli dostawa towaru lub wykonania usługi oraz formalny, czyli dysponowanie fakturą spełniającą warunki formalne do odliczenia podatku naliczonego, tj. odzwierciedlającą faktyczne zdarzenie gospodarcze w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym oraz ilościowym. Faktura musi zatem potwierdzać, że w rzeczywistości doszło do dostawy towarów lub świadczenia usług między podmiotami w niej określonymi, w zakresie ściśle określonego towaru lub usługi oraz w zakresie ilości danego towaru lub usługi (zob. np. wyrok z 9 czerwca 2017 r., I FSK 1143/15).

Przy spełnieniu warunku formalnego i materialnego, pozbawienie podatnika prawa do odliczenia może mieć miejsce, gdy na podstawie obiektywnych okoliczności zostanie ustalone, że dostawa (usługa) została zrealizowana na rzecz podatnika, który wiedział lub powinien był wiedzieć, że nabywając towar (usługę), uczestniczył w transakcji wykorzystanej do popełnienia oszustwa w podatku od wartości dodanej. Tylko zatem w takich okolicznościach należy badać należytą staranność podatnika, czyli tzw. dobrą wiarę (zob. np. wyroki z: 25 stycznia 2017 r., I FSK 1010/15, 26 stycznia 2017 r., I FSK 821/15, 19 maja 2017 r., I FSK 2147/16).

W odniesieniu do zagadnienia tzw. dobrej wiary na szczególną uwagę zasługiwały następujące orzeczenia. W wyroku z 7 lipca 2017 r., I FSK 178/16, NSA stwierdził, że o nienależytej staranności podatnika stanowiącej – w oparciu o art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a/ u.p.t.u. – podstawę do zakazu odliczenia przez niego podatku naliczonego, świadczą jedynie takie zaniechania tego podatnika, których brak skutkowałby tym, że podatnik wiedziałby lub co najmniej powinien był wiedzieć, że transakcja mająca stanowić podstawę prawa do odliczenia wiązała się z przestępstwem lub nadużyciem w zakresie podatku VAT.

Ponadto, w wyroku z dnia 25 lipca 2017 r., I FSK 1798/15, NSA wskazał, że art. 86 ust. 1, art. 88 ust. 3 pkt 4 lit. a/ oraz art. 99 ust. 12 u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, że samo wprowadzenie przez podatnika procedur weryfikacji kontrahentów nie stanowi o zachowaniu dobrej wiary i w konsekwencji nie pozwala na skorzystanie z uprawnienia do odliczenia podatku naliczonego na podstawie faktur, które nie odzwierciedlają rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, jeżeli procedury te nie były przestrzegane w stosunku do konkretnego kontrahenta.

Szczególne znaczenie ma badanie tzw. dobrej wiary podatnika w przypadku tzw. obrotu karuzelowego. Choć „obrót karuzelowy" nie jest pojęciem normatywnym, to funkcjonuje ono jako określenie jednego ze schematów transakcji służących uzyskaniu nienależnych korzyści poprzez wykorzystanie konstrukcji podatku od towarów i usług. Udział w tego rodzaju obrocie oznacza udział w nadużyciu podatkowym. Odrębną kwestią jest, czy w przypadku

danego podatnika jest to udział świadomy oraz czy – jeżeli jest to udział nieświadomy, podatnik przy dołożeniu należytej staranności udziału tego mógł uniknąć.

W 2017 r. sądy administracyjne kontynuowały dotychczasową linię orzeczniczą, zgodnie z którą ocena należytej staranności podatnika dokonywana jest przez pryzmat działań podejmowanych przez podatnika, a nie przez organy podatkowe. Do ustaleń faktycznych należą też ustalenia dotyczące dochowania przez podatnika należytej staranności w zakresie podjęcia racjonalnych środków w celu upewnienia się, że dana transakcja nie prowadzi do udziału w oszustwie (nadużyciu) podatkowym. Wiąże się to z oceną należytej staranności i dbałości o własne interesy w obrocie gospodarczym. Należy ocenić, czy podmiot przedsięwziął wszelkie racjonalne środki, jakie pozostawały w jego mocy. Niewątpliwie kwestia badania tzw. dobrej wiary jest zagadnieniem wymagającym zindywidualizowanej i wszechstronnej oceny. Nie można zatem przywoływać poszczególnych okoliczności faktycznych, bez powiązania ich z pozostałymi, występującymi w sprawie. Nie można też ograniczyć się do pojęć ogólnych, bez odniesienia się do konkretnych działań, jakie powinien podejmować starannie działający przedsiębiorca, co każdorazowo modyfikują okoliczności konkretnej sprawy (zob. np. wyroki NSA z: 21 lutego 2017 r., I FSK 1113/15 i I FSK 114/15; 24 marca 2017 r., I FSK 1340/15; 11 kwietnia 2017 r., I FSK 1529/15 i I FSK 757/15; 18 maja 2017 r., I FSK 1916/15 i I FSK 1874/15).

Choć problematyka nadużycia prawa do odliczenia VAT w związku z „pozorną" sprzedażą nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego) pojawiała się także wcześniej w orzecznictwie sądów administracyjnych na uwagę zasługuje wyrok z 25 kwietnia 2017 r., I FSK 1226/15. Wyjaśniono w nim, że w stanie prawnym obowiązującym przed 15 lipca 2016 r. organy podatkowe, działając na podstawie art. 199a § 2 o.p. nie mogły pozbawiać podatnika prawa do odliczenia podatku naliczonego związanego z nabyciem nieruchomości (potwierdzonym aktem notarialnym), tylko z tego powodu, że uznały tę czynność za pozorną. W przypadku stwierdzenia nadużycia prawa, miały jednak możliwość zakwestionowania prawa do odliczenia podatku naliczonego na podstawie art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c/ u.p.t.u. powołując się jednocześnie na koncepcję nadużycia prawa i związane z nią orzecznictwo TSUE.

Zaproponowana w omawianym wyroku teza jest już cytowana w orzeczeniach sądów administracyjnych (wyroki NSA: z 30 maja 2017 r., I FSK 462/16; z 11 lipca 2017 r., I FSK 2254/15; z 6 grudnia 2017 r., I FSK 438/16, nieprawomocne wyroki WSA: w Warszawie z 13 kwietnia 2017 r., III SA/Wa 1101/16; z 28 września 2017 r., III SA/Wa 2216/16; z 10 listopada 2017 r., III SA/Wa 3391/16; w Szczecinie z 6 września 2017 r., I SA/Sz 1130/16 i I SA/Sz 1124/16; w Bydgoszczy z 5 września 2017 r., I SA/Bd 727/17; w Rzeszowie z 3 października 2017 r., I SA/Rz 208/17 oraz prawomocne wyroki WSA we Wrocławiu z 22 czerwca 2017 r., I SA/Wr 88/17 i I SA/Wr 89/17).

4.2.3. VAT w gminach. W poprzednich latach NSA rozstrzygnął, że gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług (uchwała z 4 czerwca 2013 r., I FPS 1/13), co potwierdził TSUE w wyroku z dnia 29 września 2015 r., w sprawie C-276/14 (*Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów*). Na tle tego orzecznictwa w 2017 r. wyjaśniano kolejne wątpliwości dotyczące tego podatku w gminach.

W wyroku z 12 września 2017 r., I FSK 668/17, NSA potwierdził, że nadpłata podatku, powstała w wyniku dokonania przez jednostkę samorządu terytorialnego – z powołaniem się na ww. wyrok TSUE – korekty rozliczeń podatku za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nią rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyj-

nymi, uwzględniająca rozliczenia wszystkich tych jednostek, stanowi nadpłatę w rozumieniu art. 74 pkt 1 o.p., powstałą w wyniku powyższego orzeczenia Trybunału.

Odnotować trzeba, że z powyższą problematyką wiąże się postanowienie NSA z 16 listopada 2017 r., I FSK 1237/17, którym składowi powiększonemu NSA przedstawiono następujące zagadnienie: czy w stanie prawnym obowiązującym przed 1 października 2016 r. jednostka samorządu terytorialnego, która w związku z wyrokiem TSUE z dnia 29 września 2015 r. (w sprawie C-276/14, *Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów*), chcąc zrealizować prawo określone w art. 86 ust. 1 u.p.t.u. do odliczenia podatku naliczonego z faktur zakupowych związanych z realizacją inwestycji, które zostały przekazane nieodpłatnie jednostce budżetowej, zobowiązana jest dokonać korekt rozliczeń podatku łącznie wszystkich swych jednostek organizacyjnych i jednostki samorządu terytorialnego.

Wątpliwości w powyższym zakresie związane są z koniecznością dokonania centralizacji rozliczeń w zakresie podatku VAT w samorządach, jako skutków wyroku TSUE (w sprawie C-276/14) oraz uchwał NSA o sygn. akt: I FPS 1/13 i I FPS 4/15, a także wejścia w życie ustawy z dnia 5 września 2016 r.[30] Przepisy tego aktu prawnego mają charakter *lex specialis* w stosunku do u.p.t.u. i o.p. oraz wprowadzają obowiązkową centralizację rozliczeń w samorządach najpóźniej od dnia 1 stycznia 2017 r. przewidując szczególne zasady korygowania rozliczeń w VAT dokonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego za wcześniejsze okresy. Unormowanie to można traktować jako swego rodzaju przyzwolenie ze strony ustawodawcy na fikcję prawną, aby samorządowe jednostki organizacyjne były odrębnymi podatnikami VAT do końca 2016 r. W konsekwencji wątpliwości budziło, w jaki sposób jednostka samorządu terytorialnego ma dokonać korekt wcześniejszych rozliczeń w związku z wyrokiem TSUE w sprawie C-276/14.

Z kolei w wyrokach z 9 czerwca 2017 r., I FSK 1271/15 oraz I FSK 1317/15, NSA wskazał odpowiednio, że stosownie do art. 15 ust. 6 u.p.t.u. gmina nie będzie podatnikiem podatku VAT realizując zadania w zakresie edukacji w postaci organizacji: stołówek szkolnych, wypoczynku dzieci i młodzieży, uczestnictwa dzieci i młodzieży w widowiskach artystycznych i nauce pływania oraz uczestnictwa dzieci i młodzieży w wymianie międzynarodowej. Konsekwentnie NSA w drugim z ww. wyroków uznał, że gmina realizując zadania w zakresie edukacji, które obejmują organizowanie wyżywienia dzieci w przedszkolu, a także ich pobyt i nauczanie po godzinie 13:00, nie będzie w stosunku do tych czynności, w świetle wyłączenia przewidzianego w art. 15 ust. 6 u.p.t.u. podatnikiem podatku VAT, o którym mowa w art. 15 ust. 1 w związku z ust. 2 tej ustawy.

Poglądy zaproponowane w powyższych dwóch orzeczeniach są już powoływane w orzeczeniach sądów administracyjnych (zob. np. nieprawomocne wyroki WSA: w Gliwicach z 9 sierpnia 2017 r., III SA/GL 566/17, w Lublinie z 8 listopada 2017 r., I SA/Lu 760/17, we Wrocławiu z 25 października 2017 r., I SA/Wr 678/17, w Gdańsku z 22 listopada 2017 r., I SA/Gd 1414/17 i z 20 grudnia 2017 r., I SA/Gd 1546/17, w Bydgoszczy z 6 grudnia 2017 r., I SA/Bd 854/17).

Natomiast w wyroku z 8 czerwca 2017 r., I FSK 1117/15, NSA wyjaśnił, że spółka prawa handlowego, w której jedynym udziałowcem jest gmina, dokonując na podstawie uchwały rady miasta, której legalność potwierdził w prawomocnym wyroku NSA, czynności zmie-

[30] Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1454).

rzających do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, działa jako podmiot prawa publicznego w rozumieniu art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE. Odwołanie się do tego wyroku można już odnaleźć w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2017 r., III SA/Wa 3303/16 oraz nieprawomocne wyroki WSA: w Rzeszowie z 16 listopada 2017 r., I SA/Rz 685/17 i w Gliwicach z 8 listopada 2017 r., III SA/Gl 802/17).

4.2.4. Przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku. W uchwale z 24 października 2016 r., I FPS 2/16, NSA stwierdził, że przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u., w przypadku, gdy weryfikacja rozliczenia podatnika dokonywana jest w ramach kontroli podatkowej (lub postępowania podatkowego, lub postępowania kontrolnego) następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia naczelnika urzędu skarbowego, przewidzianego w art. 274b w związku z art. 277 o.p., na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Natomiast w 2017 r. na tle instytucji przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku pojawiły się kolejne wątpliwości praktyczne, które skutkowały przedstawieniem powiększonemu składowi NSA kolejnego pytania prawnego. Mianowicie, w postanowieniu z 16 listopada 2017 r., I FSK 255/17, NSA zapytał, czy w stanie prawnym obowiązującym w 2015 r. dla zachowania terminu do przedłużenia zwrotu różnicy podatku w celu zweryfikowania zasadności tego zwrotu, określonego w art. 87 ust. 2 u.p.t.u. konieczne było przed upływem tego terminu doręczenie podatnikowi postanowienia naczelnika urzędu skarbowego przedłużającego termin, czy też wystarczyło jeśli przed upływem terminu do dokonania zwrotu to postanowienie zostało wydane (sporządzone i podpisane), ewentualnie, w przypadku doręczenia za pośrednictwem operatora pocztowego, także przekazane temu operatorowi w celu doręczenia.

Wątpliwości Sądu budził problem ustalenia momentu upływu okresu, do którego naczelnik urzędu skarbowego może przedłużyć termin do zwrotu różnicy podatku z uwagi na potrzebę dodatkowego zweryfikowania zasadności, który w orzecznictwie jest określany niejednolicie. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem, skuteczne przedłużenie terminu zwrotu VAT jest możliwe jedynie przez doręczenie odpowiedniego postanowienia przed wyekspirowaniem terminu zwrotu. Zgodnie z drugim poglądem, dla zachowania możliwości przedłużenia terminu zwrotu wystarczające jest wydanie postanowienia przez organ i nadanie go w placówce operatora pocztowego przed jego upływem. W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się jeszcze inny pogląd, zgodnie z którym postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy w VAT nabiera mocy prawnej w dniu jego wydania.

Należy się spodziewać, że rozstrzygnięcie poszerzonego składu NSA także w tym przypadku wyeliminuje pojawiające się wątpliwości interpretacyjne.

4.2.5. Prawo do odliczenia VAT w kontekście wykorzystywania samochodów służbowych do celów prywatnych. Należy odnotować, że w 2017 r. zaczęła kształtować się korzystna dla podatników linia orzecznicza dotycząca wykładni art. 86a ust. 3 pkt 1 w związku z art. 86a ust. 4 pkt 1 u.p.t.u. Choć nadal jako wyjątek od zasady sądy traktują przypadki, w których wykorzystanie samochodu służbowego na dojazd pracownika z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania pracy jest uznawane za związane z działalnością gospodarczą podatnika (a nie jako wykonywane na osobiste potrzeby pracownika), to odstępstwo od tej reguły może uzasadniać stan faktyczny danej sprawy (zob. np. wyroki NSA z 21 lutego 2017 r., I FSK 1200/15 i I FSK 1201/15). W szczególności sądy zwracają uwagę, że parkowanie samochodu poza siedzibą firmy nie oznacza automatycznie, że samochód nie jest wykorzysty-

wany wyłącznie do działalności gospodarczej (zob. np. wyrok NSA z 31 maja 2017 r., I FSK 1809/15). Ponadto, gdy charakter prowadzonej działalności wymusza na pracodawcy zapewnienie nieodpłatnego transportu dla pracowników, usługa przewozu może być traktowana jako związana z prowadzoną działalnością (zob. wyrok NSA z 10 maja 2017 r., I FSK 2283/15). Również pojazd samochodowy powierzony tzw. pracownikowi mobilnemu (np. przedstawicielowi handlowemu) w celu realizacji zadań służbowych, w tym m.in. przejazdów do klientów oraz powrotu do miejsca zamieszkania, należy uznać za wykorzystywany wyłącznie do działalności gospodarczej podatnika, o ile określone przez podatnika zasady jego używania, dodatkowo potwierdzone prowadzoną przez podatnika dla tego pojazdu ewidencją przebiegu pojazdu, wykluczają jego użycie do innych celów, niezwiązanych z działalnością gospodarczą (zob. wyrok NSA z 22 marca 2017 r., I FSK 1180/15). W takiej sytuacji podatnikowi przysługuje pełne prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z zakupem paliwa i ponoszeniem innych wydatków na eksploatację pojazdów samochodowych (zob. wyrok NSA z 9 listopada 2017 r., I FSK 234/16).

4.2.6. Prawo do odliczenia z faktury wystawionej przez wykonawcę zastępczego. W wyroku z 6 lipca 2017 r., I FSK 2173/15, NSA uznał, że podatek wynikający z faktury wystawionej przez wykonawcę zastępczego na rzecz generalnego wykonawcy, z tytułu usługi wykonanej za niesolidnego podwykonawcę, nie podlega odliczeniu na podstawie art. 86 ust. 1 u.p.t.u., skoro podatek ten powinien zostać objęty kwotą odszkodowania należnego generalnemu wykonawcy od niesolidnego podwykonawcy.

4.2.7. Towary i usługi wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych. W 2017 r. sądy administracyjne kontynuowały linię orzeczniczą, zgodnie z którą wykorzystywanie nabytych towarów i usług do wykonywania czynności opodatkowanych w rozumieniu art. 86 ust. 1 u.p.t.u., wymaga co do zasady istnienia bezpośredniego i ścisłego związku pomiędzy nabytymi towarami lub usługami, a czynnościami opodatkowanymi podatnika, a co najmniej wykazania – przy pośrednim charakterze takiego związku – że wydatki na ich nabycie stanowiły elementy cenotwórcze dla opodatkowanych produktów (usług) podatnika (zob. np. wyrok NSA z 7 lipca 2017 r., I FSK 2191/15). Dostrzegały także możliwość odstępstwa od tej zasady i skorzystania z prawa do odliczenia VAT naliczonego z tytułu wydatków poniesionych na tzw. koszty ogólne działalności podatnika (usługi księgowe, doradztwa podatkowego czy prawnego, np. których celem jest realizacja przysługującego podatnikowi prawa do odliczenia podatku naliczonego i odzyskania tego podatku). Przy ocenie związania ogólnych kosztów z czynnościami opodatkowanymi istotna była analiza tych wydatków z punktu widzenia gospodarczo – ekonomicznego. Zarządzanie posiadanymi środkami finansowymi, pozyskiwanie tych środków, nie tylko w postaci kredytu, którego kosztów pozyskania nie kwestionuje się jako poniesionych w związku z działalnością gospodarczą, jest uzasadnionym gospodarczo, racjonalnym działaniem bezpośrednio związanym z prowadzoną działalnością gospodarczą (zob. wyroki z: 27 stycznia 2017 r., I FSK 1042/15 oraz 25 sierpnia 2017 r., I FSK 1632/15).

Dopiero zatem brak wykazania jakiegokolwiek związku ekonomicznego (kosztowego) pomiędzy wydatkami, a opodatkowaną sprzedażą realizowaną przez podatnika, wyklucza możliwość odliczania podatku naliczonego z tytułu ponoszenia tych wydatków, jako niezwiązanych z tą sprzedażą (zob. wyroki z: 3 lutego 2017 r., I FSK 1026/15, 7 lutego 2017 r., I FSK 1019/15 oraz 8 czerwca 2017 r., I FSK 1703/15). W szczególności zaś działania sprzyjające budowie wizerunku podatnika, dobrych relacji z władzami lokalnymi i społecznością lokalną, choć wpisują się we współczesny model biznesowy, to jednak – zdaniem NSA –

nie wykazują chociażby pośredniego związku z działalnością opodatkowaną, nie są to także wydatki o charakterze ogólnym (zob. wyroki z: 23 marca 2017 r., I FSK 1458/15 oraz 7 lipca 2017 r., I FSK 2191/15).

4.2.8. Niezbędny, specyficzny i istotny element zwolnionej usługi finansowej lub ubezpieczeniowej. Wątpliwości podatników – jak wynika z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych – nadal budzi interpretacja uchylonego z dniem 1 lipca 2017 r. przepisu, zgodnie z którym zwolnienie od podatku stosuje się również do świadczenia usługi stanowiącej element usługi finansowej czy ubezpieczeniowej, zwolnionej na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 7 i 37–41 u.p.t.u., który sam stanowi odrębną całość i jest właściwy oraz niezbędny do jej świadczenia. W szczególności warto odnotować stanowisko NSA, w świetle którego sama okoliczność, że usługa jest niezbędna dla realizacji zwolnionej transakcji, nie pozwala stwierdzić, że transakcja podlega zwolnieniu. W konsekwencji zwolnieniu od VAT podlegają transakcje płatności lub przelewów, które tworzą odrębną całość, ocenianą w sposób ogólny i których skutkiem jest pełnienie szczególnych i istotnych funkcji przelewu lub płatności oraz które w konsekwencji skutkują przeniesieniem środków pieniężnych i powodują zmiany prawne i finansowe (art. 43 ust. 13 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 40 u.p.t.u.). Zwolnienie takie nie ma natomiast zastosowania do zwykłego świadczenia rzeczowego lub technicznego, tj. czynności wspierające, które umożliwiają efektywne zarządzanie kartami kredytowymi, czyli efektywną realizację usług kluczowych (zob. np. wyroki z: 12 stycznia 2017 r., I FSK 1002/15 i 7 czerwca 2017 r., I FSK 932/16).

W tym kontekście podkreśla się również, że sam fakt wykonywania obligatoryjnych – w świetle prawa – usług nie skutkuje automatycznie możliwością objęcia ich zwolnieniem, podobnie jak fakt ich niezbędności dla zgodnego z prawem funkcjonowania podatnika. O tym, że czynność – mimo bycia obowiązkową dla podatnika – nie jest integralną częścią danej usługi świadczy m.in. to, że czynności takie mogą być dokonywane przez inne podmioty, które nie świadczą usług takich jak podatnik. Dlatego czynności te nie mają podstawowego znaczenia dla usług wymienionych w art. 43 ust. 1 pkt 40 u.p.t.u. (zob. wyrok z 4 października 2017 r., I FSK 1911/15).

Jednocześnie na uwagę zasługuje kontynuowanie w orzecznictwie NSA dotychczasowej linii orzeczniczej, w świetle której nie istnieją usługi odrębne od usługi ubezpieczeniowej, ponieważ usługi ubezpieczeniowej nie można podzielić. W związku z tym, niemożliwe byłoby wskazanie usług stanowiących odrębną całość, właściwych oraz niezbędnych do świadczenia usługi ubezpieczeniowej. W tym kontekście usługi likwidacji szkód, które są nakierowane na ubezpieczonego stanowią część usługi ubezpieczeniowej, jako niezbędny, specyficzny i istotny element do właściwego jej wykonania. Wpisują się one w ciąg czynności, które z perspektywy klienta – są postrzegane jako fragment świadczonej przez zakład ubezpieczeń usługi ubezpieczeniowej. Dlatego czynności tj.: zorganizowanie pomocy w miejscu zdarzenia, wynajem samochodu zastępczego i holowanie uszkodzonego pojazdu stanowią element usługi ubezpieczeniowej, właściwy i niezbędny do jej wykonania, a w konsekwencji są objęte zwolnieniem (zob. wyrok z 20 lipca 2017 r., I FSK 1007/15).

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W 2017 r. problematyka w sprawach dotyczących obu podatków dochodowych, w tym podatku dochodowego od osób fizycznych, nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów w latach ubiegłych. Określone koncepcje orzecznicze były kontynuowane

i rozwijane. Znaczący wpływ na jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego miała działalność uchwałodawcza NSA.

4.3.1. Opodatkowanie małżonka pozostającego we wspólności ustawowej małżeńskiej podatkiem dochodowym od osób fizycznych z tytułu zbycia nieruchomości stanowiącej majątek wspólny małżonków. W 2017 r. wyjaśniono wątpliwości dotyczące opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[31], przychodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości, która została nabyta do małżeńskiej wspólności majątkowej, a następnie weszła w skład spadku po zmarłym małżonku.

W uchwale z 15 maja 2017 r., II FPS 2/17, NSA przesądził, że dla celów opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/–c/ u.p.d.o.f. nabytych przez współmałżonka w wyniku dziedziczenia, datą ich nabycia lub wybudowania w rozumieniu tego przepisu jest dzień nabycia (wybudowania) tych nieruchomości i praw majątkowych do majątku wspólnego małżonków.

Sąd nawiązał do zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*). Wyjaśnił, że w sytuacji, gdy istnieją wątpliwości w zakresie interpretacji pojęcia „nabycie" użytego w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., a wynikające z rozumienia tego przepisu opodatkowanie dotyczy podatników dokonujących zbycia majątku osobistego, poza działalnością gospodarczą, w warunkach nierówności opodatkowania (podstawą jest przychód a nie dochód), a także niejasności regulacji kreującej opodatkowanie odpłatnego ich zbycia, zastosowanie tej zasady jest uzasadnione. Sąd opowiedział się za takim rozumieniem pojęcia „nabycie" użytego w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., które obejmować będzie pierwotne nabycie nieruchomości w ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej. Przemawiają za tym zarówno dyrektywy wykładni językowej, celowościowej, jak i systemowej.

Odnotować trzeba, że ocena prawna zawarta w przywołanej uchwale znalazła już odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyroki z: 18 maja 2017 r., II FSK 1137/15; 19 maja 2017 r., II FSK 488/17; 7 czerwca 2017 r., II FSK 3618/16; 18 lipca 2017 r., II FSK 966/17; 21 lipca 2017 r., II FSK 1049/16; 9 sierpnia 2017 r., II FSK 1937/15; 24 sierpnia 2017 r., II FSK 2012/15; 13 września 2017 r., II FSK 3200/16; 28 września 2017 r., II FSK 3244/16; 18 października 2017 r., II FSK 2673/15; 20 października 2017 r., II FSK 2674/15; 7 listopada 2017 r., II FSK 927/17; 29 listopada 2017 r., II FSK 3280/15 i II FSK 3281/15).

4.3.2. Decyzja w sprawie sankcyjnej stawki ryczałtu od niezaewidencjonowanego przychodu a przepisy o przedawnieniu. W 2017 r., za sprawą uchwały NSA z 16 października 2017 r., II FPS 4/17, została rozstrzygnięta wątpliwość związana z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[32] dotyczącym decyzji w przedmiocie ryczałtu od niezewidencjonowanego przychodu według stawki podwyższonej. Interpretując powołane przepisy poszczególne składy orzekające NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych zajmowały dwa odmienne stanowiska co do charakteru prawnego decyzji wydanej w tym przedmiocie. Miało to z kolei konsekwencje w płaszczyźnie stosowania przepisów dotyczących przedawnienia.

[31] Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.

[32] Dz.U. z 2016 r. poz. 2180; dalej: u.z.p.d.o.f.

Według pierwszego z poglądów decyzja wydana na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 u.z.p.d.o.f. ma charakter deklaratoryjny. Przy jej wydawaniu organ podatkowy powinien zatem uwzględniać termin przedawnienia zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 70 § 1 o.p. Równolegle prezentowany był także drugi pogląd, zgodnie z którym decyzja wydana na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 u.z.p.d.o.f. ma charakter konstytutywny i w związku z tym ma do niej zastosowanie art. 68 § 1 o.p. Konsekwencją powyższego jest konieczność doręczenia takiej decyzji przed upływem 3 lat licząc od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Odnotowano także, że w grupie orzeczeń zakładających konstytutywny charakter decyzji w przedmiocie ryczałtu od niezewidencjonowanego przychodu według stawki podwyższonej można odnaleźć także stanowisko, że brak podania w składanej deklaracji wszystkich niezbędnych danych dla ustalenia zobowiązania podatkowego skutkuje – stosownie do postanowień art. 68 § 2 pkt 2 o.p. – wydłużonym do 5 lat terminem przedawnienia prawa do wydania takiej decyzji.

W uchwale przyjęto, że w przypadku określenia przez organ podatkowy na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z ust. 2 u.z.p.d.o.f., ryczałtu od niezewidencjonowanego przychodu, stosuje się art. 68 § 2 pkt 2 o.p.

NSA podkreślił, że podatnik co do zasady obowiązany jest samodzielnie obliczyć wysokość podatku za dany okres rozliczeniowy. Do jego obowiązków należy w związku z tym wykazanie w złożonej deklaracji prawidłowo wszystkich danych, niezbędnych do określenia wysokości zobowiązania. Obowiązek wydania decyzji na podstawie art. 17 ust. 1 u.z.p.d.o.f. powstaje dopiero wówczas, gdy w deklaracji tej (z uwagi na wadliwość ewidencji lub zaniżenie przychodu z uwagi na istniejące związki gospodarcze) nie wskazano wszystkich danych, niezbędnych do określenia wysokości zobowiązania podatkowego. W odniesieniu do tych niezewidencjonowanych przychodów, niewskazanych w złożonej deklaracji wydawana jest decyzja ustalająca wysokość podatku (konstytutywna).

4.3.3. Zasady skorzystania z ulgi na dziecko przez rozwiedzionych rodziców. W 2017 r. zapadło ważne rozstrzygnięcie dla podatników dotyczące zasad skorzystania z ulgi na dziecko przez rozwiedzionych rodziców. W wyroku z 5 kwietnia 2017 r., II FSK 623/15, NSA przyjął, że wynik wykładni językowej, uzupełnionej wykładnią celowościową, art. 27f ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f., doprowadzi do wniosku, że ulga na dzieci przysługuje temu podatnikowi, który w danym roku podatkowym nie tylko posiadał, ale także wykonywał władzę rodzicielską nad małoletnim dzieckiem. Sąd wskazał, że analizowany przepis nie uzależnia prawa do ulgi od ściśle określonego zakresu wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodzica, czy też rozłożenia obowiązków (proporcji) w tym względzie pomiędzy rodzicami dziecka. Prawo podatnika do odliczenia na podstawie tego przepisu nie jest również limitowane zakresem wykonywanej władzy rodzicielskiej.

W ocenie Sądu, ograniczenie jednemu z rodziców władzy rodzicielskiej nie jest równoznaczne z całkowitym pozbawieniem go prawa do wykonywania tej władzy. Oczywistym jest natomiast ograniczenie zakresu jej wykonywania. Faktyczne wykonywanie jednak tej władzy (również w tym ograniczonym zakresie) uprawnia do ulgi na dziecko. Jednocześnie należy wskazać, że taki podatnik nie ma obowiązku precyzyjnego określenia zakresu wykonywanej przez siebie władzy rodzicielskiej, jak również proporcji wypełniania powinności w tym zakresie przez obojga rodziców. Dla skorzystania z ulgi wystarczy bowiem wykazanie, że podatnik wykonywał władzę rodzicielską wobec swojego dziecka w jakimkolwiek stopniu.

NSA uznał, że brak zgody rodziców, co do określenia proporcji przysługującej im ulgi, powoduje przyjęcie równego podziału ulgi także w sytuacji gdy jedno z rodziców wykonuje władzę rodzicielską w ograniczonym zakresie.

Taka wykładnia art. 27f ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. zaprezentowana została m.in. w wyrokach NSA z 26 lipca 2016 r., II FSK 1420/15 i II FSK 447/16 oraz w nieprawomocnych wyrokach WSA w Warszawie z: 3 października 2017 r., III SA/Wa 2470/16 i 17 października 2017 r., III SA/Wa 2472/16.

4.3.4. Definicja samotnego rodzica i wspólne rozliczenie z dzieckiem. Wyrokiem z 5 kwietnia 2017 r., II FSK 573/15, NSA rozstrzygnął spór, czy rozwiedzeni rodzice, z których każdy wychowuje dziecko przez określoną część roku, mogą się rozliczyć jako osoby samotnie wychowujące dziecko, czyli wspólnie z nim, tj. na podstawie art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f.

NSA podkreślił, że literalna wykładnia analizowanego przepisu, nie pozwala na ograniczenie statusu osoby samotnie wychowującej dzieci wyłącznie do jednego z rodziców. Status osoby samotnie wychowującej dzieci od 1 stycznia 2011 r. może mieć każde z rodziców spełniających pozostałe kryteria określone w art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f. Samotne wychowywanie nie musi przy tym mieć miejsca przez cały rok podatkowy. Wystarczające jest, aby stan taki w roku podatkowym zaistniał.

Sąd nie miał wątpliwości, że skoro samotnie wychowującą dziecko jest osoba, która w oznaczonym czasie sama zajmuje się dzieckiem i faktycznie wychowuje dziecko bez udziału drugiego z rodziców, to w sytuacji, gdy oboje rodzice sprawują opiekę nad dziećmi oddzielnie, w innym miejscu, każde w „swojej połowie" czasu w danym roku podatkowym – a więc „nie wspólnie", to prawo do skorzystania z preferencyjnego opodatkowania wynikającego z art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f. może mieć nie tylko to z rodziców, któremu ustalono wspólne miejsce zamieszkania z dziećmi, ale każde z nich.

4.3.5. Odprawa wypłacana na podstawie programu dobrowolnych odejść. W sprawach dotyczących świadczeń otrzymywanych od pracodawcy w ramach programu dobrowolnych odejść utrwalił się pogląd, że powyższe świadczenia nie są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych. W orzecznictwie podkreśla się, że co prawda ustawodawca rozszerzył katalog źródeł prawa, z którego mogą wynikać podlegające zwolnieniu odszkodowania i zadośćuczynienia m.in. o postanowienia układów zbiorowych pracy, niemniej w katalogu należności wyłączonych ze zwolnienia, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b/ u.p.d.o.f., znajdują się odprawy pieniężne wypłacane na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn ich niedotyczących. Brak jest podstaw, wobec zrównania (dla celów zwolnienia) wszystkich normatywnych źródeł prawa pracy do odmiennego traktowania odpraw wypłaconych z tego samego tytułu na podstawie ustaw i na podstawie układów zbiorowych pracy i porozumień kończących spory zbiorowe. Takiej wykładni sprzeciwia się art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W przypadku zwolnień podatkowych zasada równości powinna być uwzględniana zarówno przy stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu. Nie powinno się bowiem traktować odmiennie osób charakteryzujących się jednakową cechą relewantną i znajdujących się w takiej samej sytuacji, jeżeli konieczność zróżnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów nie znajduje uzasadnienia w innych przepisach konstytucyjnych czy też nie wynika z potrzeby ochrony innych wartości. W tym przypadku sytuacja osób otrzymujących dodatkową odprawę od pracodawcy z tytułu rozwiązania z nimi umowy o pracę w wyniku zwolnień grupowych byłaby zdecydowanie korzystniejsza od sytuacji osób, które odprawy takie otrzymały tylko w wysokości wynikającej z ustawy.

Nie tylko otrzymałyby większe świadczenia, ale dodatkowo świadczenia dodatkowe byłyby zwolnione od opodatkowania.

Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w wyrokach NSA z: 22 czerwca 2017 r., II FSK 984/17; 23 czerwca 2017 r., II FSK 3362/16; 1 sierpnia 2017 r., II FSK 2649/16; 8 sierpnia 2017 r., II FSK 2043/16, II FSK 1536/16 i II FSK 1134/16 i 20 września 2017 r., II FSK 2517/16.

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

4.4.1. Opodatkowanie dochodów osiąganych przez nierezydentów. W 2017 r. zapadło ważne rozstrzygnięcie dla podatników dotyczące opodatkowania w Polsce dochodów osiąganych przez nierezydentów od usług niematerialnych. Stało się to za sprawą wyroku w składzie siedmiu sędziów NSA z 15 maja 2017 r., II FSK 3587/14, w którym podkreślono, że ustalenie, które przychody należy uznać za „przychody uzyskane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej" zależy każdorazowo od okoliczności faktycznych sprawy. Na tle przedmiotowej sprawy NSA uznał, że podmioty, które nie posiadają w Polsce siedziby lub zakładu (oddziału), a świadczą na rzecz polskiej spółki usługi niematerialne poza granicami Polski, obciąża ograniczony obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[33]. Spółka wypłacając zagranicznym kontrahentom wynagrodzenie za tego rodzaju usługi zobowiązana jest do potrącenia podatku u źródła, o którym mowa w art. 21 tej ustawy.

Na stanowisko zaprezentowane w wyroku siedmiu sędziów NSA powołano się np. w wyrokach NSA z: 21 czerwca 2017 r., II FSK 424/15 i II FSK 425/15; 12 września 2017 r., II FSK 3276/16; 26 września 2017 r., II FSK 3591/14; 28 września 2017 r., II FSK 3840/14 i 10 października 2017 r., II FSK 2489/15.

4.4.2. Służebność przesyłu a nieodpłatne świadczenie z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. W sprawach dotyczący skutków podatkowych ustanowienia służebności przesyłu utrwalił się pogląd, zgodnie z którym zawarcie przez strony nieodpłatnej umowy ustanowienia służebności przesyłu na podstawie art. 305^1 k.c. nie stanowi dla przedsiębiorstwa, na rzecz którego tę służebność ustanowiono, nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. Składy orzekające podkreślały, że „przy uwzględnieniu zasady pewności prawa i określoności konstruowania obowiązku podatkowego w drodze ustawy, użyte w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. określenie »otrzymanie nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie rzeczy lub praw« należy rozumieć, jako niewywołujące przychodu w sytuacji, gdy czynność prawna jest ze swej istoty zawsze nieodpłatna (nabycie następuje w drodze zasiedzenia służebności przesyłu lub gdy podatnik, korzystając z zasady swobody umów i kształtowania swej sytuacji prawnej, dokonuje czynności prawnej nieodpłatnie, w drodze umowy lub ugody sądowej). Przychód zaś powstawałby w takich przypadkach, gdy podatnik zmieniając charakter czynności prawnej odpłatnej, dokonuje jej jako nieodpłatnej. W takim przypadku z istoty rzeczy powinien liczyć się na gruncie prawa podatkowego z negatywnymi konsekwencjami podatkowymi".

Stanowisko takie wyrażone zostało w wyrokach NSA z: 29 września 2017 r., II FSK 2541/15; 20 września 2017 r., II FSK 2217/15; 18 maja 2017 r., II FSK 1133/15; 20 kwietnia 2017 r., II FSK 602/15; 3 lutego 2016 r., II FSK 3341/13.

[33] Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.

4.5. Podatek od spadków i darowizn

Darowizna matki na rzecz córki dokonana przelewem na rachunek męża obdarowanej a możliwość zastosowania zwolnienia podatkowego

W wyroku z 24 sierpnia 2017 r., II FSK 2104/15, NSA wypowiedział się w kwestii zwolnienia podatkowego przewidzianego w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[34]. Zdaniem NSA, przepis ten realizuje cel społeczny. Przy interpretacji regulacji prawnej inspirowanej celem społecznym nie sposób abstrahować od tego celu i poprzestać wyłącznie na odkodowaniu sensu słów i wyrażeń użytych w przepisie, czyli na wykładni literalnej. Skoro u podłoża regulacji zawartej w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. leżała ochrona interesów majątkowych członków najbliżej rodziny, polegająca na zwolnieniu od podatku nabycia przez nich rzeczy lub praw majątkowych, to tak ujętego celu regulacji nie mogą unicestwić wyłącznie takie działania jak dokumentowanie darowizny, w sytuacji gdy nie budzi żadnych wątpliwości jej przekazanie. Wprowadzenie warunków zgłoszenia i udokumentowania darowizny miało na celu zapewnienie szczelności sytemu podatkowego oraz uzyskanie pewności prawnopodatkowej odnośnie nabytego majątku. Wskazany więc w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. sposób dokumentowania darowizny ma służyć zapobieżeniu fikcyjnym umowom darowizny sporządzanym wyłącznie dla zmniejszenia obciążeń podatkowych, a nie stworzyć barierę w skorzystaniu ze zwolnienia od podatku. Istotne jest zatem, czy darowizna pomiędzy osobami wymienionymi w tym przepisie faktycznie miała miejsce. W ocenie Sądu, nie było żadnych wątpliwości, że skarżąca otrzymała od matki darowiznę. W tej sytuacji wpłacenie jej na rachunek bankowy męża skarżącej, do którego miała ona upoważnienie, nie stoi na przeszkodzie do zastosowania zwolnienia z art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d.

4.6. Podatek od nieruchomości

4.6.1. Opodatkowanie nieruchomości wykorzystywanych przez spółki cywilne. W 2017 r. w formie uchwały z 13 marca 2017 r., II FPS 5/16, a więc w sposób formalnie wiążący dla sądów administracyjnych, NSA przesądził, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.o.l. podatnikiem podatku od nieruchomości są wspólnicy spółki cywilnej, a nie spółka cywilna.

Przed podjęciem uchwały w orzecznictwie sądów administracyjnych można było odnaleźć odmienne stanowiska w tej materii. Zgodnie z pierwszym poglądem, podatnikiem podatku od nieruchomości jest spółka cywilna, a nie jej wspólnicy. Podkreślano, że gdyby przyjąć, że to nie spółka cywilna, ale jej wspólnicy wykonują posiadanie wykorzystywanej przez spółkę nieruchomości (gruntu, obiektu budowlanego, lokalu użytkowego), to konsekwentnie należałoby również uwzględnić, że także prawa do tych przedmiotów regulacji prawnych wchodzą w skład majątku wspólnego wspólników. W każdym więc przypadku obowiązkowego samoobliczenia podatku i odpowiedzialności podatkowej w podatku od nieruchomości, prawa i obowiązki w tym zakresie spoczywałyby na wspólnikach, a nie na spółce, co jest niezgodne z art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 u.p.o.l. Dodatkowo podnoszono, że ustawodawca konstruując normy z art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 u.p.o.l., mógł posłużyć się znaczącym pojęciowo sformułowaniem „wspólnicy spółki cywilnej", lub „wspólnicy spółki niemającej osobowości prawnej", czego jednak nie uczynił, stanowiąc jednoznacznie o „jednostkach organizacyjnych, w tym

[34] Dz.U. z 2016 r. poz. 205 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

spółkach nieposiadających osobowości prawnej" i obejmując tym zakresem regulacji niewątpliwie również spółki cywilne, jako spółki osobowe nie posiadające osobowości prawnej.

Z kolei według drugiego poglądu, podatnikiem podatku od nieruchomości nie jest spółka cywilna, lecz wspólnicy tejże spółki. Wskazywano, że w przypadku nieruchomości wniesionej do spółki cywilnej obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości spoczywa, stosownie do art. 3 ust. 1 u.p.o.l., na poszczególnych wspólnikach (współwłaścicielach nieruchomości), a nie na spółce cywilnej jako jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Uznanie spółki cywilnej za jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej nie wystarcza do uznania jej za podatnika podatku od nieruchomości. Podatnikiem podatku od nieruchomości jest wyłącznie ten podmiot, który spełnia kumulatywnie zarówno przesłanki podmiotowe, jak i przedmiotowe określone w art. 3 ust. 1 u.p.o.l. W przypadku spółek nieposiadających osobowości prawnej, koniecznym dla przypisania im statusu podatnika podatku od nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.p.o.l., jest wystąpienie więzi prawnej takiej spółki z nieruchomością, w postaci: prawa własności; posiadania samoistnego, użytkowania wieczystego albo posiadania w warunkach określonych w art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że spółka cywilna nie może we własnym imieniu nabywać praw, w tym własności nieruchomości i innych praw rzeczowych. Wniesiona do spółki własność nieruchomości staje się wspólnym majątkiem wspólników. Jeżeli spółka cywilna nie może być właścicielem nieruchomości, to nie może być podatnikiem podatku od nieruchomości. Zatem obowiązek podatkowy ciąży na właścicielu (współwłaścicielach) nieruchomości.

Ocena prawna zawarta w przywołanej wyżej uchwale z 13 marca 2017 r., znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Tytułem przykładu wskazać należy na np. nieprawomocne wyroki WSA: w Gliwicach z 18 października 2017 r., I SA/Gl 557/17 i z 22 czerwca 2017 r., I SA/Gl 247/17, I SA/Gl 248/17, I SA/Gl 249/17, w Olsztynie z 29 września 2017 r., I SA/Ol 300/17.

4.6.2. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości stacji redukcyjno-pomiarowych gazu. W 2017 r. kontynuowana była linia orzecznicza dotycząca opodatkowania instalacji gazowych (stacji redukcyjno-pomiarowych), zgodnie z którą przy ocenie opodatkowania poszczególnych elementów sieci gazowej główny nacisk należy położyć na badanie związku techniczno-użytkowego pomiędzy częściami budowlanymi i urządzeniami technicznymi. W przypadku powiązania części budowlanych z urządzeniami technicznymi dla oceny, czy jest to budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z urządzeniami i instalacjami, czy też budowla i odrębne od niej urządzenia techniczne, należy zbadać, czy tworzą one całość wyłącznie użytkową, ale są odrębne pod względem technicznym, czy też tworzą całość techniczno-użytkową, bo stanowią całość także pod względem technicznym. Podkreślono, że ustawodawca wymaga nie tylko istnienia związku użytkowego, ale również technicznego. Warunek ten dotyczy tak budowli, jak i urządzeń i instalacji, które stanowią jeden obiekt budowlany jako budowla (zob. np. wyroki NSA z: 25 stycznia 2017 r., II FSK 3757/14 i II FSK 3760/14; 18 stycznia 2017 r., II FSK 3529/14 i II FSK 3530/14; 12 stycznia 2017 r., II FSK 3668/14 i II FSK 3671/14; 15 lutego 2017 r., II FSK 26/15, II FSK 4074/14; 14 lutego 2017 r., II FSK 28/15; 9 lutego 2017 r., II FSK 3923/14, II FSK 3818/14, II FSK 3819/14, II FSK 3821/14; 27 marca 2017 r., II FSK 311/15 i II FSK 312/15).

W kontekście powyższej problematyki odnotować należy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2017 r., SK 48/15. W jego sentencji stwierdzono, że art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zakresie, w jakim umożliwia uznanie za budowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, przewidziane w art. 1a ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jest niezgod-

ny z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217, w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu Trybunał przypomniał o fundamentalnej zasadzie *in dubio pro tributario* oraz o tym, że argumentacja funkcjonalna, w tym celowościowa, nie powinna i nie może – w świetle wymogów wynikających z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP – służyć zwiększeniu powinności obarczających jednostki. Władztwo daninowe przysługujące państwu jest bowiem równoważone w aspekcie formalnym co najmniej przez nałożenie na prawodawcę obowiązku jasnego formułowania stanowionych przez niego w tym obszarze przepisów prawnych.

Zarówno w 2017 r., jak i w latach ubiegłych w orzecznictwie sądów administracyjnych co do zasady jednolicie prezentowane było stanowisko, zgodnie z którym w odniesieniu do osób prawnych sam fakt posiadania przez przedsiębiorcę budynku, budowli lub gruntu skutkować musi uznaniem tych kategorii za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zauważa się przy tym, że do uznania danego obiektu za związany z prowadzeniem działalności gospodarczej nie jest konieczne wykorzystywanie nieruchomości na cele związane z działalnością gospodarczą (zob. np. wyroki NSA z: 25 kwietnia 2017 r., II FSK 872/15; 25 listopada 2016 r., II FSK 2449/13 i II FSK 2450/13; 21 stycznia 2016 r., II FSK 3337/13; 19 listopada 2015 r., II FSK 2521/13,).

Z kolei w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, uznaje się, że zwrot normatywny „tej działalności" w art. 1a ust. 1 pkt 3 *in fine* u.p.o.l. oznacza tę konkretną działalność, którą prowadzi przedsiębiorca i konkretyzuje więź pomiędzy działalnością gospodarczą przedsiębiorcy a nieruchomością będącą w jego posiadaniu w zakresie całej wykładni definicji legalnej zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Podkreślono, że osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą występują w obrocie w dwojakim charakterze, raz jako osoba prywatna (a więc w zakresie swojego majątku osobistego), raz jako przedsiębiorca (zob. np. wyroki NSA z: 4 lipca 2017 r., II FSK 1586/15; 16 maja 2017 r., II FSK 791/16 i II FSK 1123/15; 20 lipca 2016 r., II FSK 1796/14; 28 kwietnia 2016 r., II FSK 748/14, II FSK 749/14 i II FSK 750/14; 21 stycznia 2016 r., II FSK 3337/13; 22 stycznia 2014 r., II FSK 130/12).

Na orzecznictwo dotyczące opodatkowania nieruchomości znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną oddziaływać powinien wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2017 r., SK 13/15. W jego sentencji przyjęto bowiem, że art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. rozumiany w ten sposób, że wystarczającą przesłanką zakwalifikowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego współposiadaczem, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

4.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych przekształcenia spółki akcyjnej w spółkę jawną. Na tle orzecznictwa dotyczącego podatku od czynności cywilnoprawnych z 2017 r. ujawniła się rozbieżność odnośnie opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych przekształcenia spółki akcyjnej w spółkę jawną, która skutkowała przedstawieniem przez skład orzekający do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA następującego zagadnienia prawnego: „Czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2009 r., opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnej podlegały, na podstawie

art. 1 ust. 3 pkt 3 w zw. z ust. 1 pkt 1 lit. k/ ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[35] czynności prawne zmiany umowy spółki, polegające na przekształceniu spółki akcyjnej w spółkę jawną, a w konsekwencji czy zastosowanie do tych operacji znajdował również art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f/ i art. 9 pkt 11 lit. a/ tej ustawy?" (zob. postanowienie NSA z 30 stycznia 2017 r., II FSK 3697/14).

Z uzasadnienia postanowienia wynika, że w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji skarżący podnosił, że w świetle dyrektywy 2008/7/WE spółka jawna powinna zostać uznana za spółkę kapitałową. Zaakceptowanie tego poglądu oznaczałoby zastosowanie zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych. Przekształcenie spółki kapitałowej w inny rodzaj spółki kapitałowej nie podlega bowiem opodatkowaniu na podstawie art. 5 ust. 1 lit. d/ dyrektywy 2008/7/WE. Z kolei organ interpretacyjny oraz WSA we Wrocławiu uznały, że polska spółka jawna nie jest spółką kapitałową w rozumieniu dyrektywy 2008/7/WE (nie była nią również w czasie obowiązywania dyrektywy 69/335/EWG), ponieważ Polska z dniem akcesji (1 maja 2004 r.) skorzystała z możliwości jaką zapewnia art. 9 dyrektywy 2008 (oraz zapewniał wcześniej art. 3 ust. 2 zd. 2 dyrektywy 69) i zadecydowała o nieuznaniu takich podmiotów jak spółki jawne za spółki kapitałowe. NSA powziął zatem wątpliwość, czy spółka jawna na potrzeby rozliczenia podatkiem od czynności cywilnoprawnych w świetle regulacji unijnych powinna być traktowana jako kapitałowa, a w konsekwencji, czy przekształcenie spółki jest wyłączone spod opodatkowania.

W uchwale z 15 maja 2017 r., II FPS 1/17, NSA przesądził, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2009 r., opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych podlegają, na podstawie art. 1 ust. 3 pkt 3 w zw. z ust. 1 pkt 1 lit. k/ u.p.c.c. czynności prawne zmiany umowy spółki, polegające na przekształceniu spółki akcyjnej w spółkę jawną.

Na stanowisko zaprezentowane w uchwale NSA powołano się np. w wyrokach NSA z 19 września 2017 r., II FSK 90/16 i II FSK 2035/15 oraz w nieprawomocnych wyrokach WSA: w Warszawie z 22 września 2017 r., III SA/Wa 3098/16 i w Gliwicach z 16 listopada 2017 r., I SA/Gl 808/17.

35 Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm.; dalej: u.p.c.c.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2017 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do wpływu	% do ogółu	Pozostało
9 465	5 332	14 797	6 092	114,25	41,17	8 705

W 2017 r. do Izby NSA wpłynęły ogółem 5332 skargi kasacyjne, co stanowiło wartość zbliżoną do 2014 r, (4941 skarg kasacyjnych) – po 23% wzroście wpływu w 2015 r. (6 061 skarg kasacyjnych) i dalszym, ponad 18% wzroście wpływu, który odnotowano w 2016 r., (7161 skarg kasacyjnych). Jednocześnie zmniejszeniu uległa liczba skarg o wznowienie postępowania w porównaniu do lat poprzednich (w 2017 r. – 19, w 2016 r. – 46, a w roku 2015 – 67).

Liczba skarg kasacyjnych oczekujących na rozpatrzenie w roku 2017 – łącznie ze skargami o wznowienie postępowania – wynosiła 14 836. Na jednego sędziego NSA w tej Izbie przypadało zatem do rozpatrzenia średnio 570,6 spraw.

W większości skargi kasacyjne wnoszone były w sprawach dotyczących działalności gospodarczej (1968), subwencji unijnych oraz funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych (953), podatku akcyzowego (700), utrzymania i ochrony dróg a także ruchu drogowego, w tym transportu drogowego (447) oraz środków publicznych, w tym spraw budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, ulg w spłacaniu należności pieniężnych do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej oraz egzekucji takich należności (401 skarg).

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby Gospodarczej NSA wywiedziono od orzeczeń WSA w Warszawie (1666), WSA w Gliwicach (617) i WSA w Poznaniu (570).

Zdecydowaną większość stanowiły skargi kasacyjne wniesione przez stronę postępowania inną niż organ administracji (85,54%). Wskaźnik skarg kasacyjnych wniesionych przez organ wyniósł 14,08%, niewiele ponad 0,38% stanowiły sprawy, w których skargi kasacyjne od tego samego orzeczenia złożyły zarówno organ, jak i inna strona postępowania. Organy administracji wniosły ogółem 771 skarg kasacyjnych, natomiast pozostałe skargi kasacyjne w liczbie 2261 pochodziły od osób prawnych, 2241 od osób fizycznych, 45 od organizacji społecznych, 4 od prokuratora oraz 3 od Rzecznika Praw Obywatelskich, a 7 skarg kasacyjnych wystosowały łącznie – osoby fizyczne i prawne, 13 organizacje społeczne i osoby prawne, a 7 organizacje społeczne i osoby fizyczne.

W Izbie rozstrzygnięto 6092 sprawy ze skarg kasacyjnych (tj. o 909 spraw więcej niż w roku 2016 i o 2030 więcej niż w roku 2015) i 34 sprawy w wyniku skargi o wznowienie postępowania sądowego – łącznie 6126.

Wysoki współczynnik załatwień, przy najmniejszej w skali sądu obsadzie osobowej, udało się osiągnąć przede wszystkim dzięki bardzo wysokiej efektywności pracy sędziów NSA i sędziów delegowanych orzekających w Izbie Gospodarczej oraz kadry wspierającej ich pracę – asystentów, kierowników i pracowników sekretariatu. Średnio w 2017 r. sędzia NSA w Izbie Gospodarczej załatwił 235,6 spraw ze skarg kasacyjnych. Pozwoliło to na opanowanie wpływu i zmniejszenie, w porównaniu do roku poprzedniego ilości spraw ze skarg kasacyjnych pozostających do rozpatrzenia (8710 spraw, tj. o 775 mniej, niż w 2016 r.).

Spośród załatwionych spraw 77,89% rozpoznano na rozprawie, natomiast 22,11% spraw na posiedzeniu niejawnym. W rozprawach wzięło udział 2 550 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron: 975 radców prawnych, 757 adwokatów, 153 doradców podatkowych, 75 rzeczników patentowych. W 3 sprawach rozprawy odbyły się z udziałem prokuratora. Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczył w żadnej z rozpraw.

Wskaźnik stabilności orzecznictwa WSA odpowiadający proporcji liczby oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby spraw załatwionych w Izbie w 2017 r. wynosił 60,72%. Wskaźnik ten był najwyższy dla WSA: w Łodzi – 76,96%, w Krakowie – 76,34%, w Rzeszowie – 76,16%, w Poznaniu – 72,86%, w Szczecinie – 70,74%, w Lublinie – 67,49%, w Gliwicach – 66,42%, w Opolu – 64,58%, w Warszawie – 61,71%, natomiast niższy dla WSA: w Gdańsku – 52,84%, we Wrocławiu – 52,33%, w Olsztynie – 49,49%, w Gorzowie Wielkopolskim – 49,31%, w Kielcach – 45%, w Bydgoszczy – 40,60% i w Białymstoku – 20,47%.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2017 r.

Wpływ zażaleń od postanowień sądów I instancji wyniósł w 2017 r. 1 180, natomiast z poprzedniego okresu pozostały do rozpoznania 142 zażalenia. Łącznie rozpoznano 1 263 zażalenia, a do załatwienia w następnym okresie pozostało 59 zażaleń, co stanowi niższą wartość od pozostałości z lat 2015–2016 i odpowiada średniej wielkości załatwienia tego typu spraw w Izbie w okresie dwóch tygodni.

Rozpoznane zażalenia dotyczyły w większości wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (23,91%), odrzucenia skargi (20,74%), orzeczeń w przedmiocie uchybienia terminu (15,20%) oraz orzeczeń z zakresu prawa pomocy (7,13%). Niespełna 1,27% stanowiły zażalenia na orzeczenia w przedmiocie wyłączenia sędziego. Wśród zażaleń na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi zasadnych było 12,60%, wyłączenia sędziego – 12,50%, uchybienia terminu – 11,98%, wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności – 6,29% i prawa pomocy – 3,33%.

1.3. Pozostałe sprawy

W Izbie Gospodarczej NSA rozpoznano 64 spory kompetencyjne tj. ponad dwukrotnie więcej niż w roku 2016. W 50 przypadkach Sąd wskazał organ właściwy do załatwienia sprawy. Ponadto załatwiono 62 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym żadna z nich nie zasługiwała na uwzględnienie. Również tej kategorii spraw nastąpił znaczący wzrost w stosunku do roku poprzedniego, w którym załatwiono 12 skarg na przewlekłość postępowania sądowego. Spośród 17 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które wpłynęły w 2017 r. (o 14 więcej niż w roku 2016), 15 odrzucono, 1 oddalono, a 1 pozostała do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym.

W roku 2017 r. w Izbie podjęto 2 uchwały w wyniku rozpoznania zagadnień prawnych przekazanych przez Prezesa NSA, na podstawie art. 36 § 1 i § 2 p.u.s.a. oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Analiza merytoryczna w zakresie poszczególnych rodzajów spraw została przedstawiona w dalszej części opracowania.

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 zasadniczo do ich wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze uwzględnienia środka odwoławczego. Zagadnienia te zostały omówione w osobnej części opracowania. Dodać należy, że istotny wpływ na sposób interpretowania przepisów przez wojewódzkie sądy administracyjne miało orzecznictwo Trybunałów (Konstytucyjnego, Sprawiedliwości UE i Praw Człowieka).

Ogólnie pozytywną ocenę poziomu orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych potwierdza fakt, iż w roku 2017 żadne orzeczenie z zakresu działalności Izby nie zostało uznane za niezgodnie z prawem w trybie Działu VIIa p.p.s.a. O wysokiej sprawności prowadzenia postępowań przez sądy I instancji w zakresie właściwości Izby świadczy także okoliczność, iż żadna spośród rozpatrzonych w 2017 r. skarg na przewlekłość tych postępowań, nie była zasadna.

2.2. Obok zagadnień odnoszących się do prawa materialnego, które przedstawione zostały w dalszej części opracowania, istotne znaczenie dla oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych miały zagadnienia procesowe oraz kwestie związane z wyznaczeniem zakresu kognicji sądów administracyjnych.

Dotyczyły one kwestii m.in.: braku podstaw do wezwania pełnomocnika skarżącego w celu uzupełnienia braku formalnego (postanowienie z 11 października 2017 r., II GZ 556/17), braku podstaw do wykazania w skardze wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawie przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (postanowienia z 31 stycznia 2017 r., II GZ 36/17), braku właściwości sądu administracyjnego do rozpatrzenia sprawy (postanowienia z: 30 sierpnia 2017 r., II GSK 2577/17; 12 września 2017 r., II GPP 40/17; 7 kwietnia 2017 r., I GSK 112/17 i inne), niewłaściwa ocena przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu (postanowienia z: 17 marca 2017 r., II GSK 2860/15; 4 lipca 2017 r., II GZ 502/17; 26 lipca 2017 r., II GZ 351/17; 27 kwietnia 2017 r., II GZ 319/17 i inne), błędna ocena przesłanki legitymacji skargowej (postanowienia z: 11 kwietnia 2017 r., I GSK 1364/14; 9 maja 2017 r., II GSK 927/17; 27 czerwca 2017 r., II GZ 466/17 i inne).

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby[1]

W tej części Informacji przedstawiono ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie prawa podatkowego, odniesienia – przy wykładni przepisów prawa – do Konstytucji RP, prawa Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych i orzecznictwa Trybunałów (TK i TSUE), a także rozbieżności w orzecznictwie, co do których podejmowano dyskusje na naradach.

[1] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2017 r.

Aktywność orzeczniczą Izby w zakresie działalności uchwałodawczej, stosowania Konstytucji i orzecznictwa TK, stosowania prawa UE oraz rozstrzyganie zagadnień procesowych związanych ze stosowaniem p.p.s.a., rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, orzeczeń dotyczących skarg na naruszenie prawa strony do załatwienia sprawy, czy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także uchybienia legislacyjne zaprezentowano w odrębnych rozdziałach.

3.1. Klasyfikacja taryfowa

W tej materii rozpoznano około 300 spraw. Zagadnienie klasyfikacji taryfowej ma zasadnicze znaczenie dla naliczenia należności celnych. Kwestia przypisania określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej (oraz – w konsekwencji – określonej stawki celnej) przewijała się w sprawach zarejestrowanych w Izbie Gospodarczej pod kilkoma symbolami: 6300 (Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych), 6301 (Wiążąca informacja taryfowa), 6302 (Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą) i 6305 (Zwrot należności celnych).

Przedmiotem rozważań była kwestia właściwej klasyfikacji taryfowej towarów, które zgłaszający określali m.in. jako: mini kamery ukryte w kamerach samochodowych, długopisach, zegarach i USB (wyrok z 29 września 2017 r., I GSK 2171/15, I GSK 2278/15, I GSK 2279/15), tunery TV o symbolu RTUDWA029WJQZ oraz RTUDAA072WJQZ (wyrok z 6 września 2017 r., I GSK 965/15, I GSK 948/15, I GSK 1036/15, I GSK 1037/15, I GSK 1037/15, I GSK 1038/15), świeczniki (wyrok z 16 marca 2017 r., I GSK 256/16), kompletny zestaw telebim z wyświetlaczem kolorowym LED (wyrok z 23 czerwca 2017 r., I GSK 293/17), dekodery telewizji cyfrowej (wyrok z 16 maja 2017 r., I GSK 31/17) sworznie oraz zabezpieczenia ze stali (wyrok z 15 września 2017 r., I GSK 1332/15), samochody (rejestrowane pod symbolem 6111 – podatek akcyzowy orzeczenia NSA z 8 lutego 2017 r., I GSK 1336/15; z 29 marca 2017 r., I GSK 551/15; z 16 marca 2017 r., I GSK 353/15; z 15 marca 2017 r., I GSK 341/15; z 20 kwietnia 2017 r., I GSK 1955/15; z 21 czerwca 2017 r., I GSK 1361/15; z 22 sierpnia 2017 r., I GSK 1881/15; z 14 listopada 2017 r., I GSK 1997/15; z 17 listopada 2017 r., I GSK 2274/15).

Najliczniejsza grupa spraw odnosiła się do klasyfikacji taryfowej dla celów podatku akcyzowego nabywanych wewnątrzwspólnotowo samochodów – do pozycji CN 8703 lub 8704. Zgodnie z ugruntowanym już w orzecznictwie stanowiskiem NSA przyjmował, że decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej samochodów należy poszukiwać w obiektywnych cechach i właściwościach tego towaru, takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów. Zgodnie z brzmieniem pozycji CN 8703 i 8704 klasyfikacja pojazdów do jednej z tych pozycji zależy od tzw. „zasadniczego przeznaczenia pojazdów", a więc takiego, które jest im właściwe (osobowy czy towarowy). Organ podatkowy ustalając takie przeznaczenie zobowiązany jest zatem do ustalenia cech projektowych pojazdu nadanych przez producenta a następnie oceny czy zmiany w nim dokonane były na tyle znaczące i trwałe, że pozbawiły pojazd pierwotnych cech konstrukcyjnych. Przerobienie samochodu osobowego na ciężarowy, przy zachowaniu wszystkich cech i elementów konstrukcji i wyposażenia, które decydowały o jego pierwotnej funkcji i przeznaczeniu nie może mieć wpływu na klasyfikację taryfową (np. wyroki z: 8 lutego 2017 r., I GSK 1336/15; 29 marca 2017 r., I GSK 551/15; 7 kwietnia 2017 r., I GSK 826/15; 10 sierpnia 2017 r., I GSK 1240/15; 27 września 2017 r., I GSK 1754/15; 26 października 2017 r., I GSK 1121/15). Wpływu na klasyfikację nie mają również

zapisy w dokumentach rejestracyjnych, zaświadczeniach o przeprowadzonym badaniu technicznym, czy homologacja określająca samochód jako ciężarowy. Zapisy te wskazują bowiem na samochód ciężarowy w rozumieniu prawa o ruchu drogowym. Celem stwierdzenia, czy pojazd jest wyrobem akcyzowym dla potrzeb podatku akcyzowego, podstawę prawną stanowią wyłącznie przepisy podatkowe, tj. przepisy ustawy o podatku akcyzowym, które odrębnie decydują o klasyfikacji pojazdów samochodowych jako wyrobów akcyzowych (np. wyroki z: 15 marca 2017 r., I GSK 341/15; 20 kwietnia 2017 r., I GSK 1955/15; 21 czerwca 2017 r., I GSK 1361/15; 22 sierpnia 2017 r., I GSK 1881/15; 14 listopada 2017 r., I GSK 1997/15; 17 listopada 2017 r., I GSK 2274/15).

O klasyfikacji pojazdów typu pick-up decyduje stosunek maksymalnej wewnętrznej długości podłogi do transportu towarów do długości rozstawu osi pojazdu – jeśli jest większa niż 50% lub jeżeli posiadają więcej niż dwie osie – klasyfikujemy pojazd do pozycji 8704 (wyroki z: 20 kwietnia 2017 r., I GSK 1955/15; 26 kwietnia 2017 r., I GSK 806/15; 12 maja 2017 r., I GSK 1103/15; 23 czerwca 2017 r., I GSK 1045/15).

W przypadku samochodów osobowo – towarowych przy dokonywaniu klasyfikacji należy ustalić, która z funkcji (osobowa czy towarowa) ma charakter dominujący, a zatem czy pojazd przeznaczony jest raczej do przewozu osób, a nie towarów. Określenie „samochody osobowo-towarowe", o których mowa w pozycji CN 8703, oznacza pojazdy przeznaczone do przewozu najwyżej 9 osób (wraz z kierowcą), których wnętrze może być używane bez zmiany konstrukcji do przewozu zarówno osób jak i towarów. Przy zaklasyfikowaniu tego typu pojazdów do pozycji CN 8704 wymagane jest, aby część tylna pojazdu (za kierowcą) była przystosowana do przewozu wyłącznie towaru (wyroki z: 25 maja 2017 r., I GSK 1092/15; 19 października 2017 r., I GSK 1617/15; 17 listopada 2017 r., I GSK 2274/15; 23 listopada 2017 r., I GSK 2186/15).

W wyroku z 21 czerwca 2017 r., I GSK 1110/15 NSA wskazał, że pojazdy specjalne, przystosowane z samochodów pełniących wcześniej funkcje osobowe, do pełnienia funkcji pomocy drogowej, nie mogą zostać zaklasyfikowane do pozycji CN 8705. Klasyfikacji do kodu CN 8705 (przyporządkowanego do kategorii – pojazd specjalny pomoc drogowa) podlegają zatem wyłącznie pojazdy samochodowe specjalnie skonstruowane (zbudowane na podwoziu samochodu ciężarowego z podłogą lub bez) wyposażone w mechanizmy podnoszące (dźwigi nieobrotowe, stojaki, koła pasowe albo wciągarki) przeznaczone do podnoszenia i holowania uszkodzonych samochodów, co oznacza, że ich głównym przeznaczeniem nie jest przewóz osób ani towarów, lecz podnoszenie i holowanie uszkodzonych aut (wyroki z: 23 marca 2017 r., I GSK 533/15; 29 marca 2017 r., I GSK 576/15).

Kolejnym zagadnieniem była klasyfikacja do kodu Taric 8525 80 99 00 mini kamer ukrytych w przedmiotach codziennego użytku. Cechą przesądzającą o zastosowaniu wskazanego kodu jest rejestrowanie na nośnikach trwałej pamięci półprzewodnikowej tych urządzeń nie tylko plików wideo pochodzących z wbudowanej wewnątrz kamery telewizyjnej, ale również takich, które pochodzą z zewnętrznego źródła, tj. innego niż wbudowana kamera telewizyjna, dzięki posiadaniu przez przedmiotowe urządzenia funkcji pendrive'a (wyrok z 29 września 2017 r., I GSK 2171/15). Powyższa taryfikacja wynika wprost z zastosowania reguł 1, 3b i 6 ORINS oraz uwagi 3 do Sekcji XVI stanowiącej, iż jeżeli z kontekstu nie wynika inaczej, zespoły maszyn składających się z dwóch lub więcej maszyn, połączonych razem, aby tworzyć całość oraz inne maszyny przeznaczone do wykonywania dwóch lub więcej wzajemnie uzupełniających się lub alternatywnych funkcji, należy klasyfikować tak, jakby składały się tylko z tej części składowej lub jako będące wyłącznie tą maszyną, która wykonuje funkcję podsta-

wową. Jest zatem zgodna z brzmieniem pozycji 8525 WTC i zakresem przedmiotowym kodu Taric 8525 80 99 00. Zastosowanie reguły 3b) ORINS jest podyktowane tym, iż urządzenia wykonują kilka funkcji, w tym pamięci przenośnej USB kamery internetowej, co oznacza, iż ich taryfikację należało ustalić w oparciu o kryterium decydujące o ich zasadniczym charakterze, tj. kryterium przeznaczenia. Zważywszy, że podstawową funkcją urządzeń jest funkcja kamery wideo, ona też przesądziła o taryfikacji spornych towarów do pozycji obejmującej kamery, a nie np. pamięć USB (klasyfikowana w pozycji 8523) (wyroki z: 29 września 2017 r., I GSK 2171/15, I GSK 2278/15, I GSK 2279/15).

Zagadnienie właściwej klasyfikacji towarów było także przedmiotem rozważań NSA w sprawach dotyczących określenia długu celnego oraz kwoty podatku od towarów i usług od importowanych z Chin tunerów TV o symbolu RTUDWA029WJQZ oraz RTUDAA 072WJQZ, jak również kompletnego zestawu telebim z wyświetlaczem kolorowym LED (wyroki z: 6 września 2017 r., I GSK 965/15, I GSK 948/15, I GSK 1036/15, I GSK 1037/15, I GSK 1037/15, I GSK 1038/15 oraz z 23 czerwca 2017 r., I GSK 293/17) NSA uwzględnił skargi kasacyjne stron z uwagi na brak kompleksowego wyjaśnienia, czy analogowe tunery wideo powinny zawierać obwody demodulacyjne (blok DEM), a więc nie tylko jeden blok DEM wideo ale również drugi blok DEM audio i niewyjaśnienie, czy bloku DEM audio sporne tunery w ogóle nie posiadają, czy też blok DEM audio istnieje, ale nie demoduluje sygnału audio w formacie SIF (w pierwszym typie spraw). W drugim typie spraw zaś z uwagi na nieuwzględnienie przez Sąd I instancji wytycznych NSA zawartych w poprzednio wydanym w tej sprawie wyroku.

W sprawach, których przedmiotem była odmowa wypłaty odsetek od zwracanych na skutek błędnej klasyfikacji przez organ celny dekoderów telewizji cyfrowej należności celnych, NSA wskazał, że art. 67 ust. 1 – Prawa celnego określający przesłanki do zapłaty odsetek od zwracanych należności celnych, związany jest ze stosowaniem prawa a nie jego stanowieniem. Oznacza to, że błędne zdefiniowanie przez Komisję Europejską pojęcia „modemu" w Notach wyjaśniających dla kodu CN 8528 71 13 opublikowanych w dniu 7 maja 2008 r. nie może spowodować powstania prawa do zapłaty odsetek od zwracanych należności celnych. Zarówno organy celne jaki i sama strona zastosowali się do obowiązujących w dacie zgłoszenia przepisów prawa, które nie pozwalały na zakwalifikowanie dekoderów telewizji cyfrowej do kodu CN 8528 71 13 (wyroki z: 9 maja 2017 r., I GSK 40/17, I GSK 45/17; 11 maja 2017 r., I GSK 7/17; 16 maja 2017 r., I GSK 31/17, I GSK 39/17, I GSK 146/17; 12 maja 2017 r., I GSK 6/17).

3.2. Określenie kwoty długu celnego, uznanie (weryfikacja) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznanie z VAT-em

Długu celnego dotyczyły w mniejszym lub większym stopniu niemal wszystkie sprawy celne rozpoznane w 2017 r. w Wydziale I Izby Gospodarczej NSA, bowiem w kontrolowanych rozstrzygnięciach organy celne na ogół modyfikowały kwotę należności celnych.

Na tle rozpoznanych w 2017 r. spraw dotyczących uznania (weryfikacji) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenia kwoty podatku od towarów i usług, nie pojawiły się nowe istotne problemy prawne wywołujące rozbieżności w orzecznictwie. W omawianej kategorii spraw składy NSA zajmowały zbliżone stanowiska, kształtując w zasadzie jednolite orzecznictwo.

W wyroku z 1 września 2017 r., I GSK 1493/15 NSA wskazał, że do wartości celnej importowanych towarów zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt a/ lit. (i) WKC należy doliczać również koszty ich kontroli jakościowej, gdyż stanowią one koszty pośrednictwa. Kontrola jakościowa towarów wykonywana przez pośrednika przed nabyciem ich przez zleceniodawcę mieści się w zakresie czynności faktycznych informowania o właściwościach towaru. Także raport z dokonanych czynności stanowiący akceptację towaru do wysyłki, czyli raport pozytywny lub też zawierający zastrzeżenia co do jakości towaru, a więc raport negatywny, skutkujący możliwością domagania się rekompensaty bądź odrzucenia części towaru, względnie uprawniający do rezerwacji prawa do zgłoszenia reklamacji po dostawie towarów do magazynu, wstrzymania towaru i skierowania go do poprawy, a także możliwość niezaakceptowania towaru i anulowania zamówienia, kształtuje treść umowy. Tym samym wynagrodzenie za kontrolę jakości towaru, która to kontrola poprzez realizowane czynności faktyczne mieszczące się w zakresie pośrednictwa, o którego kosztach mowa jest w art. 32 ust. 1 lit. a/ pkt (i) WKC, prowadziła do zawarcia umowy, kreowała jej przedmiot, zakres oraz finansowy wynik, winno być doliczone do wartości celnej towaru (wyrok z: 1 września 2017 r., I GSK 1395/15, I GSK 1508/15).

Orzekając w przedmiocie weryfikacji zgłoszenia celnego oraz określenia kwoty podatku od towarów i usług z tytułu importu wyrobów medycznych, NSA wskazał, że stawka podatku dla wyrobów medycznych w myśl art. 41 ust. 2 w związku z art. 146a pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[2], na podstawie zał. nr 3 wynosi 8%. Aby można było skorzystać z obniżonej stawki podatku w wysokości 8%, muszą zostać spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze – towar musi być wyrobem medycznym w rozumieniu ustawy o wyrobach medycznych. Po drugie – wyrób medyczny musi być dopuszczony do obrotu na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej. Gdy chodzi o przesłankę kwalifikowania danego produktu do wyrobów medycznych, to zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o wyrobach medycznych wyroby te przed wystawieniem przez wytwórcę deklaracji zgodności powinny być poddane procedurze oceny zgodności i jeśli wynika to z odrębnych przepisów uzyskać właściwe certyfikaty. Procedurę oceny zgodności przeprowadzają upoważnione jednostki, tzw. jednostki notyfikowane, które uzyskały numer identyfikacyjny nadany przez Komisję Europejską i zostały umieszczone w wykazie jednostek notyfikowanych publikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 2 ust. 1 pkt 16 ustawy o wyrobach medycznych). Zadaniem tych jednostek jest certyfikacja, co według art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o wyrobach medycznych polega na działaniu wykazującym przeprowadzenie procedury oceny zgodności, potwierdzającej, że należycie zidentyfikowany wyrób, jego projekt, typ, proces wytwarzania, sterylizacji lub kontroli i badań końcowych jest zgodny z wymaganiami zasadniczymi, zakończonym wydaniem certyfikatu zgodności, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o wyrobach medycznych. Wykładając przepisy ustawy o wyrobach medycznych na potrzeby podatku od towarów i usług nie można pominąć kontekstu prawnego, wprowadzonego dyrektywą 93/42/EWG. Powołana dDyrektywa zakazuje państwom członkowskim wprowadzania rozwiązań prawnych, które ograniczałyby swobodny przepływ wyrobów, co do których została przeprowadzona procedura oceny zgodności, został wydany certyfikat oraz deklaracja zgodności a towar został oznaczony znakiem CE (art. 4 ust. 1), innymi słowy

[2] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

– wprowadzania przepisów, które stwarzałyby bariery w wolnym handlu[3]. Oznacza to, że żadne państwo członkowskie nie może wymagać, aby taki wyrób wobec którego wydano certyfikat oraz deklarację zgodności został ponownie poddany procedurze oceny zgodności lub innym ograniczeniom utrudniającym obrót. Natomiast dla oceny, czy importowany wyrób medyczny został „dopuszczony do obrotu" decydujące znaczenie ma wywiązanie się importera z obowiązków celno-podatkowych, w tym udokumentowania, że towar jest wyrobem medycznym. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że naliczenie należności celnopodatkowych odbywa się w ramach tzw. samoobliczenia, na moment dokonywania zgłoszenia celnego (wyroki z 14 września 2017 r., I GSK 1415/15, I GSK 1416/15, I GSK 1417/15, I GSK 1418/15, I GSK 1419/15, I GSK 1420/15).

Co do charakteru raportu OLAF jako środka dowodowego w sprawach dotyczących weryfikacji zgłoszenia celnego (pochodzenia towaru) NSA potrzymał wcześniej wyrażone stanowisko. W wyroku z 10 lutego 2017 r., I GSK 1179/15 NSA wskazał, że sporządzony na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999 raport Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z 2 maja 2013 r. (Nr OF/2011/0969) stanowi dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba wykorzystania go, w taki sam sposób i na takich samych warunkach co raporty urzędowe sporządzane przez krajowych kontrolerów administracyjnych. Dowód ten podlega ocenie organów na ogólnych zasadach, w tym wypadku – w pełni autonomicznym postępowaniu celnym ukierunkowanym na przeprowadzenie kontroli zgłoszenia celnego, na podstawie którego objęto procedurą dopuszczenia do obrotu tkaniny siatkowe z włókien szklanych (wyrok z: 10 lutego 2017 r., I GSK 389/15, I GSK 553/15).

3.3. Podatek akcyzowy

Zdecydowana większość spraw z zakresu podatku akcyzowego dotyczyła zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów, odmowy zwrotu podatku akcyzowego z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodów oraz zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia, sprzedaży i obrotu olejami. Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące odmowy stwierdzenia nadpłaty i zwrotu podatku akcyzowego z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych. Przedmiotem rozpoznania były też sprawy dotyczące opłaty paliwowej, interpretacji podatkowych, odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży energii elektrycznej, odpowiedzialności za zaległości podatkowe w podatku akcyzowym.

3.3.1. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym samochodów. Kwestia opodatkowania samochodów osobowych podatkiem akcyzowym, która wynika ze sporu co do prawidłowości ich klasyfikacji taryfowej do odpowiedniego kodu CN została odrębnie omówiona w sprawozdaniu dotyczącym klasyfikacji taryfowej (pkt 3.1.). Omówienia wymaga zatem problematyka m.in. prawidłowego określenia podstawy opodatkowania z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego i możliwości weryfikacji tej podstawy przez organ podatkowy która została określona w przepisach art. 104 ust. 8, ust. 9 i ust. 11 ustawy

[3] Wyrok TSUE z 24 listopada 2016 r. w sprawie C-662/15 i powołane w nim wyroki: z 14 czerwca 2007 r., *Medipac-Kazantzidis*, C-6/05, EU:C:2007:337, pkt 51; z 19 listopada 2009 r., *Nordiska Dental*, C-288/08, EU:C:2009:718, pkt 20.

z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (dalej: u.p.a.). Z ugruntowanego orzecznictwa dotyczącego omawianych przepisów wynika, że właściwy organ uprawniony jest do samodzielnego określenia wysokości podstawy opodatkowania tylko w razie nieudzielania odpowiedzi, niedokonania zmiany wysokości podstawy opodatkowania lub niewskazania przyczyn – mimo wezwania podatnika – które uzasadniają podanie jej wartości znacznie odbiegającej od średniej wartości rynkowej samochodu osobowego. Istnienie uzasadnionej przyczyny odbiegania wysokości podstawy opodatkowania od średniej wartości rynkowej samochodu osobowego jest kwestią kluczową przy ustalaniu rzeczywistej podstawy opodatkowania. Nie jest już przy tym kwestionowane, że uzasadnieniem takim może być nie tylko gorszy stan techniczny czy też uszkodzenia mechaniczne pojazdu, ale również fakt, że np. samochody osobowe w krajach bardziej rozwiniętych szybciej tracą na wartości niż w Polsce. W takiej sytuacji należy zweryfikować czy wartość zadeklarowana jest wartością prawdziwą w państwie sprzedaży. Dopiero, jeżeli taka analiza doprowadzi do negatywnego rezultatu, uzasadnione i słuszne jest kwestionowanie tak ustalonej podstawy opodatkowania ceny.

Zgodnie z art. 104 ust. 8 u.p.a., to w głównej mierze na podatniku ciąży obowiązek wykazania w sposób przekonujący i rzetelny wysokości zadeklarowanej podstawy opodatkowania, bowiem to właśnie podatnik posiada najpełniejszą wiedzę na temat przeprowadzonej transakcji handlowej. Brak wykazania przyczyn zaniżenia podstawy opodatkowania, wyłącza możliwość określenia podstawy opodatkowania w trybie art. 104 ust. 1 pkt 2 u.p.a. (wyroki z: 12 października 2017 r., I GSK 1612/15; 29 czerwca 2017 r., I GSK 659/15; 29 czerwca 2017 r., I GSK 941/15; 29 czerwca 2017 r., I GSK 1010/15; 29 czerwca 2017 r., I GSK 395/15).

Korzystanie przez organy podatkowe z kompetencji przyznanych im w oparciu o art. 104 ust. 8 u.p.a. nakłada na organy obowiązek szczególnej staranności w zakresie dokonywania ustaleń i ocen stanowiących podstawę do przyjęcia, że w konkretnym przypadku zadeklarowana podstawa opodatkowania samochodu osobowego bez uzasadnionej przyczyny znacznie odbiega od średniej wartości rynkowej tego pojazdu. Przyznane organowi podatkowemu kompetencje do weryfikowania podstawy opodatkowania samochodu w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego służyć mają przede wszystkim zapobieganiu nagannym praktykom zaniżania, dla celów podatkowych, wartości sprowadzonych do Polski samochodów używanych (por. wyrok z 28 kwietnia 2017 r., I GSK 899/15).

W sprawie o sygn. akt I GSK 2011/15 dowodem, na podstawie którego organ dokonał ustalenia średniej wartości rynkowej pojazdu, była ekspertyza rzeczoznawcy przedstawiona przez skarżącego. Nie stanowiła ona opinii biegłego w rozumieniu art. 197 Ordynacji podatkowej. Dokonując weryfikacji sporządzonej na zlecenie skarżącego ekspertyzy organy jak i Sąd I instancji przyjęły, że ustalenie średniej wartości pojazdu powinno nastąpić bez uwzględnienia współczynnika zbywalności. Współczynnik zbywalności dla nabycia wewnątrzwspólnotowego stanowi element wtórny. Ceny zawarte w katalogach są uśrednionymi cenami używanych samochodów, uwzględniającymi standardowy przebieg, zużycie i wyposażenie tych pojazdów. Są to ceny ustalane przez ekspertów na podstawie monitoringu rynku samochodowego. Można zatem założyć, że wpływ takich czynników, jak m.in. zbywalność pojazdu, została już wcześniej uwzględniona przy określeniu średniej ceny katalogowej i nie powinna być brana pod uwagę w sytuacji, gdy odnosi się do wartości rynkowej brutto, która sama w sobie powinna uwzględniać te elementy. Średnie ceny obowiązujące na rynku krajowym, w oparciu o które ustalana była średnia wartość pojazdu, ustalane przez ekspertów na podstawie monitoringu rynku samochodowego, uwzględniają

także wpływ czynnika zbywalności (por. m.in. wyrok z: 29 września 2017 r., I GSK 813/17; 10 sierpnia 2017 r., I GSK 579/17).

W przedmiocie odmowy zwrotu podatku akcyzowego z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodów osobowych, ujawniło się zagadnienie mające wpływ na rozstrzygnięcie znacznej ilości spraw rozpoznawanych i oczekujących na rozpoznanie w wojewódzkich sądach administracyjnych. Istota problemu sprowadzała się do wykładni art. 107 ust. 1 u.p.a. i użytego tam sformułowania: samochodu osobowego niezarejestrowanego wcześniej na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

Wojewódzkie sądy administracyjne (np. wyroki WSA w Poznaniu III SA/Po 458/15, III SA/Po 321/15, III SA/Po 476/15, III SA/Po 430/15) wyrażały pogląd, iż przesłanka „niezarejestrowania samochodu osobowego na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym", odwołuje się w sposób generalny do instytucji rejestracji samochodu osobowego na podstawie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, bowiem ustawa o podatku akcyzowym nie definiuje tego pojęcia.

NSA zaakceptował stanowisko sądów wojewódzkich przyjmując, że warunek zwrotu podatku akcyzowego z art. 107 ust. 1 u.p.a. – określony jako dokonanie eksportu lub dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodu osobowego „niezarejestrowanego wcześniej", należy interpretować w ten sposób, że dla zwrotu podatku akcyzowego istotne jest jedynie to, czy pojazd był wcześniej niezarejestrowany na terytorium kraju. Zdaniem NSA, warunek braku rejestracji zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym należy interpretować zgodnie z zasadą konsumpcyjności podatku akcyzowego, a nie z zasadami dotyczącymi rejestracji pojazdów wynikającymi z przepisów prawa o ruchu drogowym. Wyrobem opodatkowanym podatkiem akcyzowym, zgodnie z art. 100 ust. 1 i ust. 3 u.p.a., jest bowiem samochód osobowy niezarejestrowany wcześniej na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. Skoro po uzyskaniu rejestracji samochód osobowy przestaje podlegać obowiązkowi podatkowemu, to obrót takim przedmiotem odbywa się poza zakresem zastosowania przepisów ustawy o podatku akcyzowym. W stosunku do takiego samochodu osobowego nie może powstać prawo do zwrotu podatku akcyzowego (m.in. wyroki I GSK 2275/15, I GSK 2151/15, I GSK 2231/15, I GSK 2207/15)

NSA uznał, że wykładni art. 107 ust. 1 u.p.a. zaprezentowanej przez Sąd I instancji, w zakresie rozumienia pojęcia samochód osobowy niezarejestrowany na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym nie jest sprzeczna z zasadą niedyskryminacji, została dokonana z uwzględnieniem wykładni prowspólnotowej, tj. zasady konsumpcyjności i jednokrotności opodatkowania akcyzowego, mimo że samochód osobowy nie jest wyrobem akcyzowym zharmonizowanym. NSA wskazał, że Polska jako kraj członkowski UE nakładając podatek na samochody osobowe, jak i określając warunki jego zwrotu, miała obowiązek w świetle dyrektywy Rady 2008/118/WE, tak skonstruować zasady opodatkowania wyrobu niezharmonizowanego, by nie powodować tymi regulacjami zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic w handlu pomiędzy państwami członkowskimi (art. 1 ust. 3 dyrektywy). Niewątpliwie formalności o jakich mowa w art. 107 u.p.a. należy uznać za formalności będące następstwem istnienia podatku (art. 100 ust. 3 u.p.a.). Formalności te w istocie nie wiążą się z przekroczeniem granicy, a z chęcią osiągnięcia celu w postaci zwrotu podatku akcyzowego (wyroki z 24 maja 2017 r., I GSK 2150/15, I GSK 2156/15, I GSK 2207/15, I GSK 2152/15).

3.3.2. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym olejów przeznaczonych na cele opałowe (wady oświadczeń, zestawienia oświadczeń). W odniesieniu do stanów prawnych obowiązujących do 1 stycznia 2015 r. pod rządami ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzo-

wym[4] NSA dokonując wykładni celowościowej art. 89 ust. 5, 6, 7, 8, 16 u.p.a. zaprezentował pogląd, że treść oświadczeń nabywców oleju opałowego sporządzonych przez sprzedawców tego wyrobu akcyzowego powinna być poddana kontroli przede wszystkim pod kątem ich przydatności dla ustalenia poszukiwanej konkretnej informacji, kto i w jakim celu nabył olej opałowy, aby w dalszej kolejności ustalić kwestię zasadniczą, tj. czy olej opałowy został przeznaczony na cele opałowe. Jeżeli z treści oświadczenia można wywieść, że zakup celowi temu odpowiada, to uznać należy, że dokumenty te spełniają wymogi określone w art. 89 u.p.a.. Złożenie oświadczenia, które spełnia wskazaną funkcję, jest warunkiem skorzystania z preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Przy takiej interpretacji niektóre nieprawidłowości oświadczenia, które nie niweczą wskazanej funkcji (zapobieżenie nadużyciom w zakresie sprzedaży oleju opałowego) nie mogą wpływać na utratę preferencji podatkowej. Takie oświadczenie, jeżeli pozwala na łatwą identyfikację rzeczywistego nabywcy w powiązaniu z konkretną transakcją należy ocenić jako odpowiadające wymogom określonym w ustawie (wyroki z: 2 lutego 2017 r., I GSK 274/15; 23 marca 2017 r., I GSK 575/15; z: 11 października 2017 r., I GSK 1546/15, I GSK 1597/15, I GSK 1595/15; z: 22 sierpnia 2017 r., I GSK 1148/15; z: 22 sierpnia 2017 r., I GSK 1146/15; 20 września 2017 r., I GSK 1844/15; 10 listopada 2017 r., I GSK 2028/15). NSA miał w tym zakresie na względzie stanowisko wyrażone przez TSUE w wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14. Orzeczeniem tym Trybunał stwierdził, że przepisy dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej[5], zmienionej dyrektywą Rady 2004/75/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.[6] sprzeciwiają się przepisom krajowym, na mocy których w braku złożenia zestawienia oświadczeń nabywców (art. 89 ust. 16 u.p.a.), w wyznaczonym terminie, do sprzedawanego paliwa stosowana jest stawka podatku akcyzowego przewidziana dla paliw silnikowych, podczas gdy zostało stwierdzone, że przeznaczenie tego produktu do celów opałowych nie budzi wątpliwości.

Istotne znaczenie dla przyjęcia zaprezentowanego wyżej kierunku linii orzeczniczej NSA w zakresie wymogów formalnych oświadczeń miał także fakt zmiany brzmienia art. 89 ust. 16 u.p.a. dokonany ustawą z 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (art. 26 pkt 15 lit. b/). Począwszy od 1 stycznia 2015 r., ustawa wymaga dla zastosowania stawki akcyzy z ust. 4 pkt 1 art. 89 u.p.a. uprzedniego ustalenia przez organ w postępowaniu podatkowym, postępowaniu kontrolnym albo kontroli podatkowej, że olej opałowy nie został zużyty do celów opałowych, lub nieustalenia nabywcy tego wyrobu. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej podkreślono, że obecne regulacje w tym zakresie są niewspółmiernie rygorystyczne w stosunku do charakteru „przewinienia". Dokonana zaś zmiana nie osłabi systemu kontroli faktycznego wykorzystania przez podmioty paliw opałowych i nie wpłynie negatywnie na poziom bezpieczeństwa obrotu paliwami opałowymi.

Na tle powyższej regulacji w orzecznictwie pojawił się problem dotyczący wykładni przepisów intertemporalnych. Zgodnie z art. 40 ustawy nowelizującej do spraw wszczętych i niezkończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje przepis art. 89 ust. 16 ustawy zmienianej w art. 26, w brzmieniu nadanym tą ustawą. Nie stosuje się natomiast do postępowań zakończonych wydaniem decyzji ostatecznej (por. wyroki z: 18 stycznia 2017 r., I GSK

[4] Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.
[5] Dz.U. z 2003 r. L 283, s. 51.
[6] Dz.U. z 2004 r. L 195, s. 31.

1465/15; 30 marca 2017 r., I GSK 741/15). NSA przyjął, że art. 40 ustawy nowelizującej znajduje zastosowanie tylko w przypadku spraw niezkończonych w postępowaniu podatkowym czy kontrolnym przed organami podatkowymi. Okoliczność, że decyzja organu podatkowego została zaskarżona do sądu administracyjnego, a zatem nie jest prawomocna, nie ma znaczenia dla momentu zakończenia postępowania podatkowego. Postępowanie przed sądem nie jest bowiem „przedłużeniem" postępowania podatkowego, ani też kolejną jego instancją. Oba te postępowania są odrębnymi, mającymi inny cel, jak i przeprowadzonymi w odmiennym trybie. Natomiast uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu I instancji oraz zaskarżonej decyzji przez NSA skutkuje tym, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy będzie musiała zostać uwzględniona nowa treść art. 89 ust. 16 u.p.a. ponieważ sprawa ta stała się sprawą wszczętą i niezakończoną przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. (por. wyrok z 22 sierpnia 2017 r., I GSK 1149/15).

Ponadto należy odnotować, że w 2017 r. NSA, będąc związany uchwałą z 16 października 2017 r., I FPS 1/16, rozpoznał znaczną ilość skarg o wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem NSA w przedmiocie zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu obrotu olejami. W sprawach tych, jako podstawę wznowieniową skarżący wskazywali art. 272 § 3 p.p.s.a. w związku z wyrokiem TSUE z dnia 2 czerwca 2016 r., w sprawie C-418/14. W wyrokach z: 12 grudnia 2017 r., I GSK 1241/16, 1242/16, 1243/16, 1244/16; z: 13 grudnia 2017 r., I GSK 1245/16, 1246/16, 1247/16, 1248/16; z: 15 grudnia 2017 r., I GSK 1229/16, 1230/16; z: 19 grudnia 2017 r., I GSK 1316/16 NSA oddalił skargi wskazując, że powołane orzeczenie TSUE, które stanowiło podstawę wznowieniową, dotyczyło innych kwestii niż wskazane w zaskarżonych orzeczeniach NSA. Stan faktyczny jak i prawny rozpoznanych przez NSA spraw był inny od tego, którym zajmował się TSUE w wyroku C-418/14.

3.3.3. Zobowiązanie w podatku akcyzowym z tytułu nabycia, sprzedaży i obrotu olejami (olej napędowy, olej smarowy). Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a., przedmiotem opodatkowania akcyzą jest również nabycie lub posiadanie wyrobów akcyzowych znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, jeżeli od tych wyrobów nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości, a w wyniku kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego albo postępowania podatkowego nie ustalono, że podatek został zapłacony. Z regulacją tą koresponduje art. 13 ust. 1 pkt 1 u.p.a., zgodnie z którym podatnikiem akcyzy jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która dokonuje czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą lub wobec której zaistniał stan faktyczny podlegający opodatkowaniu akcyzą, w tym podmiot nabywający lub posiadający wyroby akcyzowe znajdujące się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, jeżeli od wyrobów tych nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości, a w wyniku kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego albo postępowania podatkowego nie ustalono, że podatek został zapłacony. NSA przyjął, że analizy wskazanych wyżej regulacji nie można dokonywać w oderwaniu od przepisów regulujących zasadę jednofazowości podatku akcyzowego (art. 8 ust. 6, art. 13 ust. 4 u.p.a.). Zatem z przepisów tych wynika, że bezwzględnym warunkiem opodatkowania posiadania lub nabycia wyrobów akcyzowych jest brak możliwości ustalenia przez organy podatkowe, że akcyza na wcześniejszym etapie obrotu została uiszczona w prawidłowej wysokości. W konsekwencji posiadacz lub nabywca wyrobów akcyzowych może zostać zobowiązany do zapłaty podatku akcyzowego w sytuacji, gdy posiadane lub nabyte przez niego wyroby akcyzowe, nie były obciążone podatkiem akcyzowym na wcześniejszym etapie obrotu. Z brzmienia art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a. wynika wprost, że przesłanką powstania i realizacji subsydiarnego obowiązku podatkowego jest uprzedni brak uiszczenia podatku

(niewykazanie tego faktu w toku postępowania) od takich towarów. W tym sensie podatek pozostaje cały czas nieuregulowany nawet, jeżeli wiadomo, kto powinien był to uczynić. Dopiero zapłata należnego podatku zwalnia z takiego obowiązku podmiot występujący w kolejnej fazie obrotu. Przepis ten zobowiązuje organy podatkowe jedynie do wyjaśnienia tego, czy podatek zapłacono, lecz już nie do podjęcia próby jego ściągnięcia. Ustawa nie wiąże żadnych skutków z samą identyfikacją osób, które powinny były podatek zapłacić, lecz tego nie zrobiły. Należy również wskazać, że przepisy ustawy o podatku akcyzowym abstrahują od takich okoliczności, jak zła czy dobra wiara podatnika lub też zachowanie należytej staranności przez podatnika, w związku z transakcjami nabywania wyrobu akcyzowego, w kontekście podstawy opodatkowania, określonej w art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a. (wyroki z: 11 października 2017 r., I GSK 834/17; 5 października 2017 r., I GSK 1537/15, I GSK 1538/15; 13 października 2017 r., I GSK 832/17, I GSK 833/17, 31 października 2017 r., I GSK 1857/15, I GSK 1859/15).

3.3.4. Odmowa stwierdzenia nadpłaty, zwrotu podatku akcyzowego z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej. W kwestii odnoszącej się do prawidłowości implementacji dyrektywy Rady nr 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego[7] do polskiego porządku prawnego, zagadnieniem spornym było uprawnienie do zwrotu podatku akcyzowego przez podmiot będący kolejnym nabywcą wyrobów akcyzowych, który dokonał dostawy wewnątrzwspólnotowej (m.in. I GSK 1277/15, I GSK 1278/15, I GSK 1877/15, I GSK 1878/15, I GSK 1281/15, I GSK 1288/15, I GSK 1837/15, I GSK 1967/15, I GSK 2260/15, I GSK 2029/15, I GSK 1348/15).

Przepis art. 82 ust. 1 u.p.a. uprawnia do zwrotu akcyzy tylko podatnika akcyzy lub pierwszego nabywcę wyrobów, czyli pierwszego pośrednika w łańcuchu dystrybucji wyrobów akcyzowych. Uprawnionym do zwrotu akcyzy nie jest już drugi lub każdy kolejny pośrednik w obrocie wyrobami akcyzowymi na terenie kraju przed ich wywozem do innego państwa członkowskiego lub poza obszar UE. Przepis ten ogranicza zatem podmioty uprawnione do zwrotu tylko do tych, które mają dokumenty potwierdzające wprost zapłatę akcyzy. Natomiast z art. 33 ust. 1 i ust. 6 dyrektywy Rady 2008/118/WE wynika zasada jednokrotności opodatkowania akcyzą wyrobów akcyzowych w kraju ich konsumpcji, a także obowiązek zwrotu zapłaconej akcyzy w przypadku „nieskonsumowania" danego wyrobu w kraju, z jego równoczesnym przemieszczeniem do innego państwa członkowskiego. W dyrektywie nie upoważniono też państwa członkowskiego do wprowadzenia takiego ograniczenia. Zwrot akcyzy następuje, gdy wyrób będący przedmiotem wysyłki do innego państwa został opodatkowany w państwie wysyłki i nie ma znaczenia, ile razy i kto dokonał obrotu tym wyrobem w państwie wysyłki. Przytoczony przepis dyrektywy daje zatem prawo do zwrotu akcyzy wszelkim nabywcom, nie tylko pierwszym, ale również kolejnym pośrednikom w obrocie wyrobami akcyzowymi, o ile oczywiście dysponują oni niezbędnymi dokumentami potwierdzającymi zapłatę akcyzy na terenie kraju oraz innymi dokumentami wymaganymi przez przepisy akcyzowe.

W konkluzji NSA stwierdził, że zestawienie ze sobą treści art. 33 ust. 6 dyrektywy Rady i art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym prowadzi do wniosku, że przepis krajowy jest sprzeczny z powołanym przepisem unijnym, gdyż zawęża krąg podmiotów uprawnionych do zwrotu podatku akcyzowego do podmiotów, które nabyły wyroby akcyzowe od podatnika podatku akcyzowego. Polski ustawodawca nie wywiązał się zatem z ciążącego na nim obowiązku transpozycji dyrektywy, naruszając wynikającą z art. 4 TUE zasadę lojal-

[7] Dz.Urz. UE z 2009 r. L Nr 9, poz. 12 ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/118 lub dyrektywa horyzontalna.

ności. Art. 82 u.p.a. nie stanowi bowiem prawidłowej implementacji przepisów unijnych na grunt ustawodawstwa krajowego, gdyż przewidziane w nim zawężenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku wyłącznie do podatnika i pierwszego nabywcy pozostaje w sprzeczności z celem tej dyrektywy. W związku z tym NSA stwierdził, że zastosowanie art. 82 ust. 1 u.p.a. zamiast art. 33 ust. 1 i 6 dyrektywy w stanie faktycznym rozpoznawanych spraw doprowadziłoby do sytuacji, w której od jednego wyrobu akcyzowego, przeznaczonego do konsumpcji wyłącznie w jednym państwie członkowskim, podatek akcyzowy zostałby zapłacony dwukrotnie, bez żadnej możliwości uzyskania jego zwrotu w państwie, gdzie wyrób ten nie został przeznaczony do konsumpcji. Taka sytuacja byłaby naruszeniem podstawowych zasad opodatkowania akcyzą, tj. zasady jednokrotności oraz konsumpcyjności podatku akcyzowego.

3.3.5. Opłata paliwowa. W wyrokach z: 22 marca 2017 r., I GSK 792/15, I GSK 1087/15, I GSK 617/15, I GSK 844/15, I GSK 980/15, I GSK I GSK 1143/15, I GSK 1261/15, I GSK 1246/15 pojawiło się zagadnienie wzajemnych relacji postępowań w przedmiocie określenia zobowiązania w podatku akcyzowym i określenia zobowiązania w opłacie paliwowej. Powołane orzeczenia porządkują kwestie zagadnienia wstępnego, zasadności zawieszenia postępowania w opłacie paliwowej w sytuacji braku ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie określenia zobowiązania w podatku akcyzowym jak i podstaw wznowieniowych w sytuacji wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji w podatku akcyzowym.

Obowiązek zapłaty opłaty paliwowej powstaje z dniem powstania zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym od paliw silnikowych, a podstawą obliczenia wysokości opłaty paliwowej jest ilość paliw silnikowych, od jakich określony prawem podmiot jest obowiązany zapłacić podatek akcyzowy. Powiązanie opłaty paliwowej z opodatkowaniem podatkiem akcyzowym wyrobu akcyzowego ma tę konsekwencję, że poczynione w sprawie określenia podatku akcyzowego ustalenia faktyczne co do tego wyrobu, tj. jego ilości i przedmiotu opodatkowania, mają istotne znaczenie w sprawie określenia zobowiązania w opłacie paliwowej. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku, przesłanką powstania obowiązku zapłaty akcyzy i opłaty paliwowej jest bowiem ustalenie, że dokonano czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Tak więc uzasadnione jest oparcie rozstrzygnięć w obydwu tych postępowaniach na tych samych ustaleniach faktycznych. Decyzja dotycząca podatku akcyzowego stanowi w sprawie opłaty paliwowej dowód o kluczowym znaczeniu – jest bowiem dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej. W konsekwencji organ podatkowy nie może odrzucić – bez przeprowadzenia przeciwdowodu – istnienia faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym. Zdaniem NSA, decyzja nieostateczna w przedmiocie podatku akcyzowego może być podstawą do ustalenia stanu faktycznego w postępowaniu prowadzonym w celu nałożenia opłaty paliwowej, bowiem fakt, że decyzja podatkowa nie jest ostateczna nie dyskwalifikuje jej jako dokumentu urzędowego.

Określenie wysokości zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym nie stanowi zagadnienia wstępnego w sprawie dotyczącej określenia wysokości opłaty paliwowej, o którym mowa w art. 201 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej. Nie ma wątpliwości, że decyzja w przedmiocie opłaty paliwowej może być wydana bez konieczności uprzedniego wydania decyzji określającej zobowiązanie w podatku akcyzowym. Organ właściwy w sprawie opłaty paliwowej może dokonać własnych ustaleń faktycznych i wydać decyzję dotyczącą opłaty paliwowej nawet wówczas gdy podatnik nie dokonał samoobliczenia podatku akcyzowego, a także gdy nie została wydana decyzja określająca zobowiązanie w podatku akcyzowym.

Kwestią wymagającą rozważenia jest to, jaki wpływ może mieć ewentualnie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji określającej wysokość zobowiązania w podatku akcyzowym na byt decyzji w przedmiocie określenia opłaty paliwowej, jeżeli w postępowaniu, w którym wydano taką decyzję stan faktyczny ustalono w oparciu o dokument urzędowy jakim jest decyzja dotycząca określenia zobowiązania w podatku akcyzowym. W takim przypadku nie można mówić, że decyzja dotycząca opłaty została wydana na podstawie decyzji w sprawie podatku akcyzowego. Okoliczność, iż decyzja dotycząca podatku akcyzowego stanowi dokument urzędowy i dowód w zakresie okoliczności istotnych również w sprawie opłaty paliwowej nie oznacza, że decyzja taka stanowi podstawę do wydania decyzji dotyczącej opłaty paliwowej. W konsekwencji wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji w przedmiocie określenia zobowiązania w podatku akcyzowym nie stanowi przesłanki wznowienia postępowania, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej.

3.3.6. Interpretacje indywidualne. W sprawach, których przedmiotem były interpretacje przepisów prawa podatkowego istotne znaczenie mają rozstrzygnięcia dotyczące:

Dopuszczalności utworzenia składu podatkowego na specjalistycznej barce służącej do przemieszczania paliwa żeglugowego do odbiorców oraz rozszerzenie zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego o taką barkę (tzw. bunkierkę), która byłaby częścią składu podatkowego. Zdaniem NSA, z analizy art. 2 ust. 1 pkt 10 i art. 52 ust. 1 pkt 3 i art. 50 ust. 3 pkt 2 u.p.a. oraz § 3 ust. 1 pkt 2 i § 3 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego[8] wynika, że ustawodawca krajowy nie przewidział możliwości prowadzenia składu podatkowego niebędącego nieruchomością. Tym samym ustawa o podatku akcyzowym nie przewiduje możliwości prowadzenia składu podatkowego w formie rzeczy ruchomej jaką jest bunkierka, i to niezależnie od tego czy byłaby samodzielnym składem podatkowym czy też częścią składu podatkowego zlokalizowanego na terenie spółki (wyrok z: 3 października 2017 r., I GSK 1518/15).

Uprawnienia spółki, będącej zakładem energochłonnym, w którym wprowadzono w życie system prowadzący do osiągania celów dotyczących ochrony środowiska, jak i podwyższenia efektywności energetycznej, do korzystania, począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r., ze zwolnienia od podatku akcyzowego, określonego w art. 31b ust. 1 pkt 5 u.p.a. NSA przyjął, że przeprowadzona w przedsiębiorstwie energetycznym modernizacja wybranych przyłączy i węzłów sieci ciepłowniczej wpływająca na zmniejszenie strat energii cieplnej oraz obniżenie emisji dwutlenku węgla nie stanowi systemu prowadzącego do osiągnięcia celów podwyższenia efektywności energetycznej w rozumieniu art. 31b ust. 1 pkt 5 u.p.a. jeżeli przedsiębiorstwo nie wykaże, że dysponuje stosownym potwierdzeniem efektywności energetycznej, jak również pozostałymi systemami określonymi w art. 31c ustawy o podatku akcyzowym[9] (wyrok z 30 sierpnia 2017 r., I GSK 1155/15).

Możliwości sprzedaży na rynku krajowym bez podatku akcyzowego hurtowo i detalicznie, nieprzetworzonych liści tytoniu klientom, którzy nie mają statusu pośredniczącego podmiotu tytoniowego i nie są składem podatkowym przez podmiot mający status pośredniczącego podmiotu tytoniowego, nie będący producentem suszu tytoniowego. NSA wskazał, że susz tytoniowy został objęty podatkiem akcyzowym z dniem 1 stycznia 2013 r. Od tej daty do

[8] Dz.U. z 2014 r. poz. 767.

[9] Wprowadzonym przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1479).

końca 2013 r. zgodnie z art. 99a ust. 1 u.p.a., za susz tytoniowy uznawało się suchy tytoń niebędący jeszcze wyrobem tytoniowym. W wyniku zmiany ustawy od 1 stycznia 2014 r. za susz tytoniowy uznaje się tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym. Ustawodawca jasno wskazał, że tego rodzaju tytoń stanowi susz tytoniowy bez względu na wilgotność. Zatem nieprzetworzone liście tytoniu stanowią susz tytoniowy i co do zasady podlegają opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, w przypadkach określonych w art. 9b ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem sprzedaż klientom nieprzetworzonych liści tytoniu będących suszem tytoniowym, stanowi przedmiot opodatkowania i wiąże się z zapłatą podatku akcyzowego (wyrok z 8 listopada 2017 r., I GSK 1949/15).

3.4. Własność przemysłowa

Sprawy z zakresu ochrony własności przemysłowej dotyczą: znaków towarowych, wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych, topografii układów scalonych oraz innych W 2017 r. w Izbie Gospodarczej wydano 99 orzeczeń merytorycznych odnoszących się do tej materii.

3.4.1. Znaki towarowe. Spośród rozstrzyganych spraw w tym zakresie, najwięcej wyroków NSA zostało wydanych w przedmiocie unieważnienia prawa ochronnego.

Odnosząc się do zagadnienia metodologii badania kolizji spornego znaku towarowego ze znakami przeciwstawionymi, a w szczególności ustalenia, czy renoma wcześniejszego znaku towarowego powinna być badana w pierwszej kolejności przed przejściem przez organ do oceny identyczności lub podobieństwa spornego znaku towarowego do renomowanego znaku towarowego z wcześniejszym pierwszeństwem NSA sformułował tezę, że prawidłowa wykładnia art. 132 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[10] wymaga, w zakresie badania identyczności lub podobieństwa znaków towarowych, już na wstępie ustalenia przez Urząd Patentowy, czy znak wcześniejszy ma status znaku renomowanego, gdyż w przypadku stwierdzenia takiej okoliczności, ocena podobieństwa powinna zostać dokonana przy pomocy innych, względniejszych kryteriów, niż ocena dokonana na podstawie art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. Okoliczność taka stanowi zatem przesłankę zastosowania szerszej ochrony, właściwej dla znaków o ustalonej renomie. NSA przypomniał, że w judykaturze podkreśla się, iż w przypadku znaku renomowanego chodzi o podobieństwo szczególnego rodzaju, polegające na niebezpieczeństwie samego skojarzenia z nim innego znaku, i to w odniesieniu do jakichkolwiek towarów, a nie tylko do podobnych czy identycznych (tak przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 23 października 2008 r., V CSK 109/08, LEX nr 479328). Podobnie, Sąd Najwyższy w innym wyroku z 4 marca 2009 r., IV CSK 335/2008 (OSNC 2009, nr 3, poz. 85) wskazał, że: „w odniesieniu do znaku renomowanego chodzi o podobieństwo szczególnego rodzaju, gdyż do jego stwierdzenia wystarczy niebezpieczeństwo, że inny znak może być z nim skojarzony (łączony)". Zdaniem SN: „w orzecznictwie wspólnotowym i krajowym stopień podobieństwa znaków, jako przesłanka naruszenia znaku renomowanego, jest sytuowany na niskim poziomie, wyznaczanym przez takie określenia jak łączenie, kojarzenie, przywodzenie na myśl. Tak subtelne kryteria prawdopodobieństwa mają zastosowanie tylko do znaków renomowanych". Na temat istoty podobieństwa znaku renomowanego wypowiedział się ETS w wyroku z 23 października 2003 r. w sprawie C-408/01 (*Adidas-Salomon*), stwierdzając, że chociaż podobieństwo znaczeń

[10] Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.; dalej: p.w.p.

jest przesłanką zastosowania tego przepisu, to wystarczający jest taki stopień podobieństwa, który prowadzi do łączenia oznaczenia ze znakiem renomowanym przez relewantnych odbiorców. W uzasadnieniu wskazanego wyroku nawiązując do swego wcześniejszego wyroku z 14 września 1999 r. w sprawie C-375/97 (*Chevy*) Trybunał wskazał, że naruszenia znaku renomowanego są konsekwencją pewnego stopnia podobieństwa między tym znakiem a spornym oznaczeniem, z powodu którego odbiorcy wiążą oznaczenie ze znakiem (łączą ze sobą oba oznaczenia, nawet jeśli ich nie mylą). W wyroku z 27 listopada 2008 r. w sprawie C-252/07 (*Intel*) ETS stwierdził, że okoliczność, iż późniejszy znak towarowy przywodzi konsumentowi na myśl wcześniejszy znak towarowy jest jednoznaczna z istnieniem między kolidującymi ze sobą związku w rozumieniu przyjętym w wyroku w sprawie Adidas-Salomon. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE w każdym przypadku ustalenie takiego związku musi być wynikiem całościowej oceny, a jego badanie wymaga uwzględnienia innych kryteriów, takich jak np.: stopień znajomości znaku renomowanego, charakter towarów lub usług oraz ewentualna niepowtarzalność znaku wcześniejszego. Ochrona renomowanych znaków towarowych na gruncie tej regulacji odnosi się do jakichkolwiek towarów – podobnych i niepodobnych, pod warunkiem spełnienia pozostałych przesłanek rozszerzonej ochrony, tj. uzyskania nienależnej korzyści z używania znaku renomowanego lub wyrządzenia szkody odróżniającemu charakterowi lub renomie znaku[11] (wyrok z 21 czerwca 2017 r., II GSK 2782/15).

3.4.2. Wynalazki. W sprawach dotyczących unieważnienia patentu na wynalazek, NSA odniósł się do roli Urzędu Patentowego w postępowaniu spornym w przedmiocie unieważnienia prawa i rozłożenia ciężaru dowodu. NSA stwierdził m.in., że z uwagi na kontradyktoryjność postępowania spornego o unieważnienie praw do dóbr własności przemysłowej – to na stronach tego postępowania, a przede wszystkim na wnioskodawcy – spoczywa ciężar udowodnienia okoliczności, z których każda z nich wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne. Natomiast rolą organu jest ustalenie stanu faktycznego na podstawie dowodów przedstawionych przez strony, w szczególności zaś dowodów przedłożonych przez wnioskodawcę[12]. Urząd Patentowy RP w postępowaniu spornym powinien przede wszystkim wyczerpująco rozpatrzeć i ocenić materiał dowodowy przedstawiony przez strony, a zwłaszcza przez wnioskodawcę, który już we wniosku o unieważnienie prawa, jak wynika *expressis verbis* z art. 2551 ust. 3 pkt 5 p.w.p., wskazuje środki dowodowe i zobowiązany jest do wykazania zasadności zgłoszonych podstaw unieważnienia[13].

Odnosząc się do oceny zasadności uwzględniania przez Urząd Patentowy wniosku stron postępowania o skorzystanie z opinii biegłego dla oceny ustawowych warunków uzyskania patentu na wynalazek NSA uznał, że organ powinien rozważyć taką możliwość jedynie w przypadkach, gdy stwierdzi, że rozpoznawana sprawa jest szczególnie zawiła. NSA podkreślił przy tym, że zarówno art. 45 ust. 3 p.w.p., jak i art. 84 § 1 k.p.a. pozostawia do uznania

[11] Por. wyrok ETS z 9 stycznia 2003 r., w sprawie C-292/00, *Davidoff & Cie SA, Zino Davidoff SA przeciwko Gofkid Ltd*, Zb. Orz. 2003, s. I-389; por. też A. Tischner, w: *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, pod red. P. Kostańskiego, Warszawa 2010, s. 1205 i nast. oraz wskazane tam orzecznictwo; *Własność przemysłowa. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Sądu Pierwszej Instancji i Urzędu Harmonizacji Rynku Wewnętrznego z komentarzami*, pod red. R. Skubisza, Warszawa 2008, s. 600 i nast.; por. wyroki NSA: z 24 września 2014 r., II GSK 1195/13 oraz z 16 października 2012 r., II GSK 1379/11.

[12] Por. wyrok NSA z 15 stycznia 2013 r., II GSK 2077/11.

[13] Wyrok z 16 października 2013 r., II GSK 937/12.

organu ocenę konieczności zasięgnięcia opinii[14] (tak w wyroku z 20 września 2017 r., II GSK 3395/15).

Badając kwestię możliwości dokonywania uzupełnienia zastrzeżeń patentowych w dokumentacji zgłoszeniowej oraz ewentualnego ich wpływu na ocenę ustawowych przesłanek zdolności patentowego rozwiązania NSA przypomniał, że badanie spełnienia przez ujawniony w opisie patentowym wynalazek warunków udzielenia patentu, tj. nowości, poziomu wynalazczego czy przemysłowej stosowalności, dokonuje się na dzień zgłoszenia. Zawartość merytoryczna opisu nie może po tym dniu ulec zmianie[15]. Z art. 37 ust. 1 i 2 p.w.p. wynika, że zasadniczo wszelkie uzupełnienia i poprawki do zgłoszenia wynalazku, w tym poprawienie zastrzeżeń patentowych jest dopuszczalne do momentu wydania przez UP decyzji o udzieleniu patentu. Natomiast zmiana zastrzeżeń patentowych rozszerzająca pierwotnie żądany zakres ochrony możliwa jest tylko do czasu ogłoszenia o zgłoszeniu. W ocenie NSA, opis wynalazku, o którym mowa w art. 33 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 pkt 2 p.w.p. powinien ujawniać istotę wynalazku, a więc służyć sprawdzeniu jego zdolności patentowej, zbadaniu, czy rozwiązanie zgłoszone do opatentowania spełnia wszystkie cztery kryteria określone w art. 24 powołanej ustawy (wyroki z: 5 maja 2017 r., II GSK 2350/15 i 30 sierpnia 2017 r., II GSK 3441/15).

3.4.3. Wzory przemysłowe. Odnosząc się do oceny nowości przeciwstawionych wzorów przemysłowych w postępowaniu o unieważnienie prawa z rejestracji NSA stwierdził, że z zawartego w art. 103 ust. 1 p.w.p. sformułowania, że wzór należy uznać za identyczny także wtedy, gdy różni się od wcześniej udostępnionego jedynie „nieistotnymi szczegółami" w żadnej mierze nie wynika, iż tylko w razie różnic dotyczących istotnych cech należy stwierdzić brak identyczności. W orzecznictwie podkreśla się, że organ, uznając, iż określony wzór jest identyczny z wzorem przeciwstawionym, powinien wykazać tę identyczność, a więc porównać krok po kroku wzory zestawiane, a w wypadku stwierdzenia zaistnienia jakichś różnic ocenić, czy różnice te są istotne, i uzasadnić, dlaczego uznaje je jedynie za nieistotne szczegóły[16]. NSA wskazał, że ocena nowości wzoru przemysłowego polega na analizie zgłaszanego wzoru w zakresie jego identyczności z wcześniejszymi rozwiązaniami. W doktrynie podkreśla się, że porównanie to ma charakter fotograficzny, co oznacza, że porównywane są analogicznie konkretne cechy wzoru lub odnotowywany jest ich brak[17] (wyrok z 4 kwietnia 2017 r., II GSK 2145/15).

3.5. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe, prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych, ubezpieczenia zdrowotne, zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej

3.5.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W kwestii umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[18] oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki,

[14] Por. wyroki NSA: z 29 lipca 2015 r., II GSK 1499/14; z 4 czerwca 2014 r., II GSK 405/13; z 19 marca 2012 r., II GSK 85/11; z 21 marca 2012 r., II GSK 300/11.

[15] Por. wyroki NSA: z 4 czerwca 2014 r., II GSK 405/123, z 1 marca 2012 r., II GSK 86/11.

[16] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 3 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1339/10.

[17] Zob. szerzej J. Sieńczyło-Chlabicz, *Przesłanki zdolności rejestrowej wzoru przemysłowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2011, nr 3 (36), s. 76.

[18] Dz.U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.; dalej: u.s.u.s.

Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[19] NSA podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą wykształconą na gruncie art. 28 ust. 1 u.s.u.s., akceptującą stanowisko ZUS, który generalnie odmawiał umorzenia należności składkowych w sytuacji, gdy nie zachodziła całkowita nieściągalność należności (wyrok z 11 stycznia 2017 r., II GSK 3986/16). Rygorystycznie w orzecznictwie przestrzegana jest zasada, wynikająca z interpretacji art. 28 ust. 3a u.s.u.s., zgodnie z którą przewidziana w tym przepisie możliwość umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne dotyczy tylko zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie własne płatnika (wyrok z 27 kwietnia 2017 r., II GSK 26/17).

W upoważnieniu do wydania przez właściwego ministra rozporządzenia do określenia szczegółowych zasad umarzania takich należności z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, zawartym w art. 28 ust. 3b u.s.u.s., sformułowano zalecenie w postaci brania pod uwagę ważnego interesu osoby zobowiązanej do opłacania należności z tytułu składek oraz stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Z tego powodu w § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego przewidziano możliwość umarzania składek pod warunkiem wykazania przez zobowiązanego, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić należności, bo pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla niego i rodziny, w szczególności gdy zachodzą przypadki określone w pkt 1–3 (wyrok z 26 września 2017 r., II GSK 2355/15).

Wynikające z art. 30 u.s.u.s. wyłączenie możliwości umorzenia należności na podstawie art. 28 ust. 1–3 ww. ustawy, tj. w razie całkowitej nieściągalności, dotyczy jedynie składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, nie zaś pozostałych należności z nimi związanych wymienionych w art. 24 ust. 2 tej ustawy, w tym odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty, objętych zbiorczo pojęciem „należności z tytułu składek". Treść art. 28 ust. 3a u.s.u.s. wskazuje natomiast, że poza przypadkami całkowitej nieściągalności – w uzasadnionych przypadkach – mogą być umarzane wyłącznie należności z tytułu składek ubezpieczonych będących płatnikami składek. Regulacja ta nie wyłącza możliwości umorzenia odsetek od składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek na zasadach określonych w art. 28 ust. 1–3 u.s.u.s (wyrok z 8 listopada 2017 r., II GSK 319/16).

3.5.2. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe. Powołując się na treść art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[20] NSA wywiódł, że termin złożenia Komisji oraz spółce publicznej zawiadomienia o osiągnięciu lub przekroczeniu określonej w przepisie procentowo ogólnej liczby głosów w tej spółce, który to termin określono jako niezwłoczny, jest zachowany wówczas, gdy zawiadomienie zostanie doręczone Komisji Nadzoru Finansowego i emitentowi nie później niż w 4 dniu roboczym od dnia powstania obowiązku informacyjnego, w przypadku transakcji pozagiełdowych (wyrok z 24 listopada 2017 r., II GSK 266/16).

W zakresie zaskarżalności określonych aktów do sądów administracyjnych NSA stwierdził, że pochodząca od organu informacja o braku podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, skierowana do zawiadamiających na pod-

[19] Dz.U. Nr 141, poz. 1365.

[20] Dz.U. z 2013 r. poz. 1382 ze zm.

stawie art. 86 § 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[21], nie ma charakteru aktu lub czynności administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a tym samym nie podlega kontroli sądów administracyjnych zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a (postanowienie z 21 września 2017 r., II GSK 2959/17). Brak drogi sądowoadministracyjnej NSA stwierdził również dla zlecenia przez KNF badania prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych za pośrednictwem podmiotu uprawnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej (wyrok z 28 listopada 2017 r., II GSK 716/16). Z kolei w wyroku z 26 września 2017 r., II GSK 3595/15, NSA potwierdził przyjęty już w poprzednich latach pogląd, że – z uwagi na treść przepisów art. 11 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[22] – zastosowanie do członków KNF rozstrzygających wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przepisów art. 24 § 1 pkt 5 i art. 27 k.p.a. o wyłączeniu członków organu kolegialnego, pozostawałoby w sprzeczności z właściwością KNF do rozstrzygana określonych przepisami spraw, ponieważ ze względu na liczebność tego organu byłby on pozbawiony w każdym przypadku ustawowych kompetencji organu odwoławczego w takich sprawach.

3.5.3. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. W kwestii reklamy aptek NSA przyjął, że art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawa farmaceutycznego[23] powinien być interpretowany w kontekście podstawowego celu określonego w pkt 2 preambuły dyrektywy 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi[24], którym jest ochrona zdrowia publicznego. W każdym przypadku, gdy zachodzi podejrzenie, że mamy do czynienia z reklamą apteki należy się upewnić, że na skutek przyjęcia, że doszło do naruszenia zakazu prowadzenia reklamy wynikającego z art. 94a ust. 1 p.f., nie ucierpi wspomniana wartość nadrzędna, chroniona w ramach nie tylko krajowego, ale i europejskiego porządku prawnego. NSA podkreślił, że żaden przepis Prawa farmaceutycznego ani dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady nie wyłącza prawa do informacji na temat produktów leczniczych, ich właściwości i cen. Przeciwnie, regulacje te zawierają szereg gwarancji, by do odbiorców docierały obiektywne i rzetelne informacje (wyrok z 20 lipca 2017 r., II GSK 2583/15). Dodatkowo NSA wskazał, iż podmiot prowadzący aptekę realizując przysługujące mu uprawnienia i obowiązki, zarówno w zakresie działalności informacyjnej – na podstawie art. 2a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o izbach aptekarskich, jak też w sferze wolności stowarzyszeń wynikającej z art. 12 Konstytucji RP, powinien działać w taki sposób, by nie ucierpiały wartości, dla których ustanowiono zakaz prowadzenia reklamy z art. 94a ust. 1 p.f. (wyrok z 20 lipca 2017 r., II GSK 2964/15). Użycie w reklamie produktów leczniczych sformułowań nieprecyzyjnych, wieloznacznych, mylących, nie nawiązujących do charakterystyki produktu leczniczego, stanowi naruszenie art. 56 pkt 2 p.f. (wyrok z 24 maja 2017 r., II GSK 2320/15).

W sprawach związanych z obrotem hurtowym produktami leczniczymi NSA podkreślił, że na prowadzenie obrotu hurtowego potrzebne jest zezwolenie, którego nie może otrzymać podmiot prowadzący aptekę ogólnodostępną. Zakaz ten wynika z treści przepisów regulujących obrót hurtowy (art. 72 ust. 1 w zw. z art. 72 ust. 3 p.f.), zgodnie z którymi obrót hurtowy może być prowadzony wyłącznie przez hurtownie, składy celne i konsygnacyjne (wyrok z 29 czerwca 2017 r., II GSK 2582/15).

[21] Dz.U. z 2015 r. poz. 184.

[22] Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

[23] Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.; dalej: p.f.

[24] Dz.Urz. WE L 311 z 28 listopada 2001 r., s. 67.

Odnosząc się do procederu polegającego na nabywaniu produktów leczniczych refundowanych od hurtowni farmaceutycznej i dalszej odsprzedaży wyłącznie do hurtowni farmaceutycznych, gdzie większość stanowiły podmioty zagraniczne, która to działalność skutkowała na terenie kraju sytuacją zagrożenia życia i zdrowia pacjentów spowodowaną brakiem insulin w aptekach NSA uznał, że w świetle art. 24 ust. 3c p.f. proceder ten został uznany za niezgodny z obowiązkiem zapewnienia – w celu zaspokajania potrzeb pacjentów – odpowiedniego i nieprzerwanego zaspokajania zapotrzebowania nie tylko przedsiębiorców zajmujących się obrotem hurtowym produktami leczniczymi, ale również podmiotów uprawnionych do obrotu detalicznego oraz art. 78 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, zgodnie z którym do obowiązków przedsiębiorcy prowadzącego działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej należy zapewnienie stałych dostaw odpowiedniego asortymentu. Zdaniem NSA, zobowiązanie to nie oznacza, że prawidłowe jest działanie, zgodnie z którym podmiot nawiązuje wyłącznie kontakty handlowe z podmiotami zajmującymi się obrotem hurtowym, a pozostaje bierny co do inicjowania i utrzymywania tych kontaktów z podmiotami uprawnionymi do obrotu detalicznego, wobec czego takich kontaktów brak, lub są utrzymywane jedynie w marginalnym zakresie (wyrok z 31 stycznia 2017 r., II GSK 2577/16).

3.5.4. Ubezpieczenia zdrowotne. W tym obszarze NSA rozstrzygał w sprawach dotyczących podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, stosownie do art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e/ ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[25]. Odnoszono się do zagadnień dotyczących prawidłowości kwalifikacji umowy jako odpowiadającej bądź umowie zlecenia (wyrok z: 19 stycznia 2017 r., II GSK 1443/15; 10 maja 2017 r., II GSK 2475/15; 9 marca 2017 r., II GSK 2305/15) bądź umowie o dzieło (wyrok z 9 marca 2017 r., II GSK 1875/15). NSA podkreślał, że w tego rodzaju sprawach obowiązkiem organu jest wszechstronne zbadanie i ocena zawartego przez strony zobowiązania (II GSK 185/16), przez badanie zarówno treści umowy, jak i określonego w niej przedmiotu świadczenia (wyrok z 10 marca 2017 r., II GSK 1836/15). Ponadto utrzymano linię orzeczniczą, zgodnie z którą nieuprawniony jest wniosek, że wszystkie osoby wpisane do ewidencji działalności gospodarczej podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom, bowiem ubezpieczenie związane jest z prowadzeniem działalności gospodarczej, a nie z wpisem do ewidencji (wyrok z 11 kwietnia 2017 r., II GSK 2129/15).

3.5.5. Refundacja leków i zgoda na podjęcie leczenia poza granicami kraju. W wyroku z 29 sierpnia 2017 r., II GSK 1251/17 NSA zgodził się z poglądem zaprezentowanym we wcześniejszym orzecznictwie, że prokonstytucyjna wykładnia art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych[26], które odwoływały się do art. 4 p.f., a nie tylko do art. 4 ust. 1 tej ustawy, uzasadnia stanowisko o dopuszczalności zrefundowania również takich leków, które są zarejestrowane w kraju, jednakże nie są w nim dostępne i zostały sprowadzone w trybie art. 4 Prawa farmaceutycznego. Sąd zaznaczył przy tym, iż udzielenie zgody na import w trybie art. 4 ust. 9 Prawa farmaceutycznego nie jest równoznaczne z automatyczną refundacją takiego leku, bowiem organ posiada uprawnienia by badać zasadność takiej refundacji. Między innymi w wyrokach z 15 listopada 2017 r., II GSK 263/16 oraz 13 października 2017 r., II GSK 70/16, NSA podzielił linię orzeczniczą o koniecz-

[25] Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.; dalej: u.ś o.z.

[26] Dz.U. z 2015 r. poz. 345 ze zm.; dalej: ustawa o refundacji leków.

ności interpretacji art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji leków, w ten sposób, że ma on zastosowanie nie tylko w przypadku leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ale – poprzez odwołanie do art. 4 ust. 9 p.f. w zw. z art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP – ma on zastosowanie także w przypadku leku posiadającego pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, jeżeli spełnione są warunki unormowane w tym ustępie (tj. ust. 9 art. 4 p.f.). NSA wskazał, iż w sytuacji, gdy żaden podmiot odpowiedzialny nie jest zainteresowany we wprowadzaniu spornego leku na rynek i w złożeniu stosownego wniosku o objęcie go refundacją, powyższa interpretacja przepisu art. 39 ust. 1 ww. ustawy zapewni rzeczywistą, odpowiadającą wymogom art. 68 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, dostępność do systemu refundacji leków umożliwiającą, w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, refundację leków dopuszczonych do obrotu, lecz *de facto* niedostępnych na rynku. Poza tym NSA przychylił się do zeprezentowanego w orzecznictwie poglądu, że choć z wykładni językowej art. 26 ust. 1 w zw. z 25 u.ś.o.z. wynika, że wystąpienie ze stosownym wnioskiem, jak i uzyskanie zgody jest warunkiem uzyskania prawa do podjęcia leczenia poza granicami kraju, to jednak kierując się względami celowości, należy od tej reguły dopuścić wyjątki, mając na uwadze art. 68 Konstytucji RP. Mogą zatem istnieć wyjątkowe i nagłe przypadki, w których pierwszeństwo będzie miało podjęcie działań leczniczych, a nie procedur prawnych, co nie pozbawia wnioskodawcy prawa do ubiegania się o zgodę na sfinansowanie wykonanych już świadczeń (wyrok z 13 października 2017 r., II GSK 90/16).

3.5.6. Zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. W sprawach dotyczących rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej NSA stwierdził m.in., że ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej wprowadza odstępstwa od zasad ogólnego postępowania administracyjnego co do sposobu orzekania przez organy administracji. Z treści jej art. 154 ust. 3 w związku z art. 151 ust. 5 i art. 154 ust. 7 NSA wywiódł, że uwzględnienie odwołania przez dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ może polegać wyłącznie na wydaniu decyzji merytorycznej, a więc zmieniającej rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń. Inaczej bowiem nie miałby sensu przepis art. 151 ust. 5 tej ustawy stanowiący o rozwiązaniu komisji konkursowej z chwilą ogłoszenia jej rozstrzygnięcia. Powyższe oznacza zatem odstępstwo od zasad orzekania w postępowaniu w drugiej instancji, określonych w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyrok z 15 lutego 2017 r., II GSK 1402/15).

W wyroku z 7 marca 2017 r., II GSK 1671/15 NSA podkreślił, że celem postępowania konkursowego jest wybór oferty najkorzystniejszej dla pacjenta, który oczekuje zapewnienia mu ciągłości świadczeń medycznych określonego rodzaju na danym obszarze. W myśl art. 15 ust. 1 u.ś.o.z. świadczeniobiorcy mają, na zasadach określonych w ustawie, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Najkorzystniejszy bilans ceny w odniesieniu do przedmiotu zamówienia nie jest zatem jedynym celem postępowania konkursowego. Przy ocenie, czy oferta spełnia kryterium ciągłości w rozumieniu art. 5 pkt 2a u.ś.o.z. zasadnicze znaczenie (wyrok z 9 marca 2017 r., II GSK 1721/15) ma dobro świadczeniobiorców/pacjentów – przez ograniczanie ryzyka przerwania procesu ich leczenia w ramach danego zakresu świadczeń. Odnosząc się zaś do samego sposobu przeprowadzania konkursów wielokrotnie w orzecznictwie podkreślano zasadę równego traktowania oferentów i zapewnienia zachowania uczciwej konkurencji (m.in. wyrok z 5 kwietnia 2017 r., II GSK 2209/15).

3.6. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej (obrót alkoholami, gry hazardowe, koncesje, zezwolenia, kultura fizyczna i uprawnienia zawodowe)

3.6.1. Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[27]. Wobec tego, tworzenie zasad stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa, a przepisy prawa miejscowego nierealizujące celu wytyczonego przez ustawę stanowią działanie organu bez podstawy prawnej. NSA stwierdził ponadto, że z art. 12 ust. 2 u.w.t. wynika, że podawanie napojów alkoholowych nie mieści się w pojęciu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Wobec tego w uchwale powinny być uregulowane zarówno zasady w zakresie usytuowania punktów podawania napojów alkoholowych, jak i sprzedaży takich napojów (wyrok z 22 marca 2017 r., II GSK 1497/15).

Upoważnienie do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, wynikające z art. 12 ust. 1 u.w.t., obejmuje gminę (miasto) jako całość. Określenie liczby punktów sprzedaży napojów dla poszczególnych bądź ściśle określonych terenów danej gminy jest niedopuszczalne. Podstawy do takiego działania nie daje również art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok z 8 czerwca 2017 r., II GSK 4181/16).

Kryterium przyznania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych tym przedsiębiorcom, którzy utracili dotychczasowe zezwolenie z powodu realizacji inwestycji miejskich nie może stanowić elementu faworyzującego części wnioskujących nad innymi, stanowi ono naruszenie konstytucyjnej zasady równości (wyrok z 30 czerwca 2017 r., II GSK 2923/15).

Oceniając zastosowanie kryterium odległości od obiektów chronionych przez ustawę u.w.t., NSA uznał, że niewystarczające jest stwierdzenie, że wszyscy wnioskodawcy zgłaszają punkty w odpowiedniej odległości od tych obiektów. Konieczne jest również dokonanie oceny odległości wnioskowanych punktów od obiektów chronionych i przyznanie pierwszeństwa tym z nich, które usytuowane są w najdalszej odległości od tych obiektów (wyrok z 30 czerwca 2017 r., II GSK 61/17).

Innym zagadnieniem, które było przedmiotem rozpoznania przez NSA w omawianej grupie spraw, były zasady wynagradzania członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W wyroku z 11 kwietnia 2017 r., II GSK 2108/15 NSA uznał, że pojęcia zasad wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, użytego w art. 41 ust. 2 u.t.w., nie można utożsamiać z wynagrodzeniem. „Zasady wynagradzania" to pojęcie szersze, w którym mieszczą się również koszty podróży służbowych członków gminnych komisji. NSA stwierdził ponadto, że nie ma przeszkód, by pracodawca lokalny, ustalając stawki należne członkom komisji, odwołał się do zasad przewidzianych we wcześniejszych przepisach, zamiast samodzielnie wprowadzać szczegółowe rozwiązania normatywne. Zdaniem NSA, odwołanie się do zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom przy ustalaniu wynagrodzenia członków komisji nie narusza prawa.

[27] Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.; dalej: u.w.t.

3.6.2. Gry losowe i zakłady wzajemne. W zakresie kar pieniężnych nakładanych na podmioty urządzające gry na automatach poza kasynem gry NSA podzielał stanowisko wyrażone w uchwale z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16. Po pierwsze nie budzi wątpliwości w orzecznictwie, że art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[28] nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[29], którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy. Po drugie, NSA jednolicie orzekał, że urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem – od 14 lipca 2011 r., także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry – podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. W przypadku ustalenia, że podmiot urządza gry na automatach nie ma więc podstaw do nakładania na ten podmiot kary na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.g.h. (por. np. wyroki NSA z: 20 stycznia 2017 r., II GSK 1586/16; 8 lutego 2017 r., II GSK 4915/16; 15 lutego 2017 r., II GSK 3500/16; 2 marca 2017 r., II GSK 2408/16; 6 kwietnia 2017 r., II GSK 5170/16; 16 maja 2017 r., II GSK 5437/16; 6 czerwca 2017 r., II GSK 622/17; 20 lipca 2017 r., II GSK 1083/17; 29 sierpnia 2017 r., II GSK 1582/17; 29 września 2017 r., II GSK 3272/15; 10 października 2017 r., II GSK 5553/16; 17 listopada 2017 r., II GSK 1701/16; 6 grudnia 2017 r., II GSK 655/16).

Należy przy tym odnotować, że w zależności od stanu faktycznego różnie oceniana jest zasadność nakładania kar pieniężnych na wydzierżawiających lokale, w których znajdują się automaty do gry. NSA – co do zasady – kontynuował linię orzeczniczą zapoczątkowaną m.in. w wyroku z 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16, zgodnie z którą samo wynajęcie części lokalu nie przesądza ani o urządzaniu tych gier przez wynajmującego, ani też takiej okoliczności nie wyłącza. Niezbędne jest bowiem ustalenie, czy oprócz wskazanego czynszu istnieją inne okoliczności przemawiające za udziałem skarżącego w urządzaniu gier na automatach (tak np. w wyrokach z: 31 marca 2017 r., II GSK 5117/16; 7 czerwca 2017 r., II GSK 5336/16; 13 czerwca 2017 r., II GSK 243/17). W wyroku z 10 października 2017 r., II GSK 1552/17 NSA przyjął, iż niezbędna jest w tym zakresie wnikliwa analiza i odwołanie się do wszystkich elementów stanu faktycznego, w tym także tego, jak określony został przedmiot umowy, czy wynajmujący lokal ma zagwarantowany udział w dochodzie uzyskiwanym z automatów, kto ponosi ciężary utrzymania urządzeń i kto sprawuje faktyczny nadzór nad ich eksploatacją. Niezbędne jest ponadto ustalenie, czy oprócz praw i obowiązków wynikających bezpośrednio z umowy istnieją inne okoliczności sprawy przemawiające za udziałem skarżącego w urządzaniu gier na automatach np. faktyczne zaangażowanie wynajmującego lub osób przez niego zatrudnionych, w ten rodzaj działalności.

Podzielając powyższe stanowisko, w wyroku z 20 kwietnia 2017 r., II GSK 5233/16 NSA uznał za błędne założenie, że każdy przypadek ustalenia wysokości należnego czynszu naj-

[28] Dz.U. z 2016 r. poz. 471 ze zm.; dalej: u.g.h.

[29] Dz.Urz. UE L z 1998 r. Nr 204, s. 37 ze zm.

mu części lokalu według odpowiednio wysokiej stawki procentowej od przychodów z automatów wskazuje, że wynajmujący, oprócz właściciela automatów, również jest współurządzającym na nich gry. NSA zaznaczył, że kwestia procentowego ustalenia czynszu najmu nie przesądza sama przez się o udziale w urządzaniu gier na automatach, choć może na to wskazywać np. nadzwyczaj wysoka stawka procentowa, która nakazuje zastanowić się nad tym, czy tak faworyzowany podmiot, przy braku jakichkolwiek innych obowiązków, nie powinien zostać uznany za urządzającego gry na automacie. Przy tego rodzaju ocenach niezbędne jest jednak odwołanie się do wszystkich elementów stanu faktycznego (także wyrok z 26 lipca 2017 r., II GSK 5653/16).

O tym, że dany podmiot powinien być uznany za „urządzającego gry" w rozumieniu art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie może decydować jedynie wrażenie gracza, mające się sprowadzać do utożsamiania właściciela lokalu z organizatorem gier na automacie. Urządzanie gier musi bowiem znajdować odzwierciedlenie w określonych, aktywnych działaniach danego podmiotu (np. związanych z obsługą automatu, wypłacaniem wygranych, opróżnianiem automatu z pieniędzy wpłaconych przez graczy itp.), a nie opierać się na przypuszczeniach osoby korzystającej z automatu (wyrok z 28 września 2017 r., II GSK 1247/17).

W wyroku z 13 grudnia 2017 r., II GSK 2682/17 NSA uznał, że brak jest podstaw do solidarnego obciążenia karą pieniężną podmiotów urządzających gry na automatach poza kasynem gry w odniesieniu do kar pieniężnych nakładanych na podstawie przepisów u.g.h. Podtrzymując pogląd, że sankcja z art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. może zostać nałożona na więcej niż jeden podmiot, w sytuacji gdy każdemu z nich można przypisać cechę „urządzającego gry" na tym samym automacie w tym samym miejscu i czasie (wyrok z 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16). NSA przyjął, że decyzja w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. jest decyzją kształtującą dopiero stosunek administracyjnoprawny, a zatem mającą charakter konstytutywny (ustalający). Decyzja ta – w przeciwieństwie do decyzji podatkowej, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej – nie konkretyzuje obowiązku prawnego wcześniej istniejącego, ale go od podstaw kształtuje w sposób od razu zindywidualizowany i skonkretyzowany. Po stronie urządzającego gry hazardowe, nie powstaje przed wydaniem decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej żadna skonkretyzowana powinność zapłaty tej kary. Do momentu wydania takiej decyzji na stronie nie ciąży żaden, nawet abstrakcyjny i ogólny obowiązek prawny zapłaty kary – co wynika z samej natury sankcji administracyjnej i jest zasadniczą okolicznością odróżniającą zobowiązanie z tytułu kary pieniężnej od zobowiązania podatkowego (wyrok z 26 października 2016 r., II GSK 1479/16). NSA wskazał następnie, że w myśl art. 91 u.g.h. do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej. Stosownie do art. 91 o.p. do odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe stosuje się natomiast przepisy kodeksu cywilnego dla zobowiązań cywilnoprawnych. Przepis ten odsyła do przepisów kodeksu cywilnego tylko w zakresie odpowiedzialności za zobowiązania solidarne, a więc w zakresie wynikającej z nich solidarności. Zgodnie z art. 369 k.c., zobowiązanie jest solidarne, jeżeli to wynika z ustawy lub z czynności prawnej. O istnieniu solidarności bądź o jej braku przesądza zatem ustawa lub wola stron wyrażona w umowie. Innymi słowy, solidarności nie domniemywa się, lecz musi ona być ustanowiona w ustawie lub w umowie. W orzecznictwie i w piśmiennictwie przyjmuje się, że w prawie podatkowym zobowiązanie solidarne może wynikać tylko z wyraźnego przepisu ustawowego (por. wyrok z 6 grudnia 2000 r., I SA/Lu 8373/99). NSA podkreślił, że ustawa o grach hazardowych nie zawiera regulacji ustanawiającej solidarną odpowiedzialność za zobowiązania, w tym kary

pieniężne wymierzane w oparciu o art. 89 ust. 1 i 2 u.g.h. Nie zawiera ich także w tym zakresie Ordynacja podatkowa.

W kwestii urządzania loterii promocyjnych bez wymaganego zezwolenia NSA przyjął, że organizowane przez bank przedsięwzięcia polegające na promowaniu lokat, z uwagi na postanowienia ich regulaminów, są loteriami promocyjnymi, których urządzanie wymaga zezwolenia. W konsekwencji za zasadne NSA uznał nałożenie na bank kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust, 2 pkt 1 u.g.h. w wysokości 100% przychodu z loterii (por. wyroki z 15 marca 2017 r., II GSK 280/17 i z 5 kwietnia 2017 r., II GSK 450/17).

Badając kwestię możliwości zmiany zezwolenia na działalność w zakresie zakładów wzajemnych-bukmacherskich, NSA uznał, że zmiana koncesji na urządzenia zakładów wzajemnych, o której mowa w art. 51 ust. 2 pkt u.g.h. może polegać nie tylko na zamianie jednego zakładu wzajemnego innym (zakładów bukmacherskich na totalizatory lub odwrotnie) czy też zmniejszeniu zakładów wzajemnych, z dwóch do jednego, ale również na dodaniu do istniejącego w zezwoleniu zakładu wzajemnego kolejnego. Minister Finansów nie traci przy tym kompetencji do weryfikacji wniosku urządzającego zakłady wzajemne o zmianę ostatecznej decyzji zezwalającej na prowadzenie tego rodzaju działalności (art. 51 ust. 1 u.g.h.). Zgodnie z art. 51 ust. 3 u.g.h. podmiot urządzający zakłady wzajemne ma obowiązek załączyć do wniosku o zmianę zezwolenia dokumenty określone w przepisach dotyczących wniosku o udzielenie zezwolenia, czyli wskazane w art. 38 u.g.h. (wyrok z 28 lutego 2017 r., II GSK 925/15).

3.6.3. Inne koncesje i zezwolenia. W sprawach dotyczących zmiany zezwolenia w specjalnej strefie ekonomicznej, w wyrokach o sygn. akt II GSK 3851/16, II GSK 3905/16 i II GSK 20/17, NSA dokonał wykładni zawartego w art. 19 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[30], pojęcia „zwiększenia pomocy publicznej" i uznał, że zmiana terminu obowiązywania zezwolenia w celu dostosowania go do przepisu art. 19 ust. 1 ustawy o SSE nie będzie skutkowała zwiększeniem pomocy publicznej, co wynika z tego, że pomoc publiczna zostaje przyznana przedsiębiorcy już w momencie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE. Zgodnie z ust 1.2 pkt 20 lit. d/ Wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (2013/C 209/01) – data przyznania pomocy oznacza datę zobowiązania się w sposób prawnie wiążący przez państwo członkowskie do przyznania pomocy, na którą to datę można powołać się przed sądem krajowym. Wielkość pomocy publicznej została natomiast zdefiniowana w art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[31] i oznacza „wartość pomocy publicznej wyrażoną w kwocie pieniężnej lub intensywność pomocy publicznej wyrażona jako stosunek wartości pomocy publicznej do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą publiczna". NSA przyjął, że z uwagi na brak definicji pojęcia „zwiększenia pomocy publicznej", podanej wprost w ustawie o SSE, znaczenie tego pojęcia można ustalić na podstawie istniejących definicji wskazanych w aktach prawnych w obrębie tej samej gałęzi prawa na podstawie wykładni funkcjonalnej i celowościowej, filozofii pomocy publicznej. Zgodnie z tą wykładnią pomoc jest przyznawana z góry i raportowana Komisji Europejskiej już w dniu wydania zezwolenia w całości, a nie dopiero w momencie faktycznego jej wykorzystania. W takim przypadku wysokość pomocy publicznej przyznanej przedsiębiorcom działającym SSE jest wartością stałą i nie może ulec zmianie z tego powodu,

[30] Dz.U. z 2015 r. poz. 282; dalej: ustawa o SSE.

[31] Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404.

że upłynął już termin ponoszenia kosztów kwalifikowanych. Przedsiębiorca, który nabył prawo do wykorzystania pomocy publicznej w formie zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości, np. w 75% wartości poniesionych kosztów kwalifikowanych, i jej nie wykorzystał w pełni, może w wyniku wydłużenia terminu obowiązywania zezwolenia strefowego nadal prowadzić działalność w SSE aż do momentu pełnego wykorzystania przyznanej mu pomocy, gdyż w żadnej mierze nie wpłynie to na zwiększenie pomocy, która w przypadku zezwoleń strefowych została ostatecznie ustalona w momencie upływu terminu ponoszenia kosztów kwalifikowanych. Z omówionych względów NSA uznał, że skoro pomoc publiczna – zgodnie z jej istotą – przyznawana jest z góry i odpowiednio raportowana Komisji Europejskiej już w dniu wydania zezwolenia w całości, to dokonanie zmiany zezwolenia (jego przedłużenie) pozwoli jedynie na wykorzystanie przyznanej już beneficjentowi pomocy publicznej, co nie skutkowałoby zmianą (zwiększeniem) pomocy już przyznanej temu przedsiębiorcy.

W wyroku z 26 lipca 2017 r., II GSK 3169/15 NSA uznał, że w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[32] ustawodawca rozróżnił kwestie wydania zezwolenia na przeprowadzanie badań technicznych pojazdów oraz wydania poświadczenia, o którym mowa w art. 83 ust. 3 pkt 5 p.r.d. Zezwolenie na przeprowadzanie badań technicznych pojazdów jest uprawnieniem publicznoprawnym, o charakterze osobistym, natomiast wzmiankowane poświadczenie zgodności może jedynie potwierdzić, czy stacja kontroli pojazdów jest przygotowana lokalowo i sprzętowo do przeprowadzenia badań pojazdów. Weryfikacja tego, czy przedsiębiorca rzeczywiście spełnia warunki wymagane dla prowadzenia stacji kontroli pojazdów o określonym zakresie badań następuje dopiero na etapie wykonywania tej działalności regulowanej (system kontroli *ex post*). Składając do starosty wniosek o wpis do rejestru, przedsiębiorca podaje dane wskazane w art. 83a ust. 3 p.r.d. oraz składa oświadczenie o treści określonej w art. 83a ust. 4 p.r.d. Wnioskodawca potwierdza zatem m.in. że posiada wyposażenie kontrolno-pomiarowe oraz warunki lokalowe gwarantujące wykonywanie odpowiedniego zakresu badań technicznych pojazdów zgodnie ze szczegółowymi warunkami przeprowadzania tych badań (art. 83 ust. 3 pkt 4 p.r.d.), a organ przed wydaniem poświadczenia, o którym mowa w art. 83 ust. 3 pkt 5 p.r.d. ma obowiązek sprawdzenia, czy przedsiębiorca jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o wydanie poświadczenia.

3.6.4. Sprawy inne z zakresu działalności gospodarczej. Wśród tych spraw na uwagę zasługują: wznowienie zawieszonej działalności gospodarczej oraz zakaz wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców.

W wyroku z 15 listopada 2017 r., II GSK 443/16 NSA stwierdził, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie zakłada możliwości – poprzez podjęcie wykonywania działalności – automatycznego wznowienia zawieszonej działalności gospodarczej. Wymaga zaś od przedsiębiorcy zgłoszenia wniosku o dokonanie wpisu informacji o wznowieniu działalności (art. 14a ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[33]). Konsekwencją niezłożenia przez przedsiębiorcę wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przed upływem 24 miesięcy od dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej jest konieczność zastosowania przepisu art. 34 ust. 2 pkt 3 u.s.d.g., który zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki do wykreśle-

[32] Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.; dalej: p.r.d.

[33] Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.; dalej: u.s.d.g.

nia przedsiębiorcy z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej z urzędu w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja wydana na tej podstawie jest tzw. decyzją związaną, przy wydaniu której przepisy prawa nie pozwalają organowi na swobodne uznanie. W ocenie NSA, ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków, które byłyby podstawą do odstąpienia od wydania decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z CEIDG.

3.6.5. Sprawy dotyczące uprawnień zawodowych.

3.6.5.1. Komornicy. Odnosząc się do zagadnienia legitymacji procesowej Rady Izby Komorniczej, NSA uznał za bezzasadny pogląd Sądu I instancji, że żaden przepis prawa administracyjnego materialnego nie przyznaje samorządowi komorniczemu (art. 11 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[34] w zw. z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) legitymacji do udziału w charakterze strony w postępowaniu w przedmiocie powołania na stanowisko komornika sądowego (wyrok z 23 maja 2017 r., II GSK 2439/15).

3.6.5.2. Syndycy. Odnosząc się do zagadnienia przyznania/odmowy przyznania licencji syndyka NSA wyraził pogląd, że z art. 13 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka[35] wynika, iż ustawodawca w tych sprawach nie pozostawił organowi luzu decyzyjnego. Organ nie może dowolnie kształtować przesłanek obligujących do przyznania licencji syndyka. Decyzja organu w tych sprawach ma charakter związany. Ustawa o licencji syndyka ukonstytuowała nowy zawód regulowany, obłożony wymogiem zdania państwowego egzaminu kompetencyjnego i uzyskania licencji zawodowej. Przepisy ustawy o licencji syndyka określające sposób przeprowadzenia egzaminu nie zawierają regulacji prawnej, z której wynikałaby kompetencja Ministra Sprawiedliwości do dokonania zmiany oceny egzaminu ustalonej przez Komisję Egzaminacyjną. Zdaniem NSA, wkroczenie Ministra Sprawiedliwości w kompetencje Komisji Egzaminacyjnej, oznaczałoby naruszenie zasady praworządności (wyrok z 9 maja 2017 r., II GSK 2465/15).

3.6.5.3. Biegli rewidenci. W wyroku z 21 lutego 2017 r., II GSK 3116/15 NSA odniósł się do sytuacji, w której skarżący został skreślony z rejestru biegłych rewidentów na swój wniosek decyzją wydaną pod rządami ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, natomiast wniosek o ponowny wpis do ww. rejestru złożył w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym[36]. Krajowa Rada Biegłych Rewidentów podjęła uchwałę o odmowie dokonania ponownego wpisu, gdyż wnioskodawca nie wykazał, że spełnia wszystkie warunki wymagane przez art. 11 ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach uznając, że to właśnie ta ustawa ma zastosowanie w sprawie. Komisja Nadzoru Audytowego powyższą uchwałę utrzymała w mocy. NSA podzielił pogląd organów oraz Sądu I instancji o trafności zastosowania w rozpoznawanej sprawie przepisów nowej ustawy. W opinii NSA wprowadzenie do polskiego porządku nowej regulacji prawnej w postaci ustawy o biegłych rewidentach miało na celu zapewnienie należytej jakości usług świadczonych przez biegłych rewidentów poprzez podniesienie wymogów, jakie spełniać muszą osoby wpisywane do rejestru biegłych. Sprzeczny zatem z celem tej regulacji byłby kierunek wykładni zmierzający do uznania, że te zaostrzone w nowej regulacji wymogi miałyby nie mieć zastosowania w przypadkach, gdy o wpis do rejestru, a zatem o prawo wykonywania tego zawodu, ubiega się osoba tym rejestrem obecnie

[34] Dz.U. Nr 231, poz. 1376.

[35] Dz.U. z 2014 r. poz. 776 ze zm.; dalej: ustawa o licencji syndyka.

[36] Dz.U. Nr 77, poz. 649 ze zm.; dalej: ustawa o biegłych rewidentach.

nie objęta, tylko z tego powodu, że pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, była wpisana do tego rejestru, a następnie na swój wniosek została z niego wykreślona. Zdaniem NSA sfera rewizji finansowej jest jedną z tych, w których uprawniony winien był liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Wprawdzie ustawa o biegłych rewidentach nie przewidywała przepisów przejściowych, ale wprowadzona została z zachowaniem 14-dniowego *vacatio legis*. Zaostrzenie wymogów stawianych biegłym rewidentom odbyło się zatem przy zapewnieniu zainteresowanym czasu na dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami[37] oraz z równoczesnym poszanowaniem treści Konstytucji RP, gdyż te podwyższone wymogi wobec biegłych, osłabiające ich zaufanie do prawa, zostały zrekompensowane konieczną ochroną konstytucyjnie uznawanych wartości[38].

3.6.6. Kultura fizyczna. W tym obszarze NSA badał wyroki wydane w następstwie zaskarżenia decyzji o odmowie przyznania stypendium sportowego oraz warunki przyznania stypendium sportowego określone w uchwale rady gminy.

W wyrokach z 23 maja 2017 r., II GSK 2303/15, II GSK 2434/15 i II GSK 2513/15 oraz z 5 lipca 2017 r., II GSK 2876/15, uznał, że Minister Sportu i Turystyki, w oparciu o art. 32 ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[39], nie był uprawniony do wprowadzenia w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 15 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej[40] dodatkowych warunków uzyskania stypendium sportowego (kryterium wymaganej liczby startujących zawodników), Delegacja ustawowa pozwala jedynie na określenie szczegółowego trybu przyznawania stypendium i przewiduje uwzględnienie w tym zakresie miejsca zajętego przez sportowca we współzawodnictwie międzynarodowym. NSA uznał, że organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego nie mógł uzupełniać tym aktem przesłanek nabycia prawa określonego w ustawie. Przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia wprowadził wspólne, jednakowe dla sportowców pełnosprawnych i niepełnosprawnych kryteria przyznania stypendium. Są nimi udział w zawodach, o których mowa w § 4 ust. 2 i w których uczestniczyli zawodnicy z co najmniej 8 państw w danej konkurencji, przy czym w konkurencjach indywidualnych uczestniczyło co najmniej 12 osób, a w konkurencjach zespołowych co najmniej 8 drużyn, osad lub załóg. Zdaniem NSA, zastosowanie tych jednakowych kryteriów przyznania stypendium w stosunku do sportowców pełnosprawnych i niepełnosprawnych prowadzi do nieusprawiedliwionego, niejednakowego, potraktowania sportowców niepełnosprawnych, ponieważ te jednakowe kryteria nie dają im równych szans w ubieganiu się o stypendium. NSA stwierdził, że § 5 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 32 ust. 7 ustawy o sporcie, a przez to narusza także art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W odniesieniu do warunków przyznania stypendium sportowego określonych w uchwale rady gminy, NSA, w wyrokach z 5 lipca 2017 r., II GSK 2776/15 i z 20 września 2017 r., II GSK 2861/15, stwierdził, że organ stanowiący gminy w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie może modyfikować kryteriów przyznawania stypendiów sportowych określonych w art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, tj. kręgu podmiotowego, obejmu-

[37] Por. wyrok TK z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.

[38] Por. wyrok TK z 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK ZU-A 2007, nr 3, poz. 27 oraz z 5 października 2010 r., K 16/08, OTK ZU-A 2010, nr 8, poz. 72.

[39] Dz.U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze zm.; dalej ustawa o sporcie.

[40] Dz.U. poz. 1130; dalej: rozporządzenie.

jącego każdą osobę fizyczną oraz osiągane wyniki sportowe. Zakres ten obejmuje, z uwagi na art. 1 ust. 1 u.s.g., każdego mieszkańca danej gminy osiągającego wyniki sportowe, niezależnie od tego, czy jest zrzeszony w klubie lub stowarzyszeniu sportowym działającym na terenie tej gminy czy poza nią, czy też indywidualnie trenuje. Wszyscy mieszkańcy gminy tworzą bowiem z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ustawodawca nie zawęził zatem zakresu podmiotowego do grupy mieszkańców trenujących wyłącznie na terenie danej gminy. W tym aspekcie istotnym jest wyłącznie przynależność do danej wspólnoty terytorialnej, wyznaczana kryterium zamieszkiwania na jej obszarze. A zatem potencjalnymi beneficjentami stypendium sportowego są wszyscy mieszkańcy danej gminy, o ile osiągają wyniki sportowe. Brak jest bowiem regulacji ustawowej umożliwiającej wprowadzenie limitu wiekowego osób, które mogą uzyskać stypendium sportowe. Na modyfikację tak określonego zakresu podmiotowego stypendium nie pozwala zawarte w art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Na mocy tego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaj i wysokość m.in. stypendiów sportowych, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zważywszy na powyższe, w szczególności cel i sens spornej regulacji, NSA stwierdził, że ustawodawca w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzaju i wysokości m.in. stypendiów sportowych oraz wskazał kryteria, jakimi organ ten ma się w tym zakresie kierować. Tak sformułowana delegacja ustawowa upoważnia zatem organ gminy wyłącznie do określenia zagadnień o charakterze proceduralnym. Nie obejmuje warunków (materialnoprawnych przesłanek) określenia stypendiów, np. do samodzielnego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o stypendium sportowe, i wykluczenia zawodników mieszkających co prawda na terenie danej gminy, lecz zrzeszonych w klubach sportowych działających poza jej obszarem.

3.7. Dysponowanie środkami publicznymi pochodzącymi z UE, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego

3.7.1. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego. Sprawy rozpoznane przez NSA dotyczyły w szczególności: wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województwa (wyroki z 18 stycznia 2017 r.: II GSK 2113/16, II GSK 2368/16, II GSK 3201/16, II GSK 3749/16 i II GSK 5132/16; wyrok z 8 czerwca 2017 r., II GSK 571/17); zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (wyroki z 24 stycznia 2017 r.: II GSK 1309/15 i II GSK 696/16); określenia podlegającej zwrotowi do budżetu państwa kwoty dotacji na pomoc dla osób, które poniosły straty w następstwie powodzi (wyroki z 25 stycznia 2017 r.: II GSK 2985/16 i II GSK 3501/16); określenia podlegającej zwrotowi do budżetu państwa kwoty dotacji na usuwanie skutków powodzi (wyrok z 14 lutego 2017 r., II GSK 1266/15); zobowiązania do zwrotu części dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 8 marca 2017 r., II GSK 1675/15); określenia przypadającej do zwrotu do budżetu państwa kwoty dotacji na przebudowę drogi lokalnej (wyrok z 6 kwietnia 2017 r., II GSK

2123/15); zobowiązania do zwrotu wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji na przygotowania do Mistrzostw Świata lub Europy w sportach olimpijskich (wyrok z 28 czerwca 2017 r., II GSK 3088/15); określenia przypadającej do zwrotu kwoty dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barze mlecznym (wyrok z 14 listopada 2017 r., II GSK 207/16).

W tej grupie orzeczeń warto zwrócić uwagę na wyrok z 14 lutego 2017 r., II GSK 1266/15) w sprawie dotyczącej zwrotu przyznanej gminie z budżetu państwa dotacji na usuwanie skutków powodzi. W orzeczeniu tym NSA uznał, że szczególny charakter środków finansowych przekazywanych w ramach dotacji polega na tym, że środki te mogą być wykorzystane wyłącznie na określony cel, na realizację konkretnego zadania, to jest na realizację zadań jednoznacznie wskazanych w umowie o dotację celową na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków intensywnych opadów atmosferycznych.

3.7.2. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. Sprawy te dotyczyły w szczególności: stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zaciągnięcia przez gminę krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego (wyrok z 10 stycznia 2017 r., II GSK 3946/16); ustalenia wysokości miesięcznej dotacji na jednego ucznia w szkołach niepublicznych (wyrok z 21 lutego 2017 r., II GSK 1453/15); wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek, klub dziecięcy lub zatrudniających dziennych opiekunów na terenie gminy (wyrok z 22 marca 2017 r., II GSK 1673/15); określenia pobranej w nadmiernej wysokości dotacji dla szkół (m.in. wyrok z 8 czerwca 2017 r., II GSK 2722/15); stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmian w budżecie gminy (wyrok z 12 września 2017 r., II GSK 5532/16); ustalenia wysokości dotacji dla szkół, dla których gmina nie jest organem prowadzącym (m.in. wyrok z 17 października 2017 r., II GSK 3673/15).

Wśród spraw objętych symbolem 6532 dominowały te, które dotyczyły dotacji ze środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. W tej grupie orzeczeń szczególnie warto odnotować wyrok z 8 marca 2017 r., II GSK 4795/16), w którym NSA przyjął, że pojęcie „każdego ucznia" z art. 90 ust. 2b ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty[41] musi być rozumiane w ten sposób, iż jest nim dziecko, które na podstawie określonego tytułu prawnego korzysta z przedszkola, szkoły lub innej placówki wychowawczej, a więc faktycznie uczestniczy w realizacji jej zadań, a nieobecność w toku ich przebiegu nie jest wyrazem rezygnacji z udziału w działalności takiej placówki. Z kolei w postanowieniu z 10 października 2017 r., II GSK 3285/17 NSA uznał, że ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej podstawowej kwoty dotacji, o której mowa w art. 78b ust. 1–5 u.s.o. oraz statystycznej liczby dzieci, uczniów, wychowanków pełni wyłącznie funkcję informacyjną, natomiast nie ma podstaw, by uznać czynność określoną w art. 89d ust. 1 ustawy o systemie oświaty za czynność materialno-techniczną podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

W wyroku z 12 września 2017 r., II GSK 5532/16 NSA odniósł się do kwestii finansowego wspierania Policji przez jednostki samorządu terytorialnego w kontekście utworzenia Funduszu Wsparcia Policji, o którym mowa w art. 13 ust. 4d ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji[42]. NSA przyjął, że z samego faktu utworzenia wspomnianego Funduszu nie można wywodzić, że uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu wydatków policji oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, jak i kosztów zakupów towarów i usług (niezbędnych dla ich potrzeb) musi przybrać formę przekazania środ-

[41] Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.; dalej: u.s.o.

[42] Dz.U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.

ków finansowych na rzecz tego Funduszu. Na Fundusz Wsparcia Policji muszą być przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie środki finansowe przeznaczone na rekompensaty i nagrody. Natomiast wydatki (inwestycyjne, modernizacyjne lub remontowe), koszty zakupu towarów i usług (niezbędnych dla potrzeb jednostek organizacyjnych Policji) oraz koszty utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji mogą być pokrywane w innej formie.

Poza sprawami dotyczącymi dotacji ze środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, NSA rozpoznawał także skargi kasacyjne od wyroków sądów I instancji w sprawach dotyczących wykonania budżetu przez te jednostki. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na wyrok z 12 grudnia 2017 r., II GSK 1001/16, w którym NSA stwierdził, że z art. 21 ust. 3 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[43] wynika, iż negatywna opinia izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma być przedstawiona organowi stanowiącemu jednostki wraz z odpowiedzią organu wykonawczego na zawarte w niej zarzuty (nie później niż przed rozpatrzeniem absolutorium dla organu wykonawczego), co oznacza, że ustawodawca wprowadził jednoznaczny obowiązek jednoczesnego przedstawienia zarówno opinii, jak i odpowiedzi na jej zarzuty wskazanemu organowi, nie zaś w innym czasie poszczególnym jego członkom.

3.7.3. Zamówienia publiczne. Rozpoznane sprawy dotyczyły: kary pieniężnej za udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem prawa (wyroki: z 25 stycznia 2017 r., II GSK 1502/15; z 10 maja 2017 r., II GSK 2299/15; z 10 października 2017 r.: II GSK 2965/15, II GSK 2945/15, II GSK 3727/15, II GSK 3728/15) oraz stwierdzenia nieważności zarządzenia w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych (wyrok z 9 czerwca 2017 r., II GSK 654/17).

Z tej grupy orzeczeń szczególnie warto odnotować wyroki z 11 października 2017 r. (w tym w sprawie II GSK 2965/15). W orzeczeniach tych NSA uznał, że przyjęcie, iż w konkretnym przypadku dany podmiot jest podmiotem prawa publicznego wymaga ustalenia kumulatywnego spełnienia wszystkich przesłanek wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[44]. Zdaniem NSA, ustalenie to powinno nastąpić przy uwzględnieniu obowiązku interpretacji zbliżonej do definicji „podmiotu prawa publicznego", zawartej w art. 1 ust. 9 akapit drugi lit. a/ dyrektywy 2004/18/WE (uchylonej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych[45]) oraz wskazówek interpretacyjnych wynikających z orzecznictwa TSUE.

3.7.4. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wydane w tym obszarze orzeczenia dotyczyły odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (m.in. wyroki: z 25 kwietnia 2017 r., II GSK 2238/15; z 14 czerwca 2017 r., II GSK 2596/15; z 8 listopada 2017 r., II GSK 2133/17, a także z 8 grudnia 2017 r., II GSK 1134/16). W wyroku z 14 czerwca 2017 r., II GSK 2596/15 NSA uznał, że skoro czyn, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[46] ma charakter deliktu skutkowego, to w rozumieniu tego przepisu naruszeniem dyscypliny finansów publicznych nie jest samo tylko niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, lecz stanowi je zapłata odsetek, kar lub opłat (albo oprocentowania należności) pozostająca w związku przyczynowo – skutkowym z niewyko-

[43] Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.

[44] Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759; dalej: p.z.p.

[45] Dz.Urz. UE L z 2014 r. Nr 94, s. 65.

[46] Dz.U. z 2013 r. poz. 168.

naniem tego zobowiązania w terminie. Z kolei w postanowieniu z 11 kwietnia 2017 r., II GSK 2116/15 NSA uznał, że na postanowienie Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wydane na podstawie art. 101 ww. ustawy, nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

3.7.5. Inne sprawy o symbolu podstawowym 653 (symbol 6539). Sprawy objęte symbolem 6539 dotyczyły w szczególności: odmowy wydania zaświadczenia o pomocy *de minimis* (wyrok z 31 stycznia 2017 r., II GSK 631/15); wypłaty odsetek od dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (wyrok z 16 lutego 2017 r., II GSK 1589/15); zwrotu środków przekazanych tytułem refundacji składek na ubezpieczenie społeczne (wyrok z 27 kwietnia 2017 r., II GSK 1425/15); zwrotu dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (wyrok z 23 maja 2017 r., II GSK 2595/15); stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania wójta gminy (wyrok z 19 września 2017 r., II GSK 3514/15); odmowy wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (wyrok z 8 listopada 2017 r., II GSK 518/16); zwrotu na rzecz gminy utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości (wyrok z 15 grudnia 2017 r., II GSK 3445/17).

Spośród orzeczeń z tej grupy warto odnotować wyrok z 13 grudnia 2017 r., II GSK 832/16, w którym NSA wskazał, że z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[47] oraz z regulacji zawartych w poprzednio obowiązujących ustawach o finansach publicznych, tj.: art. 5 pkt 6 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[48] i art. 4 ust. 1 pkt 7 i art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[49] wynika oczywista zasada, że wszystkie przychody samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (dalej: SP ZOZ) stanowią środki publiczne. W konsekwencji NSA stwierdził, że wynagrodzenia pracowników SP ZOZ są w całości finansowane ze środków publicznych, niezależnie od tego, z jakiego konkretnie źródła pochodzą. Zdaniem NSA, przyjęcie stanowiska, że wyłączenie z zakresu dofinansowania na osoby niepełnosprawne z tytułu zatrudnienia, obowiązujące do 30 września 2012 r. na podstawie art. 26b ust. 7 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[50], nie obejmuje SP ZOZ byłoby w istocie wykładnią *contra legem*, prowadzącą do odrzucenia obowiązującego przepisu prawa i próbą zastąpienia go inną normą, dającą podstawę do przyznania SP ZOZ takiego dofinansowania. Według przedstawionej przez NSA argumentacji, zmiana ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, polegająca na wprowadzeniu do art. 26b ust. 4 (następnie ust. 7), nie była przypadkowa, lecz miała służyć unikaniu dublowania źródeł finansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i tym samym ograniczeniu wydatków publicznych.

Z kolei w wyroku z 15 grudnia 2017 r., II GSK 3445/17 NSA uznał, że zakres i granice postępowanie prowadzonego w sprawie zwrotu utraconych dochodów wyznaczają przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2006 r. w sprawie zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne[51] w zw. z art. 7 ust. 6

[47] Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

[48] Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148.

[49] Dz.U. Nr 249, poz. 2104.

[50] Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

[51] Dz.U. Nr 142, poz. 1023.

ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[52]. W świetle tych unormowań wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie ma kompetencji do weryfikowania wniosku o zwrot utraconych dochodów w zakresie innym (szerszym) niż pod względem formalnym i rachunkowym oraz granicach innych niż wynikające z decyzji i deklaracji podatkowych odnoszących się do przedmiotowego zwolnienia.

3.7.6. Płatności obszarowe. Sprawy dotyczące dofinansowania do produkcji rolnej odnosiły się do trzech rodzajów płatności (płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, płatności do ONW oraz płatności rolnośrodowiskowej).

Za szczególnie doniosłe – z punktu widzenia obowiązków nakładanych przez przepisy unijne na producentów rolnych – należy uznać orzeczenia odnoszące się do skutków niekompletności wniosków o przyznanie płatności do produkcji rolnej w świetle unormowania art. 23 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina[53]. W wyroku z 7 kwietnia 2017 r., II GSK 128/16 NSA uznał, że skoro przepisy unijnego prawa materialnego (art. 23 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1122/2009) określają termin graniczny złożenia wniosku o przyznanie płatności (25 dni kalendarzowych od 15 maja), to po 9 czerwca danego roku nie jest możliwe złożenie wniosku, ani jego uzupełnienie o integralne części, takie jak załączniki graficzne. NSA podkreślił, że tylko w przypadku oczywistych błędów – stosownie do art. 21 rozporządzenia nr 1122/2009 – wniosek o przyznanie pomocy może zostać poprawiony w każdym momencie po jego złożeniu. Z kolei w wyroku z 8 czerwca 2017 r., I GSK 2745/15 NSA uznał, że niepodpisanie wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego stanowi brak formalny wniosku podlegający usunięciu w trybie określonym w art. 64 § 2 k.p.a. znajdującym zastosowanie na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[54], przy czym do tego rodzaju niedostatku wniosku nie ma zastosowania art. 23 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 1122/2009, a wnioskodawca zobowiązany jest jedynie dotrzymać określony przez organ w wezwaniu do usunięcia braku termin pod rygorem określonym w powołanym przepisie k.p.a. Również w wyroku z 5 grudnia 2017 r., II GSK 642/16 NSA przyjął, że zawarte w art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 unormowanie dotyczące złożenia wniosku o płatności po wyznaczonym terminie nie wyłącza całkowicie zastosowania art. 64 § 2 k.p.a., o czym świadczy chociażby treść art. 21 tego rozporządzenia. NSA zauważył jednak, że stwierdzenie, iż w konkretnym przypadku art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 nie ma zastosowania (a zatem że jest dopuszczalne uzupełnienie braków wniosku w trybie art. 64 § 2 k.p.a.) wymaga dokładnego ustalenia, czy braki wniosku wskazane przez organ nie mieszczą się w dyspozycji art. 23 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009.

Na uwagę zasługują ponadto orzeczenia NSA dotyczące kwestii zmniejszenia lub zwrotu płatności rolnośrodowiskowej ze względu na niedochowanie przez rolnika wymagań przewi-

[52] Dz.U. z 2016 r. poz. 716.

[53] Dz.Urz. UE L Nr 316 z 2 grudnia 2009 r., s. 65 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1122/2009.

[54] Dz.U. z 2012 r. poz. 1164 ze zm.; dalej: ustawa o płatnościach.

dzianych prawem. W szczególności w wyroku z 23 maja 2017 r., II GSK 1752/15 NSA przyjął, że zastosowanie § 37 i § 38 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy" objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013[55] nie jest uzależnione od stopnia winy, czy też przyczynienia się rolnika do stwierdzonych nieprawidłowości. Z kolei w wyroku z 17 sierpnia 2017 r., II GSK 3219/15 NSA dokonał interpretacji art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[56], w którym określono przykładowe kategorie siły wyższej lub szczególnych okoliczności, w razie wystąpienia których państwa członkowskie nie będą wymagać częściowego lub pełnego zwrotu pomocy otrzymanej przez rolnika. W orzeczeniu tym NSA uznał, że jeśli rolnik dostarczył w terminie dowody potwierdzające działanie siły wyższej i zostały one uznane przez Kierownika Biura Powiatowego ARiMR za podstawę do uznania wystąpienia siły wyższej, to rolnik zachowuje prawo do kontynuacji zobowiązań rolnośrodowiskowych, jednak płatność rolnośrodowiskowa za dany rok do wariantu/pakietu, na który miały wpływ okoliczności nadzwyczajne nie przysługuje. Natomiast, pomimo braku spełnienia warunków do płatności w danym roku, ARiMR nie będzie dochodziła zwrotu przyznanej pomocy z powodu niezrealizowania w danym roku zobowiązania, co ma szczególne znaczenie przy zobowiązaniach wieloletnich.

3.7.7. Renty strukturalne. Sprawy te dotyczyły: odmowy umorzenia nienależnie pobranych płatności z tytułu renty strukturalnej (wyrok z 9 lutego 2017 r., II GSK 2743/15); uchylenia decyzji o przyznaniu renty strukturalnej po wznowieniu postępowania (wyrok z 10 maja 2017 r., II GSK 1856/15); ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu renty strukturalnej (wyroki: z 10 maja 2017 r., II GSK 5539/16; z 24 maja 2017 r., II GSK 5538/16; z 27 lipca 2017 r., II GSK 3183/15; z 27 września 2017 r., II GSK 1302/17; z 15 listopada 2017 r., II GSK 419/16; z 27 listopada 2017 r., II GSK 2696/17); stwierdzenia – w wyniku wznowienia postępowania – wydania decyzji w przedmiocie przyznania renty strukturalnej z naruszeniem prawa (wyrok z 23 listopada 2017 r., II GSK 2251/17).

W wyroku z 27 września 2017 r., II GSK 1302/17, NSA przypomniał prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że do nienależnego pobrania środków przyznanych w ramach działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich mamy do czynienia nie tylko, gdy pomoc zostaje przyznana i wypłacona na podstawie decyzji, która została następnie wyeliminowana z porządku prawnego lub co do której stwierdzono wydanie jej z naruszeniem prawa, lecz również decyzji, której legalność w żaden sposób nie została zakwestionowana niemniej podstawy do zwrotu przyznanych w oparciu o nią środków istnieją także wtedy, gdy np. beneficjent nie dotrzymuje podjętego zobowiązania przez cały wymagany okres (np. w przypadku płatności ONW czy rolnośrodowiskowych).

3.7.8. Zalesianie gruntów rolnych. Sprawy te dotyczyły w szczególności: ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu zalesiania gruntów rolnych (wyroki: z 10 stycznia 2017 r., II GSK 4000/16; 17 marca 2017 r., II GSK 1975/15; 4 lipca 2017 r., II GSK 3286/15); premii zalesieniowej (wyrok z 12 stycznia 2017 r., II GSK 3724/15); odmowy przyznania pomocy na zalesianie (wyroki: z 6 kwietnia 2017 r., II GSK 4959/16; 2 czerwca 2017 r., II GSK 5681/16);

[55] Dz.U. z 2013 r. poz. 361 ze zm.

[56] Dz.Urz. UE L Nr 368 z 23 grudnia 2006 r., s. 15 ze zm.

stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu pomocy na zalesianie (wyrok z 27 kwietnia 2017 r., II GSK 3731/15).

W wyroku z 13 czerwca 2017 r., II GSK 419/17 NSA nie zgodził się ze stanowiskiem, że termin z § 10 ust. 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielenia pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[57] dotyczący kwestii wypłaty premii pielęgnacyjnej, bądź zalesieniowej wypłacanych w kolejnych latach po przyznaniu pierwszej płatności jest terminem o charakterze instrukcyjnym. W ocenie NSA, termin ten należy uznać za termin procesowy, z uwagi na fakt, iż: 1) jest to termin dla dokonania czynności przez strony oraz 2) termin ten wynika bezpośrednio z norm prawnych.

3.7.9. Inne sprawy o symbolu podstawowym 655 (z wyjątkiem spraw dotyczących ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Sprawy te dotyczyły w szczególności: zobowiązania do zwrotu części dofinansowania ze środków z budżetu Unii Europejskiej (wyrok z 10 stycznia 2017 r., II GSK 1722/15); zobowiązania do zwrotu dotacji rozwojowej (wyrok z 3 lutego 2017 r., II GSK 1919/15); umorzenia należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (wyrok z 9 marca 2017 r., II GSK 1576/15); odmowy udzielenia wsparcia z budżetu Unii Europejskiej w sektorze owoców i warzyw (wyrok z 4 kwietnia 2017 r., II GSK 1993/15); pomocy finansowej producentom rolnym za szkody spowodowane przez suszę (wyrok z 9 maja 2017 r., II GSK 5576/16); odmowy przyznania pomocy finansowej z tytułu ułatwiania startu młodym rolnikom (wyrok z 2 czerwca 2017 r., II GSK 1987/15), ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu ułatwiania startu młodym rolnikom (wyrok z 19 września 2017 r., II GSK 209/16); odmowy przyznania pomocy finansowej ze środków z budżetu Unii Europejskiej na działanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (wyrok z 25 sierpnia 2017 r., II GSK 1974/15); przyznania środków z tytułu pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych (wyrok z 25 sierpnia 2017 r., II GSK 3477/15); zobowiązania do zwrotu odsetek naliczonych od kwoty nierozliczonej w terminie zaliczki (wyrok z 20 września 2017 r., II GSK 3761/15); odmowy umorzenia należności podlegających zwrotowi w związku z rozwiązaniem umowy o dofinansowanie (wyrok z 5 października 2017 r., II GSK 13/16); odmowy przyznania pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów (wyrok z 13 grudnia 2017 r., II GSK 559/16); tymczasowego nadzwyczajnego wsparcia w sektorze owoców i warzyw (wyrok z 13 grudnia 2017 r., II GSK 917/16).

Spośród pozostałych orzeczeń wydanych w 2017 r. w Izbie Gospodarczej w różnorodnych sprawach warto przywołać kilka ważnych wyroków NSA:

– w wyroku z 9 lutego 2017 r., II GSK 3284/16 NSA uznał, że w każdym przypadku złożenia wniosku o udzielenie pomocy publicznej w ramach pomocy *de minimis* w trybie art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, stanowiący wespół z art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej pełną podstawę udzielenia tego rodzaju pomocy, konieczne jest rozważenie, czy udzielenie żądanej pomocy znajduje oparcie w aktualnym stanie prawnym;

– w wyroku z 15 lutego 2017 r., II GSK 1518/15 NSA wskazał, że w myśl art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia

[57] Dz.U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1929 ze zm.

rozwoju obszarów wiejskich[58] nie ma podstaw do przyjęcia uniwersalnego założenia, iż każda koncentracja (osobowa, kapitałowa, właścicielska) podmiotów ubiegających się o pomoc, które w ten sposób łącznie mogą przekroczyć ustalony na poziomie krajowym limit, uzasadnia *a limine* odmowę przyznania wsparcia; zdaniem NSA, okoliczności danego przypadku należy badać indywidualnie, gdyż formalne więzy np. właścicielskie pomiędzy odrębnymi podmiotami gospodarczymi aplikującymi o pomoc nie dyskwalifikują ich z niej *per se*, a dopiero wówczas, gdy wykazane zostanie, że koncentracja wsparcia naruszy cel jakim jest m.in. konkurencyjność przedsiębiorców na danym rynku;

– w wyroku z 23 lutego 2017 r., II GSK 147/16 NSA uznał, że skoro art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 jest przepisem wykonawczym do art. 35 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L 277 z 21 października 2005 r., s. 1 ze zm.), określającym przesłanki odmowy przyznania wsparcia, jeśli cele utworzenia Grupy Producenckiej nie są zgodne z założeniami prawodawcy unijnego, to konsekwencją tego jest to, że przesłanki tej odmowy należy rozważać całościowo w kontekście tego ostatniego przepisu;

– w wyroku z 28 marca 2017 r., II GSK 2528/15 NSA wskazał, że w postępowaniu o przyznanie pomocy i w postępowaniu o przyznanie płatności badane są inne okoliczności. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich pomoc jest przyznawana, jeżeli wnioskodawca spełnia warunki przyznania pomocy określone w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy, tj. rozporządzeniu nr 1698/2005 i rozporządzeniu nr 65/2011, oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1, którymi w przypadku omawianego działania są przepisy rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2007 r. Z powołanego przepisu w sposób jednoznaczny wynika, że przyznanie pomocy, a nie jej wypłata, powinno być poprzedzone ustaleniem, że podmiot, który się o nią ubiega spełnia wymienione w nim warunki. W związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia, że postępowanie w sprawie przyznania pomocy, stanowiące pierwszy etap udzielania wsparcia grupom producentów rolnych, jest ograniczone do badania spełnienia przez wnioskodawcę warunków wymienionych w § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2007 r. W omawianym postępowaniu konieczne jest bowiem również wyjaśnienie, czy ubiegający się o pomoc podmiot spełnia także wymogi określone w rozporządzeniu nr 1698/2005, a także czy nie zachodzą okoliczności wymienione w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, uzasadniające odmowę przyznania pomocy. W ramach postępowania w sprawie przyznania pomocy istotne będzie więc ustalenie, czy wnioskodawca spełnia warunki, o których mowa w art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005, w tym czy cele utworzenia i działania grupy producentów odpowiadają celom wymienionym w powołanym przepisie oraz czy nie doszło do sztucznego stworzenia warunków wymaganych do uzyskania wsparcia (art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011). W postępowaniu w sprawie przyznania pomocy powinny być zbadane wszelkie okoliczności, które mają wpływ na udzielenie wsparcia, zaś decyzja o przyznaniu płatności powinna w sposób wiążący rozstrzygać o tym, czy dany podmiot spełnia wymogi przyznania pomocy w ramach działania „Grupy producentów rolnych". Odmowa wypłaty pomocy może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy nie zostaną spełnione warunki wymienione w § 6 i § 7 rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2007 r. Z powołanych przepisów nie można natomiast wyprowadzić wniosku, że w ramach postępowania o wy-

[58] Dz.Urz. UE L Nr 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 65/2011.

płatę pomocy badaniu podlegają okoliczności związane z utworzeniem grupy i przyjętymi celami działania, stwierdzone zaś przez organ rozstrzygający o wypłacie pomocy nieprawidłowości, odnoszące się do tych okoliczności, mogą stanowić podstawę odmowy przyznania płatności za poszczególne lata. NSA wskazał, że jeżeli decyzja o przyznaniu pomocy funkcjonuje w obrocie prawnym nie jest możliwa odmowa wypłaty pomocy z innych przyczyn, niż niespełnienie warunków określonych w § 6 i § 7 rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2007 r. Wiążący charakter ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy sprawia, że przed jej wzruszeniem nie jest możliwe zakończenie postępowania w sprawie wypłaty pomocy za poszczególne lata, o ile organ prowadzący to postępowanie uzna, że istnieją wątpliwości co do spełnienia przez grupę przesłanek przyznania pomocy, w tym wymienione w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011;

– w wyroku z 7 kwietnia 2017 r., II GSK 2545/15 NSA stwierdził, że formułując w oparciu o art. 22 ust. 1 pkt 2 p.z.p. warunki, jakimi musi wykazać się potencjalny wykonawca, zamawiający musi mieć na względzie, że mają one określać wyłącznie zdolność do wykonania danego zamówienia; z tego powodu należy je ściśle wiązać z przedmiotem zamówienia, unikając w ten sposób tworzenia sztucznych barier ograniczających dostępność do przedmiotu zamówienia, a tak się dzieje, gdy stawiane wymogi odwołują się do pożądanych przez zamawiającego okoliczności jedynie towarzyszących, a nie warunkujących prawidłowe wykonanie zamówienia; zdaniem NSA, warunek wiążący posiadane doświadczenie w zakresie objętym przedmiotem zamówienia z rodzajem środków finansowych służących realizacji inwestycji jest obojętny dla zdolności prawidłowego wykonania zamówienia;

– w wyroku z 8 listopada 2017 r., II GSK 604/16 NSA przyjął, że bez uszczerbku dla dochowania dbałości o finanse publiczne, wśród przesłanek zastosowania złagodzonych trybów zamówień publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1a p.z.p., może się znaleźć również kwestia dobra dziecka uzasadniająca sprawowanie nad nim opieki i prowadzenie z nim zajęć przez osoby, które już zna.

3.8. Sprawy z zakresu prowadzenia polityki rozwoju i polityki spójności

Polityka rozwoju i polityka spójności, w zakresie istotnym dla kognicji sądów administracyjnych realizowana jest, w zależności od perspektywy finansowej obejmującej odpowiednio okres 2007–2013 i 2014–2020, w oparciu o przepisy ustaw: z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[59] oraz z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[60].

W okresie objętym sprawozdaniem nastąpił gwałtowny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w oparciu o przepisy ustawy o polityce rozwoju i ustawy wdrożeniowej. W większości dotyczyły one oceny wniosku o dofinansowanie projektu, jednakże w związku z poddaniem kognicji sądów administracyjnych przepisami ustawy wdrożeniowej pozostawienia protestu bez rozpatrzenia wpłynęły również skargi kasacyjne i w tym przedmiocie.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z przepisami zarówno ustawy o polityce rozwoju jak i ustawy wdrożeniowej NSA zobligowany jest do rozpatrzenia skargi kasacyjnej w terminie

[59] Dz.U. z 2016 r. poz. 383; dalej: ustawa o polityce rozwoju.

[60] Dz.U. z 2016 r. poz. 217; dalej: ustawa wdrożeniowa.

30 dni od jej wniesienia (art. 30d ust. 2 ustawy o polityce rozwoju i art. 62 ust. 2 ustawy wdrożeniowej).

W omawianym zakresie (polityka rozwoju oraz polityka spójności) mieszczą się również sprawy związane ze zwrotem dofinansowania wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystanego z naruszeniem procedur jak i pobranego nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W sprawach odnoszących się do przepisów ustawy o polityce rozwoju istota problemu dotyczyła oceny wniosku o dofinansowanie w sytuacji, gdy ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, czy to ze względu na naruszenie kryteriów konkursu, zasad przyznawania punktacji, zasad przejrzystości i bezstronności czy wadliwego uzasadnienia negatywnej oceny. W tym zakresie NSA utrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, zgodnie z którą informacja, o której mowa w art. 30a ust. 3 ustawy o polityce rozwoju, musi być tak skonstruowana, aby umożliwić stronie wniesienie umotywowanego protestu lub skargi.

Analizując natomiast przepisy ustawy wdrożeniowej NSA w wyroku z 20 lipca 2017 r., II GSK 1925/17 stwierdził, że wskazane w nich standardy wymagają precyzyjnego określenia procedur konkursowych, gdyż uczestnik konkursu nie może domyślać się bądź domniemywać ciążących na nim obowiązków. NSA przyjął, że potwierdzeniem braku precyzyjności i przejrzystości opisu oceny i sposobu punktacji spornego kryterium jest fakt, iż Sąd I instancji oraz strona skarżąca dokonały interpretacji oceny tego kryterium w sposób odmienny aniżeli uczyniła to Jednostka Wdrażania Programów Unijnych.

W zakresie oceny wniosku dokonanej również w oparciu o regulacje zawarte w ustawie wdrożeniowej NSA w wyroku z 12 października 2017 r., II GSK 3095/17 wyraził pogląd, że nie można kryterium wykonalności finansowej projektu opierać wyłącznie na wysokości przyznanych środków w ramach projektu operacyjnego z budżetu Unii Europejskiej, gdyż pomoc udzielona w realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 polega na dofinansowaniu – współfinansowaniu projektu, a nie sfinansowaniu w całości projektu ze środków UE (art. 2 pkt 4 ustawy). Zasada refinansowania wydatków kwalifikowalnych projektu zaakceptowanego do udzielenia pomocy ze środków budżetu UE odzwierciedla główny cel realizacji programów w zakresie polityki spójności, która niewątpliwie musi uwzględniać bieżącą sytuację finansową podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie projektu, w tym również zabezpieczenie finansowe jego wykonalności (opartej nie tylko wyłącznie na przyznanych środkach pomocowych).

Postanowieniem z 17 sierpnia 2017 r., II GSK 2413/17 NSA, uchylając postanowienie Sądu I instancji o pozostawieniu skargi bez rozpoznania stwierdził, że w sprawach sądowoadministracyjnych z zakresu prowadzenia polityki spójności nie ma zastosowania art. 54 § 2 p.p.s.a., w tym w części dotyczącej przekazywania akt sprawy sądowi przez organ administracji publicznej, który wydał zaskarżony akt lub dokonał zaskarżonej czynności. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej w przypadku nieuwzględnienia protestu, negatywnej ponownej oceny projektu lub pozostawienia protestu bez rozpatrzenia, wnioskodawca może wnieść skargę w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji wraz z kompletną dokumentacją w sprawie bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Kompletna dokumentacja obejmuje wniosek o dofinansowanie projektu, informację o wynikach oceny projektu, o której mowa w art. 46 ust. 3, wniesiony protest, informację, o której mowa w art. 58 ust. 1 albo ust. 4 pkt 2, art. 59 albo art. 66 ust. 2 pkt 1 wraz z ewentualnymi załącznikami (art. 61 ust. 3) i jest wnoszona przez wnioskodawcę w oryginale lub w uwierzy-

telnionej kopii (art. 61 ust. 4). Z kolei stosownie do art. 64 ustawy wdrożeniowej w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, z wyłączeniem art. 52–55, art. 61 § 3–6, art. 115–122, art. 146, art. 150 i art. 152 tej ustawy. W oparciu o powyższe NSA uznał, że dokumenty dołączane przez stronę do skargi w zakresie określonym w art. 61 ust. 3 ustawy wdrożeniowej, nie tyle stanowią dokumenty o których mowa w art. 48 § 1 p.p.s.a (nie są przedkładane na żądanie sądu), co zastępują akta administracyjne. Obowiązek ich przedkładania służy przede wszystkim temu, by sąd administracyjny miał zachowaną możność dokonania badania zgodności z prawem działania właściwych instytucji dokonujących oceny projektów w postępowaniu, które cechuje dążenie do szybkiego rozpoznania sprawy. Cel ten zostaje osiągnięty zarówno wtedy, gdy strona przedłoży oryginał dokumentu, jak i wtedy, gdy dołączy do skargi jego kopię, której zgodność z oryginałem jest potwierdzona w sposób wiarygodny. Ponadto – w ocenie NSA – regulacja art. 64 ustawy wdrożeniowej nie wyłącza odpowiedniego stosowania art. 48 p.p.s.a., a w myśl ust. 3 art. 48 § 3 zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym.

W omawianym zakresie mieszczą się również sprawy związane ze zwrotem dofinansowania projektu realizowanego z naruszeniem procedur oraz środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem i pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W sprawach tych istotne znaczenie dla orzecznictwa miał wyrok TSUE z 14 lipca 2016 r. w sprawie C-406/14 wydany na skutek pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie w sprawie o sygn. akt V SA/Wa 2696/16. Wyrok ten dotyczył interpretacji dyrektywy nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi[61] oraz art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności[62] w związku z art. 2 pkt 7 tego rozporządzenia. Trybunał stwierdził, że kwotę korekty należy określić przy uwzględnieniu wszystkich konkretnych okoliczności, które są istotne z punktu widzenia kryteriów wskazanych w art. 98 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1083/2006, tj. charakteru stwierdzonej nieprawidłowości, jej wagi oraz straty finansowej poniesionej przez fundusze. TSUE wywiódł z definicji zawartej w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006, że naruszenie prawa Unii stanowi nieprawidłowość w rozumieniu tego przepisu jedynie wtedy, gdy powoduje ono lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku. Naruszenie takie należy zatem uznać za nieprawidłowość, o ile może ono mieć negatywne skutki budżetowe. Nie trzeba natomiast udowadniać wystąpienia konkretnych skutków finansowych.

Nawiązując do orzeczenia TSUE, w wyrokach z: 12 października 2017 r., II GSK 186/16 i 5 października 2017 r., II GSK 2108/17 NSA przyjął, że warunkiem wydania decyzji o zwrocie środków jest wykazanie związku przyczynowego pomiędzy stwierdzonym naruszeniem prawa a rzeczywistą lub potencjalną szkodą w budżecie UE. Konieczne jest przeprowadzenie takiej operacji myślowej, w której wskazane zostanie logiczne następstwo zdarzeń zapoczątkowanych naruszeniem prawa, a następnie zakończonych finansowaniem, lub też możliwo-

[61] Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 134, s. 114.

[62] Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 210, s. 25.

ścią finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu UE. Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku o sygn. akt II GSK 570/16 wskazując, że obowiązek Instytucji Zarządzającej do nałożenia sankcji, prowadzących do zwrotu środków uprzednio przyznanych w ramach umowy o dofinansowanie projektu na podstawie ustawy o polityce rozwoju nie wynika z samego faktu naruszenia przez beneficjenta procedur, lecz z okoliczności, że takie działanie lub zaniechanie powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie UE w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku. W ocenie NSA, nietrafne jest stanowisko zgodnie z którym, skoro Instytucja Zarządzająca stwierdziła naruszenie obowiązku formalnego (art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), które w istocie nie spowodowało żadnej szkody dla budżetu ogólnego Unii Europejskiej, beneficjent powinien zostać zobowiązany do zwrotu całej kwoty uzyskanego z tego tytułu dofinansowania.

Rozpoznając skargi kasacyjne od wyroków w przedmiocie zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich wielokrotnie dokonywał wykładni i subsumcji przepisów p.z.p. W wyroku z 7 kwietnia 2017 r., II GSK 5280/16 NSA sformułował tezę, że postawiony w ogłoszeniu i SIWZ wymóg wykazania się przez oferenta wykonaniem kilku robót budowlanych o wartości każdej z nich znacząco przekraczającej wartość pojedynczych i niezwiązanych ze sobą robót do wykonania stanowiących przedmiot zamówienia, narusza przewidziany art. 22 ust. 4 p.z.p. opis sposobu dokonania oceny spełniania warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia.

W wyroku z 3 lutego 2017 r., II GSK 1365/15 NSA wyraził pogląd, że zarówno Sąd I instancji, jak i organ orzekając o zwrocie środków nie mogą badać prawidłowości wypowiedzenia umowy o dofinansowanie. Kwestia rozwiązania umowy mogła być rozstrzygana we właściwym postępowaniu, przed sądem cywilnym. Strona wnosząca skargę kasacyjną nie skorzystała z takiej drogi, zatem faktem istotnym dla orzekania o zwrocie środków jest to, że w chwili wydania decyzji umowa, na podstawie której przyznano stronie środki, nie wiązała stron, tym samym odpadła podstawa prawna przyznania środków, co musiało skutkować ich zwrotem.

3.9. Sprawy z zakresu prawa energetycznego, prawa telekomunikacyjnego oraz prawa geologicznego i górniczego

3.9.1. Prawo energetyczne. W zakresie problematyki dotyczącej prawa energetycznego ważny jest wyrok z 10 października 2017 r., II GSK 2281/17 wydany w przedmiocie sporządzenia i ogłoszenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wykazu odbiorców przemysłowych. W sprawie tej NSA, w konsekwencji przyjętego w roku 2016 stanowiska NSA w sprawach II GSK 2822/16 i II GSK 2490/16, podtrzymał tezę, iż termin, o jakim mowa w art. 188 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii[63] ma charakter materialny. Wykaz odbiorców przemysłowych stanowi bowiem akt z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, zaś o charakterze terminu przesądza cel, jakiemu on służy. Z treści art. 188 ust. 4 ustawy OZE ani z innych przepisów tej ustawy nie wynika, aby termin „składa" – o jakim mowa w tym przepisie – był utożsamiany z terminem fizycznego doręczenia oświadczenia wraz z opinią biegłego rewidenta Prezesowi URE przed upływem wskazanego terminu. Zdaniem NSA, brak

[63] Dz.U. z 2015 r. poz. 478; dalej: ustawa OZE.

możliwości uznania zachowania terminu w przypadku nadania przesyłki w polskiej placówce pocztowej prowadziłby do skutków sprzecznych z wartościami konstytucyjnymi: demokratycznego państwa prawnego, ochrony zaufania do państwa oraz praworządności, a także z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, wyrażoną w art. 8 k.p.a.

W wyroku z 31 marca 2017 r., II GSK 1966/15 NSA stwierdził, że pojawiające się na tle art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe[64] wątpliwości, co do tego, kto właściwie podlega przewidzianej w nim odpowiedzialności wymagają analizy *ratio legis* regulacji i w tym kontekście uwzględnienia, że kara administracyjna jest wymierzana za określone zachowanie podmiotu zobowiązanego do przestrzegania prawa. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja wskazanej regulacji nakazuje w procesie wykładni zbliżyć odpowiedzialność do konkretnych zdefiniowanych w tym przepisie naruszeń w sferze bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. O prawidłowości takiego wnioskowania świadczy również historia zmian legislacyjnych, które – zmierzając do zróżnicowania wielkości kary pieniężnej i podmiotu odpowiedzialnego w zależności od „ciężaru gatunkowego" nieprawidłowości – świadczą o ścisłym związku kary z konkretnym czynem i wynikającym z niego zagrożeniem dla bezpieczeństwa. NSA podkreślił, że należy odróżnić sytuacje związane z wydaniem zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące, uregulowane m.in. w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo atomowe, a także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności[65] od sytuacji związanych z karą za delikt administracyjny, uregulowaną w art. 123 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo atomowe.

Orzekając w zakresie bezczynności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie wydania świadectwa pochodzenia, NSA w wyrokach z 10 stycznia 2017 r.: II GSK 445/16, II GSK 836/16, II GSK 837/16, II GSK 838/16, II GSK 839/16, II GSK 900/16 oraz II GSK 901/16, powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniu z 21 stycznia 2016 r., III SZP 5/15, gdzie wyraźnie określony został stosunek zależności pomiędzy postępowaniem w przedmiocie wydania świadectwa pochodzenia, a decyzją o udzieleniu koncesji. Stosunek ten wynika z art. 9e ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[66], zgodnie z którym świadectwo pochodzenia energii wydawane jest na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, które zajmuje się „wytwarzaniem energii elektrycznej w instalacji odnawialnego źródła energii" zaś wytwarzanie energii elektrycznej jest działalnością koncesjonowaną. Dlatego nawet jeżeli następczo organ regulacji energetyki uzna, że decyzja koncesyjna była wadliwa, to jest taką decyzją związany w postępowaniu w sprawie wydania świadectwa pochodzenia energii. Jeżeli jednak z decyzji koncesyjnej nie wynika, że koncesja została udzielona przedsiębiorstwu energetycznemu na prowadzenie działalności wytwórczej w odnawialnym źródle energii, wówczas taka decyzja nie wiąże w postępowaniu w przedmiocie wydania świadectwa pochodzenia energii w zakresie dotyczącym cech instalacji wytwórczej. W konsekwencji NSA uznał, że Prezes URE musi mieć możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na okoliczność faktów objętych świadectwem pochodzenia, a nie wynikających z koncesji. Postępowanie wyjaśniające w postępowaniu w przedmiocie wyda-

[64] Dz.U. z 2012 r. poz. 264 ze zm.
[65] Dz.U. Nr 220, poz. 1851 ze zm.
[66] Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.; dalej: p.e.

nia zaświadczenia możliwe jest zatem tylko w ograniczonym zakresie i jest węższe niż ma to miejsce w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przywołując treść art. 217 § 3 k.p.a. NSA wskazał, że zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Z kolei według art. 9e ust. 3 p.e. termin do wydania świadectwa pochodzenia wynosi 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Jest to więc termin szczególny, określający ustawowy termin wydawania świadectw pochodzenia, którego organ nie może dowolnie przekraczać. Przewlekłość postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, a podejmowane przez niego czynności procesowe nie charakteryzuje zasada szybkości postępowania, względnie są to czynności pozorne, nieistotne dla merytorycznego załatwienia sprawy.

3.9.2. Prawo telekomunikacyjne. Na tle art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[67], w wyroku z 17 sierpnia 2017 r., II GSK 3251/15, NSA przyjął, iż porównanie procedur kontroli MS/PS zatwierdzonych decyzją SOR i procedur MS/PS określonych komunikatem opublikowanym na stronie internetowej Urzędu Komunikacji Elektronicznej, a także ocena czy procedury „uszczegółowione" w komunikacie w istocie zmieniły te określone w Ofercie SOR (Oferta ramowa określającą ramowe warunki dostępu telekomunikacyjnego w zakresie rozpoczynania i zakańczania połączeń, hurtowego dostępu do sieci TP, dostępu do łączy abonenckich w sposób zapewniający dostęp pełny lub współdzielony oraz dostęp do łączy abonenckich poprzez węzły sieci telekomunikacyjnej na potrzeby sprzedaży szerokopasmowej transmisji danych) oraz ocena wpływu ewentualnej zmiany na prawa i obowiązki podmiotów, których decyzja i komunikat dotyczą, należą do sfery ustaleń faktycznych, których dokonać winien organ administracji, a nie sąd administracyjny.

W sprawach dotyczących zagadnienia ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego (np. wyroki z: 26 stycznia 2017 r., II GSK 517/16; 29 czerwca 2017 r., II GSK 1645/117) NSA podtrzymał stanowisko wyrażone w tym zakresie w latach ubiegłych i stwierdził, że pojęcie „tajemnicy przedsiębiorstwa", o której mowa w art. 207 ust. 1 ustawy – Prawo telekomunikacyjne, należy rozumieć tak, jak pojęcie to definiuje art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[68]. Zastrzeżenie poufności informacji może być zatem uznane za usprawiedliwione wówczas, gdy łącznie spełnione zostaną warunki, o których mowa w tym przepisie, a mianowicie, że informacja ma charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny lub jest inną informacją przedstawiającą wartość gospodarczą – co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. W świetle powyższego NSA stanął na stanowisku, że Prezes UKE bez naruszenia art. 11 ust. 4 u.z.n.k. wydawał postanowienia ograniczające prawo wglądu do materiału dowodowego konkurentów. Zastrzeżenie poufności przez podmiot w dokumencie zawierającym informacje organizacyjne przedsiębiorstwa (struktura kapitałowa, schemat graficzny grupy kapitałowej, wykaz rynków telekomunikacyjnych, na których podmioty – uczestnicy postępowania prowadzą działalność) w powiązaniu z danymi finansowymi opierającymi się o niepublikowane dane, których znajomość przez konkurencję dawałaby im możliwość przeprowadzenia agresywnej polityki cenowej celem uniemożliwienia określonemu podmiotowi zrealizowania założonych celów gospodarczych, ma walor tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przywołanego przepisu.

[67] Dz.U. z 2014 r. poz. 243 ze zm.

[68] Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.; dalej: u.z.n.k.

W sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego NSA orzekał również m.in. w przedmiocie: zmiany koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego, naliczenia opłaty za zamianę udzielonej już koncesji, określenia wysokości nadpłat w opłatach za prawo wykorzystywania częstotliwości, ustalenia opłaty za używanie niezarejestrowanych odbiorników oraz nakazu rejestracji odbiorników.

3.9.3. Prawo geologiczne i górnicze. Orzekając w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego NSA, w wyroku z 19 lipca 2017 r., II GSK 5301/16, przyjął, że prawidłowe stosowanie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[69] nie wymaga czynienia ustaleń właściwych dla stosowania czy to art. 18 wymienionej ustawy, odnoszącego się do zagadnienia korzystania z uprawnienia górniczego, o którym w nim mowa oraz przesłanki, od spełnienia której jest to uzależnione, czy też – z uwagi na jego treść i funkcje – art. 42 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Skoro bowiem, jak to wynika z art. 38 ust. 1 pkt 2 p.g.g., koncesja wygasa (z mocy prawa) jeżeli stała się bezprzedmiotowa, a decyzja o stwierdzeniu jej wygaśnięcia ma charakter deklaratoryjny, zaś bezprzedmiotowość – z uwagi na treść decyzji koncesyjnej i wynikające z niej uprawnienie do wydobywania kopalin ze złoża znajdującego się w przestrzeni objętej obszarem górniczym – oceniać należy z punktu widzenia możliwości i skuteczności wykonywania uprawnienia, czyli wydobywania kopalin, to zasadnym jest wniosek o wystąpieniu trwałej bezprzedmiotowości koncesji w odniesieniu do nieruchomości, do których podmiot utracił tytuł prawny. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia nie jest zatem to, czy podmiot legitymuje się prawem do nieruchomości gruntowej, w granicach której miała być wykonywana działalność polegająca na wydobywaniu kopalin, a w tym kontekście zagadnienie prawidłowości udzielenia tej koncesji lecz to, czy udzielona koncesja stała się w części bezprzedmiotowa, w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 p.g.g.

W wyroku z 19 lipca 2017 r., II GSK 2772/15 NSA stwierdził, że z art. 7 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 p.g.g. wynika, iż organ odmawia udzielenia koncesji wówczas, gdy skutkiem prowadzonej działalności będzie uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy zachodzi konieczność wykorzystania konkretnej nieruchomości do wykonywania działalności górniczej. W tym przypadku, przedsiębiorca wykonujący taką działalność może, na podstawie art. 18 ust. 1 p.g.g., żądać umożliwienia korzystania z nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem. Działalność określona ustawą – Prawo geologiczne i górnicze nie musi być, w świetle jej art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1, zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ustawa stawia bowiem jedynie wymaganie, by działalność ta nie naruszała przeznaczenia nieruchomości.

Warto również wskazać na wyroki z 30 listopada 2017 r., II GSK 245/16, II GSK 246/16, II GSK 431/16 oraz II GSK 1111/16, w których NSA orzekał w przedmiocie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopalin. NSA zaaprobował pogląd, iż w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem strony o ponowne rozpatrzenie sprawy, prowadząc postępowanie wyjaśniające i orzekając w warunkach zdeterminowanych treścią art. 127 § 3 k.p.a., Minister Środowiska mógł realizować swoje kompetencje orzecznicze tylko i wyłącznie w zakresie, w jakim wyznaczone one zostały przez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących odwołań od decyzji. Nie mógł więc wydać decyzji kasacyjnej, a to

[69] Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.; dalej: p.g.g.

z tego powodu, że uchylając zaskarżoną decyzję nie mógł równocześnie przekazać sprawy do ponownego rozpatrzenia samemu sobie.

W przedstawionej materii na szczególną uwagę zasługuje również wyrok z 12 października 2017 r., II GSK 3596/15, w którym NSA uznał, że wygaśnięcie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie dotyczącej kontroli legalności decyzji o odmowie przedłużenia tej koncesji. NSA stwierdził ponadto, że z konstrukcji instytucji „faktów znanych organowi z urzędu" (art. 77 § 4 k.p.a.), będącej ułatwieniem dowodowym, wynika, że aby możliwe było powołanie się na takie fakty ze skutkiem procesowym dla prowadzonej sprawy, konieczne jest nie tylko gołosłowne stwierdzenie kierowane do strony, że pewne okoliczności są znane organowi z urzędu, ale również co najmniej adekwatne uprawdopodobnienie w aktach sprawy tych prawotwórczych okoliczności. Za fakty znane organowi z urzędu, tak samo jak fakty powszechnie znane, mogą być uznane tylko takie fakty, które odpowiadają rzeczywistości, w konsekwencji muszą dać się zweryfikować.

W wyroku z 14 września 2017 r., II GSK 3562/15 NSA stwierdził, że brak warunków dla uwzględnienia wniosku strony dotyczącego likwidacji studni nie świadczy o bezprzedmiotowości postępowania skutkującej jego umorzeniem. Organ nie może uchylać się od obowiązku merytorycznego ustalenia podstaw zgłoszonego żądania poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Winien natomiast jednoznacznie ustalić normę prawa materialnego, która miałaby zastosowanie w sprawie.

W przedmiocie ruchu zakładu górniczego warto wskazać na wyrok z 18 października 2017 r., II GSK 232/16, w którym NSA przedstawił jednoznaczne stanowisko doktryny i judykatury odnośnie tego, że ocena interesu prawnego podmiotu żądającego wszczęcia postępowania wznowieniowego nie może być dokonana na etapie wstępnym oceny wniosku wznowieniowego, a więc przed wszczęciem tego postępowania. Obowiązek taki wprost wynika z art. 149 § 2 k.p.a., bowiem co do przyczyn wznowienia organ może wypowiedzieć się dopiero po wydaniu postanowienia wszczynającego postępowanie wznowieniowe. W ocenie NSA, odmowa wznowienia postępowania na podstawie art. 149 § 3 k.p.a., jest możliwa ze względów podmiotowych tylko w tych przypadkach, w których bez badania legitymacji strony można jednoznacznie stwierdzić, że podmiot występujący z wnioskiem o wznowienie nie był stroną w sprawie lub był stroną, ale nie ma zdolności do czynności prawnych.

W odniesieniu do problematyki opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji NSA w wyroku z 21 listopada 2017 r., II GSK 1928/17 uznał, że opinia biegłego nie jest konieczna wobec dysponowania specjalistyczną wiedzą pracownika organu, która była wystarczająca do poczynienia ustaleń istotnych w sprawie, w tym określenia rodzaju i ilości wydobytej kopaliny. NSA podniósł również, że zawarte w art. 21 ust. 2 p.g.g. odesłanie do stosowania w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do koncesjonowania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[70], z wyjątkiem art. 11 ust. 3–9 tej ustawy, nie oznacza, że dla nałożenia opłaty podwyższonej za wydobycie kopaliny bez koncesji, czy zawiadomienia o zamierzonym wydobywaniu na potrzeby własne, konieczne jest ustalenie wykonywania działalności w zakresie wydobycia kopaliny ze złóż w sposób ciągły i zorganizowany.

W wyroku z 9 marca 2017 r., II GSK 4934/16, NSA stwierdził, że organy nadzoru górniczego i kierownik zakładu górniczego, którego ruchu dotyczy dane rozstrzygnięcie, są strona-

[70] Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.

mi postępowania prowadzonego w oparciu o regulację zawartą w art. 171 ust. 1 pkt 2 p.g.g., zgodnie z którym przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń. Nie można więc uznać istnienia interesu prawnego podmiotu trzeciego w kwestionowaniu decyzji dotyczącej częściowego wstrzymania ruchu zakładu górniczego.

3.10. Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości

Orzekając w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do złożenia wniosku o przeprowadzenie certyfikacji wina, NSA w wyroku z 12 lipca 2017 r., II GSK 793/16 (sprawa połączona ze sprawą o sygn. akt II GSK 899/16), przyjął, że termin do złożenia przedmiotowego wniosku, o którym stanowi art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina[71], jest terminem procesowym. Istotnym elementem regulacji dotyczącej etykietowania i prezentacji wina jako produktu, w zakresie odnoszącym się do fakultatywnych danych szczegółowych, jest procedura certyfikacji wina, jako pochodzącego z określonego rocznika lub z określonej odmiany winorośli. Jej przeprowadzenie na wniosek uprawnionego podmiotu umożliwia umieszczenie na etykiecie wymienionych danych obok danych identyfikujących producenta. Skoro więc dane te dotyczą produktu, mają charakter fakultatywny, bo determinowany wolą zainteresowanego podmiotu, której brak nie pozbawia go uprawnienia do umieszczenia na etykiecie identyfikujących go danych, to nie sposób zasadnie twierdzić, że termin, o którym mowa w powołanym przepisie, jest terminem, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w formie konkretyzacji norm prawa materialnego, a jego upływ wywołuje skutek w postaci wygaśnięcia lub ograniczenia praw o charakterze materialnoprawnym.

Warto również wskazać na wyrok z 7 lutego 2017 r., II GSK 4584/16 wydany w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o rolnictwie ekologicznym, w którym NSA stwierdził, że o naruszeniu art. 23 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91[72] przesądza obecność terminu związanego z produkcją ekologiczną w znakowaniu produktu niespełniającego wymogów rozporządzenia, chyba że nie są one używane w odniesieniu do produktów rolnych w żywności lub wyraźnie w żaden sposób nie łączą się z produkcją ekologiczną. W ocenie NSA, jeśli zastosowany znak graficzny nie odnosi się do kwestionowanych produktów, a jedynie do ich opakowania, to powinno to wynikać z treści tego znaku. Tylko jasna informacja wynikająca z zastosowanego znaku, że dotyczy on jedynie opakowania a nie jego zawartości spowodowałaby brak naruszenia art. 23 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007. Fakt wprowadzenia tak znakowanych produktów do obrotu potwierdzają okoliczności, iż znajdowały się one w magazynie, byłe oznakowane, zaopatrzone w etykiety z kodami kreskowymi i innymi stosownymi elementami i przyporządkowanymi cenami oraz protokół z pobrania przez inspektorów próbek z magazynu wyrobów gotowych w przedsiębiorstwie spółki.

[71] Dz.U. Nr 120, poz. 690 ze zm.

[72] Dz.Urz. UE. L 2007, Nr 189, poz. 1 ze zm.

Z kolei w wyroku z 15 marca 2017 r., II GSK 1663/15, NSA uznał, że art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej[73] stanowi samodzielną podstawę prawną obciążenia kontrolowanego podmiotu kosztami przeprowadzonych badań kontrolowanego produktu w warunkach przepisem określonych, a na określony wskazaną normą obowiązek należy patrzeć przede wszystkim z perspektywy przepisów tejże ustawy. Ponadto za niezbędne i oczywiste NSA uznał prawo do kontroli artykułów żywnościowych na każdym etapie wprowadzania takiego produktu do obrotu, także na etapie magazynowania lub transportu, bowiem organy stojące na straży bezpieczeństwa żywności i jej jakości muszą mieć realną możliwość „zatrzymania" wadliwego produktu w jego drodze do bezpośredniego konsumenta. W związku z powyższym, w sytuacji gdy na etapie obrotu, jakim jest magazynowanie produktów żywnościowych w celu ich dowozu do właściciela celem sprzedaży, stwierdzono, że produkt nie odpowiada deklarowanym właściwościom, a okoliczność ta nie jest sporna, koszty badań tych produktów muszą obciążyć podmiot prowadzący działalność związaną z obrotem zakwestionowanym produktem.

Orzekając w przedmiocie stwierdzenia wprowadzenia do obrotu nawozu i nakazania jego wycofania oraz określenia opłaty sanacyjnej, NSA, w wyroku z 11 lipca 2017 r., II GSK 2890/15 przesądził, że oznaczenie sprzedawanego produktu, kwalifikującego się do uznania za nawóz, znakiem „NAWÓZ WE" – w sytuacji gdy na poprzednim etapie obrotu tym produktem nie przypisywano mu takich cech – stanowi zmianę właściwości nawozu. Dokonanie przez sprzedawcę tego typu zmiany uzasadnia przyjęcie, że jest on „producentem" sprzedawanego nawozu – w rozumieniu art. 2 lit. x/ rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/2003 z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów[74]. Sprzedaż takiego nawozu stanowi „wprowadzenie do obrotu" – w rozumieniu art. 2 lit. w/ rozporządzenia (WE) 2003/2003 oraz w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu[75].

Orzekając w przedmiocie postanowienia Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych odmawiającego stwierdzenia nieważności postanowienia NSA, w wyroku z 8 listopada 2017 r., II GSK 1547/17, stanął na stanowisku, że ocena spełnienia przesłanki nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. *in fine*, wymaga nie tylko analizy treści przepisów, które stanowiły podstawę wydania aktu administracyjnego (decyzji lub postanowienia) kontrolowanego w trybie nadzwyczajnym, ale też badania występujących w konkretnej sprawie okoliczności naruszenia prawa.

W wyroku z 31 marca 2017 r., II GSK 302/17 NSA stwierdził, że rażące naruszenie warunków prowadzenia warsztatu, polegające na posługiwaniu się kartą warsztatową poza miejscem świadczenia usług, o czym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych[76], winno być oceniane przez pryzmat wszystkich, stwierdzonych okoliczności danej sprawy i w kontekście celu regulacji, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa transportu drogowego i kontroli działalności z tym związanej. NSA podkreślił, że wykonanie czynności sprawdzających z wykorzystaniem karty warsztatowej poza miejscem świadczenia usług określonych w zezwoleniu, jednakże dokonane na zgłoszonym organowi i zalegalizowanym stanowisku pomiarowym, a nadto w przekonaniu podmiotu, iż baza jest przeznaczona do sprawdzania tachografów pojazdów samochodowych, nie może

[73] Dz.U. z 2014 r. poz. 148; dalej: u.i.h.

[74] Dz.U. UE Nr L 304 z dnia 21 listopada 2003 r., s. 1.

[75] Dz.U. Nr 147, poz. 1033 ze zm.

[76] Dz.U. Nr 180, poz. 1494 ze zm.

świadczyć o tym, że zapewnienie kontroli zostało zagrożone. Zgłoszona i posiadająca aprobatę metrologiczną baza drogowa jest bowiem, w ocenie NSA, legalnym miejscem prowadzenia czynności sprawdzających, tym bardziej, że w odniesieniu do wyznaczania wskaźnika charakterystycznego pojazdów, legalność tę przyznał sam organ. Natomiast w wyroku z 17 maja 2017 r., II GSK 5493/16 NSA stwierdził, że przed zastosowaniem sankcji w postaci cofnięcia przedmiotowego zezwolenia należy najpierw zbadać, czy w sprawie została spełniona przesłanka negatywna, tj. brak możliwości przemieszczenia pojazdu jako przyczyna użycia karty warsztatowej poza miejscem określonym w zezwoleniu.

W kwestii ustalenia opłaty z tytułu przeprowadzonych badań wyrobu budowlanego NSA w wyrokach z 20 września 2017 r., II GSK 1088/17, II GSK 1089/17 oraz II GSK 1090/1 uznał, że wysokość opłaty określonej w treści art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych[77] ustalana jest przez organ z uwzględnieniem rodzaju badanego wyrobu budowlanego, rodzaju materiałów lub urządzeń użytych w toku przeprowadzania badań, rzeczywistego kosztu pracy jednej osoby w jednym dniu lub godzinie pomnożonego przez liczbę osób i dni lub godzin, rzeczywistego kosztu pracy akredytowanego laboratorium, rzeczywistego kosztu transportu próbki, rzeczywistego kosztu przechowywania próbki. NSA podkreślił, że wartość składników opłaty, różnicowana jest w zależności od stopnia skomplikowania i zakresu przeprowadzonych badań, przy czym wartość ta nie może przekraczać wysokości opłat za takie same badania takiego samego wyrobu budowlanego, określonych w ofercie akredytowanego laboratorium. Samo porównanie kosztów badań wykonanych przez Laboratorium Instytutu Techniki Budowlanej, z kosztami badań przeprowadzonych przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, poprzez porównanie kosztów badań wyrobów budowlanych podobnych jednakże nie tych samych, nie jest wystarczające dla podważenia, iż wskazane koszty badania nie są kosztami rzeczywistymi. Ponadto NSA stwierdził w omawianych sprawach, że przepisy ustawy o wyrobach budowlanych nie dają podstaw ustalenia kosztów badań wyrobów budowlanych proporcjonalnie do ilości stwierdzonych uchybień. Wyrobem budowlanym niespełniającym wymagań określonych powołaną ustawą jest bowiem zarówno wyrób, który nie spełnia wszystkich zadeklarowanych parametrów użytkowych, jak również wyrób, który nie spełnia niektórych z tych parametrów. Przepis nie określa, iż wyrób musi nie spełniać wszystkich deklarowanych właściwości. Brak choćby jednej z deklarowanych cech danego wyrobu budowlanego, czyni zeń produkt nieprzydatny dla celów, dla których jest przeznaczony, dyskwalifikując go tym samym jako wyrób budowlany.

Przedmiotem badań była również jakość produktów rolno-spożywczych i stosowanych w związku z tym kar pieniężnych nakładanych z powodu wprowadzenia do obrotu handlowego zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego, wprowadzenia do obrotu partii produktów niespełniających wymagań jakości handlowej (por. np.: wyroki z: 29 września 2017 r., II GSK 3530/15; 16 lutego 2017 r., II GSK 2685/15, II GSK 3094/15 oraz II GSK 1410/15; 12 lipca 2017 r., II GSK 3127/15; 24 lutego 2017 r., II GSK 440/16; 10 marca 2017 r., II GSK 669/15; 30 sierpnia 2017 r., II GSK 3438/15; 11 maja 2017 r., II GSK 2518/15). W powyższych sprawach aprobowano wcześniej wyrażone w orzecznictwie stanowisko, iż sam fakt zachowania wypełniającego zawarte w art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości handlowej przesłanki odpowiedzialności uzasadnia jego stosowanie wobec podmiotu, który dopuszcza się takiego zachowania. Za środek zafałszowany należy bowiem uznać taki środek, w którym dodano substancje zmieniające jego skład lub obniżające jego wartość odżywczą albo dokonano za-

[77] Dz.U. z 2014 r. poz. 883.

biegów, które ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd środka spożywczego o należytej jakości, a także, niezgodnie z prawdą podano jego nazwę, skład, datę lub miejsce produkcji, termin przydatności do spożycia, datę minimalnej trwałości lub w inny sposób nieprawidłowo go oznakowano (por. np. wyrok z 16 lutego 2017 r., II GK 2685/15). Ponadto w wyroku z 21 kwietnia 2017 r., II GSK 1859/15, NSA stwierdził, iż dla przyjęcia, czy mamy do czynienia z produktem zafałszowanym, nie ma znaczenia, że oznakowanie produktu znajdujące się na opakowaniu – niezgodne z jego rzeczywistym składem – dotyczy tylko jednej partii produktu. NSA wskazał ponadto, że zafałszowanie produktu żywnościowego w rozumieniu art. 3 pkt 10 u.j.h. nie musi być przejawem jedynie działania umyślnego sprawcy tego czynu. Prawo żywnościowe ma bowiem na celu ochronę życia i zdrowia ludzkiego, a także ochronę interesów konsumentów nabywających produkty żywnościowe, ta zaś sfera może doznać uszczerbku, zarówno w wyniku działań umyślnych, jak i nieumyślnych. Dlatego o zafałszowaniu produktu żywnościowego decyduje obiektywny stan rzeczy, a w szczególności wprowadzenie do obrotu towarów żywnościowych, o których mowa w omawianym przepisie. Natomiast naruszenie tego przepisu w następstwie działań umyślnych lub rażącego niedbalstwa powinno być wzięte pod uwagę przy ustalaniu sankcji względem sprawcy takich zachowań.

3.11. Kary pieniężne za naruszenie przepisów o transporcie drogowym, zajęcie pasa drogowego oraz pozostałe zagadnienia związane z transportem drogowym i przewozami

Podobnie jak w latach ubiegłych przeważająca liczba spraw dotyczyła kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[78]. W znaczącej części spraw NSA orzekał w sprawach, w których zasadniczy problem prawny był już przedmiotem rozpoznania w latach ubiegłych. Niemiej jednak w 2017 r. pojawiło się kilka nowych zagadnień prawnych, które zostały rozstrzygnięte przez NSA.

W 2017 r. podtrzymano dotychczasową linię orzeczniczą w sprawach, w których podkreślano znaczenie znaku drogowego T-34 w postępowaniu o wymierzenie kary za przejazd bez uiszczenia opłaty. W sprawie o sygn. akt II GSK 152/16 NSA zwrócił uwagę na konieczność należytego wyjaśnienia i oznaczenia ostrzegającego przed wjazdem na płatny odcinek autostrady, by stosowne oznaczenia znajdowały się w miejscu, które umożliwiałoby skarżącemu podjęcie decyzji, jeszcze przed wjazdem na płatny odcinek drogi, o wyborze tego odcinka lub wyborze trasy nieobjętej opłatą. W sprawie o sygn. akt II GSK 439/16 NSA nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa stwierdził, że co prawda podstawowym źródłem obowiązywania zasad ruchu drogowego są przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Nie jest to jednak źródło wyłączne. Ruch drogowy ma charakter specyficzny przede wszystkim ze względu na konieczność podejmowania przez kierującego odpowiednio wczesnych i szybkich decyzji co do zachowania się na drodze w zmieniających się warunkach organizacji ruchu. Wymaga to niewątpliwie jasnych, dostępnych bezpośrednio na drodze informacji o obowiązujących w danym miejscu prawach i obowiązkach kierującego. Stąd poza przepisami prawa, przewidującymi również obowiązek właściwego oznakowania dróg, stosuje się znaki drogowe. Znaki drogowe stanowią niezbędną konkretyzację i przeniesienie bezpośrednio na

[78] Dz.U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.; dalej: u.t.d.

drogę zasad i norm ruchu drogowego określonych w prawie powszechnie obowiązującym. Same regulacje nie są w tym zakresie wystarczające, jako że kierujący z różnych powodów może nie być w stanie przyporządkować, będąc w ruchu, treści przepisu prawnego do terenu (drogi), którą przejeżdża, wyłącznie na podstawie aktu prawnego. Dlatego też nałożenie na uczestnika ruchu drogowego kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd, w sytuacji, gdy nie został on należycie, w sposób wymagany przez prawo poinformowany o istnieniu tego obowiązku, NSA uznawał wielokrotnie za naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP). Zagadnienia oznakowania drogi znakiem T-34 dotyczyły również orzeczenia II GSK 896/16, II GSK 439/16, II GSK 135/16, II GSK 134/16, II GSK 3332/15, II GSK 3506/15, II GSK 3505/15.

W 2017 r., podobnie jak w latach ubiegłych NSA wyrażał pogląd, zgodnie z którym odpowiedzialność administracyjna związana z nieuiszczeniem opłaty elektronicznej za przejazd po drodze krajowej ma charakter obiektywny i jest następstwem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. W przypadku stwierdzenia, że opłata nie została uiszczona, obowiązkiem organu jest wymierzenie kary pieniężnej, o której mowa w powołanym przepisie (II GSK 1456/15, II GSK 1438/15).

W wyroku o sygn. akt II GSK 2493/15 NSA odniósł się do zagadnienia nałożenia na obcokrajowca kary pieniężnej za przejazd po drodze publicznej bez uiszczenia opłaty elektronicznej uznając, że dla nałożenia takiej kary istotną okolicznością jest nie tylko właściwe oznakowanie płatnego odcinka drogi tabliczką T-34, ale również umieszczenie na drogach w pobliżu granicy państwowej znaku D-39a, informującego o opłatach wnoszonych za przejazd po drogach publicznych.

Spośród orzeczeń w przedmiocie kary pieniężnej za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie o sygn. akt II GSK 134/16. W wyroku tym NSA wskazał, że w procesie prawnej oceny całokształtu okoliczności stanu faktycznego sprawy istnieje potrzeba uwzględnienia sytuacji konfliktu norm prawnych, których treść zobowiązywała z jednej strony do uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd płatnym odcinkiem drogi krajowej – art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[79], z drugiej zaś, do niezwłocznego udzielenia pomocy cierpiącemu zwierzęciu (art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[80]). Zadaniem sądu administracyjnego jest również – jeżeli nie przede wszystkim – rozstrzyganie sporów prawnych w sytuacjach atypowych (nadzwyczajnych), a mianowicie w sytuacjach konfliktu norm prawnych. Przesłanką wymierzenia kary administracyjnej jest między innymi to, aby podmiot wobec którego adresowane są zarzuty miał zapewnioną możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie obowiązku było następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności.

W wyroku o sygn. akt II GSK 69/16 NSA stwierdził, że fakt, iż w treści przepisu art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. wprost nie wymieniono „przyczepy lekkiej", osobno definiowanej w art. 2 pkt 52 ustawy Prawo o ruchu drogowym – nie oznacza, że korzystający z drogi publicznej nie jest obowiązany do poniesienia opłaty za przejazd po drodze krajowej zespołem pojazdów, przekraczającym dopuszczalną masę całkowitą 3,5 t., złożonym z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lekkiej. Za prawidłową należy więc uznać taką wykładnię przepisu art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p., według której, gdy korzystający z drogi publicznej połączy z pojazdem

[79] Dz.U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.; dalej: u.d.p.

[80] Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.

samochodowym przyczepę, niezależnie od tego jak definiowaną, tworząc w ten sposób zespół pojazdów, poruszający się po drodze publicznej, którego masa przekroczy dopuszczalne 3,5 t. – jest obowiązany do uiszczenia stosownej opłaty za korzystanie z drogi publicznej.

W wielu orzeczeniach (II GSK 830/16, II GSK 4965/16, II GSK 737/16, II GSK 2923/16, II GSK 3242/16, II GSK 3353/16, II GSK 4055/16, II GSK 4056/16, II GSK 2818/16) NSA odniósł się do zagadnienia odpowiedzialności przedsiębiorcy za działania kierowcy. Wskazywano, że art. 92c ust. 1 u.t.d. – jako wyjątek od zasady odpowiedzialności przedsiębiorcy także za działania swoich kierowców – nie tylko odnosi się do wyjątkowych sytuacji, w których doświadczony i profesjonalny podmiot wykonujący przewóz drogowy, przy zachowaniu najwyższej staranności i przezorności, nie był w stanie przewidzieć, ale i dotyczy okoliczności, istnienia których organ – bez wskazania strony – nie zna. Sprawą przedsiębiorcy (przewoźnika) jest wprowadzenie takich organizacyjnych rozwiązań, które będą dyscyplinować osoby wykonujące na jego rzecz usługi kierowania pojazdem i eliminować naruszenia. Przedsiębiorca ma możliwość reagowania na działania osób, którymi posługuje się przy wykonywaniu transportu drogowego m.in. przez bieżącą kontrolę dokumentacji obrazującej czas pracy kierowcy i stosowanie w przypadku stwierdzenia naruszeń właściwych środków dyscyplinujących. NSA podkreślił, że art. 92c ust. 1 u.t.d. – jako wyjątek od zasady odpowiedzialności przedsiębiorcy także za działania swoich kierowców – nie tylko odnosi się do wyjątkowych sytuacji, w których doświadczony i profesjonalny podmiot wykonujący przewóz drogowy, przy zachowaniu najwyższej staranności i przezorności, nie był w stanie przewidzieć, ale i dotyczy okoliczności, istnienia których organ – bez wskazania strony – nie zna. Sprawą przedsiębiorcy (przewoźnika) jest natomiast wprowadzenie takich organizacyjnych rozwiązań, które będą dyscyplinować osoby wykonujące na jego rzecz usługi kierowania pojazdem i eliminować naruszenia. Przedsiębiorca ma możliwość reagowania na działania osób, którymi posługuje się przy wykonywaniu transportu drogowego m.in. przez bieżącą kontrolę dokumentacji obrazującej czas pracy kierowcy i stosowanie w przypadku stwierdzenia naruszeń właściwych środków dyscyplinujących.

W 2017 r., podobnie jak w latach ubiegłych (II GSK 904/13, II GSK 2403/13, II GSK 1100/14 i II GSK 1556/14), rozpoznawane były sprawy w których powodem wymierzenia kary był brak tablicy kierunkowej w autobusie regularnej komunikacji publicznej. NSA podtrzymał dotychczas prezentowane stanowisko. W sprawach o sygn. akt II GSK 97/16, II GSK 1627/16, II GSK 4852/16 NSA stwierdził, że skoro stosownie do treści § 18 ust. 1 pkt 13 oraz § 21 ust. 1 rozporządzenia z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia[81] autobusy regularnej komunikacji publicznej powinny być wyposażone w tablice kierunkowe, to brak tego wyposażenia rodzi skutek w postaci wykonywania przewozu regularnego w komunikacji publicznej autobusem nie odpowiadającym wymaganym warunkom technicznym ze względu na rodzaj wykonywanego przewozu regularnego i okoliczność ta uzasadnia zastosowanie sankcji określonej w lp. 2.5.1. załącznika numer 3 do ustawy o transporcie drogowym. Do tych orzeczeń zostało złożone zdanie odrębne, w którym został zaprezentowany pogląd odmienny, co do charakteru tablic kierunkowych, zgodnie z którym nie są one warunkiem technicznym jaki powinien spełniać autobus.

Z kolei w wyroku o sygn. akt II GSK 183/16 NSA wyjaśnił, że treść art. 4 lit. c/ rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. nr 561/2006 i art. 15 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85, interpretowanych łącznie, nie nasuwa wątpliwości,

[81] Dz.U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262 ze zm.

że kierowcą poza osobą fizycznie i faktycznie prowadzącą pojazd, jest również osoba przewożona w tym pojeździe, przy czym istotnym jest aby taka osoba była gotowa do podjęcia prowadzenia pojazdu w razie potrzeby i aby takie zachowanie (podjęcie czynności prowadzenia pojazdu) pozostawało w ramach jej obowiązków. Taki rodzaj pasywnej aktywności kierowcy, jego przebywania w pojeździe wykonującym transport, związany z gotowością do podjęcia czynności kierowania pojazdem w miejsce dotychczas aktywnego kierowcy, uznać należy za jego dyspozycyjność – czas spędzony obok kierowcy prowadzącego pojazd.

W orzecznictwie kilkakrotnie pojawiał się problem dotyczący częstotliwości sczytywania danych z karty kierowcy. NSA w orzeczeniach swych wyjaśniał, że dokonując wykładni § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie częstotliwości pobierania danych z tachografów cyfrowych i kart kierowców oraz warunków przechowywania danych[82], w myśl którego dane z karty kierowcy podmiot pobiera co najmniej raz na 28 dni, nie można pomijać treści pkt 3 preambuły rozporządzenia Komisji nr 581/2010 z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie maksymalnych okresów na wczytywanie odpowiednich danych z jednostki pojazdowej oraz kart kierowców[83], który stanowi wyraźnie, że „określając maksymalne okresy na wczytywanie danych, należy uwzględniać wyłącznie dni zarejestrowanej działalności". Okresami składającymi się z dni nie rejestrowanej działalności są te okresy, w których nie można przedsiębiorstwu przypisać ustawowego obowiązku rejestrowania działalności kierowcy, czyli dni w których kierowca nie prowadzi pojazdu i jednocześnie nie podlega obowiązkowi odpoczynku. Do stosowania przepisów rozporządzenia Komisji zobowiązuje treść art. 91 ust. 3 Konstytucji RP oraz związana z tym przepisem zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego i odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym. Według art. 2 rozporządzenia Komisji nr 581/2010, wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich zgodnie z traktatami (II GSK 651/16, II GSK 305/16, II GSK 2214/15).

W sprawach z zakresu innych uprawnień do wykonywania czynności i zajęć przedmiotem rozważań były między innymi zagadnienia cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych w rozumieniu art. 84 p.r.d. W sprawach o sygn. akt II GSK 2988/15, II GSK 2832/15, II GSK 3104/15 NSA konsekwentnie podkreślał, że art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. nie pozostawia wątpliwości co do obligatoryjnego charakteru cofnięcia uprawnień, w sytuacji stwierdzenia opisanych w nim uchybień. NSA wyjaśniał, że art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 p.r.d. nie daje organowi prawa do miarkowania sankcji, co oznacza, że uchybienia o dużym ciężarze gatunkowym są traktowane na równi z uchybieniami o mniejszych skutkach. Wykonanie badań technicznych pojazdów sprzecznie z wymogami prawa i stanem faktycznym zawsze będzie rodziło po stronie organu obowiązek cofnięcia uprawnień. Żadne inne okoliczności, w tym również intencje, jakimi kierował się diagnosta poświadczając nieprawdę, nie mogą być brane pod uwagę.

Znacząca liczba spraw dotyczyła zajęcia pasa drogowego zajętego poprzez umieszczenie w nim reklamy.

Odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa NSA, w wyroku o sygn. akt II GSK 2937/15 NSA wyjaśnił, że nie ma żadnego dającego się racjonalnie uzasadniać powodu, aby materiał wyborczy eksponowany jako nośnik informacji wizualnej znajdujący się w pasie drogowym, traktowany był odmiennie od innych nośników informacji wizualnej znajdujących się w polu

[82] Dz.U. Nr 159, poz. 1128 ze zm.

[83] Dz.Urz. UE L z 2010 r. Nr 168, s. 16.

użytkowników drogi. Fakt, że art. 109 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy[84] definiuje materiał wyborczy – jako każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami – nie znaczy, że materiału tego nie można uznać za reklamę w rozumieniu art. 4 pkt 23 u.d.p.

Rozstrzygając problem udostępniania przez zarządcę drogi kanałów technologicznych NSA w wyroku o sygn. akt II GSK 3246/15 stwierdził, że art. 39 ust. 7a–7f u.d.p. znajdują zastosowanie wyłącznie do kanałów technologicznych wybudowanych przez zarządcę drogi i udostępnionych za opłatą podmiotom trzecim. Brak jest podstaw do wyłączenia stosowania art. 40 ust. 3 u.d.p. na podstawie odwołania z art. 39 ust. 7f u.d.p. w przypadkach, które dotyczą kanałów technologicznych (kanalizacji kablowych), które nie zostały udostępnione przez zarządcę drogi na podstawie art. 39 ust. 7 u.d.p. Z treści tych przepisów wynika, że w przypadku udostępnienia kanału technologicznego zarządzanego przez zarządcę drogi podmiotowi trzeciemu celem umieszczenia w nim linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych, nie jest pobierana z tego tytułu opłata, o której mowa w art. 40 ust. 3 u.d.p., tj. opłata za zajęcie pasa drogowego. Wprowadzone zwolnienie nie dotyczy jednak kanałów technologicznych stanowiących własność innych podmiotów niż zarządca drogi i nie udostępnionych na podstawie art. 39 ust. 7 u.d.p. W odniesieniu do takich kanałów technologicznych zastosowanie art. 40 ust. 3 u.d.p. nie zostało wyłączone, co w konsekwencji rodzi obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu umieszczenia w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

3.12. Sprawy dotyczące egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej

W związku z pojawiającymi się w orzecznictwie Izby Gospodarczej rozbieżnościami, w dniu 9 października 2017 r. została podjęta uchwała o sygn. akt II GPS 2/17 o następującej treści: „Zgodnie z art. 13b ust. 1 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[85] opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w odpowiednio wyznaczonym do tego miejscu".

W sprawach dotyczących egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, NSA podtrzymał dotychczasowe stanowisko (zawarte między innymi w wyrokach II GSK 434/15, II GSK 651/15, II GSK 436/16, II GSK 2123/15), zgodnie z którym pomimo tego, że Kierownik Biura ARiMR nie jest organem Agencji jako osoby prawnej, jest on organem działającym za Agencję w sferze stosunków publicznoprawnych, dotyczących realizacji przez Agencję płatności w ramach systemów wsparcia dla rolnictwa. W zakresie tych działań mieści się niewątpliwie domaganie się wykonania decyzji o zwrocie nienależnych świadczeń. Inaczej mówiąc – Kierownik Biura ARiMR jest organem publicznoprawnym, działającym na rzecz Agencji, wobec której obowiązek zwrotu płatności ma być wykonany. Zdaniem NSA, Kierownik Powiatowego Biura ARiMR, który nie jest organem Agencji, jako osoby prawnej, jest jednakże organem działającym za Agencję w sferze stosunków publicznoprawnych, dotyczących realizacji przez Agencję płatności w ramach systemów

[84] Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

[85] Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.

wsparcia dla rolnictwa. Domaganie się wykonania decyzji o zwrocie nienależnych świadczeń niewątpliwie mieści się w zakresie tych działań.

W wyroku o sygn. akt II GSK 3424/15 NSA stwierdził, że przy ocenie dopuszczalności rozpoznania zarzutów w trakcie zawieszenia postępowania egzekucyjnego istotny jest rodzaj podstawy, zgodnie z którą nastąpiło zawieszenie. W sytuacji zawieszenia postępowania egzekucyjnego z powodu utraty przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych i braku przedstawiciela ustawowego – art. 56 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[86] postanowienie w przedmiocie zarzutów nie może zostać wydane, gdyż postępowanie nie może toczyć się bez udziału strony. Wydanie takiego rozstrzygnięcia stanowi podstawę stwierdzenia jego nieważności. Podobnie w przypadku śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego (art. 56 § 1 pkt 2 u.p.e.a.).

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa

Orzecznictwo z zakresu należącego do właściwości Izby Gospodarczej w 2017 r. jest stabilne. Pojawiające się sporadycznie rozbieżności eliminowane są na bieżąco poprzez omawianie spornych kwestii na naradach organizowanych w Izbie oraz korzystanie z możliwości wystąpienia o podjęcie uchwały.

Poniżej przedstawione zostaną wybrane zagadnienia, ważne z punktu widzenia stabilności orzecznictwa Izby.

4.1. Stosowanie wag typu SAW do określania masy całkowitej zespołu pojazdów metodą cząstkowego ważenia pojazdów parą takich wag

W kwestii oceny stosowania wag typu SAW, za pomocą których organy ustalały masę całkowitą zespołu pojazdów metodą cząstkowego ważenia pojazdów parą takich wag zauważono rozbieżność dotyczącą wyznaczania rzeczywistej masy całkowitej pojazdu za pomocą sumowania nacisków poszczególnych osi.

Rozpoznając skargę na decyzję nakładającą karę pieniężną za przekroczenie dopuszczalnego nacisku osi napędowej oraz za przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu, NSA, w wyroku z 23 maja 2017 r., II GSK 2499/15, odniósł się do zarzutu strony, że ważenia dokonano niezgodnie z procedurą określoną przez producenta dla wag typu SAW. NSA odwołał się do instrukcji obsługi wag typu SAW, w której wskazano, że SAW to „płaska, lekka waga obciążenia kół o wartości do 15 000 kg". Według instrukcji istnieje możliwość połączenia dwóch wag SAW przy pomocy przewodu w celu utworzenia wagi do pomiaru obciążenia osi. Podano także, że jeżeli niemożliwe jest jednoczesne zważenie kół mostów dwu – lub trzyosiowych, należy zrównoważyć różnicę wysokości przy pomocy płyt pomocniczych, z wykorzystania podkładek można zrezygnować, jeżeli istnieją odpowiednie wgłębienia w nawierzchni w miejscu przeprowadzania pomiarów, w których można umieścić

[86] Dz.U. z 2013 r. poz. 267; dalej: u.p.e.a.

wagę SAW. Instrukcja wskazuje co prawda, że wagę SAW można eksploatować przy pomiarach wagi netto pojazdów, ale wynika z tego również, że dotyczy to pomiarów w grupach od 4 do 6 wag przy pomiarach wagi netto pojazdów dwu – lub trzyosiowych podczas jednej procedury pomiaru wagi.

W rezultacie NSA stwierdził, że z instrukcji obsługi nie wynika, iż jest możliwe ustalenie rzeczywistej masy całkowitej pojazdu przy pomocy dwóch wag poprzez algebraiczne zsumowanie pomiarów poszczególnych nacisków na osie, co wyklucza przy nakładaniu kary pieniężnej uznanie za wystarczające wzięcie pod uwagę tylko takiego pomiaru (podobnie wyroki: z 18 lipca 2017 r., II GSK 2670/15; z 23 maja 2017 r., II GSK 2638/15; z 21 października 2014 r., II GSK 1315/13).

Z kolei w wyroku z 21 marca 2017 r., II GSK 1891/15, NSA zwrócił uwagę, że przyjęta metoda ważenia całego pojazdu drogą sumowania pomiarów cząstkowych, dotyczących nacisku na poszczególne jego osie, może budzić wątpliwości w świetle ogólnie dostępnej wiedzy z zakresu fizyki, która podpowiada, że masa całkowita pewnego układu fizycznego stanowi sumę masy jego elementów (części) pod warunkiem, że te części nie oddziaływają na siebie wzajemnie (tzw. masa addytywna).

Odmienne stanowisko wyrażono m.in. w wyroku z 7 marca 2017 r., II GSK 1480/15. W jego uzasadnieniu NSA uznał, że wagi typu SAW umożliwiają określenie masy całkowitej pojazdu, będącej podstawą obliczenia kary. Sąd stwierdził, że wagi posiadały w dniu kontroli aktualne świadectwo homologacji UE nr D 98-09-08. Z treści świadectwa homologacji załączonego do instrukcji wag SAW 10C/II wynika, że spełniają one wymogi dyrektywy nr 90/384/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do wag nieautomatycznych[87] (zastąpionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/23/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wag nieautomatycznych[88]) wdrożonej do systemu prawa polskiego rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla wag nieautomatycznych podlegających ocenie zgodności[89]. Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia wagi nieautomatyczne służą do określenia masy będącej podstawą obliczania kar. W związku z tym wagi te mogą służyć do ustalenia dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu i pomiaru nacisku osi. W pkt 5.1 załącznika do świadectwa homologacji wskazano m.in., że powierzchnia wagi pomostowej w obszarze osi (3m z przodu i z tyłu wagi) musi znajdować się w tej samej płaszczyźnie co podłoże, szczególnie podczas ważenia pojazdów wieloosiowych). Natomiast z instrukcji obsługi wag typu SAW 10C/II opracowanej przez producenta (w oparciu o którą dokonano ich homologacji i legalizacji) wynika do jakich pomiarów wagi te mogą być wykorzystywane i nie jest to wyłącznie obciążenie osi pojedynczej. W pkt 2.5 instrukcji wskazane są przykładowe sposoby konfiguracji zastosowania wag także przy pomiarach osi wieloskładowych. Zdaniem NSA wagi SAW 10C/II mogły służyć zarówno do ustalenia dopuszczalnej masy całkowitej kontrolowanego pojazdu (poprzez zsumowanie wyników poszczególnych pomiarów, przy uwzględnieniu pomniejszeń), jak i do pomiaru nacisku osi wielokrotnych. Stanowisko takie zajął również NSA w wyrokach: II GSK 2281/11 oraz II GSK 1781/14.

Z kolei w wyroku z 7 lutego 2017 r., II GSK 1433/15, NSA zgodził się z organem, że wagi typu SAW 10C/II zasadniczo przeznaczone są do mierzenia nacisku osi i kół, jednakże użycie

[87] Dz.Urz. WE L 1990.189.1.
[88] Dz.Urz. UE L 2009.122.6.
[89] Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 23.

tych wag pozwala także na ustalenie masy całkowitej pojazdu. NSA uznał, że ustalenie masy całkowitej pojazdu przy użyciu wag typu SAW 10C/II jest dopuszczalne i możliwe, ponieważ żaden przepis nie wyklucza użycia tego typu wag do ustalenia dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu.

Natomiast w wyroku z 12 kwietnia 2016 r., II GSK 2436/14, NSA w uzasadnieniu stwierdził, że wagi typu SAW w pierwszej kolejności przeznaczone są dla potrzeb dokonywania pomiaru nacisku osi pojazdu na drogę i wskazał przy tym, że Główny Urząd Miar nie zakwestionował przeznaczenia tych wag do powyższych pomiarów, a także rzetelności wyników pomiaru ze stanem rzeczywistym. W świetle pisma Wiceprezesa Głównego Urzędu Miar z 22 kwietnia 2011 r., skierowanego do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, dokonywany omawianymi wagami pomiar masy całkowitej pojazdu może być traktowany wyłącznie jako orientacyjny. Równocześnie NSA uznał, że konstrukcja tych wag, posiadających legalizację i dopuszczonych do stosowania, pozwala na dokonywanie za ich pomocą również pomiaru masy całkowitej pojazdu (podobnie wyrok z 17 marca 2015 r., II GSK 271/14).

W związku z dostrzeżoną rozbieżnością skierowano do Prezesa Izby Gospodarczej pismo z prośbą o przeprowadzenie narady sędziów w tej sprawie.

4.2. Podatek akcyzowy

W sprawach dotyczących podatku akcyzowego, zagadnień związanych z opodatkowaniem wyrobów energetycznych i energii elektrycznej, alkoholu, wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego, samochodów osobowych nie odnotowano rozbieżności.

4.2.1. W odniesieniu do rozstrzygnięć dotyczących podatku akcyzowego NSA dokonał analizy prawidłowości implementacji dyrektywy Rady nr 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego[90] do polskiego porządku prawnego[91].

4.2.2. NSA wskazał, że zawarte w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[92] uregulowanie dotyczące trybu zwrotu akcyzy (na podstawie decyzji właściwego organu podatkowego, wydanej na wniosek podatnika, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku) nie odnosi się do kwestii oprocentowania zwrotu podatku akcyzowego dokonanego po wyznaczonym terminie. Z samego faktu, że zwrot podatku akcyzowego powinien nastąpić w określonym czasie, nie można wywodzić tego, że taki zwrot powinien podlegać oprocentowaniu. Taką możliwość dała dopiero nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[93] dokonana art. 29 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce[94]. Zgodnie z art. 82 ust. 6a u.p.a. z 2008 r. w przypadku niedokonania przez właściwego naczelnika urzędu celnego zwrotu akcyzy, o którym mowa w ust. 1, 2 i 2e, w terminach określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 7, zwrot ten traktuje się jako nadpłatę podatku podlegającą oprocentowaniu w rozumieniu przepisów o.p. (zob. wyrok z 19 października 2017 r., I GSK 1669/15).

4.2.3. W wyroku z 16 marca 2017 r., I GSK 302/15 NSA zwrócił uwagę na konieczność dokonania przez organy obu instancji ustalenia podstawy opodatkowania w drodze oszaco-

[90] Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 9, poz. 12 ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/118 lub dyrektywa horyzontalna.
[91] Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w opracowaniu Izby Gospodarczej.
[92] Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.
[93] Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.
[94] Dz.U. poz. 1342.

wania w rozumieniu art. 23 § 1 o.p. Uchylając wyrok sądu I instancji i decyzje organów obu instancji w przedmiocie podatku akcyzowego w zakresie obrotu i przeznaczenia paliw płynnych oraz oleju opałowego NSA stwierdził, że ustalenie podstawy opodatkowania w drodze oszacowania, ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, w oparciu o który to nastąpiło, winno nastąpić w dwóch instancjach. Jest to szczególna, wyjątkowa droga ustalenia podstawy opodatkowania, kreująca tę podstawę, nie w oparciu o ewidencje, deklaracje i inne dokumenty składane organom przez podatnika, lecz na nowo w sposób przybliżony do rzeczywistej, przy zastosowaniu jednej z metod wskazanych w art. 23 § 3 Ordynacji podatkowej. Jest to zatem ustalenie podstawy opodatkowania według nowych reguł, których podatnik w swych rozliczeniach do tej pory nie stosował. Dlatego też, strona winna mieć prawo, wynikające z zasady dwuinstancyjnego postępowania podatkowego, do dwukrotnego rozpoznania takiej sprawy przez organy podatkowe.

4.3. Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć

W sprawach dotyczących ustalenia wyniku prawniczych egzaminów zawodowych NSA podtrzymał stanowisko akcentujące nadrzędność interesu publicznego (zapewnienie możliwości wykonywania zawodu zaufania publicznego przez osoby do tego należycie przygotowane) nad interesem zdającego. Znacznie wyższą wartością, która powinna być braną pod uwagę w pierwszej kolejności przez komisję egzaminacyjną, jest wzgląd na to, aby wynik egzaminu radcowskiego odpowiadał poziomowi przygotowania prawniczego do wykonywania wspomnianego zawodu, nie zaś, co ma drugorzędne znaczenie, interesowi osoby przystępującej do tego egzaminu, zainteresowanej uzyskaniem wyniku pozytywnego. Postępowanie w sprawie ustalenia wyniku egzaminu zawodowego nie jest typowym postępowaniem administracyjnym. Celem tego postępowania jest przede wszystkim sprawdzenie przygotowania prawniczego osoby przystępującej do tego egzaminu pod względem zdolności do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu, w tym wiedzy z zakresu prawa i umiejętności jej praktycznego zastosowania (wyrok z 4 kwietnia 2017 r., II GSK 2149/15 z powołaniem się na wcześniejsze orzecznictwo i wyrok z 13 lipca 2017 r., II GSK 3247/15).

4.4. Poczta, telekomunikacja, radio, telewizja (symbol 625)

Postępowanie w sprawie zmiany lub cofnięcia częstotliwości, prowadzone w trybie art. 123 ustawy z dnia 16 lipca 2014 r. – Prawo telekomunikacyjne[95], jest postępowaniem odrębnym od postępowań w sprawie przyznania wolnych częstotliwości, przewidzianych w art. 116 ust. 1 i art. 116a ust. 1 powołanej ustawy. Zależność między wynikami tych postępowań, o ile występuje, ma jedynie charakter faktyczny. Sąd przyjął, że art. 4 ust. 1 dyrektywy nr 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej[96] nie przyznaje prawa do wniesienia odwołania wszystkim uczestnikom rynku, lecz jedynie tym, którzy mają konkretny związek z daną sprawą, gdyż sprawa ta „ich dotyczy". W polskiej procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej ten związek wyraża instytucja interesu prawnego (wyrok z 11 sierpnia 2017 r., II GSK 3393/15).

[95] Dz.U. z 2014 r. poz. 243.

[96] Dz.Urz. UE L z dnia 24 kwietnia 2002 r.

4.5. Kultura fizyczna, sport i turystyka

W tym obszarze należy wskazać na zagadnienia związane z przyznawaniem stypendiów sportowych. W świetle upoważnienia wynikającego z art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[97] przyznawane przez jednostkę samorządu terytorialnego stypendium sportowe ma pełnić funkcję gratyfikacji za już osiągnięty wynik sportowy oraz motywacyjną, mobilizującą uhonorowanego zawodnika do osiągania kolejnych sukcesów sportowych[98].

4.6. Ochrona własności przemysłowej[99]

4.6.1. Przedmiotem rozważań NSA w wyrokach z 5 października 2017 r., II GSK 712/16, II GSK 714/16, II GSK 3765/15 była problematyka znaków towarowych dla czasopism krzyżówkowych i szaradziarskich – nabycia przez znaki „400", „500" i „200" wtórnej zdolności odróżniającej w wyniku używania ich jako elementu innego znaku towarowego. W sprawach tych Urząd Patentowy RP (UP RP) odmówił wnioskodawcy udzielenia prawa ochronnego na te oznaczenia, odmawiając im przymiotu zarówno pierwotnej, jak i wtórnej zdolności odróżniającej. Sąd I instancji uchylił zaskarżoną decyzję UP RP wskazując, że zgodnie z art. 129 ust. 1 pkt 1 p.w.p. nie udziela się praw ochronnych na oznaczenia, które nie mają dostatecznych znamion odróżniających, w tym składają się wyłącznie z elementów mogących służyć w obrocie do wskazania w szczególności rodzaju towaru, jego pochodzenia, jakości, ilości, wartości, przeznaczenia, sposobu wytwarzania, składu, funkcji lub przydatności. Sąd zaakceptował stanowisko UP RP, zgodnie z którym sporny znak w postaci liczby nie ma dostatecznych znamion odróżniających, bowiem składa się wyłącznie z elementów, o których mowa w art. 129 ust. 1 p.w.p. NSA nie podzielił oceny dokonanej przez Sąd I instancji, wskazując na przepis art. 130 p.w.p., zgodnie z którym przy ocenie czy oznaczenie ma dostateczne znamiona odróżniające należy uwzględnić wszystkie okoliczności związane z oznaczaniem nim towarów w obrocie, a odmowa udzielenia prawa ochronnego na podstawie przepisu art. 129 ust. 1 pkt 2 p.w.p. nie może nastąpić w szczególności, jeżeli przed datą zgłoszenia znaku towarowego w Urzędzie Patentowym znak ten nabrał, w następstwie jego używania, charakteru odróżniającego w przeciętnych warunkach obrotu. NSA przyjął, iż sporne oznaczenie nie posiadało wcześniej pierwotnych znamion odróżniających w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.w.p., jednak miało zdolność odróżniania, a więc oznaczenie jako takie mogło być potencjalnie znakiem towarowym, jedynie nie dla towarów wskazanych w zgłoszeniu. Brak zdolności odróżniania to przypadek, o którym mowa w art. 129 ust. 1 pkt 1 p.w.p., a więc sytuacja, gdy oznaczenie w ogóle nie może być znakiem towarowym, dla jakichkolwiek towarów czy usług. O ile brak pierwotnych znamion odróżniających nie uniemożliwia, zgodnie z art. 130 zdanie drugie, nabycia wtórnej zdolności odróżniającej, o tyle oznaczenia, którym brak zdolności odróżniania, nie mogą wtórnej zdolności nabyć, ponieważ w ogóle nie nadają się do spełniania podstawowej funkcji znaku towarowego, a więc nie posiadają abstrakcyjnie ujętej zdolności odróżniania towarów jednego przedsiębiorcy od towarów innego przedsiębiorcy. Stanowisko to stanowi kontynuację przyjętego już wcześniej przez NSA postrzegania liczb jako potencjalnych znaków towarowych (wyrok z 14 lipca 2010 r., II GSK 703/09) oraz

[97] Dz.U. z 2014 r. poz. 715.

[98] Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w opracowaniu Izby.

[99] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.; dalej: p.w.p.).

odzwierciedleniem wyrażanego w doktrynie[100], uznania zdolności rejestrowej liczb. Drugim aspektem omawianych orzeczeń dotyczących liczb „200", „400" i „500" jest zagadnienie nabycia wtórnej zdolności odróżniającej przez jeden z elementów wcześniejszego tzw. złożonego znaku towarowego. NSA powołał się na orzecznictwo TSUE (wyrok z 7 lipca 2005 r., C-353/03 oraz wyrok z 18 kwietnia 2013 r., C-12/12), zgodnie z którym używanie oznaczenia jako części innego znaku towarowego, nie wystarcza do przyjęcia, że ta część uzyskuje wskutek takiego używania wtórną zdolność odróżniającą, jako samodzielny znak towarowy. W świetle analizy orzecznictwa europejskiego, NSA podkreślił, że w odniesieniu do oznaczenia będącego częścią innego znaku, kluczowe jest, aby oznaczenie to było rozpoznawane przez relewantny krąg odbiorców jako samodzielny znak towarowy, sam w sobie, bez pozostałych elementów wcześniejszego znaku towarowego, identyfikujące towary pochodzące z określonego przedsiębiorstwa. Tym samym, do ubiegania się o rejestrację znaku będącego elementem innego znaku na podstawie nabycia przez ten element wtórnej zdolności odróżniającej, nie jest wystarczające udokumentowanie faktu używania złożonego znaku towarowego zawierającego przedmiotowy element, lecz konieczne jest przedstawienie dowodów nabycia wtórnej zdolności odróżniania przez ten element jako niezależne, samoistne oznaczenie towarów.

4.6.2. Zagadnienie podobieństwa znaków towarowych było przedmiotem rozważań m.in. w wyroku z 19 października 2017 r., II GSK 1370/17. Sprawa dotyczyła decyzji UP RP o odmowie udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy słowno-graficzny „Słoneczna apteka" dla usług w klasie 35 (m.in. prowadzenie aptek) oraz w klasie 44 (m.in. usługi farmaceutyczne w zakresie leków recepturowych). W toku badania zgłoszonego do rejestracji oznaczenia UP RP uznał, że istnieje względna przeszkoda rejestracji z powodu zarejestrowanego wcześniej znaku słowno-graficznego „Apteki Słoneczne Bliżej Pacjenta" w klasach 3 (m.in. kosmetyki) oraz 5 (m.in. leki). Organ wykazywał w decyzji, że towary, dla których został zarejestrowany znak o wcześniejszym pierwszeństwie są komplementarne z usługami, dla których zgłoszono sporny znak „Słoneczna apteka", zaś podobieństwo znaków niesie ze sobą ryzyko wprowadzenia przeciętnego odbiorcy w błąd odnośnie pochodzenia towarów i usług, może on bowiem przypuszczać, że pochodzą one od tego samego przedsiębiorcy lub że istnieją związki organizacyjno-prawne łączące podmioty. Kontynuując wcześniejszą linię orzecznictwa[101] uznano, że badanie podobieństwa znaków towarowych nie należy do sfery prawa materialnego, lecz jest jedynie kwestią ustaleń faktycznych dokonywanych przez organ. Zdaniem NSA, pojawienie się w obrocie znaku, w którym współistnieje zwrot chroniony na rzecz innego podmiotu może wprowadzić odbiorców w błąd co do pochodzenia oznaczanych nim usług, a jest to tym bardziej prawdopodobne, że zachodzi komplementarność pomiędzy towarami, dla których zarejestrowano wcześniejszy znak, a usługami, dla których sporny znak zgłoszono.

[100] Por. np. I. Wiszniewska, *Znaki towarowe w prawie własności przemysłowej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2001, nr 12, Litery i cyfry bywają ważnymi znakami towarowymi, wystarczy wskazać na takie znane znaki, jak „555" (dla papierosów), „No5" (dla perfum), „5-10-15" (dla programów telewizyjnych). W rzeczywistości nie ma żadnego wystarczającego powodu, by wykluczyć je z ochrony lub uzależnić przyznanie im ochrony od jakichś szczególnych okoliczności"; K. Szczepanowska-Kozłowska, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 14B, red. R. Skubisz, wyd. 2012, s. 569: „Nie ma kategorii oznaczeń, spełniających powyższe warunki, które można byłoby a *priori* wyłączyć jako niezdatne do bycia znakiem towarowym".

[101] Powołane w orzeczeniu wyroki NSA z 24 czerwca 2008 r., II GSK 261/08 i z 20 marca 2014 r., II GSK 2005/12.

4.6.3. W kwestii zgłoszenia znaku w złej wierze w rozumieniu art. 131 ust. 2 pkt 1 p.w.p (w brzmieniu ustawy w wersji z tekstu jednolitego z 2013 r.) NSA, powołując się na piśmiennictwo[102], zauważył, że pojęcie złej wiary w prawie własności przemysłowej należy interpretować niezależnie od jego rozumienia w prawie cywilnym. W świetle wspomnianego art. 131 ust. 2 pkt 1 p.w.p. zła wiara to, zdaniem Sądu, nie tylko świadomość stanu rzeczy niezgodnego ze stanem prawnym, tudzież brak świadomości wynikający z niedbalstwa, ale także nieuczciwe zgłoszenie znaku do rejestracji. Do uznania zgłoszenia za dokonane w złej wierze należy wziąć pod uwagę nie subiektywny stan osoby działającej, ale również obiektywne okoliczności i zdarzenia. Taką okolicznością nie jest sama wiedza zgłaszającego, że identycznego lub podobnego oznaczenia używa inny przedsiębiorca, natomiast przy rozważaniu istnienia złej wiary zgłaszającego należy przeanalizować stosunki zgłaszającego z tym innym przedsiębiorcą, jak istnienie wzajemnych praw i obowiązków między tymi podmiotami, w tym obowiązku lojalności i uczciwości wynikających z umocowania do reprezentacji przedsiębiorcy lub funkcji sprawowanych w przedsiębiorstwie wcześniej posługującym się znakiem, oraz, bardziej ogólnie, wszystkich obiektywnych sytuacji dotyczących konfliktu interesów, w jakich działał zgłaszający znak towarowy (wyrok z 14 czerwca 2017 r., II GSK 2871/15)

4.6.4. W wyroku z 20 września 2017 r., II GSK 3395/15 pojawiła się kwestia sformułowania zastrzeżeń patentowych. NSA zaakceptował stanowisko Sądu I instancji, że zastrzeżenie patentowe w postaci określenia „wielofunkcyjna kompozycja dodatków, typowych dla określonego zastosowania preparatu" jest niejasne i niejednoznaczne z technicznego punktu widzenia, ponieważ wymaga dodatkowej interpretacji. NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym takie nieprecyzyjnie sformułowane zastrzeżenie patentowe nie spełnia wymogu odpowiedniego ujawnienia wynalazku, gdyż aby odtworzyć przedmiotowy wynalazek i uzyskać przedstawione efekty należałoby wykonać szereg prac badawczych, aby dobrać skład chemiczny mieszaniny określonej w tym zastrzeżeniu.

O przesłankach patentowalności wypowiadał się ponadto NSA w wyroku z 5 maja 2017 r., II GSK 2350/15, w którym zwrócił uwagę na nietrafność łączenia przez UP RP wymogu poziomu wynalazczego z kryterium wystarczającego ujawnienia rozwiązania technicznego. NSA podkreślił, że stosowalność wynalazku to zdolność do powtarzalnego uzyskiwania takich samych rezultatów. Wynika z tego, że nie można nie kwestionować spełniania wymagania przemysłowej stosowalności wynalazku twierdząc jednocześnie, że w opisie wynalazku nie wykazano, że taki rezultat (w tym przypadku rezultat terapeutyczny) w ogóle jest osiągalny. I odwrotnie – przyznanie, że rozwiązanie nadaje się do przemysłowego stosowania zdaje się podważać stwierdzenie, że zgłoszone rozwiązanie nie ma poziomu wynalazczego wskutek niedostatecznego ujawnienia w zgłoszeniu jego oddziaływania terapeutycznego. NSA zwracając uwagę na to, że opis wynalazku, o którym mowa w art. 33 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 pkt 2 p.w.p. powinien ujawniać istotę wynalazku, a więc służyć sprawdzeniu jego zdolności patentowej, zbadaniu, czy rozwiązanie zgłoszone do opatentowania spełnia wszystkie cztery kryteria określone w art. 24 p.w.p., stanął na stanowisku, że jeżeli zdaniem organu opis wynalazku nie zawierał dostatecznego ujawnienia jego istoty, to takie uchybienie powinno być konsekwentnie brane pod uwagę przy ocenie spełniania wszystkich wymagań, o których mowa w art. 24 p.w.p.

[102] R. Skubisz, *Zgłoszenie znaku towarowego w złej wierze (wybrane zagadnienia)*, w: *Księga Pamiątkowa prof. Maksymiliana Pazdana*, wyd. Zakamycze 2005, s. 1339 i nast.

4.6.5. Rozważając rozumienie art. 102 p.w.p., zgodnie z którym wzorem przemysłowym jest nowa i posiadająca indywidualny charakter postać wytworu lub jego części, nadana mu w szczególności przez cechy linii, konturów, kształtów, kolorystykę, fakturę lub materiał wytworu oraz przez jego ornamentację, NSA powołał się na doktrynę, w której wyrażony został pogląd, że „przedmiotem ochrony w przypadku wzoru przemysłowego jest jego zewnętrzna całość, a ochrona nie obejmuje tych części produktu, które są »niedostępne dla oka«"[103]. NSA podniósł, że do zrozumienia istoty wzoru przemysłowego konieczna jest wykładnia art. 102 p.w.p. w powiązaniu z innymi przepisami dotyczącymi tych przedmiotów ochrony prawem własności przemysłowej, w szczególności w świetle art. 104 p.w.p., określającego pojęcie indywidualnego charakteru wzoru. Skoro art. 104 p.w.p. wskazuje, że wzór przemysłowy odznacza się indywidualnym charakterem wówczas, gdy ogólne wrażenie, jakie wywołuje na zorientowanym użytkowniku różni się od ogólnego wrażenia wywołanego przez inne wzory udostępnione z wcześniejszym pierwszeństwem, to zdaniem NSA immanentną cechą wzoru przemysłowego jest jego postrzegalność wzrokowa, gdyż tylko w sytuacji, gdy użytkownik ma możliwość poznać wzór sensorycznie, wzór może wywoływać na nim określone wrażenia, o których mowa w art. 104 p.w.p. Nie ma przy tym znaczenia, czy wzór przemysłowy jest wytworem swoistym, czy częścią składową rzeczy złożonej (wyrok z 7 lipca 2017 r., II GSK 3072/15).

4.7. Ceny, opłaty, stawki taryfowe nie objęte symbolem 602–611

4.7.1. W ocenie NSA upomnienie wydane na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[104] oraz § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych[105] w związku z koniecznością uregulowania przez dłużnika należności z tytułu opłat za korzystanie z przystanków autobusowych na podstawie art. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[106] nie jest innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a (postanowienie z 18 stycznia 2017 r., II GSK 5570/16[107]). Podobne stanowisko wyraził NSA wobec noty księgowej wydanej w przedmiocie opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Obowiązek uiszczenia opłaty wynika z mocy samego prawa i winien być wykonany niezwłocznie po wystąpieniu określonego stanu faktycznego, z którego wystąpieniem ustawa wiąże ów obowiązek. Z racji tej, że obowiązek poniesienia opłaty nie wymaga konkretyzacji indywidualnym aktem administracyjnym lub czynnością (postanowienie z 18 stycznia 2017 r., II GSK 5571/16).

4.7.2. W odniesieniu do dopuszczalności scedowania przez radę gminy uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnej sieci kanalizacyjnej na rzecz zarządu gminy NSA uznał, że gmina wykonując zadania własne o charakterze użyteczności publicznej w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, zobligowana jest do

[103] E. Nowińska, w: *Prawo własności przemysłowej – wzory przemysłowe, znaki towarowe, oznaczenia geograficzne, topografie układów scalonych*, t. II, Kraków 2005, s. 17.

[104] Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.

[105] Dz.U. z 2014 r. poz. 656.

[106] Dz.U. z 2011 r. poz. 13.

[107] Podobne zapatrywanie NSA wyraził w postanowieniach z: 19 stycznia 2016 r., II GSK 3531/15 i 6 maja 2016 r., II GSK 1404/16.

zachowania trybu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[108], a w związku z tym, nie przysługuje jej kompetencja do scedowania, uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnej sieci kanalizacyjnej na zarząd gminy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[109] (wyrok z 11 maja 2017 r., II GSK 5184/16).

4.7.3. Decyzja wskazana w art. 60 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[110] nie jest odpowiednikiem deklaracji składanych w trybie art. 6m ust. 1 i 2 tej ustawy i w związku z tym dopuszczalne jest określenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jedynie za okresy, w których powstał i uległ konkretyzacji obowiązek jej uiszczenia. Oznacza to, że taka decyzja nie może określać wysokości opłaty na przyszłość, ale dopuszczalne jest określenie tej opłaty wstecz za okresy, co do których potwierdziły się wątpliwości organu odnośnie do danych zawartych w złożonej deklaracji (wyrok WSA w Rzeszowie z 8 sierpnia 2017 r., I SA/Rz 396/17).

4.8. Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe

Zagadnienia prawne dotyczyły zasadniczo dwóch kwestii: wznowienia postępowań sądowych prowadzonych w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o rybołówstwie[111] oraz sposobu naliczania odsetek ustawowych od zwracanych kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o rybołówstwie, z przyczyn leżących po stronie organu.

W przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o rybołówstwie w związku z wydanym przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 17 marca 2015 r., K 31/13 stwierdzającym niezgodność regulacji § 2–5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie[112] z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy o rybołówstwie w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie określenia dolnej granicy kar pieniężnych, NSA podtrzymał wyrażone wcześniej stanowisko, że skoro skontrolowane przez sądy administracyjne decyzje, na podstawie których wymierzono karę pieniężną, zostały wydane z powołaniem się na § 2 pkt 22 rozporządzenia, to zaistniała przesłanka do wznowienia postępowań sądowoadministracyjnych i uchylenia wyroków sądów administracyjnych obu instancji oraz umorzenia postępowań sądowych z uwagi na to, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po wznowieniu postępowań administracyjnych zakończonych zaskarżonymi decyzjami, stwierdził, że zostały one wydane z naruszeniem prawa (wyroki z 18 stycznia 2017 r., II GSK 5352/16 oraz z 3 lutego 2017 r., II GSK 5401/16 i II GSK 5402/16).

W odniesieniu do zwrotu uchylonej kary za uszkodzenie wystawionych na łowisku sieci netów dorszowych, WSA w Warszawie w wyroku z 23 maja 2017 r., V SA/Wa 1500/16 stwierdził, że jeżeli organ administracyjny, naruszając przepisy procesowe i materialne przyczynił się do uchylenia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, to do zwracanej kwoty ma zastosowanie art. 78 § 3 pkt 1 zdanie pierwsze Ordynacji podatkowej. W związku z tym odsetki od zwracanej kwoty liczone są tożsamo jak w przypadku zwrotu nadpłaty podatku, czyli od dnia

[108] Dz.U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.
[109] Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.
[110] Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.
[111] Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1592).
[112] Dz.U. Nr 76, poz. 671.

dokonania wpłaty na konto organu[113]. Tym samym Sąd nawiązał do poglądu wyrażonego przez NSA w wyroku z 26 marca 2013 r., II FSK 1577/11.

4.9. Finanse publiczne

W omawianej kategorii spraw sądy administracyjne rozważały zagadnienia prawne, które dotyczyły m.in. problematyki: charakteru prawnego dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w kontekście procedury ich zwrotu; warunków kontroli wypłaconych dotacji oświatowych; zakresu temporalnego obowiązywania miesięcznych stawek dotacji oświatowej; wydatków podmiotu prowadzącego szkołę finansowanych środkami pochodzącymi z dotacji oświatowej; w strefie płatnego parkowania; określenia podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania; nadania numeru identyfikacyjnego użytkownika odbiornika rtv; podmiotu zobowiązanego do zwrotu środków przekazanych z PFRON na realizację zadania określonego w art. 26e ustawy o rehabilitacji; zachowania prawa do refundacji składek na ubezpieczenia społeczne z PFRON przez niepełnosprawnych rolników w przypadku minimalnego uchybienia terminowi w ich opłaceniu; warunków umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek ZUS. Orzecznictwo w tym symbolu było zasadniczo jednolite.

4.9.1. W wyroku z 31 października 2017 r., II GSK 25/16 NSA stwierdził, że podstawę dla ustalenia charakteru prawnego dopłat do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego stanowią przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego[114] w związku z ustawą finansach publicznych. W świetle tych regulacji finansowanie dopłat jest zadaniem publicznym o charakterze ogólnopaństwowym. Przyjmuje ono formę dotacji państwowej w rozumieniu art. 126 u.f.p. W związku z tym podlega rygorom wydatkowania środków budżetowych. W konsekwencji dopłaty wykorzystane przez przewoźników niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, stanowią dopłaty podlegające zwrotowi na zasadach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Charakteru prawnego tego typu dopłat nie zmienia fakt, że ich przekazanie przewoźnikowi następuje na podstawie umowy cywilnej. Przekazywane na jej podstawie środki publiczne nie tracą swego publicznoprawnego charakteru i dla dochodzenia ich zwrotu nie jest właściwa droga postępowania cywilnego. Wobec powyższego NSA uznał, że sprawy dotyczące zwrotu dopłat do biletów ulgowych, ze względu na charakter prawny tego rodzaju dopłat, nie stanowią spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz są to sprawy administracyjne, podlegające kognicji sądów administracyjnych.

4.9.2. Stawki dotacji oświatowej przekazywane publicznym placówkom oświatowym prowadzonym przez podmioty, inne niż wymienione w art. 79 ust. 1 u.s.o. odnoszą się wyłącznie do danego roku budżetowego, którym zgodnie z art. 211 ust. 3 u.p.f. jest rok kalendarzowy. Wobec tego stawki dotacji na jednego ucznia dla danego rodzaju szkoły obowiązują od stycznia do grudnia konkretnego roku kalendarzowego, a ich płatność jest dokonywana w formie miesięcznych rat. W sytuacji wyliczenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego wysokości dotacji, przysługującej w danym roku kalendarzowym, w trakcie jego trwania, czynność ta nie narusza żadnych praw podmiotu w tym zakresie. Stawka dotacji

[113] Por. wyrok NSA z 26 marca 2013 r., II FSK 1577/11.

[114] Dz.U. z 2012 r. poz. 1138.

jest bowiem niezmienna w danym roku budżetowym, a jej wysokość ustalana jest według stałych parametrów (tj. budżetu gminy i metryczki subwencji oświatowej MEN). Przekazanie dotacji uprawnionym podmiotom, w czasie przed wydaniem zarządzenia regulującego sposób wyliczenia stawki dotacji przez organ gminy wiąże się z ewentualnym obowiązkiem zwrotu nadpłaconej dotacji przez beneficjenta lub obowiązkiem wyrównania dotacji przez gminę (wyrok z 17 października 2017 r., II GSK 3673/15).

4.9.3. Zarejestrowanie odbiornika pod rządami którejkolwiek z ustaw wprowadzających obowiązek uiszczania abonamentu za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych, począwszy od ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o Komitecie do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja”[115], bez jego późniejszego wyrejestrowania, stanowi przesłankę do uiszczania opłat za jego używanie[116]. Obowiązek uiszczania opłaty abonamentowej trwa do dnia poprzedzającego zgłoszenie wyrejestrowania lub do dnia, w którym dopełniono formalności związanych ze zwolnieniem od opłat abonamentowych[117]. Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 25 września 2007 r. w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych[118] operator publiczny z urzędu został zobowiązany do nadania posiadaczom imiennych książeczek indywidualny numeru identyfikacyjnego. Dla skuteczności nadania tego numeru, zdaniem NSA, nie jest konieczne legitymowanie się przez operatora dowodem nadania, czy też zwrotnym potwierdzeniem odbioru takiego powiadomienia[119] przez użytkownika. Wobec tego użytkownik nie może zwolnić się od obowiązku opłacania abonamentu rtv, powołując się na brak po stronie organu dowodu o powiadomieniu go o nadanym mu numerze identyfikacyjnym (wyrok z 11 sierpnia 2017 r., II GSK 3328/15).

4.9.4. Rozstrzygając wątpliwości dotyczące wskazania podmiotu zobowiązanego do zwrotu udzielonej ze środków PFRON pomocy w zakresie refundacji wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej w sytuacji niedochowania warunków jej przyznania NSA stwierdził, że z zestawienia przepisów art. 26e ust. 6 z art. 26e ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[120] nie wynika, czy jest to pracodawca składający wniosek o refundację kosztów, czy też starosta wypłacający to dofinansowanie. NSA uznał, że w pierwszej kolejności czynności egzekucyjne wobec pracodawcy powinien podjąć starosta, zgodnie z warunkami określonymi w umowie refundacyjnej oraz ustalonymi w niej formami zabezpieczenia zwrotu wypłaconej refundacji. Pracodawca jest więc pierwotnie zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranych środków, a dopiero w następnej kolejności Fundusz może domagać się zwrotu tych środków od starosty (wyrok z 25 stycznia 2017 r., II GSK 1729/15).

[115] Dz.U. Nr 54, poz. 307.

[116] Zob. wyroki NSA z 6 kwietnia 2017 r., II GSK 5276/16 i II GSK 5131/16 oraz wyroki WSA w Gliwicach z 10 lutego 2015 r., I SA/Gl 804/14 i z 10 października 2015 r., I SA/Gl 518/14.

[117] Zob. wyrok NSA z 22 czerwca 2017 r., II GSK 2878/15.

[118] Dz.U. Nr 187, poz. 1342.

[119] Zob. wyrok NSA z 1 czerwca 2016 r., II GSK 913/15.

[120] Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

4.10. Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych

Zagadnienia powyższe zostały szeroko omówione w części opracowania Izby oraz w części dotyczącej stosowania prawa UE. Nie mniej jednak warto przypomnieć problem dotyczący statusu producenta rolnego w przypadku małżonków wspólnie prowadzących działalność rolniczą, który był przedmiotem uchwały (z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12) przesądzającej, że w przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[121] – przysługuje spółce cywilnej. NSA, stwierdził, że do tej samej kategorii podmiotów (producentów rolnych) kwalifikują się również małżonkowie wspólnie prowadzący działalność rolniczą. W przypadku małżonków prowadzących wspólnie działalność rolniczą producentem rolnym nie jest każdy z małżonków, ani też małżonek wpisany do ewidencji producentów rolnych. Małżonków należy traktować jako grupę osób fizycznych, w rozumieniu art. 2 lit. a/ rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003[122], stanowiących na gruncie ustawy o ewidencji producentów, jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Numer identyfikacyjny nadany temu małżonkowi, identyfikuje bowiem producenta rolnego – małżonków. Natomiast z chwilą ustania małżeństwa ustaje byt prawny takiego producenta rolnego i niedopuszczalne jest posługiwanie się dotychczasowym numerem identyfikacyjnym przez któregoś z małżonków indywidualnie (wyrok z 2 czerwca 2017 r., II GSK 2865/15).

[121] Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.

[122] Dz.Urz. L Nr 30 z 31.1.2009 r.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2017 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
8602	6 349	14 552	6 938	47,68	7 614

W 2017 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej[1] wpłynęło 6349 skarg kasacyjnych (w 2016 r. – 5883) oraz 30 skarg o wznowienie postępowania (w 2016 r. – 29). W stosunku do ogólnej liczby wpływu skarg kasacyjnych w 2017 r. najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono: w sprawach z zakresu budownictwa 1484 – 23,37% (w 2016 r. 1192 – 20,26%), zagospodarowania przestrzennego 684 – 10,77% (w 2016 r. 608 – 10,33%, wywłaszczeń 537 – 8,46% (w 2016 r. 494 – 8,4%), ochrony środowiska i ochrony przyrody 399 – 6,28 (w 2016 r. 370 – 6,29%%), informacji publicznej i prawa prasowego 380 – 5,98% (w 2016 r. 372 – 6,32%), pomocy społecznej 375 – 5,91% (w 2016 r. 406 – 6,9%), gospodarki mieniem 339 – 5,34% (w 2016 r. 377 – 6,41%), stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych 309 – 4,87% (w 2016 r. 304 – 5,17%).

W porównaniu z 2016 r. (5883) wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się o 466, tj. o 7,92%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 656 spraw, tj. o 10,44% (w 2016 r. załatwiono 6282 skargi kasacyjne). Pozostało na następny okres – 7614 skarg kasacyjnych (w 2016 r. – 8203). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na następny okres zmniejszyła się o 589, tj. o 7,2%.

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 2553, Krakowie – 549, Gliwicach – 412, Poznaniu – 377, Gdańsku – 354, Wrocławiu – 322, Łodzi – 264, Rzeszowie – 261, Szczecinie – 247, Lublinie – 237, a najmniej z WSA w: Opolu – 161, Białymstoku – 150, Olsztynie – 135, Bydgoszczy – 127, Kielcach – 120 i Gorzowie Wielkopolskim – 80.

W 2017 r. oddalono 5212 skarg kasacyjnych (w 2016 r. – 4542). Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw wyniósł 75,12% (w 2016 r. – 72,3%).

Wskaźnik stabilności orzecznictwa do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2017 r. w danym WSA w tej grupie spraw był najwyższy w WSA w: Opolu – 86,15%, Gdańsku – 81,42%, Gliwicach – 80,92%, Gorzowie Wielkopolskim – 78,21%, Łodzi – 77,52%, Olsztynie – 77,27%, Bydgoszczy – 76,3%, Kielcach – 76,22%, Lublinie – 75,68%, Szczecinie -75,29%, Białymstoku – 75,25%, Krakowie – 74,07%, Warszawie – 73,68%, Rzeszowie – 73,24%, a najniższy w WSA w: Poznaniu – 73% i Wrocławiu – 71,43%.

W 2017 r. skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 3525, tj. 55,52% wniesionych skarg kasacyjnych (w 2016 r. – 3258), a przez osoby prawne w 2623 sprawach, tj. 41,31% (w 2016 r. – 2406). Organizacje społeczne wniosły 173 skargi kasacyj-

[1] Dalej: Izba.

ne (w 2016 r. – 196), prokuratorzy – 20 (w 2016 r. – 8), a Rzecznik Praw Obywatelskich – 8 (w 2016 r. – 7).

W postępowaniu przed NSA w rozstrzygniętych sprawach w 2017 r. wzięło udział 1043 pełnomocników organów administracji publicznej (w 2016 r. – 1121). Adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 1144 sprawach (w 2016 r. – w 1121), a radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 1512 sprawach (w 2016 r. – w 1409). Prokurator wziął udział w 46 sprawach (w 2016 r. – w 57), a Rzecznik Praw Obywatelskich w 6 sprawach (w 2016 r. – w 7).

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2017 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało
259	3 636	3 895	3 655	93,84	240

W 2017 r. do Izby wpłynęło 3636 zażaleń (w 2016 r. – 3622). Rozpoznano 3655 zażaleń (w 2016 r. – 3551). Liczba rozpoznanych zażaleń wzrosła o 104, tj. o 2,93%. Pozostało na następny okres – 240 (w 2016 r. – 259). Liczba zażaleń pozostałych do załatwienia na następny okres zmniejszyła się o 19, tj. o 7,34%.

Najwięcej zażaleń wpłynęło z WSA w: Warszawie – 1735, Krakowie – 316, Poznaniu – 280, Gdańsku – 232, Wrocławiu – 215, Gliwicach – 137, Lublinie – 132, Rzeszowie – 131, a najmniej z WSA w: Szczecinie – 88, Łodzi – 85, Białymstoku – 64, Kielcach – 60, Bydgoszczy – 58, Olsztynie – 48, Opolu – 30 i Gorzowie Wielkopolskim – 25.

W stosunku do ogólnej liczby wpływu zażaleń ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń: 1839 (50,58%) – na inne postanowienia, 604 (16,61%) – na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi, 478 (13,15%) – na postanowienia dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, 430 (11,83%) – na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej, 152 (4,18%) – na postanowienia dotyczące prawa pomocy, 133 (3,66%) – na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego.

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2017 r. wyniósł – 84,6% (w 2016 r. – 84,76%).

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2017 r. w danym WSA w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA w: Gdańsku – 90,1%, Gliwicach – 89,4%, Wrocławiu – 87,4%, Warszawie – 86,9%, Kielcach – 83,3%, Szczecinie – 82,3%, Poznaniu- 82,2%, Lublinie – 81,8%, Rzeszowie – 81,5%, Gorzowie Wielkopolskim – 80,8%, Łodzi – 80%, a najniższy w WSA w: Bydgoszczy – 78,9%, Białymstoku – 78,3%, Olsztynie – 77,1%, Krakowie – 75,2% i Opolu – 69%.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2017 r. wpłynęło 499 wniosków (w 2016 r. – 366), w tym 440 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość (w 2016 r. – 332), 51 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo inne sprawy – 3 (w 2016 r. – 34 oraz 3 inne wnioski). Rozpoznano 473 wnioski (w 2016 r. – 345). W 274 spra-

wach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, z tego zakresu oddalono 57 wniosków, odrzucono – 58. W 50 sprawach wyznaczono inny sąd do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo sprawy, z tego zakresu oddalono 2 wnioski. W inny sposób załatwiono 35 wniosków.

W 2017 r. wpłynęło 116 skarg na przewlekłość postępowania (w 2016 r. – 139). Rozpoznano 126 skarg (w 2016 r. – 133), w tym 12 skarg pozostałych z poprzedniego okresu. W porównaniu do 2016 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zmniejszył się o 23 sprawy, tj. o 16,55%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 8 skarg zostało uwzględnionych (w 2016 r. – 4), 66 skarg oddalono (w 2016 r. – 72), 42 skargi odrzucono (w 2016 r. – 57),10 skarg załatwiono w inny sposób, a 2 skargi pozostały do załatwienia na następny okres. Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania, w zależności od żądań strony, łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 8 sprawach przyznano stronom odpowiednie kwoty po 3000 zł (łącznie 60 000 zł), uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania.

W okresie sprawozdawczym wpłynęło 12 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2016 r. – 2). Odrzucono 13 skarg, w tym 1 skargę z poprzedniego okresu.

W 2017 r. wpłynęło 9 wniosków o podjęcie uchwały: w trybie abstrakcyjnym 6 wniosków – 2 wnioski Prezesa NSA, 2 wnioski Prokuratora Generalnego, 1 wniosek Prezesa Prokuratorii Generalnej RP, 1 wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w 3 sprawach zostało przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przez skład orzekający. W składzie siedmiu sędziów załatwiono 7 spraw, w tym 3 z poprzedniego okresu: 2 – z wniosku Prezesa NSA, 1 – z wniosku Prokuratora Generalnego, 1 – z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i 3 zagadnienie prawne przedstawione przez skład orzekający. Podjęto 6 uchwał, w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały, w 1 sprawie umorzono postępowanie na skutek cofnięcia wniosku (w 2016 r. załatwiono 5 spraw: podjęto 4 uchwały, w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały). Pozostały do załatwienia na następny okres 4 sprawy: 1 wniosek Prezesa NSA, 1 wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, 1 wniosek Prokuratora Generalnego, 1 wniosek Prezesa Prokuratorii Generalnej RP i 1 zagadnienie prawne przedstawione przez skład orzekający.

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2017 r.

W 2017 r. do Izby wpłynęło łącznie 10 660 spraw (w 2016 r. – 10 057), 8584 sprawy pozostały do załatwienia z poprzedniego okresu (2016 r. – 8904), 11246 spraw załatwiono, co stanowi 58,44% ogółu spraw (w 2016 r. – 10 377, tj. 54,73% ogółu spraw), a 8584 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny. Składy orzekające rozpoznawały sprawy na 483 rozprawach oraz 1392 posiedzeniach niejawnych (w 2016 r. – 526 rozpraw i 1221 posiedzeń niejawnych). W 2017 roku załatwiono 11 246 spraw, w tym 5073 na rozprawie i 6159 na posiedzeniu niejawnym (w 2016 r. załatwiono 10 377 spraw, w tym 5471 na rozprawie i 4906 – na posiedzeniu niejawnym).

Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono% do ogółu	Pozostało
SK	8 215	6 379	14 594	6 965	47,73	7 629
Z	259	3 645	3 904	3 661	93,78	243
W	94	499	593	473	79,76	120
PS	3	9	12	8	66,67	4
PP	12	116	128	126	98,44	2
NP	1	12	13	13	100	0
RAZEM	8 584	10 660	19 244	11 246	58,44	7 998

Liczby dotyczące skarg kasacyjnych (SK) i zażaleń (Z) obejmują skargi o wznowienie postępowania według poniższej tabeli:

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono% do ogółu	Pozostało
SK	12	30	42	27	62,5	15
Z	–	9	9	6	30,43	3
RAZEM	12	39	63	33	50,79	

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby należy ocenić pozytywnie. W szczególności można wskazać na wysoki merytoryczny poziom rozstrzygnięć w sprawach należących do właściwości Izby. Świadczą o tym, m.in., przedstawione wyżej dane statystyczne dotyczące spadku liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania.

Sądy I instancji dokonując kontroli aktów i czynności organów odnosiły się zarówno do prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego, jak i zastosowania przez organy przepisów prawa procesowego. W przeważającym obszarze wojewódzkie sądy administracyjne orzekały na podstawie przepisów prawa krajowego posiłkując się często przepisami prawa Unii Europejskiej i postanowieniami umów międzynarodowych, dokonywały prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa podatkowego oraz odwoływały się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dodać należy, że aktualnie w Trybunale Konstytucyjnym oczekują na rozstrzygnięcie 3 pytania prawne, przedmiotem których są wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP wskazanych tam przepisów prawa. W sprawie o sygn. P 6/15 WSA w Poznaniu powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów prawa stanowiących o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, WSA w Gliwicach, w sprawie o sygn. P 9/17 wskazał na naruszający postanowienia Konstytucji RP mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, a w sprawie o sygn. P 1/18 przed-

stawił obawy co do zgodności z Konstytucją RP i postanowieniami Traktatu o UE przepisów normujących świadczenia w sektorze pocztowym we Wspólnocie[2].

Dostrzeżone uchybienia w działalności sądów wojewódzkich eliminowane są na bieżąco w ramach działalności nadzorczej Izby.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[3]

W tej części Informacji przedstawiono ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie właściwości Izby, odniesienia – przy wykładni przepisów prawa – do Konstytucji RP, prawa Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych i orzecznictwa Trybunałów (TK i TSUE), a także rozbieżności w orzecznictwie, co do których podejmowano dyskusje na naradach, a w wielu przypadku inicjowano wnioski o podjęcie uchwał.

Aktywność orzeczniczą Izby w zakresie działalności uchwałodawczej, stosowania Konstytucji RP i orzecznictwa TK, stosowania prawa UE oraz rozstrzyganie zagadnień procesowych związanych ze stosowaniem p.p.s.a., rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, orzeczeń dotyczących skarg na naruszenie prawa strony do załatwienia sprawy, czy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także uchybienia legislacyjne zaprezentowano w odrębnych rozdziałach.

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego[4]

3.1.1. Kontynuując dotychczasową linię orzeczniczą, zgodnie z którą „wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe" są budowlami, NSA zauważył, że potwierdzeniem tej linii są przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu[5], mocą której (art. 7 pkt 1 lit. a/) w art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały dodane pkt 16a–16f definiujące m.in. pojęcia reklamy, tablicy reklamowej, urządzenia reklamowego i szyldu (wyrok z 25 sierpnia 2017 r., II OSK 2758/15). Zwrócono także uwagę, że w rozumieniu Prawa budowlanego droga wraz ze zjazdami stanowi jeden obiekt liniowy (art. 3 pkt 3a ustawy). Skoro na prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie drogi nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, to tym bardziej nie jest ono wymagane na przebudowę zjazdu z tej drogi (wyrok z 13 stycznia 2017 r., II OSK 1109/15). Zdaniem NSA roboty budowlane polegające na wykonaniu dachu w celu przywrócenia prawidłowego stanu technicznego budynku, w efekcie których dach przedmiotowego budynku został obrócony o 90° spełniają cechy remontu a nie budowy (wyrok z 6 czerwca 2017 r., II OSK 2493/15). Podobnie, kwestionując zaliczenie silosu na kiszonkę do VIII kategorii obiektu budowlanego zamiast do kategorii II, NSA odwołał się do § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarski Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie[6], który silosy na kiszonkę kwalifikuje jako budowlę rolniczą (wyrok z 19 stycznia 2017 r., II OSK 1081/15).

[2] Zagadnienia te zostały szczegółowo omówione w części dotyczącej stosowania Konstytucji.

[3] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2017 r.

[4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.; dalej: Prawo budowlane lub p.b.

[5] Dz.U. poz. 774 ze zm.

[6] Dz. z 2014 r. poz. 81 ze zm.

Analizując kwestię posiadania przez Spółdzielnię Mieszkaniową prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nieruchomości, na której nie ustanowiono na jej rzecz wieczystego użytkowania, NSA podkreślał, że przy wykładni art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego uwzględnić należy kontekst i szczególną sytuację inwestora (Spółdzielni), który za zgodą właściciela gruntu wybudował budynki mieszkalne, zarządza nimi i jest jednocześnie adresatem obowiązków wynikających z przepisów prawa, które zobowiązują go do utrzymania i użytkowania budynku w sposób zgodny z jego przeznaczeniem oraz utrzymaniem w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 61 w związku z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r.). Spółdzielnię i właściciela nieruchomości, na której przewidziano realizację inwestycji polegającej na budowie przyłącza sieci wodociągowej z likwidacją istniejącego przyłącza do zasilania budynku mieszkalnego wielorodzinnego łączy nienazwany stosunek zobowiązaniowy (wyrok z 17 stycznia 2017 r., II OSK 939/15). Brak zgody nowego właściciela (gminy) na wykonanie remontu instalacji gazowej wewnątrz budynku, a więc na przeprowadzenie robót zachowawczych w odniesieniu do budynku zostało uznane za próbę odwrócenia zdarzeń z przeszłości, kiedy to na skutek zgody właściciela gruntu Spółdzielnia zrealizowała prawo wynikające z pozwolenia na budowę (wyrok z 24 maja 2017 r., II OSK 2439/15).

3.1.2. Odnosząc się do zakresu stosowania art. 9 Prawa budowlanego, NSA zauważył, że ekspertyza techniczna, o której mowa w § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie może jedynie poprzedzać, a nie zastępować upoważnienia do wyrażenia zgody na odstępstwo, o którym stanowi art. 9 Prawa budowlanego. Wnioski wypływające z ekspertyzy mogą stanowić podstawę do wystąpienia z podaniem o udzielenie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych (wyrok z 9 lutego 2017 r., II OSK 1342/15). W odniesieniu z kolei do wyjątków z § 12 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia od zasady ogólnej określonej w § 12 ust. 1 stwierdzono, że ich stosowanie uzależnione jest jedynie od spełnienia przesłanek zawartych w tych przepisach, a nie od przeprowadzenia procedury wskazanej w art. 9 Prawa budowlanego (wyrok z 4 kwietnia 2017 r., II OSK 1980/15). Na tle przepisu § 12 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia podkreślano, że w jego świetle szerokość działki, na której jest usytuowany istniejący budynek, którego dotyczy planowana rozbudowa czy nadbudowa, bądź rozbudowa i nadbudowa nie ma znaczenia (wyrok z 17 maja 2017 r., II OSK 2357/15). W najnowszym orzecznictwie zauważono różnicę poglądów odnośnie tego kiedy można uzyskać odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Pierwsze stanowisko ogranicza jego stosowanie wyłącznie przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (wyrok z 27 października 2017 r., II OSK 347/16). Drugi pogląd przewiduje natomiast możliwość jego stosowania również w postępowaniu legalizacyjnym (art. 48–49, art. 49b Prawa budowlanego) i naprawczym, o którym mowa w art. 50–51 Prawa budowlanego (wyroki z: 22 lutego 2017 r., II OSK 1485/15 i 13 lipca 2017 r., II OSK 2864/15).

3.1.3. W orzecznictwie wskazano również, że ograniczenie stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę oprócz inwestora do właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego) nie może naruszać postanowień art. 28 k.p.a., jeżeli zgodnie z tym przepisem przymiot strony powinny mieć jeszcze inne podmioty, jak np. te, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Przedsiębiorstwo (operator), do którego należą urządzenia przesyłowe, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., jako podmiot wykonujący

zadania z zakresu użyteczności publicznej, jest stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, jeżeli urządzenia te znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu (wyroki z: 13 stycznia 2017 r., II OSK 1005/15 i 16 maja 2017 r., II OSK 2331/15).

3.1.4. Z kolei w sprawach dotyczących zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych zwracano uwagę, że art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie uzależnił jego zastosowania od uzyskania przez oranżerię charakteru obiektu wolno stojącego, która nie posiada wspólnych elementów konstrukcyjnych z innymi budynkami. Koniecznym wymogiem jest jedynie powierzchnia ich zabudowy, zaś oranżerię może stanowić również pomieszczenie wykonane bezpośrednio przy budynku mieszkalnym, powiązane z nim komunikacyjnie (wyrok z 19 października 2017 r., II OSK 270/16). Nadto podkreślono, że wyjątki wymienione w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2c Prawa budowlanego nie mogą być odczytywane rozszerzająco, a ustawodawca zwolnił z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę jedynie wiaty spełniające warunki opisane w art. 29 ust. 1 pkt 2c Prawa budowlanego. Nie można więc uznać, że zwolniono od tego obowiązku wiat spełniających cechy innych budynków tylko i wyłącznie z uwagi na podobieństwo cech konstrukcyjnych (wyrok z 21 listopada 2017 r., II OSK 512/16). Z kolei w odniesieniu do rozbudowy obiektu małej architektury – śmietnika usytuowanego na działce będącej w wieczystym (współ-) użytkowaniu spółdzielni mieszkaniowej, która wykonuje wobec niej zarząd przyjęto, że nie jest wymagane dokonanie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego (wyrok z 7 listopada 2017 r., II OSK 342/17).

3.1.5. W orzecznictwie dopuszczono także możliwość stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę (art. 156 § 1 k.p.a.), wcześniej uchylonego w trybie art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego, wskazując na brak konkurencyjności obu tych trybów (wyrok z 13 stycznia 2017 r., II OSK 1006/15). Wykluczono natomiast możliwość zastosowania art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego w postępowaniach prowadzonych w trybie specustawy drogowej z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (wyrok z 7 lutego 2017 r., II OSK 2649/16). Z kolei odstępstwa dokonane przez inwestora polegające na zmianach w usytuowaniu i wielkości loggii, które mieszczą się w bryle budynku i nie wychodzą poza jego obrys, nie zostały ocenione jako istotne odstępstwo w rozumieniu art. 36 ust. 5 pkt 2 Prawa budowlanego (wyrok z 24 lutego 2017 r., II OSK 1539/15).

3.1.6. Na tle problemów w toku prowadzenia postępowania naprawczego (art. 50–51 Prawa budowlanego), NSA zwracał uwagę, że w sytuacji, gdy przyczyną usunięcia z obrotu prawnego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę w odniesieniu do inwestycji już zrealizowanej było uchylenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, rzeczą organów będzie rozważenie, czy nie zachodzi sytuacja przewidziana w art. 59 ust. 1 w zw. z art. 61 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 11 lutego 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro podstawowym zadaniem organu nadzoru budowlanego pozostawała ocena zgodności zrealizowanych robót budowlanych z przyczynami wyeliminowania z obrotu prawnego pozwolenia na budowę, to w przypadku gdy nastąpiło to na skutek uchylenia decyzji wydanej dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, rzeczą organu będzie rozważanie, czy nie zachodzi sytuacja przewidziana w ww. przepisach ustawy (wyrok z 9 marca 2017 r., II OSK 1738/15). W sytuacji realizacji obiektu budowlanego, gdy inwestor nie odstąpił istotnie od warunków udzielonego mu i następnie uchylonego pozwolenia na budowę, a więc gdy aktualność zachował dotychczasowy projekt budowlany i nie ma potrzeb nanoszenia na niego zmian NSA uznał, że organ może ponownie zatwierdzić „pierwotny" projekt budowlany, dodatkowo nakładając na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użyt-

kowanie na podstawie art. 51 ust. 4 w związku z art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego (wyrok z 19 października 2017 r., II OSK 273/16). Podkreślano również że w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego zamiennego nie dochodzi do ponownego badania, czy inwestycja, co do której wydano pozwolenie na budowę, od którego istotnie odstąpiono, jest zgodna z prawem, ale bada się jedynie to, czy istotne odstępstwo jest zgodne z prawem (wyrok z 2 lutego 2017 r., II OSK 1251/15). Nadto ocena, czy istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę ma miejsce i w jakim zakresie, należy do organu nadzoru budowlanego, który jest związany postanowieniami art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego. Ocenę taką co do istnienia odstępstw, ich charakteru i zakresu organ powinien mieć już wtedy, gdy wstrzymywał roboty budowlane na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4. W trakcie natomiast dalszego postępowania, kontynuowanego już na mocy przepisów art. 51 ust. 1, ocena ta może być weryfikowana (wyrok z 24 stycznia 2017 r., II OSK 1101/15). Zwrócono przy tym uwagę, że inwestor, który zrealizował obiekt budowlany z istotnymi odstępstwami do projektu budowlanego i przystąpił do jego użytkowania popełnia dwa delikty administracyjne. Pierwszy delikt polega na zbudowaniu obiektu z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego. Jego skutkiem jest wymierzenie inwestorowi kary pieniężnej przewidzianej w art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Drugi delikt polega na przystąpieniu do użytkowania ww. obiektu. Skutkiem popełnienia tego deliktu jest wymierzenie inwestorowi kary pieniężnej przewidzianej w art. 57 ust. 7 w zw. z art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane (wyroki: z 7 września 2017 r., II OSK 3086/15 i II OSK 174/16). W innym wyroku uznano, że pomimo tego iż budowa obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia bądź z odstępstwami, sama w sobie stanowi już naruszenie prawa, to nie można w stosunku do inwestorów takich obiektów stosować taryfy ulgowej w postaci niestosowania przepisów art. 57 ust. 7 w związku z art. 54 Prawa budowlanego (wyrok z 28 kwietnia 2017 r., II OSK 2197/15).

3.1.7. W sytuacji braku właściciela, bądź zarządcy nieruchomości podmiot wpisany do ewidencji gruntów i budynków jako władający nieruchomością jest adresatem decyzji, o której mowa w art. 66 w związku z art. 61 Prawa budowlanego (wyrok z 12 stycznia 2017 r., II OSK 976 15). Z kolei w wyroku z 1 stycznia 2017 r., II OSK 964/15 NSA odstąpił od dotychczas prezentowanego stanowiska uznając, że podjęcie w lokalu działalności w zakresie prowadzenia punktu przedszkolnego wymaga spełnienia dodatkowych warunków użytkowania w zakresie wskazanym w art. 71 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (wyroki z: 13 maja 2014 r., II OSK 1532/13 i 5 marca 2011 r., II OSK 785/15).

3.1.8. W orzecznictwie ujawniły się również rozbieżności co do podmiotów uprawnionych do skarżenia postanowienie wydawanego w trybie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z jednym stanowiskiem nie ma przeszkód prawnych, by mogły je skarżyć osoby będące stronami postępowania prowadzonego w trybie art. 50–51 Prawa budowlanego (wyrok z 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2043/15). Drugie stanowisko zakłada natomiast przyjęcie, że prócz adresata tego postanowienia żaden inny podmiot nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zaskarżeniu tego postanowienia, skoro to adresat postanowienia ponosi koszty tej oceny technicznej i tylko on ma interes faktyczny i prawny w kwestionowaniu zasadności nałożenia na niego tego obowiązku (wyroki z: 23 czerwca 2017 r., II OSK 3054/15 i 7 listopada 2017 r., II OSK 523/16).

3.2. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

3.2.1. W 2017 r., podobnie jak w 2016 r. odnotowano największą ilość skarg kasacyjnych w sprawach rozpatrywanych w związku z zarzutami naruszenia przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[7] oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[8]. W orzecznictwie utrzymano linię prezentującą dominujący pogląd, że odbycie szkolenia, o jakim mowa w art. 130 ust. 3 p.r.d. po uzyskaniu 24 punktów nie powoduje zmniejszenia ich liczby w ewidencji.

Permanentne odbywanie szkoleń po to, aby zmniejszać ilość punktów uzyskiwanych za nagminnie popełniane wykroczenia drogowe jest, zdaniem NSA niedopuszczalne. Celem ustawodawcy było bowiem dyscyplinowanie kierowców i zapewnienie bezpieczeństwa na drogach. Sądy uznawały więc, że interpretacja normy § 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w zakresie jej zgodności z przepisem ustawy stanowiącym delegację do wydania przepisów wykonawczych, wskazuje, że prawodawca wprowadzając do obrotu prawnego § 8 ww. rozporządzenia nie naruszył prawa. Orzecznictwo NSA prezentujące powyższe stanowisko jest w tej materii konsekwentne (wyroki z: 24 stycznia 2017 r., I OSK 730/15; 16 lutego 2017 r., I OSK 929/15; 28 lutego 2017 r., I OSK 1018/15, 21 marca 2017 r., I OSK 1335/15, 6 kwietnia 2017 r., I OSK 2000/15, 22 czerwca 2017 r., I OSK 2420/15; 28 czerwca 2017 r., I OSK 2507/15; 4 lipca 2017 r., I OSK 2346/16; 1 sierpnia 2017 r., I OSK 2783/15; 1 sierpnia 2017 r., I OSK 2832/15; 29 sierpnia 2017 r., I OSK 2983/15).

W wyroku z 7 lutego 2017 r., I OSK 781/15 NSA odniósł się do sytuacji, w której, w stanie faktycznym sprawy skarżącego skierowanego na egzamin w trybie art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b/ p.r.d. (ze względu na przekroczenie 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 tej ustawy). Egzamin zakończył się wynikiem negatywnym, co skutkowało wydaniem decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. NSA zwrócił uwagę, że w takim wypadku cofnięcie uprawnień następowało w oparciu o art. 140 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przepis ten obowiązywał do dnia 18 stycznia 2013 r. Obowiązuje natomiast dotąd m.in. art. 140 ust. 1 pkt 4 lit. a/ p.r.d. powiązany z nadal funkcjonującym w obrocie art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b/ tej ustawy, przewidujący cofnięcie uprawnień w przypadku niepoddania się sprawdzeniu kwalifikacji w razie przekroczenia 24 punktów. Natomiast od 19 stycznia 2013 r. materię cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami reguluje art. 103 ustawy. Przewiduje on w ust. 1 pkt 1 lit. c/ cofnięcie uprawnień w razie utraty kwalifikacji, na podstawie egzaminu państwowego przeprowadzonego w trybie art. 49 ust. 1 pkt 2 i 3. Te ostatnie przepisy dotyczą odpowiednio sprawdzenia kwalifikacji w formie egzaminu przez osobę ubiegającą się o uprawnienia i osobę posiadającą uprawnienia w razie uzasadnionych zastrzeżeń co do jej kwalifikacji. Zastrzeżeń co do kwalifikacji niepodobna utożsamiać z poprzednią utratą kwalifikacji. Zatem odesłanie to jest niepełne i rzeczywiście może nasuwać wątpliwości co do zastosowania tej regulacji w ustalonym w sprawie stanie faktycznym, szczególnie gdy inne przepisy jej nie normują. Oba cytowane akty prawne nie zostały skorelowane w okresie przejściowym. Jednakże brak poprawności legislacyjnej nie powinien mieć wpływu na sferę legalności decyzji, której należy dokonać w drodze odpowiedniej wykładni. Wykładnia systemowa i funkcjonalna, zwłaszcza przy wykorzystaniu rozumowania przez *analogia legis*, skłania do oczywistej konkluzji, iż prowadzącą pojazd może być tylko osoba legitymująca się odpowiednimi cecha-

[7] Dz.U. z 2017 r. poz. 1260, dalej: p.r.d.

[8] Dz.U. z 2017 r. poz. 978.

mi i uprawnieniami, czyli posiadająca prawo jazdy danej kategorii, bądź mająca odpowiednie kwalifikacje (art. 3 ust. 1 ustawy). Niepodobna uznać, aby utrata uprawnień nie obejmowała osób, które nie zdały egzaminu, podobnie jak nie może dotyczyć wyłącznie osób, które się nie poddały egzaminowi. Tego rodzaju luka w prawie nie może istnieć w przedmiocie niniejszej sprawy, bo jest to materia poważna, choćby z uwagi wpływu na bezpieczeństwo, a więc na zdrowie i życie.

W orzecznictwie prezentowany jest także ugruntowany już pogląd, że organy Policji, jako właściwe do prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i przypisywania określonemu naruszeniu odpowiedniej liczby punktów, są władne do korygowania tych punktów, zaś organy administracji, wydające decyzję o skierowaniu na badania psychologiczne w celu ustalenia istnienia lub brak przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdami, nie mają kompetencji do korygowania liczby punktów, są związane wpisem w ewidencji kierowców (wyroki z: 28 lutego 2017 r., I OSK 992/15; 6 czerwca 2017 r., I OSK 2736/16; 6 czerwca 2017 r., I OSK 2693/16; 9 czerwca 2017 r., I OSK 2358/15; 29 sierpnia 2017 r., I OSK 2964/15).

W przypadku kolizji zasady legalizmu z ochroną zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa organy stosujące prawo – w tym sądy i organy administracji publicznej – są obowiązane do odpowiedniego wyważenia wszystkich wchodzących w grę wartości konstytucyjnie chronionych, kierując się zasadą proporcjonalności. W sytuacji, gdy odbyte szkolenie w ośrodku szkolenia kierowców było niezgodne z przepisami prawa, NSA uznał, że należy udzielić silniejszej ochrony zaufaniu jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawo jazdy stało się słusznie nabytym prawem, objętym konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Jego odebranie byłoby możliwe wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, spełniających kryteria proporcjonalności. Tymczasem prawo to odebrano – po kilku latach – wyłącznie na skutek zaniedbań organów władzy publicznej, które nie dopełniły prawidłowo ciążących na nich obowiązków nadzorczych (wyroku z 17 stycznia 2017 r., I OSK 663/15).

W kwestii skierowania kierowcy na badania lekarskie NSA w wyroku z 7 września 2017 r., I OSK 396/17 uznał, że bez względu na to, skąd opinia pochodzi, jeżeli wynikają z niej uzasadnione wątpliwości co do stanu zdrowia kierowcy w kontekście możliwości bezpiecznego prowadzenia przez niego pojazdów, obowiązkiem starosty jest działanie w celu ochrony nadrzędnej wartości, jaką jest bezpieczeństwo publiczne na drogach przez skierowanie kierowcy na badanie lekarskie. Starosta podejmując decyzję o skierowaniu konkretnej osoby fizycznej na badanie lekarskie celem ustalenia czy istnieją przeciwwskazania do kierowania pojazdem musi każdorazowo wyważyć interes prywatny osoby kierowanej na badanie i interes publiczny, którym jest bezpieczeństwo osób poruszających się po drogach oraz ocenić, który z nich w danej sprawie wymaga większej ochrony. Decyzja o skierowaniu na badanie jest decyzją uznaniową, a jej jedynym ograniczeniem jest, aby informacja o stanie zdrowia nasuwającym zastrzeżenie co do możliwości prowadzenia pojazdu była wiarygodna.

Sądy wskazywały, że istotą obowiązujących przepisów jest zdyscyplinowanie kierowców naruszających notorycznie przepisy ruchu drogowego, a więc wykładnia przepisów musi być celowościowa i systemowa, aby zapewnić poprawę bezpieczeństwa wszystkich użytkowników dróg, np. w wyroku z 13 stycznia 2017 r., I OSK 914/15 NSA uznał, że niezależnie od przyczyn niepoddania się obowiązkowi kontrolnego badania lekarskiego (skarżący przebywał w zakładzie karnym), skoro zaistniały zastrzeżenia co do stanu zdrowia kierowcy uzasadnione jest wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Natomiast w przypadku, gdy kierowca posługiwał się dokumentem poświadczającym nieprawdę, w postaci zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem w czasie przystępowania do egzaminu, mimo uzyskania w okresie późniejszym legalnego zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem, NSA uznał, że na równi należy traktować sytuację posługiwania się dokumentem poświadczającym nieprawdę z sytuacją nieposiadania wymaganego dokumentu (wyrok z 25 maja 2017 r., I OSK 2286/15).

W wyroku z 13 października 2017 r., I OSK 3181/15 NSA potwierdził, że zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B pozbawia wszelkich kategorii praw jazdy wymienionych w ustawie wskazując, że *ratio legis* zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji.

3.2.2. Nie odnotowano odstępstw od przyjętej linii orzeczniczej w zakresie ustalenia kosztów związanych z usunięciem pojazdu z drogi i jego przechowaniem (wyrok 7 sędziów NSA z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14) zwracając uwagę, że wysokość opłat określonych przez radę miasta odnosi się do właściciela pojazdu, a nie do jednostki prowadzącej parking strzeżony, a więc wynagrodzenie za dozór ustala się w oparciu o przepisy dotyczące umowy przechowania (wyroki z: 12 stycznia 2017 r., I OSK 2184/16; 22 marca 2017 r., I OSK 1407/15; 10 listopada 2017 r., I OSK 127/16). Sądy miały także na względzie uchwałę z 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10, zgodnie z którą stosunek prawny, którego przedmiotem jest przechowywanie usuniętego z drogi pojazdu jest stosunkiem administracyjnym, powstałym na skutek władczych działań organów administracji, wykonywanych przy pomocy (z udziałem) podmiotów spoza administracji publicznej, którymi są jednostki wyznaczone do usunięcia pojazdów z drogi lub prowadzenia parkingów dla takich pojazdów.

3.2.3. W sprawach dotyczących rejestracji pojazdów sądy utrzymały stanowisko, że przepisy Prawa o ruchu drogowym dotyczące rejestracji pojazdów są bezwzględnie obowiązujące. Wskazanie w art. 72 ustawy dokumentów, które są niezbędne dla dokonania rejestracji pojazdu oznacza, że postępowanie to ma charakter sformalizowany i organ dokonujący rejestracji pojazdu zobowiązany jest wymagać dokumentów wymienionych w tym przepisie (wyrok z 8 lutego 2017 r., I OSK 784/15). Obowiązek przedłożenia dokumentów, o których mowa w art. 72 ust. 1 ciąży na składającym wniosek o zarejestrowanie pojazdu. Natomiast organ z urzędu nie może ustalać i rozważać wszystkich możliwych sytuacji przewidzianych w art. 72 ust. 1 ustawy i poszukiwać dokumentów, w oparciu o które mogłoby dojść do rejestracji pojazdu. Organ administracji dokonujący rejestracji pojazdu nie jest także władny do samodzielnego ustalania tytułu prawnego do pojazdu, ani nie może czynić własnych ustaleń na okoliczności objęte wymaganymi dokumentami (wyrok z 4 kwietnia 2017 r., I OSK 1413/15). W wyroku z 28 czerwca 2017 r., I OSK 330/17 NSA podkreślił, że uwzględnienie przez organ administracji publicznej słusznego interesu obywatela może mieć miejsce w przypadku, gdy ustawodawca pozostawił sposób rozstrzygania w sprawie uznaniu organu administracji publicznej. W przypadku decyzji związanych, do których z całą pewnością zaliczyć należy orzeczenia w przedmiocie rejestracji pojazdów, organ nie dysponuje jednak „luzem decyzyjnym" pozwalającym na uznanie słusznego interesu obywatela. Dostrzec też należy, że omawiany przepis nakłada na organy administracji publicznej także obowiązek stania na straży praworządności.

Istotny wpływ na orzecznictwo w tym zakresie wywarła uchwała NSA z 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07 stwierdzająca, że żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu jest sprawą

administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które służy skarga do sądu administracyjnego, a załatwienie jej w drodze aktu lub czynności powoduje, że czynność taka nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej. Załatwienie sprawy zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu w drodze czynności materialno-technicznej na gruncie przepisów Prawa o ruchu drogowym powoduje, iż roszczenie o zwrot nie ulega przedawnieniu. W zakresie zwrotu nadpłaty za wydanie karty pojazdu sądy jednakowo zgodnie orzekały, że w sprawach tych nie mają zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego, dotyczące dochodzenia i przedawnienia roszczeń, a dochodzenie zwrotu nadpłaty w postępowaniu administracyjnym nie jest ograniczone terminem przedawnienia, a także jednolicie orzekały, że odmowa zwrotu części opłaty nie znajduje oparcia w prawie. W związku z ugruntowaną linią orzeczniczą odnotowano znaczne zmniejszenie ilości rozpoznanych skarg kasacyjnych w tym zakresie.

3.2.4. Rozpoznając skargi kasacyjne dotyczące lokalizacji zjazdów z dróg sądy podkreślały, że postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiążą organy wydające pozwolenia na budowę, ale także organ udzielający zgody na wykonanie zjazdu w określonym miejscu. Zatem nawet jeżeli zjazd spełnia wszelkie warunki techniczne, zgoda nie może być wydana, gdy zjazd taki jest niedopuszczalny w danym miejscu w świetle prawa miejscowego (wyrok z 9 marca 2017 r., I OSK 1390/15). Zauważono także pogląd, że sąd jest władny uznać, że postanowienia planu nie są wiążące (wyrok z 9 marca 2017 r., I OSK 1390/15). W wyroku z 13 stycznia 2017 r., I OSK 1676/16, oceniając prawidłowość odmowy wydania zgody na lokalizację zjazdu, NSA wskazał, że uwarunkowania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są pojęciem abstrakcyjnym, ale mają bezpośrednie przełożenie na ochronę takich wartości jak zdrowie i życie ludzkie, które są, podobnie, jak prawo własności, wartościami chronionymi konstytucyjnie, tym bardziej nie mogą być wypierane przez swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. W wyroku z 6 kwietnia 2017 r., I OSK 1855/15 wskazano, że dostęp do drogi publicznej, który może nie spełnia wymagań podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą nie jest kryterium decydującym o powodzeniu spornego żądania. Nie wykazano bowiem zaistnienia wyjątkowej sytuacji uzasadniającej uwzględnienie słusznego interesu indywidualnego przy nienaruszeniu przynajmniej interesu społecznego. Prawo własności nie jest prawem absolutnym i w ramach jego wykonywania niepodobna przystać na działanie organów administracji publicznej sprzeczne z interesem społecznym i nie mającym oparcia prawnego. NSA jednolicie uznawał za niedopuszczalne wyrażenie zgody na lokalizację zjazdu stawiając interes właścicieli nieruchomości ponad interes społeczny, co oznaczałoby wskazanie prymatu prawa własności nad innymi wartościami prawnie chronionymi, takimi jak zdrowie i życie użytkowników.

3.2.5. W sprawach opartych na przepisach ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze[9] NSA rozstrzygał skargi kasacyjne dotyczące postanowień Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC) w przedmiocie opinii co do wyznaczenia jako instytucji zapewniającej służby meteorologiczne (wyroki z: 5 lipca 2017 r., I OSK 2502/15, I OSK 2503/15, I OSK 2504/15 – skargi kasacyjne zostały oddalone z uwagi na błędne sformułowanie podstaw kasacyjnych) oraz wyrok z 19 października 2017 r., I OSK 3339/15), w którym NSA stwierdził, że brak jest w przepisach regulujących wyznaczenie służb ruchu lotniczego warunku wspólnego rozpoznania wszystkich wniosków złożonych w jednym czasie i w stosunku do określonego wyznaczenia.

[9] Dz.U. z 2013 r. poz. 1393.

Uchylając wyrok Sądu I instancji oraz decyzje organów NSA uwzględnił zarzucane uchybienia w postępowaniu w przedmiocie odmowy dokonania zmiany postanowień taryfy opłat lotniskowych i wskazał, że konieczne jest prawidłowe przeprowadzenie postępowania w celu bezspornego ustalenia, czy wprowadzone w nowych taryfach zniżki mają faktycznie w istocie charakter niedyskryminacyjny i niegodzący w zasady uczciwej konkurencji oraz czy prowadzą do realizacji prawnie chronionego celu, dla którego zostają wprowadzone, w postaci zwiększenia liczby połączeń lub częstotliwości połączeń istniejących (wyrok z 7 lipca 2017 r., I OSK 2646/15).

3.3. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.3.1. Grunty warszawskie. W tej kategorii spraw nadal istotną grupę stanowiły sprawy dotyczące roszczeń, wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[10]. W kwestii związanej z interesem prawnym strony, kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, w myśl której: urzędy likwidacyjne, powołane dekretem z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich[11] nie zostały upoważnione do reprezentowania byłych właścicieli nieruchomości „warszawskich", w tym do składania wniosków w trybie art. 7 dekretu (wyrok z 6 lipca 2017 r. I OSK 1986/16). Poza tym w postępowaniu „dekretowym" oprócz Skarbu Państwa lub gminy, może występować w charakterze strony jedynie były właściciel nieruchomości lub jego następca prawny a także osoba trzecia, o ile uprawnienie swoje wywodzi z tytułu prawnorzeczowego (wyrok z 26 lipca 2017 r., I OSK 2689/15). Nadal uznawano zatem, iż takiego interesu nie posiada najemca lokalu znajdującego się w budynku położonym na gruncie nieruchomości warszawskiej ani najemca garażu usytuowanego na takiej nieruchomości, powołujący się na roszczenie z art. 211 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[12] (wyrok z 22 września 2017 r., I OSK 2021/15).

W wyroku z 14 czerwca 2017 r., I OSK 2799/16 wyrażony zaś został pogląd, że z uwagi na fakt, iż stroną postępowania administracyjnego może być tylko podmiot, na którego sferę prawną oddziaływuje w sposób bezpośredni akt prawny, wydawany w tym postępowaniu, to powód, który w postępowaniu cywilnym domagał się zobowiązania – w trybie art. 64 Kodeksu cywilnego – m.st. Warszawy do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, nie może być stroną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji „dekretowej", gdyż wydawana w tym postępowaniu decyzja nie rozstrzyga jeszcze o czyimkolwiek uprawnieniu. Uprawnienie to może być bowiem dopiero orzeczone, ale w postępowaniu „dekretowym". Ponadto, w wyroku z 24 maja 2017 r., I OSK 2266/15 NSA uznał, że w przypadku warszawskiej nieruchomości rolnej, prawo do wniesienia wniosku „dekretowego" mieli tylko spadkobiercy wskazani w postanowieniu sądu jako uprawnieni do dziedziczenia gospodarstwa rolnego.

Dokonując natomiast wykładni art. 7 ust. 2 dekretu, NSA podtrzymał stanowisko, że oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości „warszawskiej" osobie trzeciej, mimo istnienia nierozpoznanego wniosku „dekretowego" albo w przypadku, gdy stwierdzono nieważność odmownej decyzji „dekretowej", uniemożliwia uwzględnienie takiego wniosku, gdyż

[10] Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret.
[11] Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.
[12] Dz.U. z 2014 r. poz. 518; dalej: u.g.n.

uprawnienie z art. 7 ust. 2 dekretu nie jest ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną (wyrok z 7 lipca 2017 r., I OSK 2637/15). W wyroku z 6 września 2017 r., sygn. akt I OSK 2949/15 NSA wyraził pogląd, że „korzystanie z nieruchomości" – w rozumieniu art. 7 ust. 2 dekretu – nie może polegać na wydzierżawieniu nieruchomości podmiotowi realizującemu inwestycję. „Korzystanie z nieruchomości w zgodzie z planem" musi być bowiem realizowane przez dotychczasowego właściciela, gdyż stosunek obligacyjny nie zabezpiecza trwałości planowanej inwestycji a ponadto, w ten sposób interpretując ww. normę, w każdej sprawie można byłoby wykazać możliwość pogodzenia „korzystania z nieruchomości z jej przeznaczeniem w planie".

Ponadto, w wyroku z 6 września 2017 r., I OSK 3110/15 NSA zajął stanowisko, że skoro wykonawcami narodowych planów gospodarczych, uregulowanych przepisami dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych[13] nie mogły być osoby fizyczne, a jeśli chodzi o podmioty prawa prywatnego to mogły nimi być jedynie spółki cywilne i handlowe, w których określone w tym dekrecie podmioty publiczne posiadały ponad 50% kapitału zakładowego, to przeznaczenie nieruchomości „warszawskiej" pod użyteczność publiczną i przydzielenie jej wykonawcy narodowego planu gospodarczego oznaczało, że byli właściciele takiej nieruchomości, będący osobami fizycznymi, nie mogli realizować tak określonej funkcji użyteczności publicznej, co w konsekwencji prowadziło do odmowy uwzględnienia wniosku „dekretowego".

Odnosząc się natomiast do ogólnego planu m.st. Warszawy, zatwierdzonego uchwałą Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 31 stycznia 1961 r. nr 4/13, którego miejsca publikacji nie można ustalić, NSA podtrzymał dotychczasowe stanowisko, że pomimo braku ustalenia miejsca publikacji ww. planu, miał on jednak moc obowiązującą, bowiem przepisy ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy[14], określające tryb wejścia w życie planu zabudowy, przestały obowiązywać *per desuetudinem* (wyroki z: 28 czerwca 2017 r., I OSK 2014/16 i 27 lipca 2017 r., I OSK 1859/15).

Zwrócono także uwagę na relację zachodzącą pomiędzy art. 3 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości[15] a art. 7 ust. 2 dekretu, podkreślając, że ponieważ nie jest ona oczywista i nie jest jednolicie przyjmowana w orzecznictwie, to fakt ten wyklucza możliwość twierdzenia, że odmowna decyzja „dekretowa", wydana po wejściu w życie ww. ustawy z 1958 r., a w której to decyzji organ nie odniósł się do ustaleń planu a jedynie wskazał na istnienie decyzji o lokalizacji inwestycji, rażąco narusza prawo (wyrok z 21 lutego 2017 r., I OSK 2307/16).

Dokonując natomiast wykładni art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, NSA w wyroku z 22 czerwca 2017 r., I OSK 2332/15 uznał, że zawarte w tym przepisie pojęcie „działki", jako, że zostało użyte w przepisie szczególnym, musi być wykładane ściśle i traktowane jako pojęcie normatywne a nie rozumiane w sensie potocznym. W związku z tym, skoro na terenie Warszawy przed wybuchem II wojny światowej nie istniał żaden kataster nieruchomości (funkcjonowały jedynie tabele gruntowe) a pierwsze akty prawne, powołujące kataster a następnie ewidencję gruntów, uchwalono po wejściu w życie dekretu „warszawskiego", to ww. pojęcie „działki która przed wejściem w życie dekretu mogła być przezna-

[13] Dz.U. Nr 27, poz. 197 ze zm.

[14] Dz.U. Nr 52, poz. 268.

[15] Art. 54 ust. 1 według tekstu jednolitego Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64.

czona pod budownictwo jednorodzinne" musi być odnoszone do działki ewidencyjnej, istniejącej obecnie.

Nie zgodził się NSA ze stanowiskami skarżących, że ogłoszenie, o którym mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy[16], stanowiło decyzję administracyjną (postanowienie z 12 października 2017 r., I OSK 2030/17) ani że poprzez podpisanie ogłoszenia o objęciu gruntu w posiadanie przez gminę, miasto st. Warszawa zaciągało zobowiązanie, a zatem upoważnienie dla wiceprezydenta miasta do podpisania takiego ogłoszenia winno być także ogłoszone w dzienniku promulgacyjnym. Zdaniem NSA, objęcie gruntu w posiadanie przez gminę – w rozumieniu ww. rozporządzenia – było czynnością o charakterze faktycznym (nie prawnym) chociaż stanowiło przesłankę warunkującą przyznanie prawa użytkowania wieczystego. Ogłoszenie o tym fakcie stanowi zatem jedynie informację. Natomiast, skoro zobowiązanie jest rodzajem stosunku cywilnego, którego istotą jest to, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia a dłużnik powinien je spełnić, to nie można twierdzić, iż wspomniane wyżej ogłoszenie może być traktowane jako „dokument przez który miasto zaciągało zobowiązanie".

3.3.2. Mienie zabużańskie.

3.3.2.1. Nadal znaczną grupę spraw stanowiły również sprawy prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[17].

Dokonując wykładni art. 1 ustawy, NSA, zgodnie przyjętym wcześniej poglądem przyjmował, że pod pojęciem „nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej" należy rozumieć tylko takie nieruchomości, które przed wybuchem II wojny światowej znajdowały się w granicach II Rzeczypospolitej a po wojnie i ostatecznym uregulowaniu granicy wschodniej nie weszły w skład Państwa Polskiego (wyrok z 17 lutego 2017 r., I OSK 862/15) oraz, iż uprawnienie rekompensacyjne spadkobierców nie jest odrębną, samodzielną kategorią prawną lecz ma swoje źródło w prawie przysługującym właścicielowi mienia a zatem z tego powodu nie można stosować art. 3 ust. 2 ustawy z pominięciem sytuacji prawnej samego właściciela (wyrok z 9 maja 2017 r., I OSK 1540/15). Podtrzymano również pogląd, że prawo do rekompensaty jest prawem publicznym, niezbywalnym i nie wchodzi w skład spadku a źródłem uprawnień spadkobiercy byłego właściciela mienia nie są przepisy Kodeksu cywilnego a przepisy ustawy z dnia 8 maja 2005 r. (wyroki z: 16 maja 2017 r., I OSK 1858/15; 9 maja 2017 r., I OSK 1708/15; 17 października 2017 r., I OSK 3328/15 i 13 października 2017 r., I OSK 3292/15). Konsekwencją stanowiska, polegającego na tym, że prawo do rekompensaty nie ma cech prawa podmiotowego o charakterze cywilnoprawnym, jest przyjęcie, iż pomniejszenie świadczenia pieniężnego, dokonywane w związku z wcześniejszą realizacją uprawnień zabużańskich przez jednego ze spadkobierców byłego właściciela nieruchomości pozostawionych (art. 13 ust. 3 ustawy) wszyscy uprawnieni (w tym wszyscy spadkobiercy) nie mogą obecnie otrzymać świadczenia przekraczającego 20% wartości mienia pozostawionego. Odwołując się przy tym do konstrukcji prawa do rekompensaty, określonego jako jeden stosunek materialnoprawny, NSA nie podzielił stanowiska, że w takiej sytuacji pomniejszenie rekompensaty może dotyczyć tylko osoby, która już wcześniej zrealizowała swoje uprawnienie (wyrok z 13 października 2017 r., I OSK 3292/15). Wspomniana

[16] Dz.U. Nr 6, poz. 43.

[17] W wersjach obowiązujących: Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm. i Dz.U. z 2014 r. poz. 1090.

wyżej zasada, że prawo do rekompensaty, przysługujące kilku osobom z tytułu posiadania przez nich praw do tego samego mienia, stanowi jeden stosunek materialnoprawny, została przesądzona w uchwale z 9 października 2017 r., I OPS 3/17, w której przesądzono, że złożenie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty przez osobę uprawnioną w terminie określonym art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (…) skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych uprawnionych w rozumieniu tej ustawy.

Wypowiadając się na temat szczególnych zasad dowodzenia, obowiązujących w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (…) NSA podniósł, że w kwestii dotyczącej m.in. powierzchni gruntu pozostawionego poza granicami Państwa Polskiego, zeznania świadków (w dodatku spełniających szczególne wymagania) mogą stanowić dowód, ale dopiero, gdy brak jest wskazanych w art. 6 ust. 4 cyt. ustawy, dokumentów (wyroki z: 2 marca 2017 r., I OSK 1454/16; 3 października 2017 r., I OSK 3066/15; 16 listopada 2017 r., I OSK 3508/15) oraz, iż z treści art. 6 ww. ustawy wynika, że obowiązek wykazania faktu pozostawienia nieruchomości, ich rodzajów i powierzchni ustawodawca nałożył na wnioskodawcę (wyroki z: 11 maja 2017 r., I OSK 1748/15 i 17 października 2017 r., I OSK 3458/15).

Ponadto przyjmowano jednolicie, że wnioskodawca, ze względu na określony w art. 5 ust. 1 ustawy termin zawity, powinien w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. nie tylko złożyć wniosek, ale wskazać, za jakie konkretnie nieruchomości żąda przyznania rekompensaty (wyroki z: 17 lutego 2017 r., I OSK 959/15 i 6 października 2017 r., I OSK 3238/15), natomiast termin ten nie odnosi się do oświadczenia o „wskazaniu", o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy (wyrok z 12 stycznia 2017 r., I OSK 1791/16).

3.3.2.2. W sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości[18] wskazywano, że prawa osób trzecich, do jakich odwołuje się zdanie drugie przywołanego przepisu, należy wiązać z prawami osób mających bądź prawa rzeczowe do nieruchomości, bądź roszczenia o przyznanie praw rzeczowych. W aspekcie zastrzeżenia, że uwłaszczenie nie może naruszać praw osób trzecich w orzecznictwie, nadal konsekwentnie przyjmuje się pierwszeństwo praw poprzednich właścicieli dochodzących roszczeń do nieruchomości objętej uwłaszczeniem. Jednakże celem ustawodawcy było zapewnienie ochrony praw i roszczeń osobom, którym one przysługiwały, a nie osobom, co do których o ich prawach i roszczeniach już rozstrzygnięto. Nie ma zatem przymiotu strony spadkobierca właściciela dekretowego jeśli wniosek dekretowy został złożony przez następców prawnych dawnych właścicieli nieruchomości już po ostatecznym rozstrzygnięciu kwestii praw i roszczeń dekretowych. W dacie ostatecznego odmownego rozstrzygnięcia w przedmiocie roszczeń dekretowych, brak aktualnej i realnej podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego następców prawnych dawnych właścicieli nieruchomości warszawskiej, legitymującego do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej (wyrok z: 21 września 2017 r., I OSK 3155/15; 17 lutego 2017 r., I OSK 841/15 oraz 20 kwietnia 2017 r., I OSK 1741//15). W wyroku z 24 marca 2017 r., I OSK 1500/15, NSA wskazał, że przepis art. 66 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[19] nie zawiera przepisu o konieczności zapewnienia pierwszeństwa roszczeniom zwrotnym, w przeciwień-

[18] Dz.U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464.

[19] Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.

stwie choćby do unormowania, które się znalazło w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Zdaniem NSA z unormowania zawartego w art. 2 ust. 1 ww. ustawy wprost wynika, że państwowe osoby prawne nabywające z mocy prawa użytkowanie wieczyste na mocy powołanego przepisu, nie uzyskują tego prawa wobec nieruchomości, która była wywłaszczona i która podlega zwrotowi. Tryb uwłaszczenia uregulowany w art. 66 ustawy o radiofonii i telewizji jest trybem szczególnym w stosunku do trybu uwłaszczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ww. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, gdyż reguluje on zasady nabycia z mocy prawa użytkowania wieczystego przez państwową jednostkę organizacyjną „Polskie Radio i Telewizja".

W wyrokach z: 26 kwietnia 2017 r., I OSK 1764/15 i 5 września 2017 r., I OSK 3058/15, NSA podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, że w sytuacji, gdy nie ma decyzji o przekazaniu w zarząd lub decyzji o przekazaniu w użytkowanie, wydanych przed dniem 1 sierpnia 1985 r., dokument zawierający decyzję o naliczeniu opłat może być uznany za podstawę stwierdzenia użytkowania jedynie wtedy, gdy w decyzji o opłatach wskazana jest określona decyzja administracyjna, na podstawie której zostało ustanowione prawo użytkowania, a konkretna decyzja wskazana w tejże decyzji o naliczeniu opłat zaginęła lub uległa zniszczeniu. Podkreślono przy tym, że w każdej sprawie należy ustalić, czy wydane w niej decyzje o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania nieruchomości wskazują jednoznacznie tytuł ich wnoszenia, to jest, czy przywołują ustanowione mocą konkretnej decyzji administracyjnej prawo zarządu lub użytkowania podkreślając, że zarządu nie można domniemywać. Analogiczne stanowisko wynika z wyroku z 15 marca 2017 r., I OSK 1439/15, z tym, że w tej sprawie NSA stwierdził, że posłużenie się protokołem zdawczo-odbiorczym przekazania obiektu nie mogło stanowić dowodu potwierdzającego przekazanie nieruchomości, a więc wykazania legitymowania się prawem zarządu przedmiotowego gruntu. NSA wskazał, że zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu[20], dowodem na istnienie prawa zarządu mógł być protokół przekazania nieruchomości, sporządzony między państwowymi jednostkami organizacyjnymi przed dniem 1 sierpnia 1985 r.

3.3.2.3. Na tle art. 48 ust. 1 u.g.n. powstało zagadnienie dopuszczalności przekazania użytkowania między spółkami prawa handlowego. W wyroku z 26 kwietnia 2017 r., I OSK 1773/15, NSA doszedł do wniosku, że przekazanie użytkowania w trybie art. 48 ust. 1 u.g.n. będzie pozostawało w sprzeczności z naturą tej instytucji w sytuacji, gdy przekazanie nastąpić by miało pomiędzy dwoma różnymi osobami prawnymi o charakterze prywatnym. Instytucję trwałego zarządu obecny ustawodawca odnosi do mienia publicznoprawnego, te szczególne uwarunkowania podmiotowe w odniesieniu do władającego nieruchomością publiczną powodują, iż nie jest możliwe ustanowienie spornego prawa na rzecz nowego podmiotu prywatnoprawnego w drodze przeniesienia tego prawa, na zasadach określonych w art. 48 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W wyroku z 9 lutego 2017 r., I OSK 510/15 NSA rozstrzygał kwestię, czy urządzenia wodne są nieruchomościami i wskazał, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż urządzenia wodne – w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[21] – mogą być

[20] Dz.U. Nr 23, poz. 120.

[21] Dz.U. z 2015 r. poz. 468.

odrębnym przedmiotem własności. NSA zaznaczył, że teza o prawnorzeczowej odrębności urządzeń wodnych ukształtowała się w orzecznictwie na bazie przepisów Prawa wodnego z których wniosek taki wynika jednak tylko pośrednio. Żaden bowiem przepis Prawa wodnego nie stanowi wprost, jak należy kwalifikować owo urządzenie wodne, skoro może być ono odrębnym przedmiotem własności. NSA wskazał, że z własnością wód ustawodawca łączy tylko własność gruntu. Związek ten nie dotyczy w szczególności urządzeń wodnych. Zdaniem NSA urządzenia wodne, a więc „urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich", zrealizowane na podstawie pozwolenia wodnoprawnego stanowią odrębny od gruntu pokrytego wodą przedmiot własności. NSA podkreślił, że wyodrębnienie normatywne Prawa wodnego, w szczególności podporządkowanie szeregu jego regulacji specyficznie pojmowanej „własności wód", nakazuje zachować daleko idącą ostrożność, gdy chodzi o sięganie – przy stosowaniu instytucji tego Prawa – do klasycznych cywilistycznych konstrukcji dotyczących własności. W omawianym wyroku NSA stanął na stanowisku, że jaz stały, będący urządzeniem wodnym, nie jest nieruchomością, na której można odrębnie ustanowić trwały zarząd w rozumieniu art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3.3.2.4. Zastrzeżenie w umowie sprzedaży nieruchomości prawa odkupu nie daje uprawnienia do wystąpienia o podział nieruchomości. Dopiero wystąpienie z oświadczeniem o wykonaniu odkupu kreuje po stronie uprawnionego roszczenie o nabycie własności, które może być dochodzone na drodze sądowej. Dysponowanie przez osobę fizyczną albo prawną wyłącznie tytułem obligacyjnym do nieruchomości nie może przesądzać o przysługiwaniu interesu prawnego do jej podziału (wyrok z 11 stycznia 2017 r., I OSK 1721/16).

W grupie orzeczeń dotyczących funkcji, jaką pełni podział ewidencyjny nieruchomości w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, NSA, w wyroku z 15 lutego 2017 r., I OSK 739/15, podzielił pogląd doktryny, że podział ewidencyjny nieruchomości pełni funkcję służebną wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tego rodzaju podział poprzedza bowiem podział prawny nieruchomości, który następuje na skutek przeniesienia własności wyodrębnionych na skutek podziału geodezyjnego, działek ewidencyjnych gruntu. W ten sposób stają się one odrębnymi nieruchomościami. NSA zaznaczył, że podział geodezyjny musi uwzględniać warunki zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego po to, by przyszli, nowi właściciele, którzy nabędą wydzielone działki, mogli z nich korzystać, zgodnie z ich przeznaczeniem i warunkami zagospodarowania określonymi w planie (także wyrok z 15 lutego 2017 r., I OSK 991/15).

W wyroku z 15 lutego 2017 r., I OSK 909/15 NSA wskazał, że organ właściwy w sprawie podziału nieruchomości w sytuacji, gdy istnieje postanowienie pozytywnie opiniujące ten podział nie może odmówić takiego podziału wbrew takiej opinii. Natomiast w sytuacji, w której organ dostrzeże, że pomimo istnienia takiego postanowienia dokonany plan naruszałby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinien doprowadzić do weryfikacji postanowienia opiniującego w trybie postępowania nieważnościowego. Bowiem pozytywna opinia wyrażona wbrew jasnym regulacjom aktu prawnego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musiałaby zostać uznana za rażąco naruszająca prawo.

3.3.2.5. Orzeczenia w przedmiocie wymierzenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości dotyczyły zagadnień „budowy" i „przebudowy" drogi. W wyroku z 28 lutego 2017 r., I OSK 2112/16, NSA wskazał, że o „przebudowie" drogi można mówić jedynie wówczas, jeśli istniała uprzednio droga w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy z dnia

21 marca 1985 r. o drogach publicznych[22]. Chodzi tu więc o drogę powstałą uprzednio w wyniku wykonania robót budowlanych. NSA uznał, że dla ustalenia, czy doszło do „budowy" czy „przebudowy" drogi kluczowe jest to, czy istniejący obiekt służący komunikacji powstał w wyniku przeprowadzenia robót budowlanych, zgodnie z właściwymi przepisami i dopiero dokonywane są na nim dalsze roboty budowlane w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (wówczas jest to „przebudowa"), czy też są to pierwsze roboty budowlane prowadzone w celu budowy drogi (wówczas mamy do czynienia z „budową") (tak w wyroku z 14 września 2017 r., I OSK 424/17).

Opłata adiacencka na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie jest podatkiem i wobec tego nie mają do niej zastosowania wyłączenia przewidziane w art. 55 ust. 2–6 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, przepisy zaś ustawy o gospodarce nieruchomościami (regulujące ustalanie opłaty) nie przewidują możliwości zwolnienia od jej ponoszenia, a jedyna ulga w uiszczeniu opłaty może polegać na jej rozłożeniu na raty roczne płatne do 10 lat. Podkreślono, że przepisy art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancji wolności sumienia i wyznania[23], jak i art. 55 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[24], wprowadzają co do zasady możliwość zwolnienia od należności podatkowych (w przypadkach określonych w ustawach), lecz opłata adiacencka nie należy do kategorii należności podatkowych (wyrok z 28 czerwca 2017 r., I OSK 2520/15).

W wyroku z 11 sierpnia 2017 r., I OSK 2887/15 NSA wskazał, że w przypadku urządzeń kanalizacyjnych, datą stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej – biorąc pod uwagę treść art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków – będzie nie data odbioru robót, ale data zgłoszenia do użytkowania urządzenia kanalizacyjnego. Dopiero od tej daty istnieje możliwość świadczenia usług i użytkowanie kanalizacji sanitarnej. Decydujące znaczenie ma bowiem nie protokolarny odbiór, lecz rzeczywista możliwość podłączenia nieruchomości do określonych urządzeń. W ocenie NSA przyjęcie stanowiska, że decydujące znaczenie ma data, w której istnieje faktyczna możliwość korzystania z wybudowanego urządzenia, oznaczałoby zbędność regulacji zawartej w art. 148b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co byłoby sprzeczne z założeniem racjonalności ustawodawcy. NSA podkreślił, że zmiana stanu prawnego[25] spowodowała, że straciło na aktualności orzecznictwo NSA, według którego data końcowego odbioru urządzeń technicznych jest datą, z którą należy wiązać termin stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej. NSA podkreślił, że 3-letni termin do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej określony w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest terminem materialnym i dla jego zachowania konieczne jest wydanie decyzji przez organ I instancji, przy czym decyzja ta nie musi mieć przymiotu ostateczności. Nie można zatem za równoznaczną z istnieniem takiej decyzji uznać sytuacji, w której na skutek uwzględnienia skargi, wojewódzki sąd administracyjny uchylił obie decyzje organów administracji w przedmiocie

[22] Dz.U. z 2015 r. poz. 460; dalej: u.d.p.

[23] Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965.

[24] Dz.U. z 2013 r. poz. 1169.

[25] Polegająca na dodaniu art. 148b ustawy o gospodarce nieruchomościami nowelą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 173, poz. 1218.

ustalenia opłaty adiacenckiej. Taki stan oznacza bowiem, że w obrocie prawnym, w zakresie wskazanym powyżej, nie funkcjonuje decyzja administracyjna (analogicznie wyrok z 6 września 2017 r., I OSK 303/17).

NSA zajmował się też kwestią wyceny nieruchomości. Przedmiotem wyceny zarówno przed, jak i po podziale mogła być tylko i wyłącznie nieruchomość, nie zaś odrębne działki gruntu (wyroki z 28 lutego 2017 r., I OSK 1163/15 i z 7 marca 2017 r., I OSK 1146/15). Natomiast w wyroku z 26 września 2017 r., I OSK 2951/15 Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że nie ma przeszkód, aby wycena wartości podzielonej działki była sumą działek na nią się składających po podziale, co ma konsekwencje dla wyboru powierzchni działek porównywanych. NSA wskazał, że dokonując wykładni przepisu art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można abstrahować od skutku ekonomicznego, jaki z reguły powoduje podział nieruchomości na działki mniejsze. Zdaniem NSA próba wyceny nieruchomości po podziale jedynie z uwzględnieniem granic geodezyjnych działek nie oddawałaby jej rzeczywistej wartości, gdyż czynnikiem cenotwórczym jest przede wszystkim wielkość i kształt działek, które mogą być przedmiotem obrotu prawnego. W omawianym wyroku NSA wskazał, że z art. 4 pkt 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż pojęcie „działka gruntu" zawiera się w pojęciu „nieruchomość gruntowa". Tym samym NSA uznał, że użycie w art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami pojęcia „nieruchomość", w odniesieniu do nieruchomości przed podziałem i po podziale oznacza, że ustalenia wzrostu wartości nieruchomości dokonuje się przez porównanie wartości nieruchomości istniejącej przed podziałem i zsumowanej wartości wszystkich nieruchomości powstałych w wyniku podziału. Nieużycie w konstrukcji art. 98a pojęcia działki gruntu nie daje podstaw do twierdzenia, że przedmiotem wyceny po podziale geodezyjnym jest nieruchomość z zaznaczonym podziałem geodezyjnym, a nie każda z wydzielonych działek, jeśli mogą one stanowić odrębne nieruchomości, podlegające obrotowi.

3.3.2.6. W kwestii następców prawnych w sprawach, których przedmiotem jest przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w wyroku z 24 stycznia 2017 r., I OSK 820/15 NSA podzielił pogląd wcześniej wyrażany w orzecznictwie, że na gruncie art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[26], pojęcie następcy prawnego, o jakim mowa w ww. ustawie należy rozumieć jako odnoszące się do sukcesji generalnej, a nie singularnej. Podkreślono, że powołana ustawa jest kierowana do osób, które utraciły własność nieruchomości w drodze dekretu warszawskiego. Natomiast w wyroku z 8 września 2017 r., I OSK 3309/15 NSA dodał, że w art. 5 ust. 1 powołanej ustawy chodzi o osoby pokrzywdzone i pozbawione prawa do nieruchomości wskutek wywłaszczenia lub innego przejęcia gruntu na rzecz Skarbu Państwa, a także o byłych właścicieli gruntów warszawskich. NSA podkreślił, że interpretując pojęcie „następców prawnych" trzeba mieć na uwadze treść art. 4 ww. ustawy z 2005 r., w którym ustawodawca, jako zasadę przyjął odpłatność przekształcenia użytkowania wieczystego we własność. Natomiast wyjątkiem od tej zasady jest nieodpłatność. Skoro nieodpłatność przekształcenia jest wyjątkiem od zasady, to wykładnia pojęcia „nabywcy" uprawnionego do skorzystania z nieodpłatnego przekształcenia nie może mieć charakteru wykładni rozszerzającej. Z tego swoistego „przywileju nieodpłatności" skorzystać bowiem mogą jedynie osoby, które wypełniają dyspozycję art. 1 ust. 1a ustawy, ich spadkobiercy, bądź spółdzielnie mieszkaniowe, będące sukcesorami uniwersalnymi spółdzielni mieszkaniowych. Natomiast

[26] Dz.U. z 2012 r. poz. 83.

osoba, która nabyła użytkowanie wieczyste od podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 1a powołanej ustawy w drodze umowy cywilnoprawnej wchodzi tylko w te prawa, które nabyła w drodze umowy. NSA wskazał ponadto, że nie można ustanowić użytkowania wieczystego na udziale we własności, jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności, a choćby jeden ze współwłaścicieli nie jest Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego (związkiem jednostek).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej[27]

3.4.1. Wśród rozstrzyganych spraw, podobnie jak w latach poprzednich, dominowały zagadnienia odnoszące się do nakazu przywrócenia stanu wody na gruncie lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, gdzie organy stosowały art. 29 Prawa wodnego[28], przy czym wskazywano, że chodzi w tym przypadku o szkody już powstałe, a nie szkody, jakie mogą powstać w przyszłości (wyrok z 17 października 2017 r., II OSK 2895/15). W sprawach tych eksponowano, że przesłanką poniesienia odpowiedzialności administracyjnej jest stwierdzenie szkodliwego wpływu zmiany na grunty sąsiednie, rozumianego jako każde działanie, którego efektem jest zmiana ilościowa wody (zwiększenie się bądź zmniejszenie ilości wody na gruncie) oraz zmiana w zakresie jej przepływu przez grunt. Jest to takie działanie, które ingeruje w naturalny stan wody na danym terenie związany z jego ukształtowaniem, warunkami przyrodniczymi i hydrologicznymi (wyrok z 10 maja 2017 r., II OSK 2220/15). Nie budziło wątpliwości, że modyfikacja kierunku spływu wody opadowej jest jedną z postaci zmiany stanu wody na gruncie (wyrok z 19 stycznia 2017 r., II OSK 1053/15). Za strony tego typu postępowań uznawał NSA co do zasady właściciela działki, który dokonał zmiany stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich oraz właścicieli działek sąsiednich, na które ww. zmiany oddziałują (wyrok z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2673/15). Istotne znaczenie w sprawach przy ustalaniu stanu faktycznego ma korzystanie przez organy administracyjne z dowodu z opinii biegłego hydrologa (wyroki z: 14 czerwca 2017 r., II OSK 1695/16; 20 kwietnia 2017 r., II OSK 1495/16; 20 stycznia 2017 r., II OSK 1095/15). W wyroku z 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2086/15 analizowano przesłanki pozwalające uznać formalne uprawnienia do pełnienia funkcji biegłego wykonującego dokumentację hydrologiczną, w sprawach z zakresu art. 29 ust. 3 Prawa wodnego.

3.4.2. W kilku sprawach (wyroki: z 17 stycznia 2017 r., II OSK 968/15; z 3 marca 2017 r., II OSK 1650/15; z 11 lipca 2017 r., II OSK 2841/15) odniesiono się do zagadnienia przymiotu strony postępowania. W opinii NSA, okoliczność, że dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest organem odwoławczym w stosunku do starosty, posiadającego kompetencje do wydania – na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego – decyzji administracyjnej w sprawie ustalenia linii brzegu naturalnego cieku, nie wyłącza uprawnienia regionalnego zarządu gospodarki wodnej, reprezentowanego przez tego dyrektora, do udziału w tym postępowaniu w charakterze strony i tym samym do wniesienia odwołania od decyzji starosty do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Jest to jeden ze szczególnych przypadków w polskim prawie administracyjnym, w którym organ administracji publicznej jednocześnie wykonuje funkcje w zakresie dominium (prawa właścicielskie wykonywane we własnym imieniu lub w imieniu Skarbu Państwa) oraz funkcje administracyjne (w zakre-

[27] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121).

[28] Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.

sie imperium). W kwestii cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód wskazywano, że organ ustalając strony postępowania powinien mieć na uwadze postanowienia art. 127 ust. 7 Prawa wodnego, gdyż tam określono podmioty, które mogą być stroną postępowania w takiej sprawie. Powyższe przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. i powinny mieć zastosowanie na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* (wyrok z 29 września 2017 r., II OSK 1397/17). Z kolei w wyroku z 18 maja 2017 r., II OSK 2389/15 przedmiotem uwagi była wykładnia art. 217 ust. 1 Prawa wodnego, wedle którego z dniem wejścia w życie ustawy stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte tymi wodami przechodzą w trwały zarząd odpowiednio – urzędów morskich, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych. Przejście mienia, o którym mowa w ust. 1 stwierdza, na wniosek zainteresowanego, właściwy starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (ust. 2). Zdaniem NSA podmiot, będący dotychczasowym zarządcą mienia Skarbu Państwa (Nadleśnictwo), ma interes prawny w uruchomieniu postępowania w tym trybie, celem uzyskania decyzji deklaratoryjnej, stwierdzającej przejście określonego mienia na inny podmiot, wskazany na podstawie art. 217 ust. 1 Prawa wodnego. Zarówno dotychczasowy zarządca, jak też jednostki, które nabyły w trwały zarząd wody stanowiące własność Skarbu Państwa i grunty pod tymi wodami, mają uprawnienie do żądania wydania decyzji stwierdzającej przejście mienia w trybie art. 217 ust. 1 i 2 Prawa wodnego. W wyroku z 24 lutego 2017 r., II OSK 1605/15 stwierdzono, że zarządca drogi wojewódzkiej, której modernizacja zmieniła stan wody na gruncie, jest adresatem decyzji podjętej na podstawie art. 29 ust. 3 Prawa wodnego, bowiem to właśnie ten podmiot dysponuje możliwością wykonania stosownego nakazu.

3.4.3. W wyroku z 19 września 2017 r., II OSK 2205/16 uznając za trafny zarzut błędnej wykładni art. 64a ust. 1 Prawa wodnego uznano, że przepis ten nie mógł stanowić podstawy prawnej do tego, by organ administracji publicznej w zarządzeniu pokontrolnym mógł władczo nakazać stronie legalizację wybudowanego samowolnie urządzenia wodnego, podkreślając, że wdrożenie trybu legalizacji jest wyłącznie uprawnieniem strony. W innej sprawie aprobując dokonaną przez sąd I instancji wykładnię art. 64b Prawa wodnego, wedle którego w przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego, powodującego zmianę jego funkcji lub szkodliwe oddziaływanie na grunty, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może, w drodze decyzji, nakazać przywrócenie poprzedniej funkcji urządzenia wodnego lub likwidację szkód, określając warunki i termin wykonania tych czynności, podkreślono, że dotyczy on takich sytuacji, gdy nieprawidłowy stan urządzenia wodnego wynika z jego nienależytego utrzymywania, a nawet faktycznego zlikwidowania np. poprzez zasypanie (wyrok z 2 marca 2017 r., II OSK 1607/15). Jednocześnie wskazano, że decyzja taka jest rozstrzygnięciem fakultatywnym, a więc pomimo zaistnienia przesłanek określonych w tym przepisie do organu należy decyzja, czy nakazać przywrócenie poprzedniej funkcji urządzenia wodnego lub likwidację szkód.

3.4.5. Rozpoznając z kolei sprawy dotyczące świadczenia pieniężnego z tytułu odnoszonych korzyści z urządzeń melioracji wodnych (art. 171 ust. 1 Prawa wodnego) NSA wskazywał, że właściwy organ powinien ustalić, jakie są bezpośrednie koszty poniesione przez spółkę na 1 ha zmeliorowanego gruntu i następnie odnieść te koszty do powierzchni działek, na które korzystnie oddziałują przedmiotowe urządzenia melioracji wodnych, za których utrzymanie, eksploatację i konserwację odpowiada spółka wodna (wyroki z: 18 sierpnia 2017 r. II OSK 2941/15 oraz II OSK 2522/15 i 6 czerwca 2017 r., II OSK 2674/15). W wyroku z 9 maja 2017 r., II OSK 2212/15 uznano, że brak jest dostatecznych podstaw do tego, aby przepis

art. 64 ust. 1a ww. ustawy odnoszący się do podziału kosztów utrzymywania urządzeń wodnych, z których korzyść odnosi nie tylko właściciel takiego urządzenia, stosować odpowiednio do kosztów utrzymania obiektu mostowego, którego wyłączną funkcją jest stanowienie elementu drogi wewnętrznej zarządzanej przez gminę, niezależnie od faktu, że część podpór tego mostu nie jest zlokalizowana na nieruchomościach, które stanowiłyby własność tej gminy. Stwierdzono, że skoro nie ma on znaczenia dla gospodarki wodnej, stanowiąc wyłącznie element drogi wewnętrznej, to do takiego obiektu mostowego nie znajdzie zastosowania przepis art. 64 ust. 1a Prawa wodnego.

3.4.6. Część z rozpoznawanych spraw dotyczyła problematyki obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Analizując stosowanie art. 88I ust. 2 Prawa wodnego w wyroku z 17 maja 2017 r., II OSK 2374/15, stwierdzono, że decyzja dotycząca zwolnienia od zakazu budowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ma charakter uznaniowy, a zwolnienie od zakazu wynikającego z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma charakter wyjątku od zasady, iż na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią istnieje zakaz zabudowy, a zatem przesłanki tego zwolnienia muszą być interpretowane ściśle. Także na tle tego typu spraw eksponowano przydatność korzystania z opinii biegłych posiadających niezbędną wiedzę specjalistyczną, potrzebną do oceny zasadności zwolnienia od zakazów wynikających z Prawa wodnego (wyrok z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2696/15).

3.4.7. W przedmiocie wyznaczenia aglomeracji, w aspekcie realizacji sieci kanalizacyjnej, NSA przywołał przesłanki wyznaczenia takiej aglomeracji wynikające z art. 43 ust. 2 Prawa wodnego – wystarczające skoncentrowanie zaludnienia lub działalności gospodarczej bądź zaludnienia i działalności gospodarczej – oraz z rozporządzenia Ministra Środowiska z 1 lipca 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji[29] – uzasadnienie finansowe i techniczne – eksponując, że te przesłanki warunkujące wyznaczenie obszaru aglomeracji muszą wystąpić łącznie (wyrok z 25 lipca 2017 r., II OSK 2921).

3.4.8. Spory kompetencyjne i spory o właściwość na tle stosowania przepisów Prawa wodnego najczęściej dotyczyły rozbieżności między organami w ustaleniu, czy sprawa powinna być rozstrzygnięta na podstawie art. 29 ust. 3 Prawa wodnego, dotyczącego zmiany stanu wody na gruncie oddziaływującego szkodliwie na grunty sąsiednie, czy też art. 64b tej ustawy dotyczącego przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego (np. postanowienie z 3 października 2017 r., II OW 60/17). W postanowieniu z 30 sierpnia 2017 r., II OW 40/17 wskazano, że art. 77 ustawy Prawo wodne stanowi *lex specialis* wobec art. 29 tej ustawy, wyłączający właściwość wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawach dotyczących utrzymywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. *Ratio legis* art. 77 § 2 ustawy Prawo wodne polega na tym, że jeżeli obowiązek utrzymania w należytym stanie danego urządzenia melioracji wodnej szczegółowej nie jest realizowany, to wyłącznie właściwy organ do wydania pozwolenia wodnoprawnego jest zobowiązany nałożyć w formie decyzji stosowne obowiązki. Część z tych sporów dotyczyła wątpliwości związanych z właściwością organu do udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Wyznaczając właściwy organ brano pod uwagę przede wszystkim charakter urządzenia wodnego (postanowienia z 16 maja 2017 r., II OW 16/17, II OW 21/17, II OW 88/16 i z 3 lutego 2017 r., II OW 87/16).

3.4.9. W odniesieniu do urządzeń wodnych będących równocześnie obiektami budowlanymi panuje dualizm regulacji prawnych, gdyż do urządzeń tych stosuje się zarówno przepisy Prawa wodnego, jak i przepisy Prawa budowlanego. Na legalne wzniesienie ta-

[29] Dz.U. Nr 137, poz. 922.

kich urządzeń wodnych konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego i pozwolenia budowlanego (ewentualnie dokonanie stosownych zgłoszeń wymaganych przepisami obu ustaw), a w przypadku nielegalnego wzniesienia takich urządzeń – dokonanie ich legalizacji lub rozbiórki (likwidacji) w trybach przewidzianych w obu ustawach. Zdaniem NSA nie można było wskazać jednego organu właściwego do załatwienia sprawy, ponieważ każdy z organów będących stronami tego postępowania jest właściwy w tej sprawie w zakresie swoich kompetencji (postanowienie z 15 lutego 2017 r., II OW 72/16).

3.5. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia[30]

W sprawach z zakresu komunalizacji, w kwestii ustalania stanu prawnego nieruchomości, którymi faktycznie władało przedsiębiorstwo państwowe PKP i które z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa stały się mieniem gmin, a więc ustalenia, czy w tej dacie PKP dysponowało tytułem prawnym do wspomnianych nieruchomości, co wyłączało możliwość komunalizacji pojawiła się rozbieżność rozstrzygnięta mocą uchwały NSA z 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16, w której przesądzono: „Pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)". Jednakże, zdaniem składu NSA orzekającego w sprawie o sygn. akt I OSK 2148/15, podjęta uchwała nie wyczerpała wszelkich wątpliwości w zakresie komunalizacji mienia znajdującego się w dniu 27 maja 1990 r. w faktycznym władaniu przedsiębiorstwa PKP. Dlatego skład ten postanowieniem (ze zdaniem odrębnym) z 21 czerwca 2017 r., I OSK 2148/15[31] przedstawił, na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a., składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „Czy nieruchomości wchodzące w skład linii kolejowych, pozostające nieprzerwanie we władaniu Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie i jej poprzedników prawnych na podstawie art. 3, art. 4 i art. 6 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. R.P. Nr 97, poz. 568) i których prawa w postaci prawa zarządu, następnie zarządu powierniczego i użytkowania, zarządu powierniczego (który uległ przekształceniu w zarząd, wskutek skreślenia z dniem 3 sierpnia 1948 r. wyrazu „powierniczy" w art. 4, 6, 7, i 15 tego rozporządzenia – art. 1 pkt 19 w zw. z art. 4 dekretu z dnia 28 lipca 1948 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe – Dz.U. Nr 36, poz. 255) zostały wpisane do właściwych ksiąg hipotecznych (wieczystych), i które to prawa nie zostały wygaszone żadnym wyraźnym przepisem ustawowym (w tym w szczególności z dniem 8 grudnia 1960 r. jakimkolwiek przepisem ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach – Dz.U. Nr 54, poz. 311), powinny być uznane za nienależące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 i rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódz-

[30] Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32 poz. 191 ze zm.); dalej: ustawa wprowadzająca z 1990 r.

[31] Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą akt I OPS 5/17.

kiego w województwach miejskich wymienionych w ust. 2 punkcie 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), co czyni zbędnym udokumentowanie prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.)?". Także Prezes Prokuratorii Generalnej wnioskiem z 26 lipca 2017 r. wniósł o podjęcie przez pełen skład NSA uchwały wyjaśniającej: „Czy brak możliwości wykazania zarządu nieruchomością w oparciu o dokumenty, o których mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), wobec uchylenia ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wyłącza możliwość dowodzenia istnienia zarządu nieruchomością na podstawie innych środków dowodowych stosownie do art. 75 i art. 76 § 3 w zw. z art. 76 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23) i w zw. z art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. dla wykazania, że określona nieruchomość nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)?"[32].

3.6. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii[33]

3.6.1. Odnosząc się do kwestii, czy Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A. (dalej: MPWiK S.A.) może być udostępniona informacja, na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, dotycząca wskazania numeru księgi wieczystej konkretnej nieruchomości położonej pod wskazanym adresem, która to informacja jest niezbędna dla realizacji obowiązków wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a polegających na obowiązku zawarcia umowy na usługi wodociągowo-kanalizacyjne świadczone na rzecz tej nieruchomości NSA uznał, że podstawę do załatwienia jej wniosku o wskazanie numeru księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości winien być przepis art. 24 ust. 5 pkt 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Spółka realizuje bowiem – na skutek powierzenia jej tych zadań przez Prezydenta m.st. Warszawy, wskazane powyżej zadania publiczne, które są związane z nieruchomościami wyszczególnionymi w tym przepisie. Oceny tej nie zmienia dodanie z dniem 1 lipca 2016 r. do art. 24 ust. 5 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne punktu 2a ustawą zmieniającą z dnia 9 czerwca 2016 r.[34] Regulacja zawarta w art. 24 ust. 5 pkt 2a dotyczy udostępnienia danych operatorom sieci w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych[35]. Przepis ten nie obowiązywał w dacie podjęcia zaskarżonej czynności, która powinna być oceniona według stanu prawnego z daty jej podjęcia (wyroki z 18 października 2017 r., I OSK 3391/15 i z 22 listopada 2017 r., I OSK 219/16).

3.6.2. Aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, a plany urządzania lasów. W kwestii aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków

[32] Sprawa zarejestrowana pod sygnaturą akt I OPS 4/17.

[33] Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.; dalej: ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne lub p.g.k.

[34] Dz.U. z 2016 r. poz. 903.

[35] Dz.U. z 2015 r. poz. 880 ze zm.

w zakresie wykreślenia użytku leśnego NSA wskazał, że zgodnie z art. 20 ust. 3a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczących granic i powierzchni lasu. Powołany art. 20 ust. 2 ustawy o lasach stanowi *lex specialis* w stosunku do uregulowań zawartych w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne. Związanie organów ewidencji gruntów i budynków wynikająca z planu urządzenia lasu jego powierzchnią i granicami oznacza, że dopóki w planie urządzenia lasu nie zostanie dokonana zmiana, o jakiej mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o lasach, dopóty organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków nie są uprawnione do dokonywania w prowadzonej przez siebie ewidencji zmian powierzchni i granic lasu, które nie odpowiadałyby ustaleniom planu urządzenia lasu. Tym samym obowiązek aktualizowania danych objętych ewidencją gruntów i budynków podlega ograniczeniu w stosunku do zmian dotyczących ustalania granic i powierzchni lasów. W konsekwencji określone w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków i w załączniku nr 6 do tego rozporządzenia zasady wprowadzania zmian w ewidencji gruntów i budynków nie mogą stanowić podstawy do modyfikowania zasady ustawowej wynikającej z art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, zgodnie z którą w ewidencji gruntów musza być uwzględniane ustalenia planów urządzania lasów i uproszczonych planów urządzania lasu dotyczące granic i powierzchni lasów (wyrok z 21 września 2017 r., I OSK 472/17).

3.6.3. Dane w ewidencji gruntów i budynków, a możliwość ich korygowania przez organy podatkowe dla potrzeb wymiaru podatku od nieruchomości. Dane z ewidencji gruntów i budynków nie mogą być dla potrzeb wymiaru podatku od nieruchomości korygowane w odrębnym postępowaniu przez organ podatkowy, za pomocą każdego dopuszczonego prawem dowodu. Organy nie powinny – abstrahując od zapisów ewidencji gruntów i budynków – ustalać rzeczywistą funkcję budynku letniskowego. Organy nie mają prawa dokonywać samodzielnej klasyfikacji funkcji budynku, tj. analizować jego faktycznego wykorzystania, tylko powinny odwołać się do odpowiednich zapisów ewidencji gruntów i budynków (wyrok z 12 października 2017 r., II FSK 1438/17).

3.7. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W sprawach dotyczących prawa ochrony przyrody NSA odniósł się do zakazu budowy nowych obiektów budowlanych w świetle dyspozycji art. 24 ust. 1 pkt 8 lit. a/ ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[36]. Zakaz ten dotyczy budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych i obiektów, które służą prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej. Stąd właściwe organy oraz Sąd I instancji uznały, że pojęcie „innych zbiorników wodnych" odnosi się do wszystkich zbiorników wodnych znajdujących się w odległości 100 m od planowanej inwestycji. Natomiast ze stanu faktycznego sprawy wynikało, że w pobliżu planowanej budowy zlokalizowany był sztuczny zbiornik wodny. Dlatego też NSA dokonał wykładni analizowanego pojęcia podnosząc, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów może dotyczyć tylko naturalnych zbiorników wodnych o ukształtowanej, stałej linii brzegowej. Należy także dodać, że pod wpływem między innymi

[36] Dz.U. z 2016 r. poz. 2134; dalej: u.o.p.

tej linii orzecznictwa NSA nastąpiła także odpowiednia nowelizacja art. 24 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.o.p (wyrok z 30 marca 2017 r., II OSK 1574/16).

W wyroku z 14 marca 2017 r., II OSK 1241/16 NSA dokonał wykładni pkt 13 zdanie 2 preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko[37] oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 i art. 81 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[38]. Zdaniem NSA z treści powołanych wyżej przepisów w sposób jednoznaczny wynika konieczność wariantowania przedsięwzięcia podlegającego ocenie. Konieczne jest zatem przedstawienie w raporcie minimum trzech sposobów realizacji inwestycji: wariantu proponowanego przez inwestora, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Odstąpienie od wariantowania przedsięwzięcia w raporcie nie jest możliwe, a opisanie w raporcie analizowanych wariantów jest niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Odnosząc się do postępowania w trybie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[39], NSA, w wyroku z 30 marca 2017 r., II OSK 1581/16 wskazał, że celem tego postępowania jest wydanie przez właściwy organ decyzji w przedmiocie nałożenia na podmiot korzystający ze środowiska odpowiedniego obowiązku realizacji działań zapobiegawczych lub naprawczych. Oznacza to, że jest to postępowanie prowadzone z urzędu, czyli udział w tym postępowaniu na prawach strony ustawodawca zagwarantował tylko tej organizacji ekologicznej, która dokonała zgłoszenia (art. 24 ust. 6 ustawy szkodowej). Dlatego też, chociaż uprawnienie do zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku jest przyznane szerokiej grupie podmiotów, ustawodawca nie gwarantuje tym podmiotom czynnego udziału w poszczególnych stadiach tego postępowania w charakterze strony.

W wyroku z 10 października 2017 r., II OSK 651/16 NSA uznał, że art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. odpadach[40] jest zgodny z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy[41]. NSA uznał, że w świetle ww. przepisów nie jest możliwe wydanie zezwolenia na przetwarzanie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych metodą autoklawowania, bowiem art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach jednoznacznie stanowi, że należy je unieszkodliwiać wyłącznie przez termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów niebezpiecznych. NSA stwierdził także, że w odniesieniu do celu dyrektywy zachodzi związanie co do rezultatu i swoboda co do formy i sposobów jego osiągnięcia. Ponadto związanie co do rezultatu ma na celu implementację wszystkich merytorycznych przepisów dyrektywy w zakresie ogólnego zamierzonego celu, który jest określony w dyrektywie i tego rodzaju cel w polskim prawodawstwie został zrealizowany w granicach swobody formy jego osiągnięcia. Jednocześnie NSA przyjął, że art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach nie jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. ustalającej procedury udzielania informacji w dziedzinie norm

[37] Dz.Urz. UE L z 2012 r. Nr 26, s. 1.

[38] Dz.U. z 2013 r. poz. 1253, obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1405; dalej: ustawa środowiskowa.

[39] Dz.U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.; dalej: ustawa szkodowa.

[40] Dz.U. z 2016 r. poz. 1987, obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 21 ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.

[41] Dz.Urz. UE L z 2008 r. Nr 312, s. 3.

i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących społeczeństwa informacyjnego[42]. Dlatego też nie było podstaw prawnych do notyfikacji tego przepisu przed Komisją Europejską.

3.8. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego

Orzecznictwo NSA z zakresu edukacji oraz stopni i tytułu naukowego było w badanym okresie zasadniczo jednolite. Wykładnia zaprezentowana przez NSA w kilku kategoriach spraw jest godna przytoczenia:

3.8.1. Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów[43]. W wyroku z 24 stycznia 2017 r., I OSK 1497/16, NSA wskazał, że specyfika postępowania wyjaśniającego w ramach postępowania habilitacyjnego polega na tym, że ocenie podlega materiał dowodowy samodzielnie wybrany i przedstawiony przez habilitantkę wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania. W pierwszej kolejności oceny tej dokonują wybrani przez Centralną Komisję recenzenci poprzez napisanie recenzji dorobku habilitantki (art. 18a ust. 7 ustawy o stopniach naukowych), a następnie materiał wzbogacony o recenzje jest przedmiotem opinii komisji habilitacyjnej (art. 18a ust. 7 i 8 ustawy o stopniach naukowych), a następnie wraz z tą oceną zostaje przedstawiony właściwej radzie wydziału (art. 18a ust. 11 ustawy o stopniach naukowych). Recenzje wydane przez Departament Instrumentów Polityki Naukowej MNiSW w ramach grantu w trybie określonym w § 12 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 r. mają charakter materiału podlegającego ocenie w postępowaniu habilitacyjnym, nie mogą być natomiast uznane za kontrdowód w stosunku do recenzji wydanych w toku postępowania habilitacyjnego przez recenzentów powołanych na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy o stopniach naukowych. Ocena, czy rzeczywiście zostały spełnione przesłanki warunkujące nadania stopnia doktora habilitowanego są przedmiotem postępowania wyjaśniającego, prowadzonego najpierw przed komisją habilitacyjną (art. 18a ust. 6–10 ustawy o stopniach naukowych), a następnie przed właściwą radą wydziału lub radą innej jednostki organizacyjnej szkoły wyższej.

3.8.2. Sprawy kandydatów na studia i studentów[44]. W wyroku z 8 listopada 2017 r., I OSK 18/17, NSA wskazał, że ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nie zna pojęcia „absolutorium". Nie jest to ani termin języka prawnego, ani języka prawniczego na gruncie tej ustawy. Natomiast w języku potocznym w odniesieniu do toku studiów oznacza sytuację studenta, który uzyskał wszystkie wymagane zaliczenia i zdał wszystkie przewidziane tokiem studiów egzaminy, co umożliwia mu przystąpienie do egzaminu końcowego warunkującego nadanie mu tytułu zawodowego magistra, licencjata, inżyniera, lekarza lub równorzędnego. W żadnym razie uzyskanie absolutorium nie oznacza ani ukończenia studiów wyższych, ani uzyskania wyższego wykształcenia. Należy je rozumieć jako ukończenie toku studiów wyższych bez uzyskania dyplomu. Zatem osoba, która uzyskała absolutorium jest w dalszym ciągu studentem do momentu, w którym zda egzamin końcowy, a komisja nada jej właściwy dla danego kierunku studiów albo do czasu skreślenia jej z listy studentów.

[42] Dz.Urz. UE L z 2015 r. Nr 241, s. 1.

[43] Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.).

[44] Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.; dalej: p.s.w.).

3.8.3. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze[45]. W ocenie NSA uchwała rady gminy w sprawie likwidacji oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej podjęta w oparciu o art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest aktem generalnym, bowiem skierowana jest do nieokreślonej liczby adresatów, ale nie zawiera normom abstrakcyjnych, w znaczeniu sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się poprzez stosowanie. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego. Skoro tak, to uchwała ta nie podlegała publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a jej wejście w życie nie było od tego uzależnione (wyroki z 24 stycznia 2017 r. I OSK 1968/16 i I OSK 1969/16, wyrok NSA z 18 maja 2017 r., I OSK 23/17).

Naruszenie interesu prawnego rodziców dziecka likwidowanej szkoły, wynikającego z art. 59 u.s.o., zdaniem NSA, obejmuje nie tylko pozbawienie ich poinformowania o zamiarze likwidacji szkoły w przewidzianym ustawą terminie, ale również pozbawienie ich możliwości kontynuacji nauki w szkole danego typu, lub spowodowanie, że kontynuacja tej nauki będzie znacznie utrudniona lub wiązała się będzie z nadmierną uciążliwością związaną np. z odległością szkoły od miejsca zamieszkania. Interes prawny w zaskarżeniu uchwały w przedmiocie likwidacji szkoły posiadają także nauczyciele likwidowanej szkoły, ponieważ jest to uchwała z zakresu administracji publicznej, na mocy której tracą oni pracę w likwidowanej szkole (wyrok z 18 maja 2017 r., I OSK 23/17).

3.8.4. Sprawy dyrektorów szkół. Unieważnienie powołania komisji konkursowej z powodu pominięcia w składzie komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora Zespołu Szkół przedstawicieli związków zawodowych nauczycieli należy traktować jako nieprzeprowadzenie konkursu w ogóle. W istocie fakt nieprzeprowadzenia konkursu skutkował stwierdzeniem, że powierzenie przez wójta gminy zaskarżonym zarządzeniem stanowiska dyrektora Zespołu Szkół nastąpiło z rażącym (istotnym) naruszeniem art. 36a ust. 4 u.s.o. Oznacza to, że ponieważ nieważność zarządzenia wójta gminy dotyczącego komisji konkursowej wywołała skutki *ex tunc*, a więc od momentu jego wydania, przesłanka niewyłonienia kandydata w wyniku konkursu, o której mowa w art. 36a ust. 4 u.s.o., nie mogła zostać uznana za spełnioną. Powierzenie zatem przez wójta gminy zaskarżonym zarządzeniem konkretnej osobie ustalonej przez organ prowadzący szkołę stanowiska dyrektora, było niedopuszczalne i musiało skutkować zastosowaniem przez Sąd I instancji art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok z 12 stycznia 2017 r., I OSK 2138/16).

3.8.5. Sprawy uczniów. W odniesieniu do art. 71b ust. 5 i 5a u.s.o. NSA wskazał, że z wykładni przytoczonych przepisów jasno wynika, że wniosek rodziców jedynie inicjuje postępowanie. Co więcej, przepisy te jednoznacznie wskazują, że starosta lub jednostka samorządu terytorialnego powinny zapewnić odpowiednią formę kształcenia dziecku posiadającemu orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, tzn. taką, która jest zgodna z treścią tego orzeczenia, a nie kierować do konkretnej szkoły wskazanej przez rodziców we wniosku. Podkreślić należy, że chodzi tu o związanie jednostki samorządu treścią orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Natomiast z tego przepisu nie da się wywieść wniosku, że organ administracji jest związany żądaniem rodziców. Do uzyskania stosownych świadczeń we właściwej szkole, adekwatnych do treści orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wystarcza złożenie wniosku wraz z odpisem tego orzeczenia. „Zapewnienie" należy rozumieć jako ogół czynności organizatorskich, świadczenie administracyjne, nie zaś jako akt indy-

[45] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156; dalej: u.s.o.).

widualny z zakresu administracji publicznej. Orzeczenie zespołu orzekającego, działającego w poradni publicznej, obliguje właściwego starostę do zapewnienia dziecku „odpowiedniej formy kształcenia". Ustawodawca nie wyjaśnia, jaka forma jest „odpowiednia". Jest jednak oczywiste, że powinna ona być zgodna z treścią orzeczenia wydanego zgodnie z ust. 3 komentowanego artykułu. Dopiero, jeżeli nie ma możliwości zapewnienia odpowiedniej formy kształcenia – z uwagi na brak szkoły lub placówki stosownego typu i rodzaju w danym powiecie – stosuje się art. 71b ust. 5b u.s.o., w którym mowa o skierowaniu dziecka: „jeżeli powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka nie prowadzi szkoły specjalnej lub ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 5, odpowiednich ze względu na rodzaj niepełnosprawności, w tym stopień upośledzenia umysłowego, starosta tego powiatu kieruje dziecko do najbliższego powiatu prowadzącego taką szkołę lub ośrodek. Starosta najbliższego powiatu prowadzącego taką szkołę lub ośrodek nie może odmówić przyjęcia dziecka do szkoły lub ośrodka". Podkreślić w tym miejscu należy, że pojęcia „zapewnia" i „kieruje", użyte w komentowanych przepisach, nie są w żadnym wypadku tożsame. Niemniej jednak starosta sąsiedniego powiatu również jest związany orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, a nie żądaniem rodziców (wyroki z: 23 czerwca 2017 r., I OSK 552/17 oraz z 4 lipca 2017 r., I OSK 638/17).

3.8.6. Sprawy inne. W odniesieniu do art. 147 ust. 1 p.s.w. NSA wskazał, że norma zawarta w tym przepisie umożliwia rektorowi zastosowanie w zaistniałych określonych warunkach sankcji w postaci zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego w ramach kompetencji władczych wobec podległego mu pracownika, w zakresie luzu decyzyjnego – o ile uzna on, że odsunięcie od obowiązków jest celowe. Jeżeli zatem rektor uzna, że waga i wiarygodność przedstawionych zarzutów przemawia za celowością odsunięcia nauczyciela akademickiego od wykonywania obowiązków, może skorzystać z kompetencji do zastosowania tej normy. W żaden natomiast sposób przepis zawierający powyższą normę nie wskazuje na możliwość modyfikacji jego zastosowania w formie częściowego odsunięcia od obowiązków i w wyniku dowolnego wyznaczenia przez rektora zakresu zadań podlegających ograniczeniu. Przywołana norma prawna daje rektorowi możliwość zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków, z której rektor nie musi skorzystać. W sytuacji, gdy jednak zaistnieją podstawy do skorzystania z tej regulacji, dopuszczalne jest zawieszenie „w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego", a nie zawieszenie w pełnieniu niektórych tylko obowiązków nauczyciela akademickiego. Należy zwrócić uwagę, że zadania pracowników naukowo-dydaktycznych określa art. 111 ust. 1 p.s.w. Obowiązki te wskazane są łącznie i brak podstaw do przyjęcia, że mogą one być traktowane rozdzielnie i gradacyjnie w przypadku stosowania przez rektora normy z art. 147 ust. 1 p.s.w. Sankcyjny charakter normy wynikającej z art. 147 ust. 1 p.s.w. nie daje podstaw do przyjęcia, że uzasadnia ona dopuszczalność faktycznego zmniejszania zakresu obowiązków nauczyciela akademickiego wynikających z art. 111 ust. 1 p.s.w. Artykułu 147 ust. 1 p.s.w. nawiązującego w swojej treści bezpośrednio do sytuacji, w której przeciwko nauczycielowi akademickiemu wszczęto postępowanie m.in. dyscyplinarne, nie można rozpatrywać także w oderwaniu od art. 139 ust. 1 p.s.w. Przyjęcie dopuszczalności określania przez rektora zakresu zawieszenia w pełnieniu obowiązków, prowadziłoby bowiem w istocie do nieznajdującego podstaw prawnych poddawania ocenie zasadności zarzutów stawianych we wszczętym postępowaniu dyscyplinarnym. Brak także podstaw do różnicowania zamieszczonych w ramach tego samego art. 147 (ust. 1 i 2) p.s.w. zakresów obowiązków podlegających zawieszeniu (wyrok z 27 października 2017 r., I OSK 667/17).

3.9. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego[46]

3.9.1. Odnosząc się do kwestii tzw. dobrego sąsiedztwa NSA uznał, że przepis ust. 4 art. 61 u.p.z.p. wyłącza konieczność spełnienia warunku tzw. dobrego sąsiedztwa w odniesieniu do zabudowy zagrodowej, w razie łącznego spełnienia następujących przesłanek: planowana zabudowa musi mieć charakter zabudowy zagrodowej, zabudowa ta musi być związana z już istniejącym gospodarstwem rolnym, a gospodarstwo to musi przekraczać średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie (wyrok z 27 stycznia 2017 r., II OSK 1185/15). Z kolei w wyroku NSA z 8 listopada 2017 r., II OSK 2860/16 zdefiniowano pojęcie zabudowy zagrodowej wskazując, że jest to zespół budynków i budowli zlokalizowanych w obrębie „działki siedliskowej". Zabudowa w postaci zagrody prowadzi do powstania siedliska. W rezultacie art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie dotyczy możliwości posadowienia obiektu budowlanego w jakiejkolwiek części gruntów należących do gospodarstwa rolnego, lecz dotyczy zagospodarowania siedliska jako zaplecza mieszkaniowego i gospodarczego dla gospodarstwa rolnego.

Dobre sąsiedztwo oznacza albo sąsiedztwo zabudowy o takiej samej funkcji, albo sąsiedztwo zabudowy o różnych funkcjach ale nie kolidujących ze sobą, uzupełniających się wzajemnie. Badanie warunku „kontynuacji funkcji" z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie może odbywać się wyłącznie w aspekcie rodzaju prowadzonej przez inwestora działalności gospodarczej zwłaszcza gdy charakter i stopień uciążliwości poszczególnych usług wchodzących w zakres określonej działalności gospodarczej jest bardzo różny. W odniesieniu do zasady dobrego sąsiedztwa NSA wskazał, że rozpatrując wniosek o ustalenie warunków zabudowy organ – zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. – według zasady „dobrego sąsiedztwa" ustala, czy zachodzą warunki określone w tym przepisie. Fragmenty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ewentualne koncepcje miejscowego planu dotyczące danego obszaru i tym podobne kwestie, a także wydane w innych sprawach decyzje o warunkach zabudowy, nie stanowią podstawy do ustalania „dobrego sąsiedztwa". Podstawę taką stanowi stan faktyczny i prawny zachodzący w dniu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w tym istniejąca legalnie wzniesiona zabudowa (wyroki z: 6 czerwca 2017 r., II OSK 390/16 i 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2056/15).

Natomiast w wyroku z 19 stycznia 2017 r., II OSK 1073/15, na gruncie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. NSA poniósł, że podziela pogląd, zgodnie z którym funkcji zabudowy na działkach na których posadowione są kościół oraz szkoła nie można w prosty sposób sprowadzać tylko do pojęcia świadczonych usług, zrównując je z usługami typowo komercyjnymi, takimi jak prowadzenie biura. Występowanie na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej kościoła, pełniącego funkcję sakralną, a także szkoły, realizującej funkcję edukacyjną, nie powinno stanowić uzasadnienia dla wprowadzania na ten sam obszar kilkukondygnacyjnych obiektów o przeznaczeniu pod biura (działalność komercyjna).

W odniesieniu do problematyki zmiany przeznaczenia nieruchomości i wzrostu jej wartości związanych z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla potrzeb ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, wypowiedział się NSA w wyroku z 12 grudnia 2017 r., II OSK 746/17 potwierdzając dotychczasowe stanowisko, że o możliwości przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową nie decydu-

[46] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

je to, czy zabudowa taka faktycznie już istnieje lub jest realizowana, czy też wydano decyzję o warunkach zabudowy, ale to czy taka zabudowa na określonym terenie była dopuszczalna. Jeżeli więc przed wejściem w życie planu ustalającego, że dana nieruchomość przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniową, na nieruchomości tej istniała możliwość wzniesienia takiej zabudowy np. po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, to przewidziane w nowym planie przeznaczenie – w istocie potwierdzające faktyczne przeznaczenie dotychczasowe – w rzeczywistości mogło nie mieć wpływu na wartość takiej nieruchomości, skoro zarówno przed uchwaleniem planu, jak i po jego uchwaleniu, na tym terenie można było wznosić zabudowę mieszkaniową. W takiej sytuacji uprawnione byłoby twierdzenie, że przeznaczenie nieruchomości nie uległo zmianie.

W wyroku z 22 marca 2017 r., II OSK 1840/15 NSA podtrzymał dotychczasową linię, iż działka sąsiednia to nieruchomość lub jej część położona w okolicy tworzącej pewną całość urbanistyczną. Natomiast w wyroku z 30 czerwca 2017 r., II OSK 2726/15 w zakresie dotyczącym problematyki analizy urbanistycznej NSA podniósł, że przepis § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa minimalne granice obszaru analizowanego, co oznacza, że organ wydający decyzję o warunkach zabudowy może wyznaczyć większy obszar wokół terenu inwestycji, który będzie tworzył całość urbanistyczną. Zwrot „wokół działki" wskazuje, że ustalając obszar analizowany wokół działki inwestycyjnej, należy tak wyznaczyć ten obszar, by działka ta znajdowała się w środku tego obszaru, tj. by położona była w jego centralnym miejscu, co nie oznacza, że obszar ten musi mieć kształt koła, a odległość granic tego obszaru od działki inwestora musi być w każdym miejscu jednakowa. Istotne jest aby wyznaczony obszar analizowany obejmował urbanistyczną całość. Obszar ten powinien obejmować całe działki wyodrębnione geodezyjnie, a nie ich części. Dlatego ustalenie warunków zabudowy dla części działki jest niedopuszczalne. Zmiana zagospodarowania terenu i przeznaczenie go na określone cele obejmuje w każdym przypadku cały obszar wyznaczony jako działka geodezyjna objęta wnioskiem, a nie wyłącznie powierzchnię, która ma być faktycznie zajęta pod lokalizowaną inwestycję. W przypadku gdy linia rozgraniczająca obszar analizowany „przecina" daną, wyodrębnioną geodezyjnie nieruchomość, w analizie należy uwzględnić powierzchnię całej działki ewidencyjnej, zatem również tę jej część, która położona jest poza obszarem analizowanym.

3.9.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego – uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą do ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa aktu prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany) jest zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[47] akt w formie dokumentu elektronicznego, a zatem uchwała rady gminy z załącznikiem graficznym stanowiącym jej integralną część, w wersji uchwalonej, opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu. Należy oddzielić od siebie etap tworzenia danego aktu prawnego od etapu jego ogłaszania. Dopiero złożenie wniosku o ogłoszenie danego aktu przenosi odpowiedzialność za realizację obowiązku ogłoszenia tego aktu z organu tworzącego dany akt (a w przypadku organów

[47] Dz.U. z 2016 r. poz. 296.

kolegialnych – z organu kierującego pracami danego organu) na organ wydający dziennik urzędowy. Samo ogłoszenie danego aktu stanowi czynność techniczną w tym sensie, że nie może prowadzić do jakichkolwiek zmian w treści ogłaszanych aktów prawnych w stosunku do aktu przekazanego do publikacji. Powyższe oznacza, że procedura związana z uchwaleniem planu miejscowego nie kończy się z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały w tym przedmiocie, lecz dopiero po przekazaniu wojewodzie przez właściwy organ gminy uchwały z załącznikami w formie dokumentu elektronicznego (wyrok z 22 lutego 2017 r., II OSK 1501/15). Powyższe orzeczenie nawiązuje do wyroku z 24 lutego 2011 r., II OSK 343/10, w którym przyjęto stanowisko o zaskarżalności do sądu administracyjnego – na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – obwieszczenia wojewody o sprostowanie błędu w ogłoszonej w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwale rady gminy stanowiącej przepisy prawa miejscowego, wydane na podstawie art. 17 ust. 1 i 4 powołanej wyżej ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.

3.9.3. Granice terytorialne władztwa planistycznego Rada gminy władztwo planistyczne może realizować jedynie na obszarze swojej gminy, a nie na terenie gmin sąsiednich, nawet wówczas, jeśli ingerencja w sposób zagospodarowania terenów znajdujących się poza obszarem gminy została uprzednio uzgodniona i zaaprobowana przez organy gmin sąsiednich. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenu mogą być wprowadzane w drodze planu miejscowego uchwalonego dla danego obszaru przez uprawniony do tego organ w trybie przewidzianym w ustawie. Nie jest zatem dopuszczalna sytuacja, w której rada gminy uchwalając miejscowy plan w określonym prawnie trybie dla obszaru usytuowanego w swojej gminie, jednocześnie wprowadza na przyszłość ograniczenia w zagospodarowaniu obszaru usytuowanego na terenie innej gminy, przy czym ograniczenia te – dla innej gminy – nie są wprowadzane w trybie przewidzianym w ustawie (wyrok z 2 marca 2017 r., II OSK 2807/17).

Zasadą jest, że postanowienia planu obowiązują tylko w granicach obszaru, dla którego został uchwalony. Wyjście poza te granice stanowi naruszenie zasad jego sporządzenia i prowadzi do stwierdzenia ich nieważności. Na konsekwencje ewentualnego nałożenia się granic obszarów objętych różnymi planami wskazuje m.in. art. 34 ust. 1 u.p.z.p., według którego wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Powyższe oznacza, że kolizja obszarów objętych odrębnymi planami powoduje, że postanowienia wcześniej sporządzonego planu z mocy prawa przestają obowiązywać. Tym samym niedopuszczalne jest by zapisy jednego planu miejscowego odnosiły się do zapisów innego planu, kiedy granice obszarów objętych tymi planami są oddzielne. Należy zapisy planu dostosować do obszaru nim objętego tak by nie wchodzić ustaleniami zawartymi w jednym planie w ustalenia innego planu (wyrok z 10 maja 2017 r., II OSK 292/17).

3.9.4. Rozpatrzenie uwag wniesionych do projektu wyłożonego studium. Rada gminy procedując nad przedstawionym przez wójta projektem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i podejmując następnie uchwałę w przedmiocie studium, sankcjonuje niejako dotychczasowe czynności organu wykonawczego. Powyższe dopuszcza, aby zwieńczone uchwałą merytoryczne prace nad treścią studium polegały nie tylko na rozważeniu uwag nieuwzględnionych przez wójta, na co wyraźnie wskazuje art. 12 ust. 1 u.p.z.p., ale również rozpatrzeniu uwag, które zostały przez ten organ uwzględnione. To bowiem na radzie gminy zasadniczo spoczywa odpowiedzialność za uchwaloną treść studium, która kompleksowo i perspektywicznie pozwoli na realizację polityki przestrzennej gminy. Ustawodawca nie narzucił przy tym organowi planistycznemu formy normatywnej, w jakiej

następuje rozstrzygnięcie zgłoszonych uwag. Oznacza to, że akt organu planistycznego rozstrzygający o uwagach złożonych do projektu studium może mieć formę zarówno odrębnej uchwały, ale także stanowić załącznik do uchwały o przyjęciu studium (wyrok z 31 maja 2017 r., II OSK 2298/15);

3.9.5. Władztwo planistyczne gminy.

3.9.5.1. Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Plan miejscowy co do zasady może zawierać przepisy, z których będzie wynikało ograniczenie prawa własności nieruchomości polegające na tym, że na wskazanym terenie nie będzie można prowadzić określonej działalności. Skoro w planie miejscowym można przewidzieć całkowity zakaz zabudowy, to tym bardziej można umieścić w nim przepisy, z których wynikać będzie zakaz zabudowy budynków pewnego rodzaju lub budynków przekraczających jakieś parametry opisujące wielkość budynku. Tym sposobem można też wprowadzić na wskazanym terenie zakaz prowadzenia określonej działalności. Dopuszczalność uchwalenia planu miejscowego wprowadzającego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nieruchomości, jak też uchwalenia zmiany planu powodującej takie ograniczenia wynika także z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., w którym przewidziano roszczenia odszkodowawcze i o wykup nieruchomości, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (wyrok z 6 września 2017 r., II OSK 950/17).

Wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń swobody działalności gospodarczej jest możliwe, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym, np. ze względu na ochronę środowiska. Gmina, samodzielnie gospodarując przestrzenią, nie może czynić tego dowolnie. Wprowadzenie takiego zakazu musi być uzasadnione regulacjami wynikającymi z przepisów szczególnych np. dotyczących ochrony środowiska, ochrony sanitarnej (np. ze względu bliskość terenów o funkcji mieszkaniowej), ochrony dóbr kultury, bądź innym ważnym interesem publicznym racjonalnie i konkretnie uzasadnionym przez gminę. Należy również wyważyć interes społeczny mieszkańców gminy protestujących przeciwko inwestycji z interesem mieszkańców popierających inwestycję i interesem prywatnym inwestora (wyrok z 25 sierpnia 2017 r., II OSK 2986/15).

3.9.5.2. Miejsca parkingowe. W tym obszarze zauważono rozbieżność w orzecznictwie NSA. W wyroku z 13 czerwca 2017 r., II OSK 177/16, NSA wyraził pogląd, iż brak jednoznacznego uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem, albowiem uchybienie to może zostać wyeliminowane na etapie oceny projektu zagospodarowania terenu na potrzeby wydania pozwolenia na budowę. Z istoty przeznaczenia zabudowy mieszkaniowej w powiązaniu z przepisami technicznymi wynika bowiem, że miejsca parkingowe muszą zostać przewidziane inaczej projekt budowlany jest niezgodny z przepisami technicznymi i pozwolenie na budowę nie może zostać wydane zgodnie z prawem. Odmienne od powyższego stanowisko NSA wyraził w wyroku z 7 lipca 2017 r., II OSK 2828/15, wskazując, że rada gminy ma obowiązek ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie tylko minimalną ogólną liczbę miejsc do parkowania, lecz również minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.).

W wyrokach z 13 czerwca 2017 r. (II OSK 75/17, II OSK 338/17, II OSK 429/16 i II OSK 510/16) NSA stwierdził natomiast, że prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. będzie wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby

miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Oznacza to, że w ramach jednego ogólnego zbioru miejsc do parkowania traktowane są miejsca do parkowania oraz miejsca dla posiadaczy kart parkingowych. Nie potrzeba w tym zakresie wskazywać odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc.

3.9.6. Elementy planu miejscowego. W wyrokach z 12 września 2017 r. (II OSK 2896/15, II OSK 1178/16, II OSK 2230/16, II OSK 2783/16, II OSK 22/17, II OSK 61/17) NSA uznał, że wprawdzie z literalnego odczytania art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wynika, że wskazane w tym przepisie elementy planu miejscowego są obowiązkowe, to jednak łatwo znaleźć przykłady świadczące o tym, że nie można tego przepisu rozumieć dosłownie i w oderwaniu od konkretnej treści planu. Nie można bowiem przyjąć, że np. w planie przewidującym tylko zakaz zabudowy lub sporządzanym jedynie w celu przeznaczenia gruntów na zalesienie obowiązkowo należy określić parametry wskazane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. Tak samo nie sposób sobie wyobrazić, jak miałyby być określone linie zabudowy w przypadku terenów rolnych przeznaczonych na zabudowę zagrodową i gospodarczą związaną z zabudową zagrodową. Istota zabudowy zagrodowej polega bowiem na tym, że na terenie gospodarstwa rolnego buduje się w miejscu do tego najbardziej dogodnym, z uwagi na potrzeby tego gospodarstwa, budynki składające się na zagrodę. Z tych względów określenie linii zabudowy dla tego rodzaju zabudowy nie jest konieczne, a nawet może być uznane za niedopuszczalne, jako nadmiernie ingerujące w prawo własności;

3.9.7. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne. Jeżeli określony teren został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu, który utracił moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, to organ wykonawczy gminy, sporządzając plan miejscowy na podstawie ustawy z 2003 r., nie jest zobowiązany do wystąpienia o zgodę na taką zmianę na podstawie art. 17 pkt 6 lit. c/ tej ustawy. Przyjęcie, w oparciu o treść art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., że ww. zasada obowiązuje tylko przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, a nie także przy uchwalaniu planów miejscowych, prowadziłoby bowiem do wewnętrznej niespójności unormowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3027/15). W wyroku tym powołano się na uchwały NSA z 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10 i z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13).

3.9.8. Legitymacja procesowa do zaskarżania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

3.9.8.1. Artykuł 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Sam fakt, że obowiązujący plan miejscowy w taki sam sposób jak poprzedni reguluje sposób korzystania z nieruchomości, nie eliminuje istnienia przesłanki „naruszenia interesu prawnego". Wręcz przeciwnie, interes ten – co do zasady – narusza akt obowiązujący i kształtujący aktualną sytuację prawną właściciela nieruchomości. Błędne jest zatem założenie, że plan miejscowy, który obowiązywał we wcześniejszym okresie niż zaskarżony, usankcjonował niejako naruszenie interesu prawnego skarżących, a tym samym pozbawił ich legitymacji do wniesienia skargi na kolejny plan (wyrok z 17 października 2017 r., II OSK 2559/16);

3.9.8.2. Artykuł 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Okoliczność, iż nieruchomości skarżących położone są poza obszarem objętym zaskarżoną uchwałą nie przesądza o tym, że interes prawny skarżących nie może być naruszony. Jeżeli bowiem dochodzi do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, który daje właścicielowi nieruchomości sąsiedniej w stosunku do nieruchomości wnoszących skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. możliwości szerszego wyko-

nywania swego prawa własności, to ma to wpływ na zakres wykonywania prawa własności przez skarżących, gdyż tym samym muszą oni więcej znosić. Skarżący posiadają legitymację do wystąpienia ze skargą w sytuacji, gdy zaskarżona uchwała ma wpływ – przez sąsiedztwo terenów przewidzianych pod zabudowę wielorodzinną i usługi – na realny wymiar wykonywania przysługującego skarżącym prawa własności nieruchomości, która znajduje się w sferze oddziaływania nieruchomości objętej planem. Wskazano na przepis art. 140 k.c. i art. 144 k.c. oraz art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. NSA uznał za usprawiedliwiony zarzut dotyczący naruszenia art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., albowiem Sąd I instancji odrzucił skargę błędnie uznając, że skarżący nie wykazali naruszenia interesu prawnego (postanowienie z 30 sierpnia 2017 r., II OSK 1402/17)

3.9.8.3. Akt wewnętrzny. Wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwała o wyznaczeniu kierunków działań burmistrza dotyczących zagospodarowania przestrzennego określonych terenów stanowi akt planowania przestrzennego o charakterze wewnętrznie obowiązującym, który jest wyrazem wzajemnego oddziaływania na siebie organów gminy oraz wpływu kompetencji organu stanowiącego na zakres działania organu wykonawczego w procedurze ustalania przeznaczenia terenów położonych w obszarze gminy na określone cele. Podjęcie takiej uchwały stanowi jedynie element procesu planowania przestrzennego określonego przepisami u.p.z.p. Uchwała taka nie jest źródłem praw, ani obowiązków podmiotów spoza struktury administracji publicznej, w szczególności nie kształtuje sytuacji prawnej osób, których nieruchomości objęte zostaną w przyszłości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Uchwała taka nie stanowi także niedopuszczalnej ingerencji rady gminy w kompetencje organu wykonawczego gminy – nie reguluje bowiem sposobu załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnych, ani nie wpływa na zakres, formę oraz porządek czynności wchodzących w zakres kompetencji wójta składających się na procedurę planowania przestrzennego (postanowienie z 22 czerwca 2017 r., II OSK 1358/17).

3.10. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

3.10.1. Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Gmina nie jest stroną postępowania w przedmiocie uznania lasów stanowiących własność Skarbu Państwa za ochronne. Przyznanie przez prawodawcę wprost, w art. 16 ust. 1 ustawy o lasach, uprawnienia do uczestnictwa w postępowaniu, jako organu opiniującego, oznacza, iż w ramach wskazanej procedury organowi gminy przypisano kompetencje do wykonywania funkcji w sferze władzy publicznej (imperium). Bez znaczenia jest w tym kontekście, iż w danym przypadku stanowisko organu gminy nie jest wiążące w sprawie. Samo przypisanie prawa do zajęcia stanowiska w sprawie administracyjnej organowi wykonującemu z zasady funkcje w zakresie władzy publicznej (rada gminy) przesądza, iż dana jednostka samorządu terytorialnego w ramach tego samego postępowania nie może chronić swojego interesu na zasadach przypisanych stronie postępowania (wnoszenie środków odwoławczych itp.). Inaczej mówiąc, gmina nie ma interesu prawnego w sprawie skoro wykonuje zadania z zakresu władzy publicznej. Wyznaczenie organowi gminy (radzie gminy) roli organu opiniującego (art. 106 k.p.a.) nie pozwala na dochodzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego ochrony interesu prawnego w postępowaniu jako strona. Opinia jako forma uzgodnienia, o którym mowa w art. 106 k.p.a., jest prawną formą wpływania przez organ opiniujący na sposób rozstrzygnięcia sprawy przez organ prowadzący postępowanie. Nie ma znaczenia, że zajęcie stanowiska przyjmuje kształt niewiążą-

cej opinii, albowiem także w takim wypadku nie można łączyć pozycji organu ustawowo upoważnionego do współdecydowania przy wydaniu określonej decyzji z pozycją podmiotu kwestionującego decyzję kończącą postępowanie na podstawie art. 28 k.p.a. (wyrok z 7 września 2017 r., II OSK 29/16).

W ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu (art. 20 ust. 2 ustawy o lasach[48]). Wynikająca zatem z planu urządzenia lasu jego powierzchnia i granice są wiążące dla organów ewidencji gruntów i budynków. Oznacza to, że dopóki w planie urządzenia lasu nie zostanie dokonana zmiana, o której mowa w art. 23 ust. 1 u.l., dopóty organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków nie są uprawnione do dokonywania w prowadzonej przez siebie ewidencji zmian powierzchni i granic lasu, które nie odpowiadałyby ustaleniom planu urządzenia lasu. Organ ewidencji gruntów i budynków nie może dokonywać zmian w danych ewidencyjnych dotyczących lasu, które byłyby niezgodne z ustaleniami planu urządzenia lasu. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 1 p.g.k. ewidencja gruntów obejmuje informacje dotyczące gruntów ich położenia, granic, powierzchni, rodzaju użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbioru dokumentów, jeżeli zostały złożone dla nieruchomości w skład której wchodzą grunty, zaś zgodnie z ust. 3a ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach (ust. 3a został dodany przez art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wszedł w życie z dniem 5 września 1997 r.). Z wskazanego art. 20 p.g.k., a szczególnie z jego ust. 3a jednoznacznie zatem wynika powiązanie zasad dotyczących rodzaju użytków gruntowych w ewidencji z przepisami ustawy o lasach, w tym z definicją lasu. Z kolei o tym jaki jest charakter informacji wymienionych w art. 20 ust. 1 ustawy, wskazuje kolejny przepis tj. art. 21. Zgodnie z ust. 1. tego artykułu, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (wyrok z 10 października 2017 r., II OSK 284/16).

3.10.2. Lasy i zalesianie gruntów. Odnosząc się do użytego w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach sformułowania „szczególnie uzasadnione potrzeby" NSA stwierdził, że nie zostało ono w tej ustawie zdefiniowane. Jego wykładania została przez ustawodawcę pozostawiona uznaniu administracyjnemu. W takiej sytuacji organ wydając decyzję, która oparta jest na uznaniu administracyjnym, winien po uprzednim wyczerpującym zgromadzeniu materiału dowodowego dokonać jego starannej oceny i szczegółowo wyważyć potrzeby właściciela lasu w kontekście oceny, czy mają one charakter szczególnie uzasadniony, przemawiający za zmianą przeznaczenia lasu. Zmiana lasu na użytek rolny musi być dla właściciela czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta winna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny. Ponadto dla ustalenia istnienia „szczególnie uzasadnionych potrzeb" nie wystarcza wystąpienie po stronie właściciela zwykłych, ale konieczne jest wystąpienie potrzeb kwalifikowanych czyli nadzwyczajnych, wyjątkowych, a zatem wyraźnie odbiegających od potrzeb typowych. Prawidłowa wykładnia art. 13 ust. 2 u.l. nie może być ponadto oderwana od uregulowań tej ustawy. W jej art. 1 określono zasady zachowania, ochrony i powiększenia zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowi-

[48] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.; dalej: u.l.).

ska i z gospodarką narodową, a przepisy ustawy stosuje się do lasów bez względu na formę ich własności (art. 2 ustawy). Nadto art. 13 ust.1 powołanej ustawy nakłada na właścicieli lasów obowiązek utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Uszczuplanie powierzchni leśnej jest wyjątkiem od zasady utrzymywania dotychczasowej powierzchni leśnej, a nawet jej zwiększania, i jako wyjątek powinno być stosowane tylko po dogłębnej analizie przesłanek. Potrzeba rolnego wykorzystania działki z uwagi na trudną sytuację finansową i toczące się postępowanie upadłościowe nie jest zdarzeniem nadzwyczajnym, które powodowałoby obowiązek zmiany charakteru działki (wyrok z 13 września 2017 r., II OSK 82/16).

W kwestii charakteru prawnego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej NSA uznał, że prawo do ekwiwalentu związane jest jedynie z nieruchomością, na której prowadzona jest uprawa leśna. Jeśli zatem właściciel nieruchomości, który ekwiwalentu już nie otrzymuje z uwagi na nabycie prawa do emerytury lub renty (choć wcześniej go otrzymywał), sprzeda tę nieruchomość, to prawo do ekwiwalentu przechodzi na nabywcę, który uprawniony jest od momentu nabycia gruntu do jego otrzymywania. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia[49] właściciel gruntu, który otrzymał decyzję administracyjną o prowadzeniu uprawy leśnej nabywa prawo do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej i otrzymuje go do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez okres 20 lat (ust. 6). Stosownie zaś do art. 7 ust. 6a w przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę gruntu. Przekazania tych praw i obowiązków dokonuje starosta w drodze decyzji administracyjnej. Wraz z nabyciem prawa własności zalesianego gruntu (uprawy leśnej), jego nowy właściciel – tak jak jego poprzednik – niejako automatycznie zaczyna podlegać wszystkim konsekwencjom (obowiązkom) wynikającym z przepisów ustawy o lasach, gdy chodzi o determinowany, między innymi zasadami gospodarki leśnej, sposób postępowania z tym gruntem. Uwzględniając cele ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, zasadniczo – jeżeli tak jak w rozpatrywanej sprawie wyraża wolę kontynuowania prowadzenia uprawy – zaczyna podlegać również obowiązkom związanym z prowadzeniem uprawy leśnej założonej przez jego poprzednika na nabytym gruncie. Skoro tak, to z punktu widzenia przedstawionych uwag, wymienione obowiązki uznać należałoby za ściśle skorelowane z konkretnymi uprawnieniami, w tym z uprawnieniem każdoczesnego właściciela zalesionego gruntu do ekwiwalentu, jako prawa majątkowego ściśle z tym gruntem związanego (wyrok z 14 września 2017 r., II OSK 2101/15).

3.10.3. Wspólnoty Gruntowe. Rozważając, czy wyłączenie części gruntów ze wspólnoty gruntowej, ich następna komunalizacja i sprzedaż na rzecz osób trzecich, a także wielokrotny obrót prawny udziałami we wspólnocie gruntowej ustalonymi wadliwą decyzją spowodował skutki prawne, które można uznać za nieodwracalne NSA wskazał, że decyzja wywołuje nieodwracalny skutek prawny wówczas, gdy ani przepisy prawa materialnego, ani przepisy procesowe stanowiące podstawę działania organu administracji publicznej nie czynią danego organu właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku prawnego poprzez wydanie decyzji. Za istotne w ocenie charakteru skutków prawnych decyzji uznaje się uprawnienie organów administracji do odwrócenia, cofnięcia, zniesienia skutku prawnego wadliwej decyzji, które znajduje podstawę w przepisach prawa procesowego i materialnego. U podstaw stwierdzenia nieodwracalności skutku prawnego w odniesieniu do aktu wywołującego skutki w sferze

[49] Dz.U. Nr 73, poz. 764 ze zm.

prawa cywilnego poprzez przeniesienie na inne osoby uprawnienia do udziału we wspólnocie gruntowej przez podmioty, które prawo to uzyskały na podstawie wadliwej decyzji, jak też poprzez wydzielenie ze wspólnoty części gruntów, które następnie podlegały kolejnym przekształceniom własnościowym, ze zbyciem prawa własności części nich włącznie tkwi właśnie to, że administracja nie dysponuje instrumentami do tego, aby tego rodzaju skutek odwrócić. Wprawdzie inne organy państwowe lub osoby, działając na podstawie innych przepisów, mogłyby obalić te skutki prawne, ale takie działania nie będą dostępne organowi administracyjnemu, jako wykraczające poza jego właściwość, zadania i kompetencje. Zatem nieodwracalny skutek decyzji będzie miał miejsce wówczas, gdy stwierdzenie jej nieważności (ani inne działanie organu) nie doprowadzi do restytucji prawa co odnieść można także do prawa udziału we wspólnocie gruntowej (wyrok z 22 marca 2017 r., II OSK 1856/15).

3.10.4. Weterynaria i ochrona zwierząt. W kwestii dopuszczalności zaskarżenia w drodze zażalenia postanowienia Powiatowego Lekarza Weterynarii o tymczasowym zabezpieczeniu towaru NSA stwierdził, że stosownie do art. 54 ust. 1 rozporządzenia (WE) Nr 882/2004[50], w sytuacji, gdy właściwy organ wykryje niezgodności, podejmuje działania zapewniające, że podmiot gospodarczy zastosuje środki zaradcze. Wśród działań możliwych do podjęcia przez organ przewidziane są środki wymienione w ust. 2 art. 54, w tym m.in.: ograniczenie lub zakaz wprowadzania do obrotu, przywozu lub wywozu paszy, żywności lub zwierząt (lit. b/), zawieszenie działania lub zamknięcie całego lub części danego przedsiębiorstwa na właściwy okres czasu (lit. e/), wszelkie inne środki jakie właściwy organ uznaje za właściwe (lit. h/). W ocenie NSA niezasadne jest wnioskowanie, że tymczasowy charakter postanowienia o zabezpieczeniu towaru wyklucza zastosowanie art. 54 ust. 3 lit. b/ rozporządzenia (WE) nr 882/2004, a w konsekwencji strona mogła je zaskarżyć wyłącznie w ramach odwołania przysługującego od decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty. W art. 54 ust. 3 lit. a/ i b/ rozporządzenia (WE) nr 882/2004 zagwarantowane zostało prawo podmiotu kontrolowanego do odwoływania się od podejmowanych wobec niego środków mieszczących się w katalogu wymienionym w lit. a/–h/ ustępu drugiego. Jeżeli więc właściwy organ zastosuje w stosunku do podmiotu gospodarczego środek przewidziany w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 882/2004, to konsekwentnie musi znaleźć zastosowanie regulacja art. 54 ust. 3 wymienionego rozporządzenia. Okoliczność, że organ stosując środek z art. 54 ust. 2 lit. h/ rozporządzenia (WE) nr 882/2004 nadał rozstrzygnięciu formę postanowienia o charakterze tymczasowego zabezpieczenia nie oznacza jednocześnie, że wyłączone zostaje prawo podmiotu kontrolowanego do jego zaskarżenia, zgodnie z art. 54 ust. 3 wymienionego rozporządzenia. Trudno bowiem zaliczyć takie orzeczenie do postanowień procesowych w rozumieniu art. 123 k.p.a., a więc rozstrzygających o doraźnych kwestiach postępowania administracyjnego. W świetle regulacji k.p.a. zażalenie nie przysługuje od postanowień, które dotyczą bieżących kwestii proceduralnych. Odwołanie się do art. 142 k.p.a. byłoby uprawnione gdyby wydane w sprawie postanowienie o tymczasowym zabezpieczeniu towaru miało oparcie wyłącznie w przepisach Kodeksu, a więc było postanowieniem przewidzianym w art. 123 k.p.a. Tymczasem rozstrzygnięcie podjęte przez organ polegało na zastosowaniu środka nadzoru unormowanego w artykule 54 ust. 2 lit. h/ rozporządzenia (WE) nr 882/2004. Oczywiście wymieniona regulacja musi być uzupełniona przepisami krajowymi w zakresie

[50] Rozporządzenie (WE) Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

zagadnień proceduralnych, jednak nie może doprowadzić do rozwiązań prawnych mniej korzystnych co do ochrony przysługującej podmiotom kontrolowanym. Obowiązująca zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym oznacza, że prawo krajowe powinno być zgodne z prawem wspólnotowym, a w przypadku, gdy występuje pomiędzy nimi sprzeczność, prawo krajowe nie powinno być stosowane. Nie można też pominąć zasady skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych, której istota sprowadza się do tego, że normy prawa wspólnotowego stanowią źródło praw lub obowiązków jednostek, które na podstawie tych norm domagać się mogą przyznanego im uprawnienia przed sądem krajowym. Wspólnotowe regulacje prawne z zakresu urzędowej kontroli żywności zawierają postanowienia, które odnoszą się do zasad postępowania administracyjnego przed organami właściwymi w tych sprawach. Prawodawca wspólnotowy uznał niektóre elementy procedury za szczególnie istotne. Wyraźnie w przepisach wspólnotowych zastrzega się, że podmioty gospodarcze powinny mieć prawo do odwołania się od decyzji podjętej przez właściwe organy oraz że decyzja wraz z uzasadnieniem powinna być wydawana w formie pisemnej. Poza tym regulacje wspólnotowe nakładają na krajowe organy obowiązek poinformowania podmiotu gospodarczego o prawie do odwołania się od decyzji, ze wskazaniem stosownej procedury i terminów. Środki podejmowane przez organy urzędowej kontroli żywności wobec przedsiębiorców podlegają więc weryfikacji administracyjnej dokonywanej przez organ II instancji, a w dalszym toku postępowania weryfikacji sądowej. Nie bez znaczenia dla przyjmowanych przez państwa członkowskie rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia prawa do odwołania jest rekomendacja Nr 20 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie sądowej kontroli administracyjnej, przyjęta 15 grudnia 2004 r. Wprawdzie formalnie rekomendacja (2004)20 nie jest wiążąca, należy jednak mieć na względzie, że stanowi podsumowanie dotychczasowego dorobku Rady Europy i orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka dotyczącego sądowej kontroli aktów administracyjnych. Zgodnie z tą rekomendacją wszelkie akty administracyjne powinny podlegać kontroli sądowej. Istotne jest, że w rekomendacji tej pojęcie aktu administracyjnego rozumiane jest bardzo szeroko. Obejmuje bowiem wszelkie akty indywidualne i normatywne, czynności faktyczne podjęte w wykonaniu władzy publicznej, które mogą naruszać prawa lub interesy osób fizycznych lub prawnych. Rekomendacja ta odnosi się zatem także do czynności kontrolnych. Tak więc przy ustalaniu przez Państwa Członkowskie zasad dotyczących czynności kontrolnych przeprowadzanych przez organy urzędowej kontroli żywności rekomendacja ta powinna być brana pod uwagę (wyrok z 18 stycznia 2017 r., II OSK 1027/15).

3.11. Sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości

W sprawach z tego zakresu rozpoznawano sprawy w przedmiocie wywłaszczeń nieruchomości i odszkodowań za wywłaszczenie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę, zajęcia nieruchomości i wejścia na nieruchomość oraz zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[51] odszkodowanie przysługuje za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe – z nieruchomości, której podział dokonany został na wniosek właściciela. O charakterze działek gruntu wydzielonych pod drogi przesądza treść decyzji podziałowej, ponieważ to na jej podstawie określone działki gruntu przechodzą z mocy

[51] Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651; dalej: u.g.n.

prawa na własność gminy i to za te działki przysługuje ich dotychczasowym właścicielom odszkodowanie. To na podstawie decyzji podziałowej dochodzi do wydzielenia działki gruntu z przeznaczeniem pod drogi publiczne, które stosownie do art. 98 ust. 1 u.g.n. przechodzą na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna, albo orzeczenie o podziale prawomocne. To z decyzji podziałowej musi wynikać, czy działka gruntu została wydzielona pod drogę publiczną, czy też jedynie pod drogę wewnętrzną, która choć jest ciągiem komunikacyjnym, to jednak nie ma charakteru publicznego (wyrok z 9 marca 2017 r. I OSK 1474/15).

Na gruncie 98 ust. 3 u.g.n., w wyroku z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2006/15, NSA, odnosząc się do kwestii uzgodnienia, o którym w nim mowa, wskazał, że owo uzgodnienie jest w istocie umową o charakterze cywilnoprawnym, zaś treść i zakres uzgodnień między stronami leżą wyłącznie w ich gestii, o ile jego treść lub cel nie sprzeciwiają się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. NSA wskazał, że nie można z góry wykluczyć możliwości uzgodnienia (zawarcia umowy) w tej samej dacie, w której została wydana decyzja o podziale nieruchomości, a którego realizacja będzie możliwa z zastrzeżeniem warunku, a więc dopiero po nabyciu przez tę decyzję waloru ostateczności – z chwilą przejścia nieruchomości na własność gminy. Do takiego wniosku prowadzi uwzględnienie faktu, że jest to czynność konsensualna, a wobec tego zakres swobody stron w kształtowaniu stosunku prawnego jest bardzo szeroki. Ani normy ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani też regulacje Kodeksu cywilnego, nie stoją na przeszkodzie zawarciu takiej umowy. W analizowanej sprawie strony uzgodniły pomiędzy sobą zniesienie wzajemnych zobowiązań – właściciele wydzielonych działek zrezygnowali z przysługującego im odszkodowania w zamian za odstąpienie przez gminę od ustalenia, naliczenia oraz pobrania opłaty adiacenckiej. Porozumienie zawarte pomiędzy gminą a stronami ma charakter umowy wzajemnej, której treścią jest kompensacja wzajemnych, przyszłych zobowiązań. Data zawarcia takiej umowy nie ma wpływu na jej skuteczność, ponieważ realizacja uprawnień stron mogła nastąpić dopiero z chwilą spełnienia określonego warunku – uzyskaniu przez decyzję o podziale nieruchomości waloru ostateczności. W ocenie NSA sam fakt, iż porozumienie w sprawie kompensacji wzajemnych roszczeń pomiędzy gminą a właścicielami nieruchomości zostało zawarte w tym samym dniu, w którym wydano decyzję o podziale nieruchomości, nie czyni tej czynności bezskuteczną. Prowadzenie postępowania w sprawie odszkodowania za nieruchomość było w istocie bezprzedmiotowe, skoro kwestia ta została już wcześniej uregulowana w umowie zawartej pomiędzy stronami.

Przeciwny pogląd od przedstawionego wyżej stanowiska zaprezentował NSA w wyroku z 7 lipca 2017 r., I OSK 2663/15 wskazując, że odszkodowanie, o którym mowa w art. 98 ust. 3 u.g.n. jest ściśle związane z odjęciem prawa własności nieruchomości. Wywłaszczenie nieruchomości, czy przejście z mocy prawa jako drogi publiczne, następuje na skutek orzeczenia administracyjnego, a tego skutkiem jest przysługiwanie odszkodowania od organu, który reprezentuje podmiot publiczny. Przejście prawa własności na skutek aktu administracyjnego organu powoduje powstanie stosunku administracyjnoprawnego, a jego pochodną, ściśle z nim związaną jest odszkodowanie. Należy je zatem także traktować jako stosunek administracyjnoprawny między organem, na którym spoczywa obowiązek jego zapłaty a podmiotem, który utracił na rzecz publiczną prawo własności. Odszkodowanie takie, jako kategoria administracyjnoprawna, może być tylko realizowane w różnych formach – bądź quasi cywilnej – uzgodnienie między stronami stosunku administracyjnego, bądź administracyjnej – decyzją właściwego organu, jeżeli do uzgodnień nie dojdzie. Przejście prawa

własności nieruchomości na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. następuje z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Z tym dniem powstaje prawo do domagania się odszkodowania, nawiązuje się zatem stosunek administracyjnoprawny między stronami o wypłatę, bowiem odszkodowanie jest wynikiem wcześniejszego stosunku takiego rodzaju. Od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział staje się ostateczna uprawniony może podjąć negocjacje, które przewiduje art. 98 ust. 3 u.g.n., co do wysokości odszkodowania, z tym bowiem dniem utracił prawo własności nieruchomości. Prawo po obu stronach stosunku administracyjnego – podmiotu publicznego do własności nieruchomości, właściciela do odszkodowania powstaje nie z dniem doręczenia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale z dniem jej ostateczności. Jeżeli zatem uznać, iż uzgodnienie wysokości odszkodowania to także jego zrzeczenie się to zrzeczenie to może być dokonane tylko po dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Przed tą datą nie powstaje żadne uprawnienie ani zobowiązanie stron stosunku administracyjnego.

W przypadku zatwierdzenia podziału nieruchomości, przez nieruchomość, o której mowa w art. 18 ust. 1 specustawy drogowej[52], należy rozumieć część nieruchomości powstałą w wyniku podziału zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która to część nieruchomości stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 4a, ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. W myśl art. 12 ust. 4a, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W art. 12 ust. 4 jest zaś mowa o nieruchomościach lub ich częściach, które stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ust. 1 powyższego artykułu decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Z uwagi na odesłanie zawarte w art. 12 ust. 4 ustawy, zauważyć należy, że wedle art. 11f ust. 1 pkt 6 ustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera m.in. oznaczenie nieruchomości lub ich części według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisów tych wynika, że w razie zatwierdzenia podziału nieruchomości, przez nieruchomość, o której mowa w art. 18 ust. 1, należy rozumieć część nieruchomości powstałą w wyniku podziału zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która to część nieruchomości stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Skoro w art. 18 ust. 1 ustawy chodzi o stan nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, to w grę wchodzi stan, do którego doszło w wyniku podziału nieruchomości (wyroki z: 9 lutego 2017 r., I OSK 1926/16; 16 lutego 2017 r., I OSK 1881/16; 4 października 2017 r., I OSK 759/17; 21 kwietnia 2017 r., I OSK 2200/16; 6 czerwca 2017 r., I OSK 2620/16).

Dla zastosowania art. 124 ust. 1a u.g.n., ma znaczenie tylko fakt samego wydania decyzji, o której mowa w ust. 1 tego przepisu, nie zaś jej wykonalność, skuteczność czy prawidłowość – istotny jest sam fakt wydania decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., w rozumieniu art. 110 k.p.a. Decyzja o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, wydawana w trybie art. 124

[52] Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1377 ze zm.); dalej: specustawa drogowa.

ust. 1a ustawy, ma charakter subsydiarny w stosunku do decyzji o zezwoleniu na ograniczenie prawa własności nieruchomości. Rozstrzygnięcie o niezwłocznym zajęciu daje możliwość rozpoczęcia procedury mającej na celu przeprowadzenie prac inwestycyjnych, ale tylko w zakresie rozstrzygniętym w decyzji o ograniczeniu, mimo że decyzja ograniczająca własność (prawo rzeczowe) nie jest jeszcze ostateczna lub wykonalna. Zgodnie z art. 124 ust. 1a u.g.n. decyzja o niezwłocznym zajęciu może zostać wydana tylko po wydaniu decyzji o ograniczeniu. Jej subsydiarny charakter oznacza, że decyzja taka może istnieć w obrocie prawnym tylko wtedy, kiedy występuje w obrocie prawnym poprzedzająca ją decyzja o ograniczeniu prawa do nieruchomości. Wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o ograniczeniu, oznacza automatycznie konieczność uchylenia późniejszej decyzji o niezwłocznym zajęciu. Przyjmuje się, że budowa czy przebudowa odcinka sieci elektroenergetycznej realizuje wyjątkowo ważny interes inwestora, ważny interes gospodarczy państwa oraz interes społeczny i jest realizacją celu publicznego. Dla oceny spełnienia przesłanki „celu publicznego" nie ma znaczenia kto ten cel ustawowy realizuje i kto jest jego inwestorem – Skarb Państwa, samorząd terytorialny czy inna osoba prawna. Również nie ma znaczenia czy na danym obszarze ma ona charakter tranzytowy czy też docelowy. Realizacja inwestycji liniowej wiąże się z wykonaniem takiego zamierzenia na znacznym obszarze dla określonej wspólnoty państwowej lub samorządowej i ma na celu poprawić bezpieczeństwo energetyczne, a także pozostaje niezbędna dla rozwoju ekonomicznego regionu, jest inwestycją o charakterze ogólnospołecznym. Inwestycja omawianego typu ma znaczenie nadrzędne w odniesieniu do słusznego interesu właściciela nieruchomości, któremu ograniczono sposób korzystania z niej, a który to interes sprowadza się do możliwości niezakłóconego korzystania z nieruchomości. Z tego względu zachowany jest wymóg proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok z 8 marca 2017 r., I OSK 2418/16).

Przy badaniu przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości określonej w art. 136 ust. 3 u.g.n., a więc zbędności działki na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, nie jest istotny aktualny stan techniczny posadowionych na niej budynków czy też stan ogólnego jej zagospodarowania będący następstwem upływu czasu czy też innych okoliczności. Nie ma również wpływu fakt, że obecnie nieruchomość ta jest przedmiotem dzierżawy. Zakaz użycia nieruchomości na inny cel niż określony w orzeczeniu o wywłaszczeniu nie dotyczy sytuacji, gdy nieruchomość została prawidłowo wykorzystana, zagospodarowana zgodnie z celem określonym w orzeczeniu o wywłaszczeniu, a następnie realizacji tego celu zaprzestano lub nieruchomość przeznaczono na inne cele. NSA wskazał, że z dniem 22 września 2004 r. znowelizowano art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. poprzez określenie, że nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Poprzednie regulacje prawne takiego wymogu nie przewidywały i za zbędne, uznawano tylko te nieruchomości, na których po upływie wystarczająco długiego czasu i przed dniem złożenia przez byłych właścicieli wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany. W wyroku z 13 marca 2014 r., P 38/11 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. – w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem NSA wnioski z ww. orzeczenia znajdują odpowiednie odniesienie również do art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Określony w tym przepisie termin 7 lat (liczony od dnia, gdy de-

cyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna) na rozpoczęcie prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia obowiązuje dopiero od dnia 1 stycznia 1998 r. Nie można tego terminu odnosić do stanu faktycznego, który zaistniał przed dniem 1 stycznia 1998 r. odnośnie prac związanych z rozpoczęciem realizacji celu wywłaszczenia. Nie można bowiem bez wyraźnej ku temu podstawy prawnej okoliczności faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie danej normy prawnej oceniać przez pryzmat tej normy, ponieważ ocena ta byłaby naruszeniem konstytucyjnie ukształtowanej zasady niedziałania prawa wstecz. Nie można też oczekiwać, aby ocena zbędności nieruchomości na cel jej wywłaszczenia była rozważana przez pryzmat upływu terminów określonych w art. 137 ust. 1 ustawie o gospodarce nieruchomościami, jeżeli okoliczności faktyczne sprawy, określone w tym przepisie, zaistniały przed jego wejściem w życie (wyrok z 19 stycznia 2017 r., I OSK 1928/16).

W wyroku z 14 czerwca 2017 r., I OSK 2625/16 NSA wskazał, że podstawowym obowiązkiem organu rozpatrującego wniosek w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest kwestia realizacji celu wywłaszczenia, co wymaga także uprzedniej precyzyjnej identyfikacji tego celu. W stosunku do wywłaszczeń dokonanych w odległym czasie konieczne jest także uwzględnienie, że podmiot dysponujący w wyniku wywłaszczenia prawem do nieruchomości, w toku wykonywania swego prawa mógł i może następczo zmieniać zagospodarowanie terenu, pod warunkiem pierwotnego użycia na cel wywłaszczenia. Tezę taką potwierdził TK w wyroku z 13 grudnia 2012 r., P 12/11. Jeżeli zatem cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Odmiennie rzecz się ma, gdy cel ten został zrealizowany. W orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku, gdy celem wywłaszczenia była budowa tzw. obiektów stanowiących infrastrukturę złożoną, w tym wieloetapową, która jest realizowana przez dłuższy okres czasu, a w związku z tym może podlegać różnym modyfikacjom, tego rodzaju inwestycja uzasadnia przyjęcie stanowiska, iż poszczególne obiekty, wchodzące w skład takiej złożonej lub wieloletniej infrastruktury technicznej, stanowią jedynie element owej inwestycji.

3.12. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W odniesieniu do kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta NSA stwierdził, że w przepisach ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[53] nie tylko nie przewidziano odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym art. 390 § 1 Kodeksu postępowania karnego i innych przepisów dotyczących osoby mającej w postępowaniu karnym status oskarżonego, ale w ogóle w sposób odmienny uregulowano zasady udziału w tym postępowaniu obwinionego i jego obrońcy. Uprawnienia, jakie przysługują obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, zostały w sposób wyczerpujący określone przede wszystkim w art. 135f ustawy o Policji. Z przepisu tego i innych przepisów ustawy nie wynika, aby w postępowaniu dyscyplinarnym ustawodawca przyznał obwinionemu i jego obrońcy prawo

[53] Dz.U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.

do bezpośredniego udziału we wszystkich czynnościach tego postępowania, w tym prawo do uczestniczenia w przesłuchaniu świadków oraz by organ dyscyplinarny był zobowiązany do informowania strony o terminach planowanych w sprawie innych czynności dowodowych. Zasady tej nie zmienia regulacja zawarta w art. 135f ust. 3 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem, ustanowiony obrońca, o ile udzielone mu pełnomocnictwo nie zawiera w tym zakresie ograniczeń, może działać w całym toczącym się postępowaniu dyscyplinarnym, a nadto brać udział w czynnościach podejmowanych nawet po uprawomocnieniu się orzeczenia. Nie oznacza to jednak, aby uprawnienia obrońcy były szersze od praw jego mocodawcy, a w szczególności, aby mógł on uczestniczyć w czynnościach procesowych, w których sam obwiniony nie może brać udziału (wyroki z: 20 kwietnia 2017 r., I OSK 348/17 oraz 5 lipca 2017 r., I OSK 281/17 i sygn. akt I OSK 347/17

Odnosząc się do oceny legalności rozkazu personalnego wydanego na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Policji, a więc zawieszającego skarżącego policjanta w czynnościach służbowych z powodu wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego NSA, powołując się na przepisy Kodeksu postępowania karnego oraz judykaturę i piśmiennictwo wskazał, że wszczęcie postępowania karnego przeciwko danej osobie może mieć miejsce już wówczas, gdy sporządzono takie postanowienie, ale jeszcze go nie wydano w rozumieniu art. 71 § 1 k.p.k., co ma istotne znaczenie na gruncie art. 39 ust. 1 ustawy o Policji, z uwagi na cel tej regulacji, którym jest natychmiastowe odsunięcie od czynności służbowych policjantów podejrzanych o popełnienie określonych w tym przepisie przestępstw. W pewnych okolicznościach zawarte w art. 71 § 1 k.p.k. określenie „wydanie" może być utożsamione z pojęciem „sporządzenia" z art. 313 § 1 k.p.k. Transponowanie w procesie interpretacji przepisów ustawy o Policji uregulowań należących do postępowania karnego musi jednak odbywać się z uwzględnieniem specyfiki służby, a także celu zawieszenia (wyrok z 10 listopada 2017 r., I OSK 70/16).

W kwestii bezczynności Szefa Służby Cywilnej w przedmiocie mianowania na urzędnika służby cywilnej NSA stwierdził, że mechanizm wyboru kandydatów do mianowania wymaga procedowania w odniesieniu do wszystkich osób, które w danym roku kalendarzowym dokonały zgłoszenia lub wniosły wniosek o mianowanie. Kandydaci zaś muszą przejść procedurę w całości i nie jest możliwe powoływanie w kolejnym roku osób, które uzyskały liczby punktów wyższe od minimalnych w roku poprzednim. Konieczność dokonania mianowania w granicach limitu (art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o Służbie Cywilnej[54]) i przy uwzględnieniu nie tylko osób, które przeszły postępowanie kwalifikacyjne, ale także będących absolwentami KSAP, wymusza dokonanie aktów mianowania w określonej dacie, na którą ustalana jest lista osób kwalifikujących się do mianowania (wyrok z 24 stycznia 2017 r., I OSK 308/16).

W odniesieniu do zagadnienia, czy żołnierz mający uprawnienia radcy prawnego, wykonujący czynności radcy prawnego, niezależnie od zajmowanego stanowiska powinien otrzymywać uposażenie wskazane w art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[55] w zw. z art. 78 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[56] NSA, stwierdził, że istotną w sprawie okolicznością nie jest to, czy żołnierz posiada uprawnienia radcy prawnego i jakie czynności wykonuje (w tym jaki ustalono mu zakres obowiązków), lecz to, czy na stanowisku, na które został wyznaczony, wyma-

[54] Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.
[55] Dz.U. z 2014 r. poz. 637 ze zm.
[56] Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm.

gane jest posiadanie uprawnień radcy prawnego. Z art. 78 ust. 1b ustawy o służbie wojskowej wynika bowiem, że żołnierzowi posiadającemu uprawnienia radcy prawnego wyznaczonemu na stanowisko służbowe, na którym nie jest wymagane posiadanie takiego uprawnienia, nie przysługuje uprawnienie do uposażenia przysługującego żołnierzowi wyznaczonemu na stanowisko radcy prawnego. Ustawodawca, nowelizując przepisy dotyczące uposażenia żołnierzy posiadających uprawnienia radców prawnych na mocy przepisów ustawy z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw[57], wyraźnie odróżnił dwie grupy – tych którzy zajmują stanowiska służbowe radcy prawnego od tych, którzy zajmują stanowiska, na których takie uprawnienia nie są wymagane. Zatem to organom Sił Zbrojnych pozostawiono swobodę w określaniu obsady etatowej z podziałem na stanowiska służbowe w poszczególnych jednostkach wojskowych, stosownie do potrzeb każdej z nich. Dlatego nawet określenie w zakresie obowiązków służbowych żołnierza zastępstwa przed sądami, których w pewnym zakresie nie może wykonywać osoba nieposiadająca uprawnień radcy prawnego, w aktualnym stanie prawnym nie uprawnia tego żołnierza do zaszeregowania go jak żołnierza wyznaczonego na stanowisko radcy prawnego (wyrok z 20 kwietnia 2017 r., I OSK 1796/15).

Wskazać należy również na stanowisko dotyczące niedopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. W postanowieniach z 7 grudnia 2017 r.: I OSK 857/17 i I OSK 858/17 NSA stwierdził m.in., że brak jest stosunku administracyjnoprawnego między Prezydentem RP a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego. Kandydujący jest stroną stosunku prawnego w ramach procedury poprzedzającej złożenie wniosku przez Krajowa Radę Sądownictwa. Stosunku administracyjnoprawnego nie ma także między Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP. Akty wydawane przez Krajową Radą Sądownictwa (w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie sędziego) oraz przez Prezydenta RP (postanowienie o powołaniu sędziego) są wykonaniem odmiennych kompetencji obu organów. Prezydent RP nie jest związany wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa. W zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, wykracza poza sfery działalności administracyjnej. Z publicznego prawa podmiotowego do władczej działalności państwa nie wynika roszczenie o powołanie przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego. Przedmiotowy akt, podejmowany jako prerogatywa prezydencka, nie ma charakteru aktu administracyjnego również z uwagi na ten jego kontekst ustrojowy, który sprowadza się do współdziałania organów państwa. Ponadto Prezydent RP nie jest organem administracyjnym w znaczeniu funkcjonalnym.

3.13. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W sprawach z zakresu ochrony zdrowia uznano, że:

– przepisy Konwencji o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów ukończenia szkół średnich oraz szkół zawodowych oraz szkół wyższych, a także dokumentów o nadaniu stopni i tytułów naukowych sporządzonej w Pradze dnia 7 czerwca 1972 r.[58] nie re-

[57] Dz.U. z 2013 r. poz. 1355.

[58] Dz.U. z 1975 r. Nr 5, poz. 28.

gulują przesłanek uzyskania uprawnienia do wykonywania zawodu lekarza w świetle ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty (wyrok z 12 grudnia 2017 r., II OSK 571/16);

– niestawienie się lekarza, bez usprawiedliwionej nieobecności, na posiedzenie komisji lekarskiej dla oceny zdolności do wykonywania zawodu lekarza należy uznać za odmowę poddaniu się badaniu (wyrok z 12 grudnia 2017 r., II OSK 610/16);

– postanowienia wierzycieli nie podlegają odrębnej kognicji sądów administracyjnych, zapadłe w przedmiocie zgłoszonych zarzutów osoby zobowiązanej w związku z nałożeniem grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku wykonania szczepień ochronnych. Sądy Administracyjne dokonują ich kontroli w postępowaniu ze skargi na końcowe postanowienia organu egzekucyjnego w sprawie zgłoszonych zarzutów (wyrok z 12 grudnia 2017 r., II OSK 3082/17);

– ograniczenia telefonicznej formy rejestracji pacjentów w podmiocie leczniczym, celem uzyskania świadczeń zdrowotnych refundowanych w ramach umowy z Narodowym Funduszе Zdrowia, poprzez uruchomienie numeru telefonicznego o podwyższonej opłacie od powszechnie obowiązującej jest praktyką naruszające zbiorowe prawa pacjentów, bezprawną bo nie mającą oparcia w przyjętych przepisach prawa (wyrok z 10 października 2017 r., II OSK 1725/17);

– wierzyciel wywodzący swój interes prawny z tytułu cywilnoprawnego nie ma legitymacji do wnoszenia skargi na uchwałę organu samorządu terytorialnego dotyczącą likwidacji publicznego ZOZ (wyrok z 21 listopada 2017 r., II OSK 496/16).

3.14. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

W kwestii posiadania przez osobę niepełnosprawną wymagającą zamieszkiwania w oddzielnym pokoju uprawnienia do dodatkowej powierzchni normatywnej w sytuacji, gdy mieszka ona sama w lokalu mieszkalnym NSA przyjął, że użyty w art. 5 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zwrot „oddzielny pokój" dotyczy tylko tych przypadków, w których osoba niepełnosprawna mieszka w jednym lokalu z innymi osobami (wyrok z 10 sierpnia 2017 r., sygn. akt I OSK 3000/15).

Dokonując analizy art. 23 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[59] NSA zauważył, że warunkiem otrzymania odprawy mieszkaniowej przez żołnierza służby stałej jest zwolnienie z zawodowej służby wojskowej, o ile nabył prawo do emerytury wojskowej, zaś zstępnym żołnierza odprawa mieszkaniowa przysługuje w razie śmierci żołnierza służby stałej, o ile do dnia śmierci nabył prawo do emerytury wojskowej. W obu przypadkach dla powstania prawa do odprawy mieszkaniowej istotne jest, aby żołnierz posiadał status żołnierza służby stałej i był zwolniony z zawodowej służby wojskowej, albo będąc żołnierzem służby stałej zmarł, nadto w obu tych przypadkach żołnierz musiał nabyć prawo do emerytury wojskowej (wyrok z 15 listopada 2017 r., I OSK 1442/16).

3.15. Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego

Źródłem samoistnego posiadania prawa do grobu jest wyłącznie umowa cywilnoprawna z administratorem cmentarza, będącym – z woli organu stanowiącego gminy – dysponentem miejsca pod grób. Miejsce pod grób stanowi własność właściciela cmentarza (gminy), a przy-

[59] Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.

znanie konkretnej osobie prawa do tego miejsca oznacza nakaz skierowany do administratora cmentarza jego ochrony przed rozdysponowaniem dla innej osoby. Nie jest też prawnie dopuszczalne zawieranie przez osobę prawną umowy pośrednictwa między administratorem cmentarza komunalnego a osobami uprawnionymi do pochowania zwłok ludzkich, której przedmiotem jest warunkowe nabycie miejsca pochówku do czasu znalezienia osoby bezpośrednio zainteresowanej pochówkiem lub do rezerwacji na przyszłość tego miejsca. Rada gminy jest zatem uprawniona do przyjęcia w regulaminie cmentarza norm gwarantujących swobodne korzystanie przez jednostkę z prawa do grobu na cmentarzu komunalnym, jak również zakazujących prowadzenia obrotu wtórnego miejscami pochówku w celach zarobkowych (wyrok z 11 stycznia 2017 r., II OSK 929/15).

Przedmiotem oceny organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji ewentualnie także sądu administracyjnego, jest nie tylko charakter planowanego referendum lokalnego, ale także prawidłowość sformułowania pytania referendalnego, które musi być dostosowane do charakteru takiego referendum (wiążącego lub opiniodawczego), i z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Warunkiem legalnego przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddanego pod głosowanie. Pytanie referendalne musi zawierać pełne oraz rzetelne informacje w sprawie i nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Prawidłowo sformułowane pytanie referendalne powinno spełnić kilka kryteriów m.in.: musi dotyczyć sprawy wspólnoty, stanowić rozstrzygnięcie sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego bądź dotyczyć istotnych spraw społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę (wyrok z 31 stycznia 2017 r., II OSK 2914/16).

W statucie samorządowej instytucji kultury działalność inna niż kulturalna nie powinna być wymieniona szczegółowo, ale sformułowanie w treści statutu powinno nie pozostawiać wątpliwości, że zakres tej działalności nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana. Odmienna interpretacja art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[60], zgodnie z którym statut instytucji kultury zawiera zakres jej działalności jest nieuprawniona, gdyż otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności – jednej wynikającej ze statutu i drugiej, ustalanej autonomicznie przez instytucję kultury. Takie działanie jest niedopuszczalne (wyrok z 2 marca 2017 r., II OSK 2864/16).

Organizacja społeczna nie może wnieść skargi w interesie publicznym, w tym w interesie swoich członków, na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[61], ponieważ norma ta służy ochronie indywidualnego interesu lub uprawnienia, a nie obiektywnego porządku prawnego. Wniesienie skargi przez stowarzyszenie zwykłe reprezentowane przez osobę, której skargę już na tę samą uchwałę oddalono, może być uznane za próbę obejścia prawa, a mianowicie normy, według której skargę na uchwałę organu powiatu może wnieś tylko ten, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały tą uchwałą naruszone (wyrok z 21 marca 2017 r., II OSK 2865/15).

Prawo miejscowe, jakim jest uchwała w przedmiocie wprowadzenia regulaminu korzystania z parku miejskiego, reguluje kwestię zasad korzystania z tego parku, w tym zakaz wprowadzania psów z wyjątkiem psów przewodników, zaś prawo powszechnego korzysta-

[60] Dz.U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.

[61] Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.

nia ze środowiska nie oznacza prawa nieograniczonego korzystania z miejsc publicznych. Oczywistym jest, że muszą być określane zasady korzystania z takich miejsc, by korzystanie z nich nie prowadziło do niszczenia takich miejsc, by umożliwiało ich korzystanie zgodnie z ich przeznaczeniem. Z faktu posiadania prawa do powszechnego korzystania ze środowiska nie wynika prawo wejścia na teren publiczny lub prywatny. Źródłem uprawnienia do zaskarżenia uchwały w przedmiocie wprowadzenia regulaminu korzystania z parku miejskiego nie jest fakt, że skarżący są właścicielami psów, tylko fakt ograniczenia uchwałą ich uprawnienia do korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej. Zaskarżona uchwała nie reguluje kwestii ograniczenia prawa własności zwierząt domowych. Nie ma wyodrębnionego prawa właścicieli psów do wyprowadzania psów w miejscach publicznych. Ponadto nie znajduje uzasadnienia powoływanie się na prawo własności zwierząt, jako podstawy interesu prawnego, który dawałby prawo do zaskarżenia tego rodzaju uchwały (wyrok z 22 marca 2017 r., II OSK 1747/15).

Zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej nie jest zaprzestaniem prowadzenia działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584). Zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej nie obejmuje bowiem zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej, co wynika wprost z regulacji instytucji zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej unormowanej w art. 14a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 584), skoro w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej jest dopuszczalne podejmowanie pewnych czynności dotyczących działalności gospodarczej. W konsekwencji wyklucza to przyjęcie, że zawieszenie działalności gospodarczej jest równoznaczne z zaprzestaniem działalności gospodarczej (wyrok z 5 kwietnia 2017 r., II OSK 347/17).

Samodzielność rady gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP) nie jest nieograniczona prawem. Zgodnie z treścią art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Statut gminy jest tworzony w oparciu o generalne upoważnienie, z którego wynika, że ustrój i organizacja gminy nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawy, w tym ustawy zasadniczej. Trzeba przy tym zauważyć, że w pewnych fragmentach ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[62] wyraźnie dodatkowo wskazuje jakie kwestie mają być uregulowane w statucie, wzbogacając tym samym ustawowe upoważnienie ogólne o liczne „rozproszone" po tekście u.s.g., ustawowe upoważnienia zbliżone w swej treści do szczegółowych upoważnień ustawowych. Skoro ustawa o samorządzie gminnym nie tworzy wprost barier, nakazów, zakazów wobec instytucji zrzeszania się radnych w klubach radnych, to tym samym granicy i prawidłowości/istoty treści tych rozwiązań należy szukać w Konstytucji. W świetle art. 58 Konstytucji RP: „1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. 2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd. 3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami". Natomiast w myśl art. 31 Konstytucji RP „1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z kon-

[62] Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

stytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". W świetle przywołanych postanowień Konstytucji, radni korzystają z konstytucyjnego prawa do zrzeszania się i zarazem ograniczenie prawa zrzeszania się przyjęte w statucie gminy przez określenie podwyższonego progu liczby radnych uprawnionych do tworzenia klubu radnych, nie znajduje uzasadnienia w treści i aksjologii konstytucyjnego porządku prawnego (wyrok z 12 maja 2017 r., II OSK 2216/15).

Użyte w art. 24f ust. 1 u.g.n. określenie „wykorzystanie mienia" odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne. Wykorzystanie mienia komunalnego stanowi wystarczającą przesłankę do wygaśnięcia mandatu radnego i bez znaczenia normatywnego pozostaje kwestia, czy przy korzystaniu z tego mienia komunalnego radny odniósł korzyści czy też nie. Z omawianego przepisu nie wynika by korzystanie z mienia komunalnego miało dotyczyć tylko korzystania z mienia na szczególnych, uprzywilejowanych warunkach. Przyjęte w powołanym przepisie rozwiązanie miało na celu zapobieganie sytuacjom, które mogłyby podważać bezstronność, uczciwość radnych, podważać autorytet organów samorządu. Podkreślenia wymaga, że przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. nie wymienia rodzajów działalności gospodarczej lub sposobu prowadzenia takiej działalności, które nie będą wiązały się z koniecznością zaprzestania jej prowadzenia (wyrok z 6 lipca 2017 r., II OSK 935/17).

Pojęcie „mienia komunalnego" użyte w art. 24f ust. 1 u.s.g. odpowiada definicji mienia zawartej w art. 44 Kodeksu cywilnego. Mienie komunalne stanowi całokształt praw majątkowych przysługujących określonemu podmiotowi i obejmuje – niezależnie czy chodzi o pojęcie mienia z art. 44 k.c., czy też konstrukcję mienia komunalnego – własność oraz inne składniki mienia mieszczące się w zbiorczej kategorii „inne prawa majątkowe". Przyjmuje się, że mieniem komunalnym są prawa majątkowe, a więc i takie, których wartość można wyrazić (wymierzyć) w pieniądzu jak również, że zapłata za wykonanie działalności objętej przetargiem jest korzystaniem z mienia komunalnego. Wypłacane przez gminę radnemu wynagrodzenie z tytułu np. usługi prawnej udzielonej przez niego gminnej spółce, czy wypłacone zarządzanemu przez radnego podmiotowi gospodarczemu wynagrodzenie z tytułu dokonywania czynności w imieniu gminy jest kwalifikowane jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego. Ustawodawca wprowadził generalny zakaz w stosunku do radnego korzystania z mienia gminy w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, albo w działalności gospodarczej, którą zarządza, bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku i tytuł prawny. Prawidłowa wykładnia art. 24f ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że naruszenie zakazu wprowadzonego przez ustawodawcę w tym przepisie nie jest uwarunkowane rodzajem czy przedmiotem działalności gospodarczej, prowadzonej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, ani też doniosłością środków uzyskanych z takiej działalności w kontekście całokształtu sytuacji finansowej przedsiębiorcy (wyrok z 4 października 2017 r., II OSK 2020/17).

Poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaga złożenia na karcie poparcia wszystkich danych wy-

mienionych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[63], potwierdzonych własnoręcznym podpisem. Wymienione w tym przepisie dane powinny być dokładne i kompletne oraz muszą być aktualne i prawdziwe, gdyż służą do identyfikowania osób popierających wniosek i w ten sposób ułatwiają weryfikację danych pozwalających na stwierdzenie, czy osoba popierająca posiada czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego jednostki. Wszystkie dane są zatem jednakowo ważne. W żadnym razie dane te nie mogą być uszczuplone i jakiekolwiek odstępstwo od tego w procesie interpretacji i stosowania nie jest dopuszczalne. Nie można przyjmować, że obowiązek zawarcia na karcie poparcia dla referendum wszystkich danych stanowi nadmierny i zbyteczny formalizm. Wręcz przeciwnie, relatywizacja, w procesie interpretacji i stosowania, zakresu ustawowych danych osobowych mieszkańców popierających wniosek o przeprowadzenie referendum, może prowadzić w procesie ich weryfikacji do arbitralności, a w konsekwencji do naruszenia prawa do udziału w referendum oraz zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) (uchwała z 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17).

3.16. Sprawy cudzoziemców

W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[64] oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[65]. Jednostkowy wymiar miały sprawy z zakresu nabycia przez cudzoziemców nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[66].

3.16.1. Wśród spraw rozstrzyganych na podstawie ustawy o cudzoziemcach najwięcej dotyczyło zobowiązania cudzoziemców do opuszczenia Polski. W wyroku z 18 października 2017 r., II OSK 669/17, NSA wskazał, że ze względu na zasadę ogólną uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela (art. 7 k.p.a.) oraz zasadę pogłębiania zaufania do uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) nie można wydać decyzji o zobowiązaniu do powrotu cudzoziemca, który przebywa legalnie na podstawie art. 108 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach i któremu udzielono zgody na pobyt czasowy w trakcie trwania tego postępowania. W wyroku z 4 października 2017 r., II OSK 551/17, NSA uznał, że decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach nie może być wydana w każdym przypadku ustalenia, że do nielegalnego zatrudnienia doszło w związku z wprowadzeniem cudzoziemca w błąd, wyzyskania błędu, wykorzystania zależności służbowej lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania. Zdaniem NSA nie jest wymagane prawomocne skazanie pracodawcy za popełnione wykroczenie na podstawie art. 120 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dla wyłączenia możliwości wydania decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu na podstawie art. 302 ust. 4 w zw. z art. 302 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach. W wyroku z dnia 25 maja 2017 r., II OSK 2437/15, NSA stwierdził, że przyjęcie, iż „miejscem pracy" cudzoziemca może być każde miejsce wskazane przez pracodawcę, nawet miejsce pracy w innej firmie niż ta, która wymieniona została w pozwoleniu

[63] Dz.U. z 2016 r. poz. 400.
[64] Dz.U. z 2016 r. poz. 1990.
[65] Dz.U. z 2016 r. poz. 1836.
[66] Dz.U. z 2016 r. poz. 1061.

na pracę, prowadziłoby do podważenia sensu funkcjonowania instytucji reglamentacji pracy cudzoziemców. Reglamentacja polegająca na określeniu podmiotu na rzecz którego praca ma być świadczona byłaby w istocie fikcją, gdyż ograniczenie to mogłoby być z łatwością obchodzone poprzez wskazywanie przez pracodawcę jako miejsca wykonywania pracy przez cudzoziemca innej firmy niż ta, która została wskazana w pozwoleniu.

3.16.2. Kolejny problem dotyczył wykładni art. 349 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach. W ocenie NSA przepis ten należy interpretować zgodnie z art. 8 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Tym samym organ administracji stosując art. 349 ust. 1 pkt 4 ustawy musi wykazać nie tylko, że ingerencja w prawo do poszanowania życia rodzinnego służy obronności, bezpieczeństwu państwa lub ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także wykazać, że ingerencja jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie, przez co należy rozumieć dokonanie oceny, czy działania organów władzy państwowej godzące w życie rodzinne pozostają w należytej proporcji w stosunku do zagrożeń stwarzanych przez konkretne osoby. Nie jest wystarczające wykazanie jakiegokolwiek zagrożenia ale konieczne jest stwierdzenie, że stopień zagrożenia jest tak wysoki, że pozwala na ingerencję w prawa chronione w art. 8 Konwencji (wyrok z 4 października 2017 r., II OSK 362/17).

W orzecznictwie pojawiła się również kwestia możliwości udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w sytuacji całkowitego i trwałego rozpadu więzi małżeńskiej. NSA wskazał, że z przepisów ustawy o cudzoziemcach w sposób jednoznaczny wynika, że sam fakt pozostawania w związku małżeńskim (który nie został zawarty w celu obejścia prawa) z obywatelem polskim nie stanowi podstawy do udzielenia przez właściwe w sprawie organy administracji publicznej zezwolenia na pobyt czasowy Pozostawanie w związku małżeńskim jest tylko jednym z elementów podstawy udzielenia przedmiotowego zezwolenia. Związek taki musi uzasadniać pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące i ta przesłanka z woli ustawodawcy musi być przedmiotem badania przez organy orzekające w sprawie przed wydaniem decyzji. Przy ocenie tej okoliczności należy mieć na uwadze, że udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy małżonkowi obywatelki polskiej ma służyć ochronie życia rodzinnego (wyrok z 5 września 2017 r., II OSK 405/17).

3.16.3. Na gruncie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w orzecznictwie pojawił się problem dotyczący możliwości cofnięcia zgody na zbycie nieruchomości na rzecz cudzoziemca oraz formy w jakiej może to ewentualnie nastąpić. W ocenie NSA umowy cywilnoprawne nie mogą wyłączyć uprawnienia wynikającego z prawa publicznego. Przepisy prawa administracyjnego decydują bowiem o tym kto może być stroną stosunku administracyjnoprawnego i w jaki sposób określony organ administracyjny może ukształtować sytuację prawną strony w drodze indywidualnego aktu. W odróżnieniu więc od praw, których źródłem jest prawo cywilne i które podlegać mogą obrotowi cywilnoprawnemu, nie jest możliwe kształtowanie praw i obowiązków wynikających z norm prawa administracyjnego przez umowy cywilnoprawne. Powiązanie obowiązku organu umorzenia postępowania ze złożeniem przez stronę postępowania (właściciela nieruchomości) oświadczenia, że nie zamierza zbyć nieruchomości na rzecz cudzoziemca, ma charakter publicznoprawny, przy czym ustawa nie wiąże oceny tego oświadczenia z oceną jego znaczenia i skutków na gruncie prawa cywilnego (art. 3b ustawy). NSA wskazał też, że przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie zastrzegają żadnej szczególnej formy oświadczenia, o którym mowa w art. 3b, podobnie jak nie określają formy, w jakiej właściciel nieruchomości miałby oświadczać o zamiarze zbycia nieruchomości na

rzecz cudzoziemca. Wystarczy zatem każde oświadczenie, wyrażone w jakiejkolwiek formie wyrażające wolę danej osoby w dostatecznym stopniu. A zatem nawet jeżeli oświadczenie o zamiarze zbycia nieruchomości dokonane zostały w formie aktu notarialnego, to oświadczenie o braku zamiaru zbycia nieruchomości składane organowi może mieć formę dowolną (wyrok z 21 marca 2017 r., II OSK 1775/15).

3.17. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

Wyroki w sprawach o sygn. akt II OSK 1700/15 i II OSK 2880/15 dotyczyły związków wyznaniowych uznanych jako te, które nie są gminą wyznaniową żydowską, do których stosuje się ustawę z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP. Przedmiotem postępowania w obu sprawach było rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, z tego powodu, że Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP nie jest stroną postępowania w sprawie powstawania innych związków wyznaniowych zrzeszających osoby wyznania mojżeszowego, ponieważ sprawy te nie dotyczą interesu prawnego Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP. Z obowiązujących przepisów należy zaś wyprowadzić wniosek, że prawo tworzenia wspólnot religijnych i ich niezależność oznacza, że żaden związek wyznaniowy nie może ingerować w prawa innego związku wyznaniowego. W ww. sprawach nie zaistniały zaś szczególne okoliczności wskazywane w orzecznictwie (por. wyrok NSA II OSK 498/09), które pozwalałyby na przyjęcie przeciwnego stanowiska, w tym zawartego w wyroku WSA w Warszawie I SA/Wa 827/13.

W wyroku o sygn. akt II OSK 1817/15 NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym przepisy ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP nie mogą być rozumiane w ten sposób, że osoby wyznania mojżeszowego mogą tworzyć jedynie gminy wyznaniowe żydowskie zrzeszone w Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP na podstawie przepisów tej ustawy, a nie mogą tworzyć odrębnych związków wyznaniowych. Takie rozumienie przepisów tej ustawy byłoby sprzeczne z przepisami Konstytucji RP. Osoby wyznania mojżeszowego mogą bowiem tworzyć także inne związki wyznaniowe, ale inne niż gmina wyznaniowa żydowska, o której mowa w ustawie z dnia 20 lutego 1997 r.

W wyroku o sygn. akt II OSK 2536/15 NSA wskazał, że ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 43) odnosi się wyłącznie do nieruchomości sakralnych, wskazując brak funkcjonalnego powiązania terenu cmentarza z cerkwią jako jednego obiektu sakralnego.

W wyroku o sygn. akt II OSK 2099/15 NSA ocenił, że orzeczenie Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich oraz Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie jest decyzją administracyjną, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Jest to bowiem decyzja administracyjna wydawana w postępowaniu jednoinstancyjnym. Decyzja taka jest decyzją ostateczną i stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Mają więc w tego rodzaju sprawach zastosowanie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 p.p.s.a. Odnośnie kwestii merytorycznej, tj. zastosowania art. 156 § 2 k.p.a., NSA wyraził pogląd, że w przypadku decyzji, która skutkuje nabyciem prawa własności nieruchomości, jeśli decyzja ta wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 k.p.a.) upływ czasu skutkujący niedopuszczalnością stwierdzenia nieważności takiej decyzji

powinien być nie mniejszy niż 30 lat od dnia jej wydania. Ponadto dokonanie darowizny (przekazanie nieodpłatne nieruchomości) nie można uznać jako czynności powodującej nieodwracalne skutki (nie jest objęta rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych). Natomiast kwestia odmiennej wykładni pojęcia „wyznaniowa żydowska osoba prawna" nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

W wyroku o sygn. akt II OSK 2122/15 NSA wskazał, że celem ustawy z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych[67] było uwłaszczenie podmiotów „kościelnych i wyznaniowych" na nieruchomościach lub ich częściach, które pozostawały w dniu wejścia w życie ustawy, w ich faktycznym władaniu. Wobec tego nie można przeciwstawiać celowi omawianej ustawy regulacji Kodeksu cywilnego odnoszących się do własności osobistej, jaką stanowiła wówczas własność lokalu mieszkalnego i stanowiącego jego część składową lokalu użytkowego (art. 135, art. 136 i art. 137 k.c.). Kodeks cywilny nie był i nie jest jedynym aktem regulującym instytucję prawa własności. W ustawie z dnia 23 czerwca 1971 r. nie chodzi o własność osobistą i wobec tego jej skutku nie można ograniczać poprzez stosowanie ówcześnie obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego, regulujących stosunki pomiędzy osobami fizycznymi w zakresie umownego ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych. W niniejszej sprawie do nabycia prawa własności lokalu, stanowiącego część nieruchomości, doszło z mocy prawa – z uwagi na spełnienie ustawowych przesłanek nabycia części nieruchomości. Fakt, że przedmiotowy lokal nie pełnił funkcji lokalu mieszkalnego nie oznacza, że wyłączony on był spod działania ustawy z dnia 23 czerwca 1971 r. Ponadto nie jest dopuszczalne stwierdzenie przejścia na skarżącego udziału w prawie własności gruntu w sytuacji, gdy na gruncie ustanowione jest prawo użytkowania wieczystego (zob. art. 3a ust. 1 pkt 2 ustawy o własności lokalu). Z własnością lokalu zajmowanego przez skarżącego związany jest zatem udział we wspólnych częściach budynku, jak również w prawie użytkowania wieczystego gruntu i stwierdzenie przejścia tych praw winno znaleźć odzwierciedlenie w treści decyzji.

W postanowieniu o sygn. akt II OPS 1/08 NSA wskazał, że ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[68] nie zawiera przepisów określających ogólnego następcę prawnego zniesionej Komisji Majątkowej. Nie można przyjąć, że ogólnym następcą prawnym Komisji Majątkowej został minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. W sprawach niezakończonych w postępowaniu regulacyjnym przez Komisję Majątkową uczestnicy postępowań regulacyjnych mogą wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia (art. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r.). Również na podstawie przepisów innych aktualnie obowiązujących ustaw, nie można ustalić ogólnego następcy prawnego Komisji Majątkowej. W razie utraty zdolności sądowej przez stronę postępowanie sądowe ulega zawieszeniu do dnia ustalenia ogólnego następcy prawnego (art. 128 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Skoro więc nastąpiła utrata zdolności sądowej Komisji Majątkowej i nie został dotychczas ustalony ogólny następca prawny tej strony, to postępowanie sądowe nie może się toczyć i podlega zawieszeniu. Stosownie do przepisu art. 130 § 1 pkt 2 p.p.s.a. sąd umarza zawieszone postępowanie w razie stwierdzenia braku następcy prawnego strony, która utraciła zdolność sądową, a w każdym razie po upływie trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu z tej przyczyny.

[67] Dz.U. Nr 16, poz. 156.

[68] Dz.U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89.

Z tej też przyczyny przed NSA umorzono postępowania w sprawach II OZ 662/09, II OSK 742/07, II OSK 1736/08, II OSK 1742/08.

3.18. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

Większość spraw z tego zakresu dotyczyła zagadnień związanych ze stosowaniem dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[69]. W wyroku z 22 lutego 2017 r., I OSK 474/15 NSA stwierdził brak podstaw do przyjęcia, że pojęcie nieruchomości ziemskiej użyte w art. 2 ust. 1 dekretu może być definiowane z uwzględnieniem kryterium położenia nieruchomości (w granicach administracyjnych miast albo poza tymi granicami). W żadnym z przepisów dekretu nie posłużono się kryterium położenia nieruchomości. Podstawowym wyróżnikiem nieruchomości ziemskich przeznaczonych na cele reformy rolnej było kryterium obszarowe. Treść przepisu art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu stanowi nie tylko o obszarze nieruchomości, ale także rozróżnia ogólną powierzchnię nieruchomości oraz powierzchnię użytków rolnych. Nadto, odczytanie pojęcia nieruchomości ziemskiej powinno uwzględniać cele przejęcia nieruchomości wskazane w art. 1 ust. 2 oraz sam tytułu tego aktu nacjonalizacyjnego. Chodziło o przejęcie i przeznaczenie na cele reformy rolnej nieruchomości przekraczających określony obszar, z zastrzeżeniem co do minimalnej powierzchni użytków rolnych w odniesieniu do części Polski. Z wymienionych nieruchomości nie wyłączono nieruchomości położonych w granicach miast.

W świetle art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu na cele reformy rolnej mog być przeznaczone tylko te nieruchomości ziemskie, które odpowiadają celom wskazanym w art. 1 ust. 2 dekretu. Chodzi tu o pewną grupę nieruchomości, przydatną do realizacji określonych celów, które zostały wyczerpująco wymienione w punktach a, b, c, d i e art. 1 ust. 2 dekretu. Zgodnie z art. 2 ust. 2d przeprowadzenie reformy rolnej obejmowało m.in. zarezerwowanie odpowiednich terenów dla szkół oraz poddanych zarządowi państwowemu lub samorządowemu ośrodków dla podniesienia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego. W przepisie tym mowa o zarezerwowaniu „odpowiednich terenów". Wyraz „teren" nie odnosi się do zabudowań. Na cele reformy rolnej mogły być więc przejmowane tylko takie nieruchomości (lub ich części), które stanowiły tereny, a nie obiekty rezerwowane dla realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2 lit. d/ i e/ dekretu (wyrok z 13 marca 2017 r., I OSK 290/16).

Przejęcie nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 zdanie trzecie dekretu, nie może być uznane za wywłaszczenie w rozumieniu art. 128 ust. 1 u.g.n., rodzące obowiązek odszkodowania, a to ze względu na definicję wywłaszczenia zawartą w art. 112 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którą wywłaszczenie ograniczone jest do odjęcia prawa w trybie decyzyjnym, zatem w drodze aktu indywidualnego. Przyjmując definicję wywłaszczenia w art. 112 ust. 2 u.g.n. ustawodawca niewątpliwie zdawał sobie sprawę z konsekwencji dla zakresu stosowania art. 128 ust. 1 oraz art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. Ten ostatni przepis uzależnia ustalenie odszkodowania od istnienia w obowiązujących przepisach regulacji przewidującej odszkodowanie za konkretny przypadek pozbawienia prawa do nieruchomości. Odszkodowanie za nieruchomość przejętą na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu nie może zostać ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n, albowiem obowiązujące rozwiązania prawne zawarte w dekrecie o przeprowadzeniu reformy rolnej nie przewidują odszkodowania za pozbawienie prawa do nieruchomości w tym trybie (wyrok z 11 stycznia 2017 r., I OSK 341/15).

[69] Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

W kwestii dotyczącej przejęcia gospodarstw rolnych NSA w wyroku z 19 stycznia 2017 r., I OSK 635/15 stwierdził, że zestawienie regulacji zawartej w § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych[70] z treścią § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych[71], wskazuje, iż na podstawie art. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym[72] na własność Państwa można było przejąć tylko całe gospodarstwo rolne, a zatem wszystkie nieruchomości należące do danej osoby (osób), jeżeli nieruchomości te stanowiły lub mogły stanowić zorganizowaną całość. Powyższe przepisy nie przewidywały możliwości dokonywania faktycznego podziału gospodarstwa i przejmowania na własność tylko takiej części gospodarstwa, którą organ planował niezwłocznie zagospodarować w inny sposób.

3.19. Sprawy dotyczące posiadania broni i materiałów wybuchowych[73]

Rozpoznając sprawę w przedmiocie odmowy wydania pozwolenia na broń palną do celów sportowych w żądanej liczbie, NSA podkreślił, że w ustawie o broni i amunicji kwestia określenia w pozwoleniu na broń liczby egzemplarzy broni została uregulowana zdawkowo. W zasadzie jedynie w art. 12 ust. 1 tej ustawy stanowi się tylko o tym, że w pozwoleniu na broń określa się liczbę egzemplarzy broni. Nie zostało jednakże w żadnym z przepisów ustawy o broni i amunicji wprost uregulowane to, jakimi kryteriami powinny się kierować organy Policji przy określaniu liczby egzemplarzy broni, którą adresat pozwolenia na broń może posiadać. W ocenie NSA skoro – jak wynika z art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji – liczba egzemplarzy broni jest istotnym elementem decyzji o pozwoleniu na broń, określającym treść uprawnień adresata tej decyzji, to w tym zakresie mają zastosowanie także przepisy określające ogólne przesłanki udzielenia pozwolenia na broń, czyli art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, w którym stanowi się, że pozwolenie na broń wydaje się, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni. Inaczej mówiąc, organy Policji określając w decyzji o pozwoleniu na broń liczbę egzemplarzy broni muszą rozważyć, czy większa liczba broni w posiadaniu wnioskodawcy nie będzie stanowiła dla niego zagrożenia oraz zagrożenia dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Muszą też rozważyć, czy za posiadaniem przez wnioskodawcę większej liczby egzemplarzy broni przemawia ważna przyczyna. W tym drugim przypadku nie chodzi jednakże o ważną przyczynę zdefiniowaną w art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, gdyż ten przepis wyjaśnia, co należy rozumieć za ważną przyczynę posiadania broni do celów sportowych w ogólności, a nie w zakresie liczby egzemplarzy takiej broni. W tym zakresie ustawodawca pozostawił organom Policji szeroki margines uznania. Zdaniem NSA z art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji wynika, że to wnioskodawca musi wykazać tę ważną przyczynę, która uzasadnia przyznanie mu pozwolenia na broń

[70] Dz.U. Nr 39, poz. 198.
[71] Dz.U. Nr 45, poz. 304.
[72] Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 161.
[73] Ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r. poz. 576 ze zm.).

w liczbie egzemplarzy większej niż jeden. W przepisie tym stanowi się bowiem, że „właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca (...) przedstawi ważną przyczynę posiadania broni" (wyrok z 6 kwietnia 2017 r., II OSK 1968/15).

W wyroku z z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1849/16 NSA, odnosząc się do odmowy wydania pozwolenia na broń palną do celów sportowych i kolekcjonerskich z powodu skazania wnioskodawcy prawomocnym wyrokiem sądu w Wielkiej Brytanii wskazał, że z art. 1a ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym[74] wynika, iż na potrzeby przekazywania informacji organom państw członkowskich Unii Europejskiej, za wyrok skazujący uznaje się każde prawomocne orzeczenie wydane przez sąd karny wobec osoby fizycznej w związku z popełnieniem przestępstwa, której dane podlegają gromadzeniu w rejestrze. Tak więc w przedmiotowym rejestrze znajdują się wyłącznie informacje o fakcie skazania za przestępstwa. Przypisanie zaś czynu, mogącego podlegać odmiennej kwalifikacji (np. jako wykroczenie) – nie jest uwidaczniane w rejestrze karnym. Okoliczność natomiast, że prawo brytyjskie nie dokonuje podziału czynów karalnych na przestępstwa i wykroczenia, nie może mieć dla oceny sprawy istotnego znaczenia, skoro prawna kwalifikacja czynów przypisanych skarżącemu kasacyjnie, dokonana na gruncie prawa polskiego jednoznacznie potwierdza, iż skarżący dopuścił się przestępstwa groźby karalnej oraz pobicia (lżejszego uszkodzenia ciała). Przestępstwo groźby karalnej (art. 190 k.k.), jak też pobicia (art. 158 k.k.) popełnić można jedynie umyślnie.

3.20. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

3.20.1. Sprawy z zakresu objętego regulacją ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się kwestia wykładni pojęcia „opieki naprzemiennej", o której stanowi art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci[75]. NSA stwierdził, że definicja „rodziny" została unormowana w art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, który przewiduje, że pod pojęciem „rodziny" ustawodawca rozumie w tym przypadku odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz zamieszkujące wspólnie z tymi osobami, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia, a także dzieci, które ukończyły 25 rok życia, legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów[76]; do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko; w przypadku gdy dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców rozwiedzionych lub żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, dziecko zalicza się jednocześnie do członków rodzin obydwojga rodziców.

NSA podkreślił, że pozostawanie dziecka pod naprzemienną opieką obojga rodziców nie jest kwestią mogącą podlegać ustalaniu stron lub organu prowadzącego dane postępowanie administracyjne, a stan ten musi wynikać wprost z orzeczenia sądu. NSA stwierdził, że orga-

[74] Dz.U. z 2017 r. poz. 678.
[75] Dz.U. poz. 195 ze zm.
[76] Dz.U. z 2016 r. poz. 162.

ny administracji publicznej, realizujące zadania w zakresie świadczenia wychowawczego, nie są uprawnione do badania, w jaki sposób w danym przypadku jest faktycznie sprawowana opieka nad dzieckiem przez jego rodziców. Zagadnienia związane ze sprawowaniem opieki nad małoletnimi dziećmi i uregulowaniem kontaktów pomiędzy rodzicami i dziećmi – jako ściśle powiązane z funkcjonowaniem rodziny – są sprawami cywilnymi, rozpatrywanymi w oparciu o przepisy prawa rodzinnego i opiekuńczego. Rozpatrywanie tego rodzaju spraw należy zatem do właściwości sądu powszechnego. Powyższe oznacza zatem, że – na zasadzie art. 2 § 1 k.p.c. – ustanowienie opieki naprzemiennej obojga rozwiedzionych rodziców nad dzieckiem należy do kompetencji sądu powszechnego, a w braku takiego orzeczenia sądowego, istnienia tego rodzaju opieki nie można – w toku postępowania o przyznanie prawa do świadczenia wychowawczego – domniemywać czy samodzielnie ustalać.

NSA dodał również, że sprawowanie opieki naprzemiennej może mieć miejsce tylko w przypadku, gdy niepozostający w związku małżeńskim rodzice dziecka na tyle dobrze ze sobą współpracują, że w danym przypadku mogą dziecku tego rodzaju opiekę zapewnić. Przejawem sprawowania opieki naprzemiennej nie jest ustalona przez sąd opiekuńczy duża częstotliwość kontaktów dziecka z jedynym z rodziców, a wręcz przeciwnie – brak sądowej reglamentacji kontaktów pomiędzy rodzicami a dziećmi. Przy sprawowaniu bowiem opieki naprzemiennej stosunki panujące pomiędzy rodzicami są na tyle dobre, że kwestia ich kontaktów z dzieckiem może być przez rodziców samodzielnie i zgodnie uregulowana (wyrok z 17 listopada 2017 r., I OSK 1046/17.

Natomiast w wyroku z 4 października 2017 r., I OSK 778/17 kwestią sporną w sprawie była możliwość zaliczenia – na gruncie przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci – do rodziny skarżącego jego pierwszego dziecka – i w konsekwencji tego uznanie, że druga córka jest drugim dzieckiem skarżącego w rodzinie. NSA wskazał, że zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, na gruncie tej ustawy zasadą jest uznawanie dziecka za członka jednej rodziny, a tylko wyjątkowo – gdy chodzi o rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub w rozłączeniu – możliwe jest zaliczenie dziecka jednocześnie do grona członków rodzin obojga rodziców. Następuje to wówczas gdy zgodnie z orzeczeniem sądu dziecko jest pod opieką naprzemienną rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub w rozłączeniu. Intencją ustawodawcy było zatem przyznanie jednego świadczenia wychowawczego na to samo dziecko matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu lub prawnemu dziecka. W przypadku zbiegu prawa do świadczenia wychowawczego tychże podmiotów ustawa przewiduje, że świadczenie to wypłaca się temu z rodziców, opiekunów prawnych dziecka lub opiekunów faktycznych dziecka, który faktycznie sprawuje opiekę nad dzieckiem. Jeżeli opieka nad dzieckiem sprawowana jest równocześnie przez oboje rodziców, opiekunów prawnych dziecka lub opiekunów faktycznych dziecka, świadczenie wychowawcze wypłaca się temu, kto pierwszy złoży wniosek (art. 22 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci).

Analiza powyższych regulacji pozwala potwierdzić, że przepis art. 2 pkt 16 *in fine* ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci za konieczną przesłankę uprawniającą do zaliczenia dziecka do rodzin obojga rodziców, uznaje istnienie orzeczenia sądu, z którego wynika, iż opieka nad dzieckiem sprawowana jest naprzemiennie przez oboje rodziców. Tym samym wydanie orzeczenia sądowego w powyższym przedmiocie uznać wypada za relewantną dystynkcję interpretowanej normy, a brak takiego orzeczenia za przeszkodę w możliwości uznania, że opieka naprzemienna jest sprawowana przez oboje rodziców. NSA stwierdził, że rozstrzygnięcie o opiece naprzemiennej wymaga uwzględnienia wielu okoliczności zwią-

zanych chociażby ze wspólnym, przemiennym i cyklicznym zamieszkiwaniem z dzieckiem jego rodziców, którzy są rozwiedzeni, żyją w separacji albo w rozłączeniu. Wypada zatem jednoznacznie opowiedzieć się za tym, aby rozstrzygnięcia w sprawach opieki naprzemiennej podejmowane były przez sąd wyspecjalizowany w sprawach rodzinnych, uwzględniający przy określaniu warunków tejże opieki okoliczności indywidualnej sprawy, a w szczególności konfrontujący oczekiwania rodziców wykonujących władzę rodzicielską z dobrem dziecka jako wartością dominującą (art. 95 § 3 k.r.o.). Tym samym samodzielne rozstrzyganie o opiece naprzemiennej przez organ administracji właściwy w sprawie świadczenia wychowawczego jest nieuprawnione i to nie tylko w świetle wyraźnego brzmienia art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, ale także dlatego, że organ ten nie dysponuje instrumentarium prawnym umożliwiającym skonfrontowanie z dobrem dziecka artykułowanego przez rodzica lub oboje rodziców faktu istnienia opieki naprzemiennej, jako warunku przyznania świadczenia wychowawczego.

Analogiczne stanowisko w kwestii ustalania faktu opieki naprzemiennej zajął NSA w wyroku z 22 sierpnia 2017 r., I OSK 947/17.

3.20.2. Sprawy z zakresu ustawy o pomocy społecznej. W odniesieniu do charakteru decyzji wydawanej na podstawie art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[77], zmieniającej lub uchylającej pierwotną decyzję przyznającą prawo do świadczeń z pomocy społecznej NSA, w wyroku z 4 sierpnia 2017 r., I OSK 2257/16 stwierdził, że zmiana sytuacji dochodowej osoby pobierającej świadczenie z pomocy społecznej, polegająca na zwiększeniu wysokości dochodu ponad kryterium dochodowe uprawniające do pobierania tego świadczenia, stanowi ustawową przesłankę zmiany lub uchylenia decyzji o przyznaniu omawianego świadczenia, na podstawie której jest ono wypłacane, co wynika z art. 106 ust. 5 u.p.s. Skutek prawny zmiany lub uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia musi być zatem powiązany z datą, w której nastąpiło przekroczenie ustawowego limitu wysokości dochodu uprawniającego do jego pobierania, skoro świadczenie to może być wypłacane tylko wtedy, gdy wysokość dochodu nie przekracza ustawowego limitu. Z tego względu w art. 109 u.p.s. na osoby i rodziny korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej został nałożony obowiązek niezwłocznego informowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, aby w ten sposób zmiana lub uchylenie decyzji przyznającej świadczenie z pomocy społecznej nastąpiła niezwłocznie po zaistnieniu sytuacji wykluczającej dalsze pobieranie zasiłku. Jeżeli więc świadczenie pieniężne z pomocy społecznej przysługuje, gdy dochód osoby uprawnionej nie przekracza wysokości kryterium dochodowego ustalonego przez ustawodawcę, to gdy przekroczenie tego kryterium nastąpi w trakcie wypłacania świadczenia, również świadczenie to przestaje być należne. W takiej sytuacji zastosowanie znajduje art. 106 ust. 5 u.p.s., na którego podstawie orzeka się o skorygowaniu okresu przysługiwania świadczenia w taki sposób, aby wykluczyć z tego okresu czas, w którym świadczeniobiorca przestał spełniać ustawowe warunki do korzystania z powołanego świadczenia. Nie do pogodzenia z obowiązującym prawem jest bowiem sytuacja, w której dana osoba nadal korzysta ze świadczenia z pomocy społecznej, chociaż przestała spełniać warunki do jego uzyskiwania ze względu na to, że przekroczyła ustawowo określoną wysokość limitu dochodu uprawniającego do pobierania tego świadczenia. Błędne zatem jest przyjęcie, że konstytutywny charakter decyzji zmieniającej lub uchylającej decyzję o przyznaniu świadczenia z pomocy

[77] Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.; dalej: u.p.s.

społecznej wyklucza dopuszczalność orzekania w tym przedmiocie ze skutkiem wstecznym, na datę utraty przez osobę dotychczas uprawnioną warunku dopuszczającego dalsze wypłacanie świadczenia z pomocy społecznej. Jeżeli bowiem zmiana lub uchylenie takiej decyzji miałoby następować wyłącznie na przyszłość, ze skutkiem prawnym od dnia, w którym decyzja zmieniająca lub decyzja uchylająca stałaby się ostateczna, to właśnie konstytutywny charakter decyzji zmieniającej i decyzji uchylającej wykluczałby dopuszczalność uznania pobranego wcześniej świadczenia za świadczenie nienależnie pobrane, pomimo braku spełniania przez osobę dotychczas uprawnioną ustawowego warunku dalszego pobierania świadczenia. Zmiana lub uchylenie omawianej decyzji dopiero na przyszłość oznaczałaby, że decyzja ta, do jej skutecznej prawnie zmiany lub uchylenia byłaby, pozostającą w obiegu prawnym, konstytutywną podstawą przysługiwania uprawnienia do uzyskiwania świadczenia z pomocy społecznej pomimo niespełniania już ustawowych warunków do korzystania z takiego świadczenia.

Analogicznie stanowisko zostało zaprezentowane w wyrokach z 4 sierpnia 2017 r., I OSK 2258/16 i I OSK 2259/16.

W kwestii, czy decyzja wydana na podstawie art. 106 ust. 5 u.p.s., jest decyzją o charakterze konstytutywnym i wywiera skutki *ex nunc*, NSA, w wyroku z 11 lipca 2017 r., I OSK 2115/16, wyjaśnił, że zgodnie z art. 106 ust. 5 u.p.s. decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania nienależnego świadczenia, a także można zmienić lub uchylić decyzję, jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, 12 i 107 ust. 5 u.p.s. W ocenie NSA nie budzi wątpliwości, że decyzja wydana na podstawie art. 106 ust. 5 u.p.s., którą zmieniono lub uchylono pierwotną decyzję przyznającą prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej, ma charakter konstytutywny. Jednak deklaratoryjność czy konstytutywność decyzji nie przesądza o skutkach z niej wynikających. W doktrynie i judykaturze dominuje bowiem pogląd, że kwestia, jaki skutek: *ex tunc* czy *ex nunc* ma określone orzeczenie, związana jest nie z samym podziałem orzeczeń na konstytutywne oraz deklaratoryjne, ale zależy od właściwości stosunku materialnoprawnego oraz stanu faktycznego konkretnej sprawy. Każdy akt stosowania prawa odnosi się do określonego stanu faktycznego i w związku z tym jego skutki prawne mogą być powiązane w czasie z zaistnieniem tego stanu faktycznego. Należy zatem uznać, że akt konstytutywny, kreujący określone prawa i obowiązki, pozostaje zawsze w związku z zaistnieniem przesłanek faktycznych, stanowiących podstawę powstania określonych skutków prawnych. W takiej sytuacji konstytutywna decyzja może działać zarówno z mocą na przyszłość, jak i z mocą wsteczną[78]. NSA stwierdził, że nie można wykluczyć wywierania przez decyzje konstytutywne skutku wstecznego, jednak jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie NSA, dotyczyć to może przede wszystkim sytuacji, w których zastosowanie takiego skutku odbędzie się z korzyścią dla zainteresowanego[79]. NSA stwierdził, że nie jest trafne stanowisko, iż decyzja wydana na podstawie art. 106 ust. 5 u.p.s., jako konstytutywna wywołuje zawsze skutki *ex nunc*.

Analogicznie stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku z 11 lipca 2017 r., I OSK 2116/16.

[78] Por. wyroki z 28 października 2009 r., II GSK 153/09 i z 3 stycznia 2013 r., I OSK 1129/12; M. Kamiński, *Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne a zagadnienie ich skuteczności temporalnej*, PPP 2008, nr 5, s. 47 i nast.

[79] Por. wyroki z: 30 listopada 2012 r., I OSK 993/12; 14 grudnia 2012 r., I OSK 1100/12; 3 stycznia 2013 r., I OSK 1129/12; 17 kwietnia 2014 r., I OSK 985/13.

Stanowisko odmienne od opisanego powyżej było prezentowane orzecznictwie z poprzednich lat. Np. w wyroku WSA w Gliwicach z 31 maja 2016 r., IV SA/Gl 1161/15, Sąd stwierdził, że decyzje podejmowane na podstawie art. 106 ust. 5 u.p.s. mają charakter konstytutywny i wywołują skutki prawne dopiero od chwili ich wydania tj. *ex nunc*. Wskazuje na to charakter decyzji konstytutywnej, a także użycie przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowań: „zmienia" i „uchyla". W przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki przewidziane w art. 106 ust. 5 u.p.s., organ wydaje decyzję uchylającą lub zmieniającą pierwotne rozstrzygnięcie ze skutkiem *ex nunc*, a co za tym idzie kształtuje nowy zakres uprawnień strony, istniejący dopiero od momentu wydania nowej decyzji, orzekającej o utracie prawa lub o zmianie wysokości dotychczas pobieranego świadczenia. Brak przy tym jakichkolwiek podstaw by uchylać lub zmieniać decyzję przyznającą prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej ze skutkiem *ex tunc*, tj. wstecz, z chwilą zmiany sytuacji dochodowej uprawnionego. Skutki uchylenia decyzji administracyjnej *ex tunc* wiązać należy tylko i wyłącznie z decyzjami deklaratoryjnymi, tj. takimi, które potwierdzają pewien zaistniały już stan rzeczy, a decyzje tego rodzaju nie są wydawane na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Akty deklaratoryjne nie tworzą nowych sytuacji prawnych, lecz stwierdzają w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z ustawy dla adresata obowiązki i prawa. Stąd akty deklaratoryjne wywołują skutki prawne wstecz, od momentu, w jakim powstał dany stan prawny, zaś istotą decyzji deklaratoryjnej jest jej moc wiążąca wstecz, czyli sięgająca skutkami prawnymi wcześniej, niż data wydania decyzji. Decyzja wydawana w oparciu o art. 106 ust. 5 wpływa na dotychczasowy zakres przyznanych świadczeń z pomocy społecznej gdyż zmienia ich wysokość, odmiennie kształtuje lub wręcz je odbiera. Ze względu na ten właśnie konstytutywny charakter decyzja taka może wywierać wyłącznie skutki *ex nunc* tj. na przyszłość.

Kolejną kwestią pojawiającą się w orzecznictwie NSA była wykładnia przepisów ustawy o pomocy społecznej dotyczących opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej. W tej sprawie przedstawiono zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: „1. czy obowiązek ponoszenia przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930) opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby powstaje z mocy prawa, czy też na mocy decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 tej ustawy? 2. w przypadku udzielenia na pytanie postawione w pkt 1 odpowiedzi wskazującej na konieczność wydania decyzji, czy decyzja ta może obejmować okres sprzed daty jej wydania?". Postanowieniem z 9 października 2017 r., I OPS 2/17 NSA odmówił podjęcia uchwały.

Sporna kwestia, której dotyczyło powyższe pytanie składu orzekającego NSA pojawiła się w kilku orzeczeniach NSA w 2017 r. Składy orzekające najczęściej prezentowały poglądy znane już z wcześniejszego orzecznictwa NSA. W wyroku z 23 maja 2017 r., I OSK 3068/15 NSA stwierdził, że zastępczy charakter wnoszenia opłat przez gminę wynika z art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej, wnosi opłaty zastępczo, jeżeli nie wywiązują się z tego osoby zobowiązane w pierwszej kolejności. Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych w tym celu kwot. Decyzja o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej indywidualizuje przewidziany w przepisach art. 60 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej obowiązek ponoszenia opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez wymienione w tych przepisach osoby (podmioty). Adresatem decyzji ustalającej opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej może być osoba skierowana do domu pomocy społecz-

nej, a także osoba (bądź osoby) z kręgu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej, tj. małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina. To w decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 1, doznają konkretyzacji powołane przepisy ustawy poprzez określenie kwoty opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, wskazanie osoby (osób) zobowiązanych do jej ponoszenia z kręgu podmiotów wymienionych w ww. przepisach, ustalenie przypadających na nich kwot opłaty.

Podobnie w wyroku z 23 marca 2017 r., I OSK 2734/15, NSA podkreślił, że przewidziany w art. 61 ust. 1 u.p.s. obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy musi być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, które miałyby takie opłaty ponosić, bądź to w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 powołanej ustawy, bądź też w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej (wyrok z 30 października 2012 r., I OSK 653/12).

Szersza analiza przepisów ustawy o pomocy społecznej dotyczących kwestii opłat za pobyt w domu pomocy społecznej została zaprezentowana w wyroku z 13 października 2017 r., I OSK 2517/16, dotyczącym wydatków poniesionych zastępczo przez gminę za pobyt w domu pomocy społecznej, w którym NSA wyjaśnił, że obowiązek ponoszenia opłat za pobyt osoby w domu pomocy społecznej przez podmioty wymienione w art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s. jest nakładany w drodze umowy, a jeśli nie dojdzie do zawarcia umowy, w drodze decyzji administracyjnej. Wskazuje na to brzmienie art. 59 ust. 1 u.p.s. Gmina jest natomiast zobowiązana do ponoszenia opłat w wykonaniu zadania własnego oraz obowiązku ustawowego określonego w art. 61 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3, od chwili przyjęcia osoby do domu pomocy społecznej, niezależnie od tego, czy doszło już do wydania decyzji o ustaleniu opłat. Gmina ponosi opłatę za pobyt, a ten rozpoczyna się w chwili przyjęcia osoby do domu pomocy społecznej. Wydanie, na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 u.p.s., decyzji o wysokości należności podlegającej zwrotowi, powinno nastąpić po wcześniejszym skonkretyzowaniu i zindywidualizowaniu w drodze decyzji obowiązku wnoszenia opłat przez osoby, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. (por. wyrok NSA z 30 października 2012 r., I OSK 653/12). Decyzja ta powinna ustalać wysokość opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, konkretyzować obowiązek w odniesieniu do osoby, o której mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej i zobowiązywać do zwrotu przez tę osobę tej części zastępczo przez gminę poniesionej opłaty, która odpowiada sformułowanym w ustawie przesłankom materialnym. Natomiast udokumentowana okoliczność odmowy zawarcia umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej przez osobę wskazaną w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s., nie stanowi wystarczającej podstawy do wydania decyzji o obowiązku zwrotu na rzecz gminy części opłat przez nią poniesionych. Stanowisko takie zostało wyrażone w szeregu wyroków NSA z: 9 czerwca 2010 r., I OSK 204/10; 30 października 2012 r., I OSK 653/12; 13 września 2013 r., I OSK 2726/12; 19 czerwca 2015 r., I OSK 62/14; 16 czerwca 2016 r., I OSK 3187/14; 24 sierpnia 2016 r., I OSK 20/15; 16 czerwca 2016 r., I OSK 2304/14.

Natomiast w wyroku z 22 września 2017 r., I OSK 704/17 NSA stwierdził, że sporna w literaturze i orzecznictwie jest kwestia możliwości wydawania oddzielnych decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia obowiązku ponoszenia opłat przez osoby, które nie zawarły umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s. Zdaniem NSA, na przeszkodzie do wydania odrębnych decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej oraz o ustaleniu opłaty za pobyt w takim domu, nie stoi treść przepisu art. 59 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym „decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do

domu pomocy społecznej". Przepis ten w sposób wyraźny odnosi się do właściwości organu oraz do przedmiotu decyzji, nie dotyczy natomiast ani treści decyzji (ta wynikać będzie z przepisów materialnoprawnych, w tym także z art. 61 ust. 1 u.p.s.), ani konieczności wydawania tylko jednej decyzji obejmującej zarówno skierowanie do domu pomocy społecznej jak i ustalającej wysokość opłaty oraz osoby zobowiązane do jej wnoszenia. Zatem istnienie w obiegu prawnym decyzji o skierowaniu strony do konkretnego domu pomocy społecznej, zawierającej ustalenie wysokości ponoszonej przez tę stronę opłaty, nie stoi na przeszkodzie do wydania kolejnej decyzji, której przedmiotem jest ustalenie wysokości opłaty należnej od innych osób zobowiązanych. Decyzje te pozostają jedynie w związku formalnym, gdyż dotyczą odpłatności za pobyt w DPS tej samej osoby. Natomiast w sensie materialnoprawnym taki związek nie zachodzi, a to z uwagi na odrębne przesłanki ustalania opłaty w stosunku do każdej z kategorii osób zobowiązanych (mieszkaniec domu – art. 61 ust. 2 pkt 1 u.p.s., małżonek, zstępni i wstępni – art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., gmina – art. 61 ust. 2 pkt 3 u.p.s., inne osoby – art. 61 ust. 2a u.p.s.).

NSA dodał również, że w orzecznictwie sądowym podnoszona była kwestia charakteru prawnego decyzji wydawanej w przedmiocie określenia wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej czy to na podstawie art. 59 ust. 1, czy to na podstawie art. 106 ust. u.p.s. NSA powołał się w tym miejscu na argumentację wynikającą z uzasadnienia wyroku NSA z 9 czerwca 2017 r., I OSK 2763/16. NSA przyjął, że wydanie decyzji na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s. może mieć skutek wsteczny, gdyż konkretyzuje obowiązek wynikający z mocy prawa, którego powstanie nie jest uzależnione od wydania decyzji, ale wynika z treści przepisów prawa materialnego, obligujących do wnoszenia opłat w razie ziszczenia się przesłanek z art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. Decydujące znaczenie ma przy tym sytuacja finansowa zobowiązanego, której ustalenie możliwe jest nie tylko na przyszłość ale i z datą wsteczną. Brak jest przy tym jakichkolwiek racjonalnych podstaw do przerzucania na organy Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, których odpowiedzialność jest tylko subsydiarna, ciężaru utrzymywania osób korzystających z prawa pobytu w domach pomocy społecznej, w sytuacji istnienia osób zobowiązanych do ich utrzymywania w pierwszej kolejności, których sytuacja materialna pozwala na ponoszenie takich kosztów.

3.20.3. Sprawy z zakresu ustawy o świadczeniach rodzinnych. W orzeczeniach NSA dotyczących uznania przez Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 21 października 2014 r., K 38/13, art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zarysowały się dwa stanowiska co do możliwości stosowania wskazanego przepisu.

W wyroku z 5 września 2017 r., I OSK 2370/16 NSA stwierdził, że w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później niż do ukończenia 18 roku życia, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Wobec tego, w odniesieniu do tych osób, oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium (por. wyrok NSA z 12 grudnia 2016 r., I OSK 1614/16). NSA dodał, że nie jest także prawnie istotne powoływanie się na fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2014 r., w którym zawarto stwierdzenie, że „skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie (prawa) do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych

nie powstała w okresie dzieciństwa". Powyższe uzasadnienie zawiera argumentację mającą przemawiać za wydanym przez Trybunał rozstrzygnięciem – nie zastępuje go jednak. Brak jest też podstaw prawnych do uznania, aby stanowiło ono w jakimkolwiek zakresie uzupełnienie rozstrzygnięcia. Stwierdzenie niekonstytucyjności części przepisu w wyroku zakresowym wywołuje domniemanie niekonstytucyjności tej zakwestionowanej części, a skoro sądy są związane orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dokonanej oceny zgodności z Konstytucją, to znaczy, że nie mogą uchylić się od tego związania przez wzgląd na jakiekolwiek treści zawarte w uzasadnieniu takiego orzeczenia, ponieważ uzasadnienie nie stanowi treści rozstrzygnięcia (por. wyrok NSA z 7 września 2016 r., I OSK 755/16).

Analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane w szeregu innych orzeczeń NSA w 2017 r. (wyroki z: 2 marca 2017 r., I OSK 2407/16; 18 maja 2017 r., I OSK 128/16; 26 maja 2017 r., I OSK 479/16; 14 czerwca 2017 r., I OSK 2920/16).

W orzecznictwie z 2017 r. nie pojawiło się już natomiast stanowisko odmienne, zaprezentowane w wyrokach NSA z: 10 lutego 2015 r., I OSK 2926/14 oraz 1 października 2015 r., I OSK 519/14, zgodnie z którym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, choć orzekł o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie zmienił sytuacji prawnej osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne, które nie wypełniają przesłanki zawartej we wskazanym przepisie. Wskazany wyrok nie może być podstawą do uchylenia decyzji wydanych na podstawie art. 17 ust 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Trybunał wskazał na konieczność podjęcia działań legislacyjnych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jednak swoim orzeczeniem nie wyeliminował wadliwego przepisu, pozostawiając jego zmianę ustawodawcy.

3.21. Sprawy z zakresu bezrobocia

Pod pojęciem uzasadnionej przyczyny odmowy przyjęcia zaproponowanej pracy, w świetle art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[80] w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 16 tej ustawy, rozumie się okoliczność natury obiektywnej, niezależną od woli bezrobotnego, a więc przeszkodę, na którą bezrobotny nie miał wpływu. Do takich zaliczona została szczególna sytuacja osobista lub rodzinna bezrobotnego, która uniemożliwia podjęcie konkretnego zatrudnienia, bądź wystąpienie okoliczności, które obiektywnie uniemożliwiają wykonywanie konkretnej pracy w proponowanych przez pracodawcę warunkach w związku z przeciwwskazaniami do jej wykonywania (wyrok z 7 września 2017 r., I OSK 2877/16).

Na gruncie art. 2 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy niewykonywanie innej pracy zarobkowej jest jednym z warunków negatywnych uzyskania statusu osoby bezrobotnej wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Ustawa zawiera własną definicję pojęcia „innej pracy zarobkowej" (art. 2 ust. 1 pkt 11). W jej świetle nie jest konieczne uzyskiwanie jakiegokolwiek przychodu (zarobku) z tytułu wykonywanej pracy lub świadczonych usług. Warunkiem wykonywania innej pracy zarobkowej nie jest konieczność pobierania za wykonywaną pracę zarobku (wyroku z 30 sierpnia 2017 r., I OSK 2594/16).

[80] Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.

Termin utraty statusu osoby bezrobotnej w razie wydania decyzji na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określony został poprzez odesłanie do momentu niespełniania warunków, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy i konieczne jest ustalenie go przez starostę w zależności od okoliczności sprawy. Argumentem przemawiającym za powyższym rozumieniem tego przepisu jest art. 74 tej ustawy, zgodnie z którym bezrobotny jest obowiązany zawiadomić w ciągu 7 dni powiatowy urząd pracy o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub o złożeniu wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej oraz o zaistnieniu innych okoliczności powodujących utratę statusu bezrobotnego. Decyzja pozbawiająca statusu osoby bezrobotnej będzie określała termin utraty statusu bezrobotnego z mocą wsteczną, skoro ustawodawca przewidział termin 7-dniowy na poinformowanie o zaistniałym stanie prawnym (wyrok z 26 lipca 2017 r., I OSK 2450/16).

Samo pozostawanie bez pracy nie determinuje jeszcze przynależności do grupy bezrobotnych. Niezbędne jest także, by dana osoba była zdolna do pracy i gotowa do jej podjęcia. Na pojęcie gotowości do podjęcia pracy składają się dwa elementy. Chodzi tu o pozostawanie do dyspozycji urzędu pracy. Gotowa do podjęcia pracy w tym sensie jest osoba, która w każdym czasie, bez nieuzasadnionej zwłoki, może zgłosić się do urzędu pracy w celu zapoznania się z propozycjami zatrudnienia, a w przypadku otrzymania propozycji odpowiedniej pracy, podjąć to zatrudnienie. Prawne pojęcie bezrobotnego obejmuje osoby faktycznie poszukujące pracy. Bezrobotny powinien zatem przejawiać rzeczywistą wolę podjęcia zatrudnienia, w tym także wykazywać własną aktywność w poszukiwaniu pracy i w adaptowaniu się do wymogów rynku pracy. Podejmowane w tym zakresie przez bezrobotnego działania nie mogą jednak kolidować i nie zwalniają go z innych obowiązków wynikających z kolejnych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (wyroki z: 1 marca 2017 r., I OSK 3204/15, 8 maja 2017 r., I OSK 1252/16, 13 czerwca 2017 r., I OSK 1525/16).

Odesłanie w art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy między innymi do art. 105 ustawy odnosi się do drugiego warunku. Wynika z tego, że warunek przyznania prawa do zasiłku w postaci osiągania wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę ma znaczenie wtedy, gdy od wypłacanego wynagrodzenia istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy. Jeśli takiego obowiązku nie ma, to przeszkodą do przyznania bezrobotnemu prawa do zasiłku, na gruncie art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy, nie może być wysokość wynagrodzenia w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wysokość wynagrodzenia ma znaczenie jedynie w kontekście wysokości składek na Fundusz Pracy, z którego finansowane są zasiłki. Jeśli zatem nie ma obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy, to wysokość osiąganego wynagrodzenia, w kontekście prawa do zasiłku, nie ma znaczenia (wyrok z 30 sierpnia 2017 r., I OSK 2569/16).

Z przepisu art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a/ i c/ ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jednoznacznie wynika, że do okresu uprawniającego do przyznania prawa do zasiłku należy zaliczyć jedynie te okresy zatrudnienia, w których bezrobotny osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz te okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia, w których podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca. Specyfika umowy zlecenia wymaga przedłożenia dowodów nie tyle z jej treści, ile z jej realizacji. To skutek prawny z niej wynikający i potwierdzenie jej pełnego wykonania – właśnie z uwagi na konsekwencje

prawne, w tym dla celów uzyskania zasiłku dla bezrobotnych, jest kluczowy dla podstaw do prawa jego uzyskania (wyrok z 17 maja 2017 r., I OSK 1030/16).

Artykuł 33 ust. 4 pkt 1 i ust. 4ca oraz art. 78 ust. 1 i ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stanowią na gruncie tej ustawy autonomiczną podstawę umożliwiającą z jednej strony pozbawienie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku za okres, w którym bezrobotnemu przyznano rentę z tytułu niezdolności do pracy, z drugiej zaś na zaliczenie na poczet świadczenia rentowego kwot pobranego zasiłku dla bezrobotnych z uwzględnieniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne (wyrok z 20 września 2017 r., I OSK 2752/16).

Informacja wydawana na podstawie art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie zawiera rozstrzygnięcia o istocie sprawy. NSA odstąpił od wcześniejszego stanowiska, wyrażonego w postanowieniu tego Sądu z 16 lipca 2013 r., I OSK 1366/13, w myśl którego rzeczona informacja mogłaby zostać uznana za zaświadczenie w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Aby można mówić o zaświadczeniu, musiałoby ono stanowić wyraz wyłącznie wiedzy organu w zakresie potwierdzenia określonych faktów. Tymczasem zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca[81] starosta w wydawanej informacji dokonuje m.in. oceny adekwatności wskazanych wymagań w stosunku do stanowiska lub rodzaju oferowanej pracy oraz oceny proponowanej wysokości wynagrodzenia w stosunku do poziomu wynagrodzeń dla porównywalnych zawodów lub rodzajów pracy na lokalnym rynku pracy. W tej sytuacji nie sposób twierdzić, że informacja stanowi jedynie oświadczenie wiedzy. Ewentualne kwestionowanie treści udzielonej przez starostę informacji i jej ocena pod względem merytorycznym może być przedmiotem kontroli instancyjnej, jak i sądowoadministracyjnej, jednakże dopiero w postępowaniu w przedmiocie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemców, czy też odmowy udzielenia takiego zezwolenia (wyrok z 21 września 2017 r., I OSK 3183/15).

3.22. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

3.23.1. Ocena sytuacji dzieci narodowości żydowskiej w czasie okupacji niemieckiej. Wykładnia literalna i celowościowa art. 4 ust. 2 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[82] wskazuje, że ustawodawca uzależnił uznanie represji, którym podlegała osoba odebrana rodzicom jako dziecko, za represje o charakterze eksterminacyjnym, od wykazania okoliczności potwierdzających rzeczywiste intencje i czynności władz okupacyjnych o charakterze eksterminacyjnym. Eksterminacja to polityka zagłady, ludobójstwa, zbrodniczego niszczenia grup ludzkich z powodów rasowych, narodowościowych, religijnych.

W powyższej sprawie przesłanką uzasadniającą odmowę potwierdzenia, że skarżący został odebrany rodzicom w celu eksterminacji lub w celu przymusowego wynarodowienia było ustalenie i uznanie, że nie został on poddany „bezpośredniej eksterminacji ze strony hitlerowskich okupantów", aczkolwiek, jako osoba narodowości żydowskiej był przeznaczony do eksterminacji. W ocenie organu i Sądu I instancji powołany przez skarżącego fakt odłączenia go od matki w celu poddania eksterminacji bądź przymusowego wynarodowienia nie zo-

[81] Dz.U. Nr 16, poz. 84 ze zm.

[82] Dz.U. z 2016 r. poz. 1255.

stał potwierdzony. Uznano bowiem, że skarżący został dobrowolnie przez matkę przekazany pod opiekę innych osób w celu ocalenia go przed represjami okupanta. Ponadto ustalono, że warunki bytowe skarżącego w tym czasie, nie miały charakteru eksterminacyjnego. NSA uznał, że w realiach sprawy Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni pojęcia eksterminacja. W ocenie NSA, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, jak również Sąd I instancji, przyjmując stanowisko w sprawie, nie wzięli pod uwagę wprowadzenia przez władze hitlerowskie, na ziemiach okupowanych, ustawodawstwa antyżydowskiego, czyli ustaw norymberskich oraz stopniowego wprowadzenia planu ostatecznej eksterminacji całej ludności żydowskiej na tych ziemiach. Okoliczności te istotnie różnicowały sytuację prawną ludności pochodzenia polskiego i żydowskiego.

Zdaniem NSA, dla oceny sytuacji dziecka żydowskiego nie powinno mieć znaczenia, czy zaistniało z jego udziałem konkretne zdarzenie polegające na odebraniu go rodzicom przez przedstawiciela władz hitlerowskich w celu poddania go eksterminacji. Na skutek wprowadzania przez władze okupacyjne kolejnych przepisów określających egzystencję ludności żydowskiej, skarżący stał się osobą z mocy prawa podlegająca eksterminacji, która w każdej chwili mogła być zabita w majestacie prawa. Uczestniczył więc w procesie permanentnej eksterminacji, którego był ofiarą. Wprawdzie los zrządził, że skarżący nie uległ fizycznej eksterminacji dzięki osobom przechowującym go i ryzykującym przez to utratą własnego życia. Jednakże te okoliczności, jak również realia okupacyjne świadczą, że pozostawanie dziecka żydowskiego w warunkach ciągłego terroru, zagrożenia utratą życia, konieczności ukrywania się w różnych miejscach i w warunkach fizycznego i psychicznego wyniszczania nie może być ocenione inaczej niż jako działanie w celu poddania eksterminacji w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o kombatantach (wyrok z 24 maja 2017 r., II OSK 2433/15).

3.22.2. Służba w aparacie bezpieczeństwa publicznego poza strukturami Urzędów Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej oraz wykonywanie podczas i w związku z tą działalnością zadań operacyjnych i śledczych, a utrata uprawnień kombatanckich. Na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. c/ ustawy z 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, pozbawia się uprawnień kombatanckich nie tylko osoby wykonujące zadania śledcze, ale i zadania operacyjne bezpośrednio związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Udział w ramach służby w Korpusie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (KBW) w walkach z niepodległościowym podziemiem, nawet nie w pełni dobrowolny i mający miejsce w ramach służby wojskowej powoduje utratę uprawnień kombatanckich uzyskanych z tytułu utrwalania władzy ludowej.

W przedmiotowej sprawie Sąd I instancji uznał, że udział w aparacie represji, ulokowanym poza strukturami Służby Bezpieczeństwa, Urzędu Bezpieczeństwa i Informacji Woskowej, odnosić należy bezpośrednio do działalności określonej osoby, nie zaś wyłącznie formacji, w której pełniła służbę. Sąd wskazał, że z pisma IPN z 29 września 2015 r. wynika, że IV Brygada KBW Rzeszów w okresie, w którym służbę pełnił skarżący, prowadziła działania zbrojne przeciwko UPA, AK, WiN, NZS oraz ugrupowaniom Reszki, Bandura i Smyrnego (IX–XII 1947); UPA, NZW, NSZ, NOW, bandom rabunkowym i banderowcom (I–XII 1948), NZS, NOW, WIN, UPA, ugrupowaniom Pezdy i Kręciwilka oraz bandom rabunkowym (I–IX 1949). Sąd I instancji podkreślił jednak, że z treści tego pisma wynika, że w IPN nie odnaleziono akt, na podstawie których byłoby możliwe potwierdzenie osobistego udziału skarżącego w prowadzonych walkach. W ocenie Sądu I instancji, ustalenia zatem wymagało, czy w ramach pełnionej służby skarżący istotnie walczył z organizacjami oraz osobami działają-

cymi na rzecz suwerenności i niepodległości RP, co uzasadniałoby pozbawienie go uprawnień kombatanckich.

W ocenie NSA, w świetle zgromadzonego w tej sprawie materiału dowodowego, organ miał podstaw do przyjęcia, że skarżący brał osobiście udział w wykonywaniu zadań śledczych i operacyjnych związanych bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. NSA wskazał, że służba w aparacie bezpieczeństwa publicznego poza strukturami Urzędów Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej, wykonywanie podczas i w związku z tą działalnością zadań operacyjnych i śledczych związanych bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiła podstawę do wydania decyzji o pozbawieniu uprawnień kombatanckich i to niezależnie od tego, z jakiego tytułu uprawnienia te zostały przyznane. KBW był wojskowo-policyjną formacją zbrojną Resortu Bezpieczeństwa Publicznego, powstałą w 1945 r. do walki z niepodległościowym podziemiem oraz zbrojnymi organizacjami ukraińskimi i niemieckimi. Udział w ramach służby w KBW w walkach z niepodległościowym podziemiem, nawet nie w pełni dobrowolny i mający miejsce w ramach służby wojskowej, powoduje utratę uprawnień kombatanckich uzyskanych z tytułu utrwalania władzy ludowej. W opinii NSA, trudno jednocześnie zakładać, że skarżący w ramach swojej służby w jednostce KBW brał udział jedynie w walkach z UPA, skoro 4 Brygada KBW prowadziła walki z innymi organizacjami, w tym Armią Krajową, Zrzeszeniem Wolność i Niezawisłość oraz Narodowymi Siłami Zbrojnymi. W ocenie NSA, na podstawie prawidłowo ustalonego i ocenionego stanu faktycznego tej sprawy, organ miał podstawy do zastosowania art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a/ w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. c/ ustawy o kombatantach i pozbawienia skarżącego uprawnień kombatanckich (wyrok z 10 października 2017 r., II OSK 2362/16).

3.23. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

Przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[83] przewiduje możliwość wyłonienia kandydata na dyrektora instytucji kultury w drodze konkursu, której ograniczenie w odniesieniu do procesu naboru dyrektorów samorządowych instytucji kultury przewiduje ust. 2 tego przepisu. Procedura konkursowa stanowi zorganizowany ciąg czynności regulowanych przepisami rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury[84], obejmujących ogłoszenie konkursu, podanie ogłoszenia konkursu do wiadomości pracownikom instytucji kultury, powołanie członków komisji konkursowej, określenie szczegółowego trybu pracy komisji oraz obrady samej komisji, których wynik kończy procedurę konkursową. Wynik konkursu na stanowisko dyrektora instytucji kultury nie jest wiążący dla organizatora, nie jest on bowiem obowiązany do powołania osoby wyłonionej w konkursie na stanowisko dyrektora instytucji kultury. Z przepisów powołanych aktów prawnych nie można wyprowadzić dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynności podejmowane w związku z postępowaniem zmierzającym do wyłonienia kandydata na dyrektora instytucji kultury. Postępowanie to bowiem ma charakter administracyjnoprawny i dopiero

[83] Dz.U. z 2017 r. poz. 862.

[84] Dz.U. z 2004 r. Nr 154, poz. 1629.

zapadłe w postępowaniu konkursowym rozstrzygnięcie ustalające wynik konkursu ma walor jednostronnego, władczego aktu stosowania prawa (postanowienie z 7 listopada 2017 r., II OSK 2644/17).

NSA przyjął, że z art. 96 ust. 1a u.g.n. wynika, iż w odniesieniu do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków decyzję dotycząca podziału tej nieruchomości wydaje się po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Udzielenie tego pozwolenia następuje w wyniku odrębnego postępowania, które nie traci swojego autonomicznego charakteru także wówczas, gdy to organ dokonujący podziału występuje o to pozwolenie, stosownie do art. 96 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie mogąc bez niego zatwierdzić podziału. Tym samym gdy roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego dotyczy gruntu będącego obecnie częścią większej nieruchomości, rozstrzygnięcie tego wniosku wymaga wcześniejszego przeprowadzenia dwóch postępowań administracyjnych, w których – na podstawie właściwych przesłanek uregulowanych w stosownych aktach prawnych – należy wydać dwie decyzje administracyjne, mianowicie najpierw pozwolenie organu ochrony zabytków na podział nieruchomości, a następnie decyzję zatwierdzającą ten podział (wyrok z 3 kwietnia 2017 r., II OSK 1814/15).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[85] wprowadza specjalne uproszczone procedury realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków zastępuje konieczność uzyskania pozwolenia na przemieszczenie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[86], dlatego niedopuszczalne jest prowadzenie odrębnego postępowania na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (wyroki z 7 listopada 2017 r., II OSK 384/16 i II OSK 385/16).

3.24. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

W kategorii spraw z zakresu ochrony danych osobowych wyłoniło się zagadnienie dotyczące obowiązku informacyjnego banku wynikającego z art. 105a ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[87]. W wyroku z 25 lipca 2017 r., I OSK 2859/16 NSA stwierdził, że sformułowanie użyte w przepisie art. 105a ust. 3 Prawa bankowego, dotyczące obowiązku informacyjnego banku, musi oznaczać, że nie jest to tylko obowiązek formalny. Ustawodawca w żaden sposób nie ograniczył sposobów i form takiego zawiadomienia, ale w każdym wypadku sposób ten powinien umożliwić zweryfikowanie faktu poinformowania klienta banku o zamierzonym przetwarzaniu jego danych osobowych lub też przynajmniej potwierdzenie, że klientowi umożliwiono zapoznanie się z taką informacją. Przepis ten obliguje bank do wykazania spełnienia powyższego obowiązku. W tym zakresie nie mogą mieć miejsca jakiekolwiek domniemania faktyczne, a w szczególności nie jest wystarczające przedstawienie wzorów elektronicznych pism kierowanych do klientów w tym przedmiocie oraz odwołanie się do rzetelności jednostki zewnętrznej, która w imieniu banku kieruje stosowną korespondencję, zawierającą pisma zgodne z tymi wzorami, ale która również nie dysponuje

[85] Dz.U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.
[86] Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.
[87] Dz.U. z 2017 r. poz. 1876.

żadnymi dowodami na rzeczywiste wykonanie tego obowiązku. Tożsame stanowisko NSA zajął w wyroku z 27 października 2017 r., I OSK 3362/15.

Przepis art. 105 ust. 4 Prawa bankowego nie określa formy organizacyjnej „instytucji" upoważnionej do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom informacji stanowiących tajemnicę bankową. Zdaniem NSA, Związek Banków Polskich można uznać za taką instytucję. Jest on administratorem danych zawartych w Systemie Międzybankowej Informacji Gospodarczej – Bankowy Rejestr. System Międzybankowej Informacji Gospodarczej – Bankowy Rejestr funkcjonuje na podstawie statutu ZBP i umowy z poszczególnymi bankami „o zasadach uczestnictwa i współpracy w zakresie wymiany informacji w systemie Międzybankowej Informacji Gospodarczej – Bankowy Rejestr", do których załącznik stanowi odpowiedni regulamin. Gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie bankom informacji stanowiących tajemnicę bankową odbywa się zatem w oparciu o system utworzony wspólnie przez banki i bankową izbę gospodarczą, przy czym z uwagi na brak ograniczeń co do formy organizacyjnej takiej „instytucji" administrowanie nią zostało powierzone Związkowi Banków Polskich zgodnie ze stosownymi umowami z bankami oraz na podstawie statutu ZBP, co czyni ze Związku Banków Polskich instytucję upoważnioną – w rozumieniu art. 105 ust. 4 Prawa bankowego – do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie, w jakim informacje te są potrzebne w związku z wykonywaniem czynności bankowych (wyrok z 21 lipca 2017 r., I OSK 2584/15)

Analizując z kolei kwestię dotyczącą przesłanki legalizującej przetwarzanie danych osobowych przez sąd powszechny, NSA w wyroku 24 sierpnia 2017 r., I OSK 2830/15 podkreślił, że językowa wykładnia przepisu § 84 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych nie daje odpowiedzi na pytanie, czy wzmianka w protokole dotyczy jedynie faktu okazania przez przesłuchiwanego dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, czy też danych identyfikujących ww. dokumenty, tj. ich serie i numery. Natomiast rezultat wykładni funkcjonalnej powyższego przepisu pozwala na jednoznaczny wniosek, że celem, który przyświecał prawodawcy była konieczność dokładnego określenia w protokole rozprawy danych identyfikujących dowód osobisty lub innych dokument tożsamości osoby przesłuchiwanej w sądzie. Cel ten jest uzasadniony z uwagi na konieczność dokładnego, niebudzącego wątpliwości (także dla sądu odwoławczego) określenia tożsamości osób przesłuchiwanych w postępowaniu, których zeznania wyjaśnienia i zeznania stanowią materiał dowodowy w sprawie. Jedynie zatem protokół zawierający dane identyfikujące dowód osobisty osoby przesłuchiwanej pozwala na pewne i wiarygodne potwierdzenie faktu stawiennictwa określonej osoby w sądzie. Ta konstatacja pozwala na uznanie, że § 84 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych jest przepisem formułującym uprawnienie sądu powszechnego do pozyskania i przetwarzania danych osobowych osób przesłuchiwanych.

Na tle sprawy dotyczącej legalności przetwarzania danych wrażliwych NSA w wyroku z 25 sierpnia 2017 r., I OSK 1783/16 stwierdził, że ustawa o ochronie danych osobowych ustanawia bezwzględny zakaz przetwarzania danych wrażliwych, od którego wprowadza wyjątki ściśle wymienione w art. 27 ust. 2. Jednym z nich jest sytuacja w której przetwarzanie dotyczy danych, które są niezbędne do dochodzenia praw przed sądem. Pod pojęciem niezbędności do dochodzenia praw przed sądem rozumie się działania procesowe w każdego rodzaju postępowaniu sądowym, jak też czynności każdej ze stron tego postępowania, w tym działania zmierzające zarówno do dochodzenia praw, jak i obrony. Przetwarzanie tych danych jest możliwe zarówno przez sąd, jak i stronę.

W kwestii możliwości wykorzystania danych zawartych w Centralnym Rejestrze Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników (CRP KEP) w celu weryfikowania uprawnień do zniżek lub ulg przewidzianych w ramach programu „Karta Warszawiaka" i „Karta Młodego Warszawiaka" prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy NSA w wyroku z 27 października 2017 r., I OSK 3240/15 wskazał, że rejestr prowadzony jest przez Ministra Finansów na podstawie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. W akcie tym przewidziano stosowne unormowania m.in. w zakresie celu, w jakim CRP KEP jest prowadzony, podmiotów mających do niego dostęp oraz podmiotów, którym dane z rejestru są udostępniane. Podmiotami upoważnionymi do ciągłego wykorzystywania danych z CRP KEP w związku z realizacją celów i zadań ustawowych, zgodnie z art. 14a ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, są zaś: Minister Finansów, dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych, organy kontroli skarbowej oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Natomiast inne podmioty – wymienione w art. 15 ust. 2. ustawy – m.in. sądy, prokuratorzy, organy podatkowe, organy celne, przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Żandarmerii Wojskowej – mogą wystąpić o ich udostępnienie. Dane zgromadzone w CRP KEP są przy tym objęte tajemnicą skarbową (z wyłączeniem NIP i REGON). W art. 15 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, określono także krąg podmiotów zobowiązanych do przestrzegania tajemnicy skarbowej. NSA zaprezentował pogląd, że inne podmioty – niewymienione w tym przepisie – nie są upoważnione do wystąpienia o udostępnienie danych z CRP KEP. Stanowi to bowiem konsekwencję konieczności zagwarantowania ochrony danych zgromadzonych w CRP KEP, które objęto tajemnicą skarbową. W świetle powyższych unormowań, Prezydent m.st. Warszawy jest upoważniony do wystąpienia o udostępnienie danych z rejestru CRP KEP, jednak wyłącznie w sytuacji, gdy działa jako organ podatkowy w związku z prowadzonym postępowaniem. W konsekwencji zaś nie jest on upoważniony do występowania na podstawie art. 15 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, o udostępnienie danych z CRP KEP dla potrzeb realizacji projektu „Karta Warszawiaka" i „Karta Młodego Warszawiaka". Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił przy tym, że przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (aktualnie Dz.U. z 2017 r. poz. 869), w zakresie dotyczącym celu przetwarzania danych zgromadzonych w CRP KEP, jak również udostępniania danych z tego rejestru, przewidują dalej idącą ochronę niż wynikająca z ustawy o ochronie danych osobowych.

3.25. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej[88]

3.25.1. Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje. W orzecznictwie NSA w 2017 r. nadal dominowało szerokie pojęcie informacji publicznej, odwołujące się zarówno do informacji wytworzonych, jak i posiadanych przez podmioty publiczne. Nawiązując do takiego ujęcia wskazano m.in. w wyroku z 31 stycznia 2017 r., I OSK 1690/15, że zakresem u.d.i.p. objęte są wszelkie informacje związane z procedurą planistyczną, znajdujące się w posiadaniu organu na każdym etapie. Nie ma przy tym znaczenia, że dany materiał planistyczny został

[88] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.); dalej: u.d.i.p.

zaakceptowany przez organ, czy też nie. Podobnie podkreślano, że charakter informacji publicznej ma kosztorys inwestorski i kosztorys powykonawczy oraz projekt techniczny (wyrok z 24 sierpnia 2017 r., I OSK 3168/15), projekt architektoniczno-budowlany stanowiący element decyzji o pozwoleniu na budowę (wyrok z 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1856/15), czy zgłoszenie sporządzone przez inwestora (wyrok z 24 sierpnia 2017 r., I OSK 12/16). Do zakresu tego zaliczono też informacje o odbytych spotkaniach przez Prezesa RM związanych z realizacją zadań publicznych (wyrok z 1 lutego 2017 r., I OSK 927/15), kalkulację kosztów najmu pomieszczenia na sklepik szkolny (wyrok z 27 czerwca 2017 r., I OSK 2894/15), czy żądane przez wnioskodawcę informacje odnośnie wymagań na stanowiska określone przy naborze (wyrok z 27 czerwca 2017 r., I OSK 2647/15). Objęto też nim informacje dotyczące gospodarki odpadami, w tym selekcji odpadów (wyrok z 15 marca 2017 r., I OSK 1531/15). Wskazywano, że taki charakter ma treść umów menadżerskich zawartych pomiędzy PKP S.A. a członkami zarządu Spółki, gdyż znajdują się tam m.in. informacje dotyczące kompetencji poszczególnych członków zarządu Spółki, jak też sposobu podziału między nimi określonych obowiązków (wyrok z 21 kwietnia 2017 I OSK 307/16). Podkreślano przy tym, że informacje publiczne mogą odnosić się do spraw indywidualnych (wyrok z 29 sierpnia 2017 r., I OSK 3017/15).

Jednocześnie jednak w orzecznictwie występowało odmienne wąskie pojęcie informacji publicznej, odwołujące się do sprawy publicznej. Z tych względów w części wyroków podkreślano, że przymiotu informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne, które podmiot aplikujący kieruje do organu administracji publicznej (np wyrok z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 2919/15), czy dokument prywatny jakim jest oferta złożona przez podmiot wybrany przez Krajową Radę Radców Prawnych (wyrok z 9 sierpnia 2017 r., I OSK 3212/15), ani informacje związane jedynie z konkretną indywidualną sprawą (wyroki z: 24 marca 2017 r., I OSK 1725/15 i 11 maja 2017 r., I OSK 2609/15), czy listy pracowników zatrudnionych na umowę o pracę i umowy cywilnoprawne (wyrok z 19 września 2017 r., I OSK 3365/15). Wskazywano, że nie ma takiego charakteru co do zasady informacja o rozliczeniach konkretnego odbiorcy za usługi świadczone przez spółkę, nawet wykonującą zadania publiczne, chyba że odbiorcą jest podmiot publiczny (wyrok z 27 czerwca 2017 r., I OSK 2635/15). Charakteru informacji publicznej nie przyznawano również pismom składanym przez żołnierza do dowódcy jednostki, dotyczącym zakresu jego stosunku służbowego, w przeciwieństwie do dokumentu zawierającego zezwolenie tego dowódcy na podjęcie przez żołnierza zawodowego pracy zarobkowej lub prowadzenie działalności gospodarczej (wyroki z 19 lipca 2017 r., I OSK 3184/15 i I OSK 3185/15).

W orzecznictwie toczył się natomiast spór odnośnie informacji o miejscach zamieszkania sędziów. W wyroku z 5 stycznia 2017 r., I OSK 590/15 stwierdzono, że informacja o nazwach miejscowości, w których zamieszkują sędziowie, ma przymiot informacji publicznej (podobnie wyrok z 5 stycznia 2017 r., I OSK 2437/15). Pośrednie stanowisko zajęto w wyroku z 5 stycznia 2017 r., I OSK 3169/15, gdzie wskazano, że kwestie te wymagają indywidualnego rozważenia w odniesieniu do każdego sędziego i zależą od wielkości miejscowości. Odmienne stanowisko zajęto natomiast w wyroku z 21 kwietnia 2017 r., I OSK 1953/15, stwierdzając, że informacja o miejscu zamieszkania sędziego nie ma charakteru informacji publicznej. Spór dotyczył też pełnej daty urodzenia sędziego. O tym, że dane takie stanowią informację publiczną zadecydował sąd w wyrokach z 5 stycznia 2017 r., I OSK 2391/15, I OSK 2437/15, I OSK 2569/15 czy I OSK 3169/15. Nadal przedmiotem sporu były także informacje o zarobkach osób zatrudnionych w organach publicznych. W wyroku z 5 lipca 2017 r., I OSK 2682/15

sąd wskazał, że udzielenie informacji o zarobkach określonych imiennie osób nie stanowi informacji publicznej, stanowi ją natomiast informacja na temat wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia konkretnej grupy pracowników. W wyroku z 5 lipca 2017 r., I OSK 2559/15 podkreślono jednak, że w sytuacji gdy na danym stanowisku zatrudniona jest tylko jedna osoba, można żądać w ramach dostępu do informacji, określenia środków wydatkowanych na to stanowisko.

Wyraźnie nie uznano natomiast za informację publiczną skanu legitymacji służbowej prokuratora (wyrok z 21 lutego 2017 r., I OSK 1492/15).

Z zakresu informacji publicznej wyłączano nadal tzw. dokumenty wewnętrzne, rozmaicie jednak ujmowane. Przykładowo w wyroku z 15 marca 2017 r., I OSK 1130/15 sąd wskazał, że charakteru informacji publicznej nie mają zewnętrzne opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które dopiero w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Natomiast w wyroku z 31 stycznia 2017 r., I OSK 1690/15 zauważono, że nie sposób uznać za tzw. „dokument wewnętrzny" materiałów znajdujących się w posiadaniu organu, które choćby potencjalnie mogą być wykorzystane w procesie planistycznym. Jednocześnie w wyroku z 3 marca 2017 r., I OSK 1206/15 wskazano, że charakter wewnętrzny mają informacje przekazywane w ramach wykonania umowy na dostarczanie wyników i pomiarów pochodzących z comiesięcznych pomiarów badań społeczno-politycznych, gdyż zostały zakupione na zasadach komercyjnych i nie były przygotowywane na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zasadniczo zaliczano do takich dokumentów korespondencję, która nie miała charakteru oficjalności, ani oświadczenia woli, lecz dotyczyła uzgadniania stanowisk i przedstawienia kilku możliwych wariantów (wyrok z 5 lipca 2017 r., I OSK 2693/15), czy informacje techniczne np. kalendarz spotkań ministra (wyroki z: 1 lutego 2017 r., I OSK 1083/15; 3 marca 2017 r., I OSK 1158/15 czy 17 marca 2017 r., I OSK 1504/15), bądź elektroniczną księgę wejść i wyjść do budynku (wyrok z 3 marca 2017 r., I OSK 1163/15 czy wyrok z 16 maja 2017 r., I OSK 2085/15). W tym zakresie odnotować należy natomiast spór co do charakteru Protokołu z posiedzenia Kolegium Prezydenta Miasta Wrocławia. W wyroku z 3 marca 2017 r., I OSK 1415/15 wskazano, że protokół ten nie jest dokumentem wewnętrznym a stanowi informację publiczną. Z kolei w wyroku z 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15 sąd, odwołując się do pojęcia sprawy publicznej, zajął odmienne stanowisko.

Odnośnie do rodzajów informacji publicznej nadal występuje ich rozróżnienie na informacje proste i przetworzone. Warunki stawiane informacjom przetworzonym najpełniej określił sąd w wyroku z 3 lutego 2017 r., I OSK 1068/15. Wskazał przy tym, że informacja publiczna przetworzona to taka, która co do zasady w chwili złożenia wniosku nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a jest wynikiem działań wykraczających poza zakres czynności mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu. Obejmuje ona dane publiczne wymagające dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż wykorzystywane w bieżącej działalności., gdy jej przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku. Może ona jednocześnie stanowić sumę informacji prostych (wyrok z 17 marca 2017 r., I OSK 1503/15). Jak wskazano w wyroku z 10 marca 2017 r., I OSK 1550/15 ocena taka musi być jednak zindywidualizowana, może przy tym odnosić się do anonimizacji, z uwagi na jej zakres (podobnie wyroki z 1 lutego 2017 r., I OSK 1082/15, czy z 17 marca 2017 r., I OSK 1503/15). Wymaga to jednak wykazania (wyrok z 7 kwietnia 2017 r., I OSK 1895/15) a także

wyjaśnienia przez sam organ istnienia lub braku szczególnego interesu publicznego (wyrok z 21 lipca 2017 r., I OSK 720/16).

3.25.2. Zakres podmiotowy u.d.i.p. W zakresie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej kontynuowano dotychczasowe orzecznictwo. Nadal uznawano zatem za zobowiązanych podmioty realizujące funkcje publiczne, jak Orange Polska SA (wyrok z 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1897/15, wyroki z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 3119/15 i I OSK 3195/15), Wodociągi Białostockie sp. z o.o. (wyrok z 11 października 2017 r., I OSK 3328/15) czy Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Kamieniu Pomorskim (wyrok z 3 października 2017 r., I OSK 3288/15), bądź podmioty cechujące się określoną strukturą właścicielską, jak Polskie Koleje Państwowe SA (wyrok z 21 kwietnia 2017 r., I OSK 307/16), czy dysponujące mieniem publicznym, jak Bazy i Systemy Bankowe sp. z o.o (wyrok z 16 maja 2017 r., I OSK 2715/15). Jednocześnie podkreślano, że nie zawsze realizowane przez te podmioty zadania mają charakter publiczny. Charakter informacji publicznych mają zaś tylko te, które dotyczą wykonywania zadań publicznych. Stąd informacje o działaniach gospodarczych Spółki PKP Cargo SA innych, niż działania usługowe, nie są informacjami publicznymi (wyrok z 27 lipca 2017 r., I OSK 2917/15). Do podmiotów zobowiązanych zaliczano też partie polityczne. Wskazywano jednak, że obowiązek udostępnienia nie dotyczy wszystkich posiadanych przez nie informacji, w tym protokołów i uchwał zarządu partii, lecz tylko takich, które zawierają informacje publiczne (wyrok z 3 marca 2017 r., I OSK 1190/15). Podobnie w przypadku organizacji społecznych podkreślano, że nie wszystkie posiadane przez nie informacje mają charakter publiczny. Dotyczy to np. Polskiego Związku Łowieckiego (wyrok z 5 października 2017 r., I OSK 1379/16 czy z 21 lipca 2017 r., I OSK 1031/16). Stanowisko to odnoszono także do innych organizacji, np. Chrześcijańskiej Fundacji „Radość" – jako organizacji pozarządowowej (wyrok z 20 czerwca 2017 r., I OSK 2336/15).

Jednocześnie w wyroku z 3 października 2017 r., I OSK 3345/15 sąd wskazał, że nie ma obowiązku udostępnienia informacji, gdy jest ona już w posiadaniu wnioskodawcy, niezależnie od tego czy występuje on jako osoba fizyczna, czy jako organ lub przedstawiciel jednostki.

W orzecznictwie szeroko traktowano także podmioty uprawnione. Wskazywano przy tym, iż ujęte w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. słowo „każdy" obejmuje m.in. wszystkie osoby fizyczne, w tym również mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych; jednakowoż osoby należące do tej kategorii nie mogą realizować przyznanych im tą ustawą uprawnień samodzielnie, a wyłącznie działając poprzez ustawowych przedstawicieli (postanowienie z 21 marca 2017 r., I OSK 2500/16).

Kontynuowano przy tym nadal orzecznictwo odnośnie formy i sposobu zgłoszenia wniosku. Wskazywano zatem, że u.d.i.p. nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek wymagań formalnych (poza utrwaleniem wniosku w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawano zaś również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną (e-mail). Podkreślano jednocześnie, że ryzyko nieodebrania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciąża organ, a nie wnioskodawcę, który nie musi wykazywać potwierdzenia otrzymania wniosku przez organ (wyroki z 17 lutego 2017 r., I OSK 1362/15, I OSK 1603/15, I OSK 1876/15, I OSK 2113/15, I OSK 2141/15 i I OSK 2257/15, podobnie wyroki z 19 maja 2017 r., I OSK 2529/15, I OSK, 2403/15, I OSK 2290/15, I OSK 2291/15, I OSK 2292/15, I OSK 2293/15 czy z 24 sierpnia 2017 r., I OSK 2946/15).To organ powinien zatem zapewnić takie funkcjonowanie przepływu wiadomości w systemie wewnętrznym, aby zagwarantować sobie możliwość odbioru wiadomości znajdujących się na obsługującym go serwerze (wyroki z 19 maja 2017 r., I OSK 2281/15,

I OSK 2289/15 i 2589/15). W wyroku z 18 października 2017 r. I OSK 3521/15 sąd podkreślił jednocześnie, że wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien być tak skonstruowany, aby można było odczytać przedmiot i zakres żądania. Nie może on zatem dotyczyć udostępnienia całej korespondencji, jako zbioru materiałów.

3.25.3. *Sądowa kontrola dostępu do informacji publicznej.* Nadal znaczna ilość postępowań sądowoadministracyjnych dotyczyła skarg na bezczynność organów w udostępnianiu informacji publicznej. W tym zakresie sądy oceniały podnoszony przez organy argument o braku posiadania żądanych informacji. Wskazywano, że mało wiarygodne wydają się, w świetle przepisów dotyczących zabezpieczania wizyt, twierdzenia organu o braku jakiejkolwiek innej niż terminarz, dokumentacji spotkań o charakterze oficjalnym (wyrok z 1 lutego 2017 r., I OSK 927/15). Podkreślano, że odpowiedź o braku informacji nie wydawała się przekonywująca z uwagi np. na obligatoryjnie sporządzany protokół z posiedzeń Komisji Konkursowej i fakultatywne nagrywanie posiedzeń (wyrok z 2 marca 2017 r., I OSK 1761/16). Jednocześnie przyznawano jednak, że zarzut bezczynności jest bezzasadny, gdy organ istotnie nie posiada żądanych informacji (wyroki z 27 października 2017 r., I OSK 2590/15 i I OSK 3414/15). Poruszano także kwestię bezczynności w aspekcie anonimizacji. W wyroku z 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1928/15 wskazano, że anonimizując dane kontrahentów, mimo wyraźnego objęcia ich żądaniem wniosku, organ w tej części pozostawał w bezczynności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dotyczącym bezczynności poruszano również problem grzywny stanowiącej konsekwencję rażącego naruszenia prawa. Podkreślano przy tym jej fakultatywność (wyroki z 3 stycznia 2017 r., I OSK 3480/15 i I OSK 3494/15 czy wyrok NSA z 21 kwietnia 2017 r., I OSK 2331/16). Wskazywano jednocześnie, że stwierdzenie przez sąd rażącego naruszenia wymaga zaistnienia szczególnych okoliczności, które należy rozpatrywać indywidualnie, w kontekście stanu faktycznego danej sprawy (wyrok z 21 kwietnia 2017 r., I OSK 2331/16). Rozważając zasadność grzywny i miarkując jej wysokość podkreślano takie okoliczności jak: charakter, pozycję i sytuację organu administracji, przykład, jaki postępowanie organu daje innym oraz fakt, że niewymierzenie grzywny mogłoby zachęcać do zbywania wniosków o informację publiczną, gdyby dolegliwość takiego działania była mniejsza, niż wypełnienie obowiązków informacyjnych. Wskazywano też na wagę uchybienia w świetle standardów państwa prawnego, potrzebę kształtowania autorytetu wymiaru sprawiedliwości oraz zasadę proporcjonalności (wyrok z 29 sierpnia 2017 r., I OSK 3017/15).

W orzecznictwie wypowiadano się również na temat podstaw decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. Jedną z nich stanowi ochrona prywatności, w tym ochrona danych osobowych. Podkreślano, że w pojęciu tym mieści się zarówno imię i nazwisko wnioskodawcy, jak i data złożenia wniosku, może ona bowiem prowadzić do zidentyfikowania osoby wnioskodawcy (wyrok z 27 października 2017 r., I OSK 3135/15).

Inną podstawę odmowy stanowi tajemnica przedsiębiorstwa. W tym zakresie kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa. Wskazywano zatem, w świetle art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, że tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Podkreślano, że utrzymanie danych informacji jako tajemnicy wymaga podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie, bez konieczności szczególnych starań (wyrok z 19 stycznia 2017 r., I OSK 1122/15). Wskazywano przy tym na konieczność spełnienia obu przesłanek: materialnej i formalnej, oraz wymóg precyzyjnego i szcze-

gółowego uzasadnienia (wyrok z 4 kwietnia 2017 r., I OSK 1939/15 czy wyrok z 22 czerwca 2017 r., I OSK 2347/15). Badano też istnienie tej tajemnicy i ją potwierdzano (np. w wyroku z 10 marca 2017 r., I OSK 1551/15, z 7 kwietnia 2017 r., I OSK 1896/15), bądź kwestionowano, gdy brak było dokładnego wyjaśnienia, dlaczego konkretne żądane informacje posiadały wartość gospodarczą (wyrok z 27 października 2017 r., I OSK 3176/15). Odnoszono się także do podobnej przesłanki zachowania poufności informacji na podstawie art. 28 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1/2003/WE z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu WE[89] wskazując, że przepis ten zawiera dwa warunki objęcia informacji ochroną, które muszą być spełnione łącznie (wyrok z 8 marca 2017 r., I OSK 1435/15). Niekiedy podkreślano dodatkowe wymogi wynikające z odrębnych ustaw, wskazywano przy tym na szczególne zasady wynikające z art. 33 w zw. z art. 35 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zauważano, że nie każda tajemnica przedsiębiorstwa automatycznie wyłącza jawność gospodarowania środkami publicznymi. Konieczne jest w każdym indywidualnym przypadku badanie, czy informacja stanowi taką tajemnicę z uwagi na istotny interes publiczny lub ważny interes państwa (wyrok z 10 lutego 2017 r., I OSK 2314/15). Z kolei w wyroku z 16 maja 2017 r., I OSK 2027/15 wskazano że zgodnie z art. 9 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego „Przedsiębiorca telekomunikacyjny może zastrzec informacje, dokumenty lub ich części zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa, dostarczane na żądanie Prezesa UKE lub na podstawie przepisów ustawy". Takie zastrzeżenie może być uchylone przez Prezesa UKE na podstawie art. 9 ust. 2 tej ustawy, ale do czasu uchylenia zastrzeżenia Prezes UKE pozostaje nim związany (podobnie wyrok z 8 marca 2017 r., I OSK 1436/15 czy wyrok z 16 maja 2017 r., I OSK 2026/15).

Na tle tajemnicy przedsiębiorstwa pojawił się natomiast spór odnośnie do stosowania zasady proporcjonalności. W wyroku z 29 września 2017 r., I OSK 3046/15 podkreślono bowiem, że istnienie tej tajemnicy nie jest równoznaczne z wyłączeniem prawa do informacji publicznej, lecz stanowi podstawę do jego ograniczenia. Konieczne jest zatem wyważanie wartości leżących u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej i wartości leżących u podstaw „tajemnicy przedsiębiorcy" w celu ustalenia zakresu ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Odmienny pogląd wyrażono natomiast w wyroku z 16 listopada 2017 r., I OSK 3056/15. Wskazano w nim, że w u.d.i.p. nie występuje obowiązek zestawienia tajemnicy przedsiębiorcy czy prywatności osoby fizycznej z ewentualnym interesem przemawiającym za udostępnieniem informacji, w celu ich wyważenia względem siebie. Ustawodawca nie przewidział bowiem dodatkowego ważenia wskazanych interesów z interesem publicznym, stąd nie można wbrew jednoznacznemu brzmieniu art. 5 ust. 2 przyjąć takiego rozumienia testu proporcjonalności, przez wprowadzenie do przepisu nieistniejących w nim przesłanek.

W przypadku informacji niejawnych podkreślano natomiast, że dla ich ochrony wystarczy przesłanka materialna, wynikająca z art. 1 ust. 1 u.d.i.n (wyrok z 8 marca 2017 r., I OSK 1777/15 czy wyrok z 6 lipca 2017 r., I OSK 932/16). Wskazywano jednocześnie, że dokonywana przez organ kwalifikacja informacji nie może być dowolna, ale musi być możliwa do zweryfikowania na drodze kontroli sądowej. W takich zatem sprawach lakoniczność czy ogólność uzasadnienia decyzji musi być rekompensowana skrupulatnie zebranym i ujętym w aktach

[89] Dz.Urz. UE L Nr 1 z 4.01.2003, s. 1.

administracyjnych, w tym niejawnych, materiałem (wyrok z 8 marca 2017 r., I OSK 1312/15). Oceniając decyzje odmowne powołujące się na ochronę informacji niejawnych podkreślano, że nie sprzeciwiają się udzielonej odmowie argumenty o historycznym charakterze danych, których dotyczy żądanie. W dalszym ciągu informacje mogą bowiem pozostawać w określonym związku z prowadzonymi działaniami operacyjnymi organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a ich wymiar historyczny może potencjalnie być podstawą do wyprowadzenia tez o sposobie prowadzenia takich czynności (wyrok z 14 kwietnia 2017 r., I OSK 3006/15).

W przypadku innych tajemnic ustawowo chronionych, jako przesłanki ograniczenia prawa do informacji, wskazywano konieczność ich oceny w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w szczególności w zakresie stosunku dobra chronionego regulacją danej ustawy do wartości uzasadniających ingerencje w konstytucyjne prawa i wolności. Odnoszono to np. do tajemnicy kontrolerskiej, gdzie podkreślano konieczność powtórnego zbadania i oceny, zarówno w kontekście interesów przedsiębiorcy, jak i wnioskodawców (wyrok z 14 września 2017 r., I OSK 2740/15). W zakresie tajemnicy skarbowej, podlegającej ochronie na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, wskazywano, że w trybie przepisów u.d.i.p. mogą być ujawnione jedynie informacje zbiorcze o podatnikach, nie mogą być natomiast udzielane żadne informacje indywidualne, w tym dotyczące ściśle oznaczonej nieruchomości (wyrok z 20 kwietnia 2017 r., I OSK 1785/15).

3.25.4. Stosunek u.d.i.p. do przepisów szczególnych. Rozważając stosunek u.d.i.p. do przepisów szczególnych zwracano uwagę, że takimi przepisami szczególnymi mogą być tylko akty ustawowe, a nie rozporządzenia, akty prawa miejscowego czy akty prawa wewnętrznego, w tym przepisy statutu Polskiego Związku Łowieckiego (wyrok z 3 października 2017 r., I OSK 3516/15). Nie uznano za przepisy szczególne zasad arbitrażowych UNCITRAL, nie stanowią one bowiem umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (wyroki z 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1522/15, I OSK 1437/15 i I OSK 1164/15). Jednocześnie podkreślano, że tam gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo w ustawie szczególnej, mają zastosowanie uzupełniająco odpowiednie przepisy u.d.i.p. Stąd nałożone przez ustawę o służbie cywilnej w art. 28, 29 i 31 obowiązki upubliczniania wskazanych informacji nie oznaczają, że do innych danych, niewymienionych w tych przepisach, nie stosuje się u.d.i.p (wyrok z 27 października 2017 r., I OSK 3254/15). Podobnie nie uznano za przepisy szczególne w stosunku do u.d.i.p. ustawy o rachunkowości, w zakresie umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi (wyrok z 28 lipca 2017 r., I OSK 2916/15), czy co do treści dokumentów potwierdzających odbycie delegacji służbowej przez wójta. Wskazano bowiem, że odrębne regulacje dotyczą w art. 71 tej ustawy tylko wglądu do dokumentów (wyrok z 16 listopada 2017 r., I OSK 124/16).

W wyroku z 5 stycznia 2017 r., I OSK 1143/15 wskazano natomiast, że dostęp do elektronicznych map nawigacyjnych (ENC) zarówno poprzez otwarty standard S-57, jak i poprzez standard S-63 określony jest regulacjami odrębnymi od przepisów u.d.i.p., statuującymi odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Pierwszy z powyższych standardów służy za oficjalny standard wymiany danych hydrograficznych przez strony Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, a jego udostępnienie przez krajowe biura hydrograficzne innym podmiotom następuje na podstawie przepisów prawa krajowego, w wykonaniu porozumienia zawartego z Regionalnym Centrum Koordynacji Elektronicznych Map Nawigacyjnych (RENC), natomiast standard S-63 służy do realizacji ogólnodostępnej usługi ENC. Powyższe standardy dostępu do elektronicznych map

nawigacyjnych (ENC) mają swe źródło w Międzynarodowej Konwencji SOLAS i Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej. Odrębny tryb dostępu wynika też z ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (wyrok z 15 marca 2017 r., I OSK 1463/15), z ustawy o ABW (art. 27 ust. 15b) oraz AW, która wraz z ustawą k.k. zawiera szczególną procedurę na temat czynności operacyjno-rozpoznawczych (wyrok 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1570/15). Odrębny tryb dotyczy dostępu do powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego (wyroki z 11 maja 2017 r., I OSK 2544/15 i I OSK 2527/15), czy do informacji zawartej w rejestrze zwierząt gospodarskich na podstawie ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (wyrok z 15 marca 2017 r., I OSK 1410/15).

3.25.5. Kwestie ponownego wykorzystania informacji publicznej. Na różnice między dostępem do informacji a dostępem w celu jej ponownego wykorzystania wskazano w wyroku z 18 stycznia 2017 r., I OSK 1093/15, na tle relacji między rozdziałem 2 a rozdziałem 2a u.d.i.p. Podkreślono przy tym odmienne cele obu trybów. Celem dostępu do informacji publicznej jest bowiem kontrola życia publicznego, natomiast w przypadku ponownego jej wykorzystywania jest to cel rynkowy i gospodarczy. Stąd tryby te stanowią dwa różne postępowania, cechujące się własną, odrębną procedurą dostępu. Ponowne wykorzystanie informacji publicznej nie może przy tym naruszać prawa dostępu do informacji ani wolności jej rozpowszechniania. Przy definiowaniu pojęcia ponownego wykorzystywania informacji publicznej należy więc odejść od wykładni językowej art. 23a u.d.i.p. i dokonywać takiej wykładni, która w większym stopniu uwzględniałaby dyrektywy systemowe i celowościowe. O tym, który z trybów udostępnienia informacji publicznej należy stosować w danym przypadku, decyduje zatem charakter informacji publicznej, która jest przedmiotem wniosku i ocena, dla jakiego pierwotnego celu publicznego dana informacja publiczna została wytworzona. Wskazówką może być też porównanie katalogu podmiotów zobowiązanych.

3.26. Świadczenia w drodze wyjątku

Większość spraw dotyczących świadczenia w drodze wyjątku opartych było na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[90]. Zgodnie z jego treścią ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty – nie mogą ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenie w wysokości nieprzekraczającej świadczeń przewidzianych w ustawie. Zasadą jest, że w ramach art. 83 ust. 1 rozpatruje się prawo do świadczenia, o które dana osoba ubiegała się w postępowaniu zwykłym i którego odmówiono ze względu na brak spełnienia ustawowych warunków. Z uprawnień przewidzianych w art. 83 ust. 1 mogą skorzystać ci ubezpieczeni (członkowie rodziny), którzy spełniają łącznie (kumulatywnie) następujące wymogi: 1) wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty; 2) nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym; 3) nie mają niezbędnych środków utrzymania. Brak choćby jednej z nich wyklucza tę możliwość. Świadczenie w drodze wyjątku nie ma charakteru roszczeniowego,

[90] Dz.U. z 2017 r. poz. 1383; dalej: u.e.r.FUS.

a jego przyznanie następuje w ramach tzw. uznania administracyjnego. Za „szczególną okoliczność" w rozumieniu art. 83 ust. 1 powołanej ustawy nie można uznać samego faktu niestabilnej sytuacji na rynku pracy, zagrożenia bezrobociem, a w konsekwencji pracy nieobjętej ubezpieczeniem społecznym oraz ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. W praktyce powodowałoby to obowiązek przyznawania wspomnianego świadczenia – nie w drodze wyjątku – jak stanowi o tym ustawa, a powszechnie. Bezrobocie tylko wtedy może być szczególną okolicznością skutkującą niespełnianiem przez konkretną osobę warunków do uzyskania prawa do emerytury lub renty, gdy osoba ta wykaże, że jej przerwy w zatrudnieniu były spowodowane wyłącznie bezrobociem, a nie innymi okolicznościami (wyrok z 11 października 2017 r., I OSK 2314/16).

Punktem wyjściowym jest spełnienie w znacznym stopniu warunków do uzyskania zwykłej emerytury lub renty. Chodzi tu głównie o staż ubezpieczeniowy, względnie rozmaite wymogi czasowe (np. art. 57 ust. 1 pkt 3, art. 58), a następnie zaistnienie „szczególnych okoliczności", które uniemożliwiły otrzymanie emerytury lub renty na zasadach ogólnych. Pojęcie „w drodze wyjątku" nie dotyczy zatem wyjątkowych potrzeb czy niedostatku, sytuacji życiowej starającego się o to świadczenie. Nie chodzi tu o każdy przypadek nieotrzymania świadczenia w trybie zwykłym, lecz o taki, który mieści się w zakresie pojęcia „szczególnych okoliczności". Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem, za szczególną okoliczność na potrzeby stosowania ww. przepisu przyjmuje się wyłącznie obiektywne i niezależne od woli konkretnej osoby zdarzenia bądź trwały stan, wykluczający jej aktywność zawodową z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków (wyroki z: 5 stycznia 2017 r., I OSK 2536/16 oraz 22 czerwca 2017 r., I OSK 1293/17). Zaznaczyć należy, że „szczególne okoliczności" to nie tylko zdarzenia o charakterze siły wyższej, ale wszelkiego rodzaju sytuacje, które czynią daną osobę nieatrakcyjną na rynku pracy i pozostającą poza kręgiem zainteresowania pracodawców, również takie, kiedy osoba nie jest zdolna pod względem zdrowotnym do świadczenia pracy, choć nie legitymuje się orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy, ale jej stan zdrowia w poszukiwaniu pracy stawia ją na pozycji dużo gorszej, niż osobę zdrową (wyroki z: 5 stycznia 2017 r., I OSK 1088/16; I OSK 2536/16; 11 października 2017 r., I OSK 209/17). Należy jednak oddzielić postępowanie, którego wynikiem jest wydanie orzeczenia o niezdolności do pracy od postępowania, które zakończone jest decyzją w przedmiocie przyznania świadczenia w drodze wyjątku. Sprawy z zakresu niezdolności do pracy nie mają charakteru spraw administracyjnych. Stąd też spod oceny sądu administracyjnego wyłączeniu podlegają kwestie związane z postępowaniem dotyczącym orzeczenia o niezdolności do pracy (takie, jak np. wyłączenie konkretnego lekarza orzecznika). Tym samym twierdzenia o zaniechaniu przez sąd administracyjny kontroli prawidłowości ustalenia stopnia niezdolności do pracy nie mogą stać się skuteczną podstawą zarzutów skargi kasacyjnej. Sąd ograniczony jest do oceny prawidłowości zastosowania przesłanek przyznania świadczenia w drodze wyjątku na podstawie art. 83 u.e.r.FUS. Kwestie związane z dochodzeniem do orzeczenia o niezdolności do pracy i jego ewentualnej weryfikacji należą do sfery, która nie podlega kognicji sądu administracyjnego (wyrok z 18 maja 2017 r., I OSK 95/17).

Żaden przepis ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie zawiera definicji „szczególnych okoliczności". Dlatego też ich wystąpienie, w odniesieniu do każdego przypadku, winno być stwierdzone indywidualnie (wyrok z 11 października 2017 r., I OSK 209/17).

Choroba alkoholowa nie może być uznana za tego rodzaju okoliczność, która usprawiedliwiałaby niespełnienie przez ubezpieczonego warunków do uzyskania renty na zasadach ogólnych. W orzecznictwie NSA powszechnie akceptowany jest pogląd, że skutków alkoholi-

zmu nie można uznać za okoliczności usprawiedliwiające bezczynność zawodową. O ile brak aktywności zawodowej spowodowany chorobą w ogóle, w tym także chorobą alkoholową, otwiera – co do zasady – możliwość przyznania przedmiotowego świadczenia, to jednak sytuacja ulega zmianie, gdy osoba taka nie podejmuje żadnych działań zmierzających do przezwyciężenia zaistniałej sytuacji, a w szczególności nie podejmuje stosownego leczenia (wyrok z 22 czerwca 2017 r., I OSK 1293/17).

W sprawach dotyczących przyznania emerytury bądź renty na podstawie art. 82 ust. 1 u.e.r.FUS Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Dokonując wykładni tego przepisu, należy – z jednej strony – zwrócić uwagę na użyte w nim sformułowanie „może", co wskazuje na przyjęcie przez ustawodawcę konstrukcji uznania administracyjnego, a – z drugiej strony – należy wziąć pod uwagę zamieszczone w nim pojęcie niedookreślone „w szczególnie uzasadnionych przypadków". W wyroku z 9 maja 2017 r., I OSK 2052/16 NSA podniósł, że świadczenie specjalne Prezes Rady Ministrów może przyznać tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Należy je wiązać z wybitnymi zasługami na niwie zawodowej, artystycznej, społecznej, czy też politycznej lub z zaistnieniem nadzwyczajnych zdarzeń losowych. Brana jest oczywiście pod uwagę sytuacja bytowa strony, jednakże nie może być ona jedyną przesłanką. Każdorazowo okoliczności te winny być badane i oceniane w sposób indywidualny, a omawiana instytucja nie może być stosowana jako powszechna. Działalność polegająca na pisaniu i wysyłaniu wielu pism o różnym charakterze do organów wymiaru sprawiedliwości w zakresie spraw związanych z reprywatyzacją ma charakter lokalny i (…) była nieskuteczna. Natomiast subiektywne przeświadczenie skarżącej o dużej wartości jej działalności nie może stanowić podstawy do uznania, że zasługuje ona na przyznanie świadczenia.

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

Problematyczna w orzecznictwie jest kwestia, czy zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych może być udzielona wyłącznie w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, a więc postępowaniu dotyczącym przyszłych inwestycji, czy także po wykonaniu robót budowlanych, czy to wskutek wykonania decyzji pozwalającej na budowę, czy też zrealizowanych w warunkach samowoli budowlanej na etapie jej legalizacji.

We wcześniejszym orzecznictwie dominujące było stanowisko, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne wyrażenie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych po wykonaniu robót budowlanych. Przyjmowano, że możliwość uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, o którym mowa w art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[91], istnieje wyłącznie przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, instytucja ta nie ma zastosowania w postępowaniu naprawczym (art. 50–51 powołanej ustawy) ani w postępowaniu legalizacyjnym (art. 48–49, art. 49b Prawa budowlanego). W 2017 r. pogląd ten podzielił NSA w wyroku z 27 października 2017 r., II OSK 347/16.

[91] Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

Jednakże część składów orzekających opowiada się za możliwością stosowania wynikającej z treści art. 9 Prawa budowlanego instytucji zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie tylko na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, ale także w postępowaniu dotyczącym legalizacji zrealizowanego obiektu budowlanego. W ich opinii zasadnicze przesłanki legalizacji samowoli budowlanej wymienione w art. 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego są tożsame z przesłankami zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę wymienionymi w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Decyzje legalizujące samowolę budowlaną wydawane w postępowaniu legalizacyjnym stanowią zatem w istocie odpowiednik decyzji o pozwoleniu na budowę, a fakt, że decyzje takie wydają organy nadzoru budowlanego, a nie organy architektoniczno-budowlane, nie może wykluczać możliwości skorzystania przez inwestora z uprawnień, jakie daje art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego. Skoro z woli ustawodawcy, zarówno organom architektoniczno-budowlanym, jak i organom nadzoru budowlanego, przysługują kompetencje – w różnych postępowaniach administracyjnych – zatwierdzania projektu budowlanego i udzielania pozwolenia na budowę, to uznano, że zarówno przed organami architektoniczno-budowlanymi, jak i organami nadzoru budowlanego, inwestor może skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego. Brak jest zatem podstaw do różnicowania oceny zgodności inwestycji z przepisami techniczno-budowlanymi w zależności od tego, na jakim etapie ta ocena następuje. Zawarte w art. 9 ust. 3 Prawa budowlanego stwierdzenie, że złożenie do ministra wniosku o udzielenie zgody na odstępstwo powinno nastąpić przed wydaniem pozwolenia na budowę, nie jest celowym zamierzeniem ustawodawcy, lecz zaszłością historyczną, z okresu gdy nie istniała instytucja legalizacji samowoli budowlanej.

W konsekwencji opowiadano się za możliwością stosowania wynikającej z treści art. 9 Prawa budowlanego instytucji zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie tylko na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, ale także w postępowaniu dotyczącym legalizacji zrealizowanego obiektu budowlanego. Podkreślano jednak, że jest to instytucja wyjątkowa, po którą w świetle art. 9 ust. 1 ustawy można sięgnąć tylko w przypadkach szczególnie uzasadnionych (por. wyroki NSA z: 15 lutego 2017 r., II OSK 1330/16, 16 lutego 2017 r., II OSK 1437/15, 22 lutego 2017 r., II OSK 1485/15, 13 lipca 2017 r., II OSK 2864/15; WSA w Białymstoku w wyroku z 21 września 2017 r., II SA/Bk 485/17).

Powyższe zagadnienie jest przedmiotem analizy Biura Orzecznictwa.

4.2. Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko

Kontrowersje budzi zagadnienie dotyczące kumulacji mocy anten planowanych do zainstalowania w ramach przewidywanego przedsięwzięcia między sobą wzajemnie lub z innymi urządzeniami emitującymi pola elektromagnetyczne, które zostało uregulowane m.in. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[92].

W orzecznictwie dominuje stanowisko, zgodnie z którym począwszy od wcześniej obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu

[92] Dz.U. z 2016 r. poz. 71.

o oddziaływaniu na środowisko[93], w tym kolejne rozporządzenia, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko[94] oraz obecnie obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla ustalenia, czy mamy do czynienia z inwestycją mogącą znacząco oddziaływać na środowisko wymagane jest uwzględnienie kumulacji oddziaływań lub sumowania się parametrów tego samego rodzaju przedsięwzięcia. Uznano, że dla prawidłowej oceny, czy dana inwestycja może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, niezbędne jest dokładne określenie parametrów zarówno poszczególnych anten, jak i całego przedsięwzięcia (por. wyroki NSA z: 1 grudnia 2015 r., II OSK 801/14, 9 grudnia 2016 r., II OSK 708/15, 22 lutego 2017 r., II OSK 1494/15).

W orzecznictwie wyrażony został również pogląd, że podstawą kwalifikacji przedsięwzięcia w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej jako mogącego (zawsze albo potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko, jest w każdym wypadku równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny. Dla kwalifikacji tej nie ma znaczenia obecność w pobliżu innych anten, a co za tym idzie – możliwość wystąpienia ewentualnej kumulacji oddziaływań (por. wyrok NSA z 20 listopada 2013 r., II OSK 1421/12).

Z kolei w najnowszym orzecznictwie zwrócono uwagę na konieczność rozróżnienia dwóch etapów postępowania administracyjnego.

W pierwszym etapie organ administracji publicznej sprawdza, czy przedmiotowe przedsięwzięcie wymaga wdrożenia postępowania kończącego się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, której oceny dokonuje na podstawie § 3 ust. 1 pkt 8 lit. d/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast w drugim etapie organ bada rzeczywiste oddziaływanie stacji bazowej telefonii komórkowej, dla którego obowiązującą normę określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów[95]. Wskazano, że od problematyki dotyczącej kryteriów kwalifikacji konkretnego przedsięwzięcia jako „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko" (które pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czy dla danej inwestycji jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach), odróżnić należy proces badania rzeczywistego oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej, dla którego obowiązującą normę określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Rozporządzenie to wyznacza dopuszczalne poziomy promieniowania elektromagnetycznego i dopiero ono ma charakter „techniczny" w tym znaczeniu, że organ administracji w oparciu o zgromadzoną dokumentację, w tym w szczególności projekt budowlany, dokonuje sprawdzenia czy planowana inwestycja nie będzie emitowała pola elektromagnetycznego na poziomie przekraczającym obowiązujące normy, nadto na podstawie tego właśnie rozporządzenia przeprowadzane są kontrole emisji dla funkcjonujących już urządzeń. Dokonując oceny inwestycji w oparciu o rozporządzenie z dnia 30 października

[93] Dz.U. Nr 179, poz. 1490.
[94] Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.
[95] Dz.U. Nr 192, poz. 1883.

2003 r. organ administracji bada wielkość pola magnetycznego – określonego w trzech wymiarach w przestrzeni – stanowiącego w istocie wynik skumulowanego oddziaływania całej inwestycji. Zważywszy na fakt, że w momencie planowania inwestycji budowy stacji bazowej telefonii komórkowej ustalenia co do emisji pola elektromagnetycznego mają charakter teoretyczny, to właśnie przepisy dotyczące kontroli oddziaływania wykonanej już stacji mają pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia szeroko rozumianej ochrony środowiska (por. wyrok NSA z 17 lutego 2017 r., II OSK 1448/15).

4.3. Wydawanie zaświadczenia o samodzielności lokalu mieszkalnego

W orzecznictwie wystąpiło również zagadnienie dotyczące wydania zaświadczenia o samodzielności lokali mieszkalnych w zabudowie jednorodzinnej.

W sprawie, w której zwrócono się o wydanie zaświadczeń o samodzielności dla trzech lokali mieszkalnych w każdym z wybudowanych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, stwierdzono, że względy spójności systemu prawa przy stosowaniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[96], dotyczących wydzielania lokali w budynku jednorodzinnym, nakazują uwzględniać ustawową definicję takiego budynku zawartą w Prawie budowlanym.

Wskazano, że zgodnie z art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego, ilekroć w ustawie mowa jest o budynku mieszkalnym jednorodzinnym, należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Uznano, że powołany przepis uniemożliwia wydzielenie więcej niż dwóch lokali w budynku jednorodzinnym. Stwierdzono, że dopóki budynkom przysługuje status budynków jednorodzinnych, uznać należy za niedopuszczalne wydanie zaświadczeń o samodzielności dla trzech lokali mieszkalnych. Żądanie wydania zaświadczeń o samodzielności dla trzech lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym uznano za próbę obejścia przepisów Prawa budowlanego, która nie może zyskać aprobaty w demokratycznym państwie prawnym (por. wyrok NSA z 26 września 2017 r., II OSK 92/16).

Stanowisko o zastosowaniu przepisów Prawa budowlanego przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu na podstawie art. 2 ustawy o własności lokali, również w kontekście zagadnienia, czy wydanie zaświadczenia o spełnieniu wymagań samodzielności lokalu mieszkalnego może nastąpić po dopuszczeniu do użytkowania budynku, w którym lokal ten jest usytuowany, w szczególności gdy obowiązek ten wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę, było już wyrażane w orzecznictwie (por. wyroki NSA z: 24 kwietnia 2014 r., I OSK 908/13, 23 października 2015 r., II OSK 2984/14, 22 kwietnia 2016 r., I OSK 2772/14; WSA w Krakowie w wyrokach z: 10 lutego 2017 r., II SA/Kr 1382/16, 21 lutego 2017 r., II SA/Kr 1380/16).

W orzecznictwie wyrażane są także poglądy o niestosowaniu uregulowań zawartych w Prawie budowlanym przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu oraz o bra-

[96] Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.; dalej: ustawa o własności lokali.

ku podstaw do przyjęcia, że dla dopuszczalności wydania zaświadczenia w przedmiocie samodzielności lokalu mieszkalnego niezbędne jest uprzednie dopuszczenie do użytkowania budynku, w którym lokal ten jest usytuowany. Stwierdzono, że ustawa o własności lokali w art. 1 ust. 1 wskazuje, że akt ten określa sposób ustanawiania odrębnej własności lokali, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz sposób zarządu nieruchomością wspólną. Tak zdefiniowany zakres obowiązywania ustawy oznacza, że sprawy w niej unormowane nie mają z zasady charakteru administracyjnoprawnego, a odnoszą się do kwestii cywilnoprawnych (prawa własności). Potwierdza to art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali, który stanowi, że w zakresie nie uregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Uznano, że na gruncie ustawy sięgnięcie do innych przepisów, w tym ustawy – Prawo budowlane, musi mieć wyraźne umocowanie. W stanie prawnym aktualnie obowiązującym zagadnienie „samodzielności lokalu" uregulowane jest w art. 2 ustawy o własności lokalu. Według tekstu pierwotnego powołanej ustawy, spełnienie wymagań o samodzielności lokalu w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokalu stwierdzały w formie zaświadczenia organy właściwe w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego. Tak określona właściwość organu do wydawania zaświadczeń mogła uzasadniać stosowanie przez ten organ kryteriów wynikających z Prawa budowlanego. Odesłanie takie funkcjonowało w stanie prawnym obowiązującym do dnia 23 lutego 2000 r., kiedy wszedł w życie art. 33 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej[97]. Obecne brzmienie art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali w zakresie właściwości rzeczowej organów nie odsyła już do struktur organów administracji budowlanej, ograniczając się do stwierdzenia, że zaświadczenie tego rodzaju wydaje starosta. Wskazano, że zmiana właściwości organu i przesądzenie uchwałą NSA z 27 lipca 2009 r., I OPS 2/09, iż w aktualnym stanie prawnym organem właściwym do rozpoznania zażalenia od postanowienia starosty w sprawie, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[98], jest samorządowe kolegium odwoławcze, upoważnia do konstatacji, że ustawodawca zrezygnował z dalszego powiązania kwestii potwierdzania samodzielności lokalu z regulacją Prawa budowlanego. Ponadto stwierdzono również, że kwestia, czy budynek, w którym znajduje się dany lokal mieszkalny, został oddany do użytkowania, nie wchodzi w zakres badania w postępowaniu wyjaśniającym poprzedzającym wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali. Pozwolenie na użytkowanie lokalu jest kwestią odrębną od jego samodzielności, uregulowaną przepisami Prawa budowlanego, do których art. 2 ust. 2 ustawy, definiując samodzielność lokalu mieszkalnego bądź o innym przeznaczeniu, nie odwołuje się.

W konsekwencji uznano, że przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu brak jest podstaw do stosowania kryteriów wynikających z ustawy – Prawo budowlane i przepisów wykonawczych do tej ustawy (por. wyroki NSA z: 20 października 2010 r., I OSK 810/10, 8 lutego 2012 r., I OSK 1653/11, 13 czerwca 2013 r., I OSK 2039/12; wyroki WSA w Poznaniu z: 26 listopada 2014 r., IV SA/Po 795/14, 11 grudnia 2014 r., IV SA/Po 794/14; WSA w Krakowie w wyroku z 31 stycznia 2014 r., II SA/Kr 1524/13; WSA w Warszawie w wyroku z 15 grudnia 2016 r., VII SA/Wa 196/16).

[97] Dz.U. Nr 12, poz. 136 ze zm.

[98] Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.

Wydaje się, że w najnowszym orzecznictwie sądy częściej wyrażają pogląd o stosowaniu uregulowań zawartych w Prawie budowlanym przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu.

Powyższa kwestia została jednoznacznie sprecyzowana przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1a dodanym przez art. 114 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości[99], obowiązującym od dnia 11 września 2017 r. Na podstawie art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali, obowiązującym od dnia 11 września 2017 r., ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonanym zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie. Odrębną nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne.

4.4. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

W orzecznictwie zarysowały się wątpliwości co do rozumienia pojęcia „zabudowy zagrodowej", o której mowa w art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[100]. Zgodnie z tym przepisem, ustawodawca wyłącza stosowanie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Jest to więc wyjątek od zasady dobrego sąsiedztwa. Przepisy u.p.z.p. nie zawierają definicji legalnej pojęcia zabudowy zagrodowej. Pojęcie to występuje w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[101] i oznacza „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych". Zgodnie z § 3 pkt 8 tego rozporządzenia, budynek gospodarczy w zabudowie zagrodowej to budynek przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych. W orzecznictwie podkreśla się jednak, że powyższe rozumienie zabudowy zagrodowej nie może zostać uznane za definicję legalną tego pojęcia (wyrok NSA z 23 sierpnia 2007 r., II OSK 1118/06).

Sądy administracyjne wiążą pojęcie zabudowy zagrodowej z siedliskiem jako wyodrębnioną częścią gospodarstwa rolnego. Działka siedliskowa to taka działka, na której rolnik mieszka i pracuje, a zabudowa zagrodowa to zespół zabudowań na tej działce składający się z domu mieszkalnego i budynków gospodarczych (stodoły, obory, spichlerze). Zabudowa ta może być zwarta lub wolno stojąca, jednak musi znajdować się w tzw. jednym obejściu, ogrodzeniu, na zwartym obszarze (wyrok WSA w Gdańsku z 27 stycznia 2010 r., II SA/Gd 455/09). W niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych pojęcie zabudowy zagrodowej utożsamia się z siedliskiem i oba pojęcia stosuje się synonimicznie. Takie stanowisko zaprezentowano w wyroku WSA w Szczecinie z 16 listopada 2011 r., II SA/Sz 917/11. W wyroku NSA z 24 października 2012 r., II OSK 1173/11, skład orzekający, powołując się m.in. na judykaturę

[99] Dz.U. z 2017 r. poz. 1529.
[100] Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.; dalej: u.p.z.p.
[101] Dz.U. z 2015 r. poz. 1422.

Sądu Najwyższego, doszedł do wniosku, że siedliskiem jest działka gruntu, na której znajdują się – a więc istnieją – użytkowane zabudowania, w szczególności budynek mieszkalny, zabudowania gospodarcze, budynki rolnicze czy też sam budynek mieszkalny. Jest to wydzielony obszar gospodarstwa rolnego przeznaczony pod zabudowania zabezpieczające działalność rolniczą. W ocenie Sądu, dla wyjaśnienia pojęcia siedliska rolnego można posiłkować się również pojęciem zabudowy zagrodowej, o jakiej stanowi § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Użycie w § 3 pkt 3 rozporządzenia zwrotu „w szczególności" oznacza, że zabudowa zagrodowa istnieje również nawet wtedy, gdy na działce znajduje się choćby jeden budynek z tych przykładowo wymienionych we wskazanej normie warunków technicznych. Tym samym zabudowa zagrodowa to także taka, na której znajduje się chociażby jeden z budynków wskazanych w powołanej normie warunków technicznych. Stanowiska tego nie podzielił NSA wyroku z 8 listopada 2017 r., II OSK 2860/16 wskazując, że współczesny charakter gospodarki rolnej powoduje utratę aktualności powyższego, tradycyjnego rozumienia pojęcia zagrody. Obiekty wielkogabarytowe jak np. silosy, czy budynki inwentarskie o dużej obsadzie, znajdują się często w znacznym oddaleniu od budynku mieszkalnego i funkcjonującej przy nim zagrody w tradycyjnym znaczeniu. Produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego oraz konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków mieszkaniowych w ramach zagrody wymuszają, aby niektóre budowle, zwłaszcza te uciążliwe dla otoczenia, pozostawały we właściwej odległości od zabudowań domowych i przydomowych. Takie stanowisko jest prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA w Lublinie z 28 września 2010 r., II SA/Lu 340/10). W ocenie NSA, nie istnieją aktualnie powody, aby pojęcie zagrody rozumianej jako zaplecze mieszkaniowe, maszynowe i infrastrukturalne dla gospodarstwa rolnego ograniczać do pojęcia podwórza lub obejścia, na którym przede wszystkim znajduje się budynek mieszkalny. Poszczególne budynki, budowle i urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody. Istotne jest jednak to, aby były one funkcjonalnie i organizacyjnie powiązane z gospodarstwem rolnym, którego elementem jest zagroda (siedlisko).

4.5. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

W sprawach z zakresu samorządu terytorialnego warty odnotowania jest pogląd, zgodnie z którym prawo do grobu ma charakter cywilnoprawny, a umowa o pochowanie zwłok jest czynnością cywilnoprawną zawartą przez osobę fizyczną z zarządem (administratorem) cmentarza, z której wynika szereg uprawnień dla osoby, dla której kult pamięci osoby zmarłej pochowanej w tym grobie jest jej własnym dobrem osobistym. Suma tych uprawnień stanowi prawo do grobu, które ma dwojaki charakter: osobisty i majątkowy. Prawo do grobu należy ze swej istoty wyłącznie do osoby ludzkiej i z natury rzeczy nie można uczynić dysponentem tego prawa inną osobę niż osoba fizyczna np. osoby prawnej. Prawo do pochowania w danym grobie przysługuje osobom fizycznym, które zawarły umowę z zarządem (administratorem) cmentarza komunalnego, obejmującą swoimi skutkami tylko umawiające się strony, jak również same grób urządziły, lub dla których został on urządzony. Przedmiot takiej umowy wyklucza osobę prawną, czy osobę prowadzącą działalność gospodarczą jako jej stronę. Z tych względów niedopuszczalne jest uczynienie miejsca pochówku (grobu, kwatery) na cmentarzu komunalnym przedmiotem transakcji handlowej w celach zarobkowych. Nie można bowiem dokonywać obrotu czymś (miejscem przeznaczonym na grób), co nie stanowi przedmiotu prawa obrotu gospodarki nieruchomościami, prawa zbywalnego, uży-

czanego, jak również nie jest ograniczonym prawem rzeczowym. W konsekwencji rada gminy może wprowadzić w regulaminie cmentarza przepis, zgodnie z którym miejsca pochówku (groby ziemne, murowane oraz miejsca zarezerwowane pod groby) nie mogą być przedmiotem obrotu wtórnego, w szczególności dokonywanego w celach zarobkowych (wyrok NSA z 11 stycznia 2017 r., II OSK 929/15).

W judykaturze utrwalił się pogląd, w myśl którego wykładnia celowościowa art. 21 ust. 4 w powiązaniu z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[102] wskazuje, że diety należą się radnemu za uczestnictwo w pracach organów powiatu a nie z tytułu samego faktu bycia radnym. Jeżeli radny nie wypełnia obowiązku udziału w pracach organów powiatu np. z powodu nieobecności, to diety mu nie przysługują. Taka interpretacja wynika z istoty pojęcia „dieta", które jest świadczeniem pieniężnym stanowiącym rekompensatę utraconych zarobków bądź wyrównaniem wydatków lub strat spowodowanych pełnieniem funkcji radnego a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (wyrok WSA w Białymstoku z 9 marca 2017 r., II SA/Bk 14/17).

W odniesieniu do postanowień art. 5 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[103] w orzecznictwie przyjmuje się, że zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby, o których mowa w art. 5 ust. 4 u.o.p.d.g. nie jest zaprzestaniem prowadzenia działalności gospodarczej. Zaprzestanie prowadzenia nie obejmuje zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej, co wynika wprost z regulacji instytucji zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej określonej w art. 14a ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[104], skoro w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej jest dopuszczalne podejmowanie pewnych czynności dotyczących działalności gospodarczej. Wyklucza to przyjęcie, że zawieszenie działalności gospodarczej jest równoznaczne z zaprzestaniem działalności gospodarczej (wyrok NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OSK 347/17).

W orzecznictwie konsekwentnie podtrzymywany jest pogląd, zgodnie z którym pojęcie „mienia komunalnego" użyte w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[105] odpowiada definicji mienia zawartej w art. 44 Kodeksu cywilnego. Mienie komunalne stanowi całokształt praw majątkowych przysługujących określonemu podmiotowi i obejmuje – niezależnie czy chodzi o pojęcie mienia z art. 44 K.c., czy też konstrukcję mienia komunalnego – własność oraz inne składniki mienia mieszczące się w zbiorczej kategorii „inne prawa majątkowe". Przyjmuje się, że mieniem komunalnym są prawa majątkowe, a więc i takie, których wartość można wyrazić (wymierzyć) w pieniądzu, jak również, że zapłata za wykonanie działalności objętej przetargiem jest korzystaniem z mienia komunalnego. Wypłacane przez gminę radnemu wynagrodzenie z tytułu np. usługi prawnej udzielonej przez niego gminnej spółce, czy wypłacone zarządzanemu przez radnego podmiotowi gospodarczemu wynagrodzenie z tytułu dokonywania czynności w imieniu gminy jest kwalifikowane jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego. Ustawodawca wprowadził generalny zakaz w stosunku do radnego korzystania z mienia gminy w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej albo w działalności gospodarczej, którą zarządza, bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku i tytuł prawny. Prawidłowa wykładnia art. 24f ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że naruszenie zakazu wprowadzone-

[102] Dz.U. z 2016 r. poz. 814.
[103] Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584; dalej: u.o.p.d.g.
[104] Dz.U. z 2015 r. poz. 584.
[105] Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej: u.s.g.

go przez ustawodawcę w tym przepisie nie jest uwarunkowane rodzajem czy przedmiotem działalności gospodarczej, prowadzonej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, ani też doniosłością środków uzyskanych z takiej działalności w kontekście całokształtu sytuacji finansowej przedsiębiorcy (wyrok NSA z 4 października 2017 r., II OSK 2020/17).

4.6. Gospodarka mieniem[106]

4.6.1. Dopuszczalność objęcia urządzeń wodnych trwałym zarządem. W sprawach dotyczących gospodarki mieniem w zasadzie nie odnotowano rozbieżności w orzecznictwie, a jedynie zauważono jednostkowe zmiany w interpretacji niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Między innymi, w wyroku z 9 lutego 2017 r., I OSK 510/15 NSA wyraził odmienny pogląd co do kwalifikacji jazu, jako nieruchomości zaprezentowanej w wyroku z 18 marca 2014 r., I OSK 2212/12. NSA wskazał, że zawartą w tym wyroku argumentację wynikającą z założenia o potrzebie oparcia statusu prawnego urządzeń wodnych na siatce pojęciowej zawartej w regulacjach prawa cywilnego dotyczących rzeczy należy odrzucić, bowiem Prawo wodne zawiera szereg regulacji prawnych, które można potraktować jako normatywnie samodzielne. Wprowadza ono przede wszystkim specyficznie pojmowaną „własność wód" i nadto obudowuje ową „własność" wieloma dodatkowymi regulacjami prawnymi, które to wszystkie wspólnie ją konstytuują jako instytucję. Innym słowy, szereg regulacji prawnych p.w. tworzy treść normatywną szerzej rozumianej instytucji „własności wód". Przykładami takich regulacji są przepisy, zgodnie z którymi wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa i nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (art. 10 ust. 1a i 3 p.w.) oraz że z własnością wód powierzchniowych łączy się nierozerwalnie własność gruntu trwale pokrytego tymi wodami (art. 14 ust. 1 p.w., por. też art. 17 ust. 1 p.w.). Z przepisów p.w. wynika zatem jednoznacznie, że własność wód determinuje związek pomiędzy własnością wód a gruntem, które te trwale pokrywają. Z własnością wód ustawodawca łączy tylko własność gruntu. Związek ten nie dotyczy w szczególności urządzeń wodnych. W Prawie wodnym zawarto odrębne przepisy, które dotyczą rozporządzalności prawem własności do urządzenia wodnego (art. 139 ust. 2 p.w.), a nawet dotyczące formy prawnej owego rozporządzenia (decyzja administracyjna) oraz sposobu jego ewidencjonowania (wpis w księdze wieczystej nieruchomości, na której się znajduje) (art. 139 ust. 5 p.w.). Wszystko to, zdaniem NSA, prowadzi do wniosku, że urządzenia wodne, a więc „urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich", zrealizowane na podstawie pozwolenia wodnoprawnego (art. 139 ust. 1 i 2 p.w.) stanowią odrębny od gruntu pokrytego wodą przedmiot własności. Zasygnalizowane wyżej wyodrębnienie normatywne p.w., w szczególności podporządkowanie szeregu jego regulacji specyficznie pojmowanej „własności wód", nakazuje zachować daleko idącą ostrożność, gdy chodzi o sięganie – przy stosowaniu instytucji tego Prawa – do klasycznych cywilistycznych konstrukcji dotyczących własności. Tak jak „własność wód" nie może być wprost zestawiana z własnością w rozumieniu cywilnoprawnym, tak również własność urządzenia wodnego – prawa także podporządkowanego celom p.w. – nie powinna być, przynajmniej wprost, postrzegana w kategoriach „typowej" własności cywilnoprawnej, zwłaszcza w zakresie kwalifikacji jej przedmiotu. Mając na uwadze treść art. 9 ust. 1 pkt 19 oraz art. 139 p.w. NSA stwierdził, że urządzenie wodne jest „urządzeniem służącym kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich", które może w szcze-

[106] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147; dalej: u.g.n.).

gólności przybrać postać budowli, obiektów albo urządzeń wymienionych w tym przepisie. Jest to wyczerpująca definicja urządzenia wodnego, której definiendum określone jest przez słowo „urządzenie" z nadaniem mu cech funkcjonalnych, częściowo doprecyzowane przez otwarty katalog przykładów. Ustawodawca nie przewiduje natomiast potrzeby kwalifikowania „urządzenia wodnego" jako ruchomości ani nieruchomości. Urządzenie wodne, będąc odrębnym przedmiotem własności, nie mieści się w żadnej z tych kategorii. Jest to bowiem przedmiot własności objęty szczególną, samodzielną regulacją, który w ogóle nie podpada pod klasyczne typologie przedmiotów prawa cywilnego (rzeczowego). Regulację traktującą określony przedmiot własności w sposób zupełnie wyjątkowy i trudny do pogodzenia z siatką pojęciową prawa cywilnego znaleźć można także w innym przepisie. Takim przykładem jest przepis dotyczący urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz innych urządzeń podobnych, które wchodzą w skład przedsiębiorstwa i nie należą do części składowych nieruchomości (art. 49 § 1 k.c.). Tego rodzaju urządzenia – podobnie jak urządzenia wodne – mogą niekiedy stanowić niewielkie urządzenia, ale i potężne, trwale związane z gruntem budowle, a nawet budynki. Pomimo to, nie traktuje się ich jako nieruchomości. Wręcz przeciwnie – w orzecznictwie sformułowano nawet pogląd, że są one samoistnymi ruchomościami (por. wyroki SN z 22 stycznia 2010 r., V CSK 206/09 i V CSK 195/09). W konkluzji NSA stwierdził, że jaz stały, będący urządzeniem wodnym, nie jest nieruchomością, na której można odrębnie ustanowić trwały zarząd w rozumieniu art. 43 ust. 1 u.g.n.

Przedstawione powyżej zagadnienie w roku 2017 było przedmiotem jedynie jednego rozstrzygnięcia NSA.

4.6.2. Zasada wyceny nieruchomości po jej podziale. Zgodnie z poglądem, który aktualnie należy uznać za dominujący w orzecznictwie, nie ma przeszkód, aby wycena podzielonej nieruchomości była sumą wartości działek wydzielonych z tej nieruchomości. Wskazuje się, że możliwość nałożenia na właściciela nieruchomości obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, dokonanego na wniosek właściciela, uzależniona została od tego, czy po podziale wartość nieruchomości wzrośnie. Wartość nieruchomości należy do kategorii ekonomicznych. Według art. 98a ust. 1 zdanie 5 u.g.n., stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Przez pojęcie „stan nieruchomości", zgodnie z art. 4 pkt 17 u.g.n., należy rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Stan nieruchomości według powołanej definicji to także stan prawny, a więc stan uwzględniający dokonany podział geodezyjny. Stan prawny wytworzony wskutek podziału nieruchomości na mniejsze działki umożliwia obrót prawny działkami wchodzącymi w skład podzielonej nieruchomości. Ta okoliczność niewątpliwie jest istotnym czynnikiem cenotwórczym. Cena rynkowa nieruchomości podzielonej geodezyjnie to cena, jaką można uzyskać za sumę podzielonych działek, a nie cena nieruchomości podzielonej geodezyjnie. Przyjęcie tego ostatniego stanowiska za prawidłowe oznaczałoby fikcję wyceny – nie uwzględnienie w cenie celu i funkcji podziału poprzez utworzenie działek mniejszych, które mogą być przedmiotem obrotu prawnego. Dokonując wykładni przepisu art. 98a u.g.n. nie można abstrahować od skutku ekonomicznego, jaki z reguły powoduje podział nieruchomości na działki mniejsze. Próba wyceny nieruchomości po podziale jedynie z uwzględnieniem granic geodezyjnych działek nie oddawała jej rzeczywistej wartości, bowiem czynnikiem cenotwór-

czym jest przede wszystkim wielkość i kształt działek, które mogą być przedmiotem obrotu prawnego. W ocenie NSA, trudno nie uznać wyodrębnienia mniejszych działek za nieistotną ekonomicznie okoliczność, gdy w ramach tego podziału jedna z nich jest przeznaczana pod drogę dojazdową do nowo utworzonych działek. Cel ekonomiczny takiego podziału jest oczywisty. Przedstawionej wykładni nie sprzeciwia się również okoliczność, że ustawodawca w art. 4 pkt 3 u.g.n. definiuje pojęcie działki gruntu. Nie ma sprzeczności logicznej pomiędzy art. 98a u.g.n. a art. 4 pkt 3 u.g.n. Nie użycie w konstrukcji art. 98a u.g.n. pojęcia działki gruntu nie daje podstaw do twierdzenia, że przedmiotem wyceny po podziale geodezyjnym jest nieruchomość z zaznaczonym podziałem geodezyjnym, a nie każda z wydzielonych działek (wyroki NSA z: 12 stycznia 2017 r., I OSK 1695/16; I OSK 514/15 i I OSK 555/15; 14 lutego 2017 r., I OSK 1041/15; 19 kwietnia 2017 r., I OSK 1787/15 i 26 września 2017 r., I OSK 2951/15).

Odmienny pogląd wyraził NSA w 2017 r. jedynie w dwóch wyrokach – z: 28 lutego 2017 r., I OSK 1940/16 i 7 marca 2017 r., I OSK 1146/15. Wskazano, że w u.g.n. ustawodawca dokonał zdecydowanego rozróżnienia pomiędzy pojęciami „nieruchomość" a „działka gruntu". Zatem z woli ustawodawcy na gruncie u.g.n. pojęcia nieruchomości nie można utożsamiać z pojęciem działki gruntu. Taki sposób wykładania przepisów u.g.n. wykluczył sam ustawodawca, formułując legalne definicje nieruchomości gruntowej i działki gruntu. Oznacza to, że przedmiotem wyceny zarówno przed, jak i po podziale mogła być wyłącznie nieruchomość zapisana w księdze wieczystej, nie zaś odrębne działki gruntu. NSA podkreślił, że obowiązujące przepisy prawa nie uprawniały rzeczoznawcy majątkowego, by wartość nieruchomości po podziale określić jako sumę wartości powstałych wskutek podziału działek geodezyjnych. Jak wskazuje ustawodawca – wycena nieruchomości to postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości (art. 4 pkt 6 u.g.n.), jako przedmiotu prawa własności. Podział nieruchomości może oczywiście powodować wzrost jej wartości, jednak wzrost ten nie wynika z samego faktu podziału, ale musi zostać udowodniony. Artykuł 98a ust. 1 u.g.n. nie pozostawia biegłemu pełnej swobody co do sposobu wyceny dokonywanej dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej. Wycenie takiej podlega nie działka czy działki. lecz nieruchomość – jako całość. Zatem zarówno przed podziałem nieruchomości, jak i po jej podziale, szacunek winien być dokonywany w stosunku do całości gruntu, bo tylko on stanowi nieruchomość gruntową. Tak też winien być on oceniany pod względem, poszczególnych cech charakterystycznych. Szacowanie dla potrzeb ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej dotyczy całości nieruchomości podlegającej podziałowi geodezyjnemu, a nie poszczególnych działek ewidencyjnych, na które została podzielona. Bez zmian pozostaje zarówno powierzchnia nieruchomości, jak i jej lokalizacja czy dostęp do infrastruktury Przedmiotem zatem wyceny zarówno przed, jak i po podziale mogła być tylko nieruchomość zapisana w księdze wieczystej.

4.6.3. Możliwości zastosowania w postępowaniu o ustalenie opłaty adiacenckiej instytucji przerwania biegu przedawnienia, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 Kodeksu cywilnego. W orzecznictwie NSA pojawił się pogląd, zgodnie z którym bieg 3-letniego terminu przedawnienia określonego w przepisie art. 98a ust. 1 u.g.n., na podstawie art. 123 § 1 k.c. w zw. z art. 148 ust. 2 u.g.n., znajdującym odpowiednie zastosowanie do ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wywołanego podziałem nieruchomości, przerywa wydanie przez organ ostatecznej decyzji ustalającej opłatę adiacencką. W sytuacji zaskarżenia ww. decyzji do sądu administracyjnego, na podstawie art. 148 ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 124 § 1 i 2 k.c., termin przedawnienia biegnie na nowo od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu uchylającego decyzję ustalającą opłatę adiacencką. Odpowiednie stosowanie

art. 148 ust. 2 u.g.n. mówiącego, że do skutków zwłoki i opóźnienia w zapłacie opłaty stosuje się przepisy k.c., musi być rozumiane w ten sposób, że nie tylko kwestia zwłoki, ale również związana z tym, zawarta w k.c., regulacja dotycząca przedawnienia roszczeń znajduje również zastosowanie (wyrok z 18 marca 2014 r., I OSK 2666/12).

Odnosząc się natomiast do kwestii możliwości zastosowania w postępowaniu o ustalenie opłaty adiacenckiej instytucji przerwania biegu przedawnienia, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., NSA w wyroku z 6 września 2017 r., I OSK 303/17 podkreślił, że opłata adiacencka jest instytucją prawa administracyjnego, a nie cywilnego. Jest to bowiem opłata związana ze wzrostem wartości nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast, spowodowanym podziałem nieruchomości lub wybudowaniem z udziałem środków publicznych ulic i placów komunikacyjnych oraz urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektrycznych i ciepłowniczych (urządzeń komunalnych), które obciążają osoby fizyczne i prawne będące właścicielami nieruchomości (w szczególnych przypadkach użytkownikami wieczystymi). Jest to zatem rodzaj daniny publicznej. Tymczasem Kodeks cywilny, zgodnie z art. 1, reguluje jedynie stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i prawnymi. W związku z tym, aby można było zastosować w sprawie administracyjnej przepisy tego Kodeksu, musi zachodzić sytuacja, w której dana instytucja prawna jest instytucją prawa cywilnego i jest wyłącznie uregulowana w tym Kodeksie. Dotyczy to zatem takich instytucji jak np.: miejsce zamieszkania osoby fizycznej, spadkobranie, darowizna, sprzedaż, albo jeśli istnieje przepis szczególny, który pozwala, aby określone regulacje, zawarte w Kodeksie cywilnym, mogły być zastosowane do stosunków prawnych, nie mających charakteru cywilnego. Takim właśnie przepisem szczególnym jest art. 148 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem jednak, przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się tylko do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej, a nie w przypadku jej ustalania i dodatkowo jedynie odpowiednio. „Odpowiednie" zaś stosowanie określonej regulacji prawnej polegać może: albo na zastosowaniu danego przepisu w całości, albo w części, albo na niezastosowaniu go w danym przypadku. Dla zachowania zatem 3-letniego terminu z art. 145 ust. 2 u.g.n. konieczne jest istnienie w obrocie prawnym decyzji ustalającej opłatę adiacencką i jej wysokość, a zatem nie można – za równoznaczną z istnieniem takiej decyzji – uznać sytuacji, w której na skutek uwzględnienia skargi, wojewódzki sąd administracyjny uchylił obie decyzje organów administracji w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej. Taki stan oznacza bowiem, że w obrocie prawnym, w zakresie wskazanym powyżej, nie funkcjonuje decyzja administracyjna. Poza tym nie ulega wątpliwości, że przepis art. 148 ust. 2 u.g.n. ma charakter wyjątkowy (szczególny), zatem nie może być wykładany w sposób rozszerzający. Przepis ten umożliwia organowi jedynie uzyskiwanie – w trybie regulacji prawa cywilnego – odsetek należnych z tytułu zwłoki lub opóźnienia w zapłacie ww. opłaty. Dowodzi tego w szczególności także fakt, że już kwestię waloryzacji opłaty adiacenckiej ustawodawca uregulował w ustawie gruntowej (art. 148 ust. 3 u.g.n.), a nie pozostawił tego zagadnienia przepisom k.c. Powyższe oznacza, że w postępowaniu o ustalenie opłaty adiacenckiej nie ma – na podstawie art. 148 ust. 2 u.g.n. – zastosowania art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

4.7. Wykładnia art. 12 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[107] w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami[108]

Odnosząc się do zagadnienia pozbawienia lub odmowy wydania prawa jazdy kategorii B osobie, w stosunku do której orzeczono prawomocnie zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych m.in. kategorii AM, A1, A2 lub A, NSA podzielił dokonaną przez Sąd I instancji wykładnię art. 12 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, stwierdzając, że z powyższych przepisów wynika w sposób jednoznaczny i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że jeżeli wobec danej osoby obowiązuje orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu karnego zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 lub A, to w tym czasie niedopuszczalne jest wydanie takiej osobie prawa jazdy kategorii B1 lub B. Celem racjonalnego ustawodawcy było bowiem wyeliminowanie z ruchu drogowego kierowców, którzy stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwłaszcza prowadząc pojazdy mechaniczne w stanie nietrzeźwości. NSA uznał ponadto, że wyroki sądu karnego lub poszczególne elementy sentencji takiego wyroku mogą wywoływać autonomiczne skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Innymi słowy, może zdarzyć się tak, że przepis prawa administracyjnego opisuje konsekwencje prawne wydania przez sąd karny orzeczenia o określonej treści. Przepisy art. 12 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami przewidują „rozciągnięcie" okresu, w którym nie może zostać wydane prawo jazdy kategorii B, na okres obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów według kategorii AM, A1, A2 lub A. Jeśli zatem organ administracji ustali, że wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot prawa jazdy bądź przywrócenie uprawnień w zakresie prawa jazdy kategorii B obowiązuje zakaz prowadzenia pojazdów w zakresie kategorii AM, A1, A2 lub A, to – na mocy jednoznacznego brzmienia art. 12 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami – prawo jazdy nie może zostać takiej osobie wydane (wyrok z 7 kwietnia 2017 r., I OSK 2412/16).

W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że skutek zdarzenia prawnego, jakim jest skazanie prawomocnym wyrokiem, w którym orzeczono wobec danej osoby zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie danej kategorii, może być rozciągnięty na inne jej uprawnienia do prowadzania pojazdów, przy czym skutki te dotyczą zarówno ubiegającego się o wydanie prawa jazdy określonej kategorii, jak i dysponującego już takim dokumentem. Sam jednak fakt skazania strony i orzeczenie wobec niej środka karnego może wywoływać różne, niezależne od siebie skutki prawne na gruncie innych, niż prawo karne, gałęzi prawa. Przepis art. 12 ust. 2 u.k.p. nie pozostawia zaś wątpliwości, że wolą ustawodawcy było wywołanie w tym wypadku dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej poprzez uniemożliwienie osobie z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania nimi. Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B musi więc skutkować odmową wydania prawa jazdy w pozostałych kategoriach, wymienionych w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. Za taką interpretacją przemawia bowiem nie tylko rygoryzm przepisów

[107] Dz.U. z 2015 r. poz. 155 ze zm.; dalej: u.k.p.

[108] Dz.U. z 2014 r. poz. 970.

i zasad ruchu drogowego, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego i ochronie w szczególności wartości nadrzędnych, takich jak życie i zdrowie ludzkie, ale również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dopuszczający ustanowienie w ustawie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w sytuacji, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Bez systemu sankcjonowania działań godzących w tę wartość, jej ochrona nie byłaby zaś możliwa (por. wyrok NSA z 14 września 2017 r., I OSK 2715/16). Nie budzi także wątpliwości, że decyzja organów administracji konkretyzuje swą treścią obowiązujące zakazy wynikające z przepisów ustawy o kierujących pojazdami, które to dolegliwości są skutkiem orzeczonego przez sąd karny środka karnego. Przy tym skutki te dotyczą zarówno ubiegającego się o prawo jazdy określonej kategorii, jak i dysponującego już takim prawem jazdy (por. wyrok NSA z 9 grudnia 2015 r., I OSK 678/14).

Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje ponadto, że celem tak przyjętych rozwiązań prawnych jest niedopuszczanie do ruchu drogowego osób, które swoim postępowaniem, przez prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, zagroziły bezpieczeństwu w komunikacji. Przy tym zarówno przy interpretacji, jak i stosowaniu wymienionych przepisów należy mieć na względzie, że przepisy i zasady ruchu drogowego odznaczają się rygoryzmem służącym przede wszystkim zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego (por. wyrok NSA z 15 lipca 2016 r., I OSK 2514/14). Tożsamy pogląd został również zaprezentowany w następujących orzeczeniach: wyrok WSA w Lublinie z 23 lutego 2017 r., III SA/Lu 1146/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 lutego 2017 r., II SA/Bd 1182/16, wyrok WSA we Wrocławiu z 3 lutego 2017 r., III SA/Wr 1387/16).

Odrębne stanowisko prezentuje autor *votum separatum* do wyroku WSA w Poznaniu z 23 czerwca 2017 r., III SA/Po 120/16 oraz część składów orzekających z WSA w Poznaniu, np. w wyroku z 8 marca 2017 r., II SA/Po 1034/16, WSA w Poznaniu sformułował następującą tezę: „regulacje zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim uniemożliwiają zwrócenie kierującemu pojazdami prawa jazdy kategorii, których nie objął środek karny orzeczony wobec kierującego przez sąd powszechny naruszają art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP". Zdaniem WSA w Poznaniu, z punktu widzenia obywatela różnica pomiędzy orzeczonym przez sąd powszechny, środkiem karnym w postaci zakazu kierowania pojazdami mechanicznymi (wszelkimi bądź określonego rodzaju) a odmową zwrotu bądź wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi jest stosunkowo niewielka, albowiem oba te rozstrzygnięcia uniemożliwiają mu legalne korzystanie w charakterze kierującego pojazdem z dróg publicznych oraz dróg położonych w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu, a różnica sprowadza się do rodzaju sankcji za sprzeczne z prawem kierowanie pojazdem mechanicznym. Naruszenie zakazu orzeczonego przez sąd stanowi bowiem przestępstwo, o jakim mowa w art. 244 Kodeksu karnego, zaś kierowanie pojazdem mechanicznym bez dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania nim wykroczenie, o jakim mowa w art. 94 § 1 Kodeksu wykroczeń. Powyższe oznacza, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., który wprost stanowi jedynie o odmowie wydania (zwrotu) danej osobie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez nią uprawnień do kierowania pojazdami, dla kierowania którymi wymagana jest określona kategoria prawa jazdy, to faktycznie ustanawia swoistą sankcję administracyjną polegającą na uniemożliwieniu osobie, co do której sąd powszechny orzekł zakaz

kierowania pojazdami mechanicznymi określonej kategorii, kierowania w ruchu na drogach publicznych oraz położonych w strefach zamieszkania i w strefach ruchu także pojazdami mechanicznymi innymi niż te, które objęte były orzeczonym przez sąd środkiem karnym, a *de facto* wszelkimi pojazdami mechanicznymi za wyjątkiem tych, dla których wymagana jest kategoria prawa jazdy T. WSA w Poznaniu stwierdził także naruszenie przez art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. art. 2 Konstytucji RP w niedopełnieniu zasad prawidłowej legislacji, skutkujących ustanowieniem przepisów pozostających we wzajemnej sprzeczności i mogących skutkować wprowadzaniem obywateli w błąd co do ich sytuacji prawnej i zastawianiem na nich przez prawodawcę swoistych pułapek. Zarówno w art. 42 Kodeksu karnego, jak i w art. 29 Kodeksu wykroczeń prawodawca pozostawił sądowi rozstrzygnięcie, czy wobec sprawcy, w konkretnym stanie faktycznym, należy orzec zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, czy też z uwagi na ważkie – stwierdzone w konkretnej sprawie – okoliczności ograniczyć zakres tego zakazu. Sądy powszechne z takiej możliwości korzystają wskazując, że z uwagi na *ratio legis* art. 42 § 2 Kodeksu karnego, w powiązaniu z okolicznościami sprawy, nie w każdej sprawie jest konieczne orzekanie zakazu w pełnym zakresie.

Z taką konstrukcją uprawnień sądu współgra zakres uprawnień oskarżonego, który może się dobrowolnie poddać uzgodnionej z prokuratorem karze oraz już po zapadnięciu wyroku w jego sprawie ocenić czy z wyrokiem tym – rozpatrywanym w jego całokształcie – się zgadza, czy też zamierza wywieść od niego apelację. Na te decyzje procesowe oskarżonego obywatela niewątpliwy wpływ ma zaś realna dolegliwość wymierzanej mu kary i środków karnych, w tym zarówno okres, jak i zakres orzekanego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, a przede wszystkim to czy jest to zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, czy też pojazdów określonego rodzaju.

Natomiast w wyroku z 28 września 2017 r., IV SA/Po 344/17[109] WSA w Poznaniu uznał, że w wyroku karnym sąd powszechny w sposób jednoznaczny wskazał, że orzeczony środek karny nie dotyczy uprawnień kategorii B. Tak wyraźne wyłączenie kategorii B z orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów w ocenie Sądu nie dawało organom administracji podstawy do wydania decyzji rozszerzającej środek karny orzeczony przez sąd powszechny. W konsekwencji Sąd doszedł do przekonania, że organy związane prawomocnym wyrokiem sądu powszechnego w sposób nieprawidłowy uznały, że w takiej sytuacji powinien znaleźć zastosowanie art. 12 ust. 2 pkt 1 u.k.p.

W sprawie tej zalecono przeprowadzenie narady sędziów WSA w Poznaniu.

4.8. Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych zauważono rozbieżne stanowiska w kwestii interpretacji pojęcia „opieki naprzemiennej", zawartego w art. 2 pkt 16 *in fine* ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[110].

Zgodnie z pierwszym ze stanowisk koniecznym warunkiem do uznania istnienia opieki naprzemiennej jest orzeczenie sądu. Wiązać to należy z sytuacją, w której z orzeczenia sądu wynika, że rodzice rozwiedzeni, żyjący w separacji lub żyjący w rozłączeniu sprawują opiekę nad wspólnym dzieckiem – na przemian, w mniej więcej równych, powtarzających się, następujących po sobie okresach i że obojgu rodzicom pozostawiono władzę rodzicielską. Oznacza to faktyczne zamieszkiwanie dziecka z obojgiem rodziców – na przemian. Ustale-

[109] Nieprawomocny.

[110] Dz.U. z 2016 r. poz. 195.

nie opieki naprzemiennej, zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, nie może natomiast opierać się jedynie na oświadczeniu podmiotu ubiegającego się o przyznanie świadczenia. Utrzymywanie kontaktów z dzieckiem, ich faktyczna realizacja przez rodziców oraz fakt wywiązywania się przez wnioskodawcę z obowiązku alimentacyjnego nie może zastępować wymaganego przez ustawę orzeczenia sądu. Takie stanowisko zaprezentowane zostało w nieprawomocnych wyrokach WSA w Gdańsku z: 26 stycznia 2017 r., III SA/Gd 1051/16 i 15 grudnia 2016 r., III SA/Gd 854/16. Ponadto w nieprawomocnym wyroku WSA w Łodzi z 26 stycznia 2017 r., II SA/Łd 943/16 stwierdzono, że ustalenie opieki naprzemiennej przez sam organ administracji rozstrzygający sprawę, na podstawie badania dodatkowych okoliczności sprawy i zaliczenie na tej podstawie dziecka do rodzin obojga rodziców, jest nieuprawnione w świetle wyraźnego brzemienia art. 2 pkt 16 ustawy, posługującego się pojęciem „orzeczenie". W wyroku WSA w Warszawie z 23 listopada 2016 r., I SA/Wa 1564/16 podkreślono, że z literalnego brzmienia art. 2 pkt 5 i pkt 16 ww. ustawy wynika wprost, że opieka naprzemienna rozwiedzionych rodziców musi wynikać z orzeczenia sądu.

Wedle drugiego stanowiska wykładnia art. 2 pkt 16 ww. ustawy nakazuje organom dokonanie samodzielnej oceny, czy sprawowana opieka nad dziećmi w wyniku orzeczenia sądu orzekającego rozwód oraz ustalającego wzajemne stosunki w zakresie wychowania dzieci przez rozwiedzionych rodziców stanowi wystarczającą podstawę do rozważenia zaistnienia opieki naprzemiennej, poprzez ustalenie faktycznego zakresu tej opieki wykonywanej przez rodziców w czasie przebywania dzieci u każdego z rodziców. Nieuprawnione jest natomiast założenie, że z opieką naprzemienną mamy do czynienia tylko wówczas, gdy wprost takie orzeczenie znajdzie się w wyroku sądu. Takie stanowisko zostało zaprezentowane w wyrokach WSA w Olsztynie z: 10 listopada 2016 r., II SA/Ol 1105/16, 1 grudnia 2016 r., II SA/Ol 1232/16 oraz w nieprawomocnych wyrokach z: 22 grudnia 2016 r., II SA/Ol 1304/16, 10 stycznia 2017 r., II SA/Ol 1127/16, WSA w Warszawie z 13 stycznia 2017 r., I SA/WA 1778/16, 24 stycznia 2017 r., I SA/Wa 1804/16 i I SA/Wa 1823/16, WSA w Łodzi z 19 stycznia 2017 r., II SA/Łd 918/16, z 15 lutego 2017 r., II SA/Łd 787/16, WSA w Krakowie z 26 stycznia 2017 r., III SA/Kr 1460/16, WSA w Bydgoszczy z 31 stycznia 2017 r., II SA/Bd 1491/16. Sądy podkreślały, że wymaganie od obojga rodziców wystąpienia do sądu powszechnego o wypowiedzenie się wprost o opiece naprzemiennej i w taki też sposób jej określenie, byłoby niezgodne z celem ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz uniemożliwiałoby szybkie otrzymanie wskazanej pomocy (tak w nieprawomocnym wyroku WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2016 r., II SA/Ol 1304/16).

Zagadnienie opieki naprzemiennej było przedmiotem rozstrzygnięć NSA w wyrokach z: 22 sierpnia 2017 r., I OSK 947/17, 4 października 2017 r., I OSK 778/17, 17 listopada 2017 r., I OSK 1046/17 oraz 11 grudnia 2017 r., I OSK 1506/17, w których uznano, że pozostawanie dziecka pod naprzemienną opieką obojga rodziców nie jest kwestią mogącą podlegać ustaleniom stron lub organu prowadzącego dane postępowanie administracyjne, a fakt ten musi wynikać wprost z orzeczenia sądu. Na gruncie bowiem przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci zasadą jest uznawanie danego dziecka za członka jednej rodziny, a jednoczesne zaliczenie go do odrębnych rodzin obojga rodziców może nastąpić tylko wyjątkowo.

4.9. Geodezja i kartografia

Odnotowano różnicę poglądów w interpretacji uchwały NSA z 11 grudnia 2006 r., I OPS 5/06, dotyczącej kosztów postępowania rozgraniczeniowego.

W wyroku WSA w Gliwicach z 1 marca 2017 r., II SA/Gl 1068/16 Sąd wskazał, że zawarte w ww. uchwale stanowisko, iż organ administracji publicznej, orzekając o kosztach postępowania rozgraniczeniowego na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a., może obciążyć kosztami rozgraniczenia nieruchomości strony będące właścicielami sąsiadujących nieruchomości (art. 153 Kodeksu cywilnego), a nie tylko stronę, która żądała wszczęcia postępowania, zostało przez większość sądów administracyjnych odczytane jako obowiązek, a nie dopuszczalną możliwość rozdziału kosztów administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego zgodnie z art. 152 Kodeksu cywilnego. Sądy przyjęły, że skoro z art. 152–153 k.c. (które stosujemy także w postępowaniu administracyjnym) wynika, że postępowanie rozgraniczeniowe toczy się w istocie w interesie wszystkich podmiotów uczestniczących w rozgraniczeniu (wszystkich właścicieli sąsiednich rozgraniczanych nieruchomości), toteż wszyscy oni są zobowiązani do udziału w tych kosztach bez względu na to, którzy z nich żądali wszczęcia tego postępowania.

Pojawiły się jednak orzeczenia, w których sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że ustalenie granic sąsiadujących nieruchomości leży w interesie wszystkich właścicieli jedynie wówczas, gdy granice gruntów sąsiadujących stały się sporne. W tych orzeczeniach warunkiem koniecznym do przyjęcia, że postępowanie toczy się w interesie prawnym wszystkich właścicieli rozgraniczanych nieruchomości jest istnienie sporu co do przebiegu granicy. Jeżeli takiego sporu nie ma, nie można automatycznie zakładać, że postępowanie toczy się w interesie wszystkich właścicieli rozgraniczanych nieruchomości. W konsekwencji, jeśli koszty postępowania rozgraniczeniowego nie zostały poniesione w interesie wszystkich stron postępowania, brak jest w świetle art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. podstawy materialnoprawnej do obciążania nimi wszystkich właścicieli nieruchomości sąsiednich (zob. wyrok NSA z 30 lipca 2016 r., I OSK 3014/14). Stanowisko zbieżne z ww. zaprezentowano m.in. w wyrokach z: 13 września 2017 r., I OSK 2888/15; 8 listopada 2017 r., I OSK 48/16; 20 września 2017 r., I OSK 3039/17; WSA w Kielcach z 5 października 2017 r., II SA/Ke 419/17; WSA w Poznaniu z 26 października 2017 r., IV SA/Po 676/17; WSA w Krakowie z 14 września 2017 r., III SA/Kr 639/17 i 14 lutego 2017 r., III SA/Kr 1665/16; WSA w Łodzi z 16 marca 2017 r., II SA/Łd 1036/16.

Natomiast w wyroku z 7 czerwca 2017 r., I OSK 2158/15 stwierdzono, że uchwała nie przesądza, iż koszty postępowania rozgraniczeniowego zawsze obciążają wszystkich właścicieli sąsiadujących nieruchomości. Wniosek taki należy wyprowadzić przede wszystkim z faktu posłużenia się sformułowaniem „może obciążyć", a nie „obciąża", co przesądzałoby, że tylko równy podział kosztów postępowania rozgraniczeniowego wchodzi w rachubę przy orzekaniu w trybie art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. Przepis ten, jak i przywołana uchwała – przy uwzględnieniu treści jej uzasadnienia – wskazują bowiem, że koszty postępowania mogą być rozłożone pomiędzy stronami, zaś określenie, w jakich częściach każda ze stron poniesie te koszty jest uzależnione od wyważenia interesów stron postępowania. Tak więc rozważenie interesów stron winno nastąpić indywidualnie w każdej sprawie. Zdaniem NSA, ww. uchwała, jak i przepis art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. pozwala też na przyjęcie, iż możliwe jest obciążenie kosztami postępowania rozgraniczeniowego wyłącznie jednego właściciela rozgraniczanych nieruchomości, a zwłaszcza tego, który żądał wszczęcia postępowania. Stanowisko zbieżne zaprezentowano w wyrokach: WSA w Białymstoku z 4 lipca 2017 r., II SA/Bk 327/17; WSA w Lublinie z 9 lutego 2017 r., II SA/Lu 1016/16; WSA w Łodzi z 22 marca 2017 r., III SA/Łd 110/17; WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2017 r., II SA/Gl 46/17.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne, zawarte głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, były przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego[1] oraz interwencji ustawodawcy[2]. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza[3], przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej przestały budzić wątpliwości w ich stosowaniu. Rozbieżności co do stosowania przepisów intertemporalnych wyjaśniane są na bieżąco.

2. Zagadnienia procesowe

Poniżej zostały przedstawione wybrane zagadnienia orzecznicze mające znaczenie dla stosowania przepisów procesowych.

2.1. Właściwość sądów administracyjnych

2.1.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczącym wykładni polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej, zauważalne jest dążenie do objęcia kontrolą sądową, pominiętych przez ustawodawcę, aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia sądy administracyjne badają swoją właściwość w danej sprawie. Zagadnienie to stanowi także przedmiot rozstrzygnięć podejmowanych w składach powiększonych.

2.1.2. W zakresie kognicji sądów administracyjnych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15, którym przesądził, że na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[4], przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Trybunał uznał, że przedmiot postępowania wywołanego sprzeciwem, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., ma charakter „sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie sprzeciwu kontrolowanego przedsiębiorcy, sprawowaną

[1] Np.: wyrok z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15.

[2] W tym m.in. zmiana p.p.s.a. dokonana mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658; dalej: ustawa nowelizująca p.p.s.a.) oraz zmiany wprowadzono ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

[3] Zob. np. uchwały z: 16 października 2017 r., I FPS 1/17, z 3 lipca 2017 r., I OPS 1/17, 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17. Uchwały te zostały opisane w części pierwszej *Informacji*.

[4] Dz.U. z 2017 r. poz. 2168; dalej: u.s.d.g.

przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu i jest sprzeczna z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej. Należy zauważyć, że w uchwale z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13 NSA orzekł, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zdaniem NSA właściwość sądów administracyjnych do orzekania w sprawach skarg na postanowienia (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) wyznaczona jest pojęciem postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, stanowiąc w art. 84c ust. 16, że do postępowań, o których mowa w ust. 9 i 10, w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy k.p.a., odsyła tylko do rozpatrzenia sprzeciwu i zażalenia na postanowienie. Pomimo użycia pojęć znanych k.p.a (postępowania, zażalenia), postępowanie, o którym mowa w ust. 9 i 10 art. 84c u.s.d.g., nie może być zaliczone do postępowania administracyjnego. Na podstawie przepisów art. 84c można jedynie mówić o tym, że organy kontroli mają obowiązek zbadania, na żądanie przedsiębiorcy, zgodności z prawem przeprowadzanej kontroli, a nie konstruować prawa przedsiębiorcy np. do żądania odstąpienia od kontroli. Postanowienie podjęte na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 wpływają więc jedynie na sytuację faktyczną, a nie prawną kontrolowanego przedsiębiorcy.

2.1.3. Stronie, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 *ab initio*, przysługuje prawo do wniesienia skargi na przewlekłość kontroli podatkowej prowadzonej przez naczelnika urzędu skarbowego w ramach weryfikacji rozliczenia podatku od towarów i usług z uwzględnieniem zasadności zwrotu tego podatku (wyrok z 6 kwietnia 2017 r., I FSK 2122/16).

2.2. Skarga

Z unormowania art. 54 § 3 p.p.s.a. wynika, że każda ingerencja organu administracji w sprawę zawisłą przed sądem administracyjnym, wykraczająca poza dyspozycję tego przepisu, jest niedopuszczalna, jako godząca w określoną w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zasadę prawa do sądu (wyrok z 27 kwietnia 2017 r., I FSK 1261/15).

2.3. Orzeczenia sądowe

2.3.1. Wynikający z art. 134 § 1 p.p.s.a. obowiązek rozstrzygnięcia „w granicach danej sprawy" oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę (wyrok z 9 listopada 2017 r., I FSK 1144/17).

2.3.2. Przepis art. 145a. Możliwość zobowiązania organu przez sąd do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a. ograniczona jest do przypadków naruszenia prawa materialnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a.) lub naruszenia prawa materialnego w sposób kwalifikowany (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), a ponadto jeśli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy (wyrok z 16 listopada 2017 r., II OSK 486/16). Sąd może zobowiązać organ do wydania decyzji lub postanowienia o wskazanym rozstrzygnięciu, w zakresie objętym art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ oraz pkt 2, w określonym przez sąd terminie (art. 145a p.p.s.a.) o ile okoliczności sprawy będą uzasadniały wydanie stosownego rozstrzygnięcia. Sąd nie tylko może uchylić zaskarżony akt administracyjny, ale także wskazać w wiążący sposób tryb załatwienia sprawy albo jej rozstrzygnięcie. Regulacja ta przyznaje więc sądowi prawo do merytorycznego rozstrzygnięcia, które jest jednak wyłączone, gdy przepisy pozostawiają

to uznaniu organu (wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2017 r., V SA/Wa 428/16). Niewyjaśnienie przez organ stanu faktycznego sprawy i brak przeprowadzenia właściwego i zupełnego postępowania dowodowego uniemożliwia zastosowanie przez sąd I instancji art. 145a p.p.s.a (wyrok z 12 października 2017 r., II GSK 713/16). Sąd, uchylając zaskarżoną decyzję, nie przesądzi kierunku rozstrzygnięcia (art. 145a § 1 p.p.s.a. a *contrario*), w sytuacji gdy zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy na to nie pozwala (wyrok WSA we Wrocławiu z 26 stycznia 2017 r., II SA/Wr 404/16).

2.4. Skarga kasacyjna

W kilku wyrokach NSA wypowiedział się w kwestii instytucji autokontroli wprowadzonej do procedury sądowoadministracyjnej ustawą nowelizujacą p.p.s.a (art, 179a). Kluczowe dla prawidłowej interpretacji art. 179a p.p.s.a. jest ustalenie znaczenia sformułowania „podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione". Oczywiste usprawiedliwienie podstaw skargi kasacyjnej zachodzi w przypadku, gdy jasne jest, że zarzuty te zasługują na uwzględnienie. Podstawy wywiedzionej skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione w sytuacji, gdy sąd podziela zarzuty i żądania skargi kasacyjnej, uznając swoją pomyłkę w tym zakresie (wyrok WSA w Łodzi z 19 grudnia 2017 r., II SA/Łd 420/17).

Powyższa regulacja, wprowadzająca wyjątek od zasady dewolutywności skargi kasacyjnej, podyktowana jest względami ekonomiki postępowania. W ramach uprawnień autokontrolnych sąd pierwszej instancji może uchylić własne, zaskarżone orzeczenie bez przesyłania skargi kasacyjnej NSA, jeżeli stwierdzi nieważność postępowania albo uzna, że podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione (wyrok WSA w Poznaniu z 18 stycznia 2017 r., II SA/Po 89/16). Jak wskazuje się w literaturze z istoty autokontroli (a z taką mamy do czynienia stosując instytucję przewidzianą w art. 179a p.p.s.a.) wynika, że orzekać winien ten sam skład, który orzekał pierwotnie. W przeciwnym razie nie mielibyśmy do czynienia z autokontrolą, tylko z nową sprawą rozstrzyganą w innym składzie. Nie ma do niej zastosowania art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a.[5] Zatem sąd, rozpoznając sprawę na podstawie art. 179a p.p.s.a., orzeka w tym samym składzie, w którym orzekał w uchylanym wyroku. Sąd, badając dopuszczalność skargi kasacyjnej pod względem formalnym oraz merytoryczną zasadność w ściśle określonym w art. 179a p.p.s.a., uznał, że w sprawie strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw, co stanowi na podstawie art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. przesłankę nieważności postępowania (wyrok WSA w Poznaniu z 6 października 2017 r., I SA/Po 1025/15).

2.5. Wznowienie postępowania

Podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a., może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania (uchwała z 16 października 2017 r., I FPS 1/17). NSA przyjął, że podstawa wznowieniowa, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a. w związku z wyrokiem TSUE z 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14 nie może spowodować zmiany prawomocnego wyroku dotyczącego jednego z wymogów określonych w art. 89 ust. 5, 6, 7, 8 ustawy z dnia

[5] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, ZNSA 2015, nr 4.

6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym tj. posiadania przez sprzedawcę oleju opałowego poprawnych oświadczeń o jego przeznaczeniu. Zdaniem NSA, czym innym jest wywiązywanie się z obowiązku uzyskania i posiadania przez sprzedawcę oleju opałowego oświadczeń o jego przeznaczeniu, poprawnych pod względem formalnym i materialnym, a czym innym sporządzenie miesięcznych zestawień tych oświadczeń i terminowe przekazywanie od właściwego urzędu celnego, pomimo że w razie niespełnienia któregokolwiek z tych obowiązków, do obliczenia stawki podatku miałby zastosowanie art. 89 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 16 u.p.a. (wyrok z 12 grudnia 2017 r., I GSK 1241/16).

2.6. Prawo pomocy

Prawo pomocy przyznane w postępowaniu zwykłym nie przechodzi na postępowanie w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Przede wszystkim skarga ta nie jest kolejnym środkiem zaskarżenia, charakterystycznym w razie uruchomienia kontroli instancyjnej, a służy tylko kontroli legalności orzeczenia, które pomimo niezgodności z prawem nadal będzie istniało w obrocie prawnym. Celem tego postępowania jest dochodzenie roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 K.c. za naruszającą prawo działalność orzeczniczą sądu jako władzy publicznej i stanowi niezbędny prejudykat do dochodzenia takiego odszkodowania. Wobec tego nie można uznać, że jest ono kontynuacją postępowania w sprawie zapoczątkowanej wniesieniem skargi i zakończonej prawomocnym orzeczeniem (zob. postanowienia NSA z 31 stycznia 2017 r., II GZ 1235/16 i z 9 lutego 2017 r., II GZ 1060/16).

3. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego

W orzecznictwie występują różnice w poglądach na temat tego, czy przewidziany w powołanym przepisie miesięczny termin do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego odnosi się wyłącznie do wypadków, gdy organ nie może dokonać wznowienia z urzędu.

Część składów orzekających uznaje, że regulacja przewidująca miesięczny termin dla złożenia przez stronę wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego powinna odnosić się wyłącznie do tych wypadków, w których podstawą jej wniosku jest okoliczność, z powodu której organ nie może wznowić postępowania z urzędu – tylko w takich sytuacjach niezachowanie przez stronę terminu może być samoistną przesłanką rezygnacji ze wznowienia postępowania. W pozostałych wypadkach, jeżeli żądanie strony jest uzasadnione wystąpieniem jednej z okoliczności wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a., to bez względu na to, czy strona zachowała termin, czy nie, organ będzie zmuszony wznowić postępowanie. W takim wypadku organy nie powinny poprzestać na samej tylko konstatacji braku podstaw do wznowienia postępowania z uwagi na przekroczenie przez skarżącego terminu określonego w art. 148 § 1 k.p.a., ale w oparciu o zebrany materiał powinny rozważyć, czy w takiej sytuacji nie byłoby zasadne wznowienie postępowania z urzędu oraz dać tym rozważaniom wyraz w uzasadnieniu decyzji (por. wyroki NSA z: 25 sierpnia 2010 r., II OSK 1324/09; 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2404/11; 28 stycznia 2015 r., II GSK 2146/13; 5 lutego 2016 r., I OSK 1551/14).

Natomiast większość składów orzekających nie podziela tego poglądu, uznając, że taka wykładnia art. 148 § 1 k.p.a. nie znajduje uzasadnienia w jego treści i prowadziłaby do zatarcia różnicy pomiędzy postępowaniem wznowieniowym prowadzonym na wniosek strony

a postępowaniem prowadzonym z urzędu. Strona nie może skutecznie kwestionować postanowienia o odmowie wznowienia postępowania administracyjnego, podnosząc, że kwestia terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania nie ma znaczenia, ponieważ postępowanie może zostać wznowione z urzędu na podstawie art. 147 k.p.a. (por. wyrok NSA z 8 marca 2017 r., II OSK 1675/15). Wskazuje się, że wznowienie postępowania z urzędu przez organ jest jego prawem, co oznacza, iż nie ma on obowiązku wszczynania postępowania w każdej prawomocnie zakończonej sprawie celem sprawdzenia, czy nie zachodzą podstawy wznowienia. Obowiązek wznowienia ma natomiast miejsce w razie znalezienia przyczyny wznowienia. W żadnym wypadku zaniechanie wznowienia postępowania z urzędu nie może być podstawą zarzutu w sprawie odmowy wznowienia postępowania z powodu uchybienia przez stronę terminowi do złożenia wniosku o wznowienie postępowania. Gdyby przyjąć odmienny pogląd, to w każdej sprawie zakończonej decyzją o odmowie wznowienia postępowania z powodu uchybienia terminu do złożenia wniosku, właściwy organ powinien wznawiać postępowanie celem ustalenia, czy rzeczywiście istnieje przesłanka wznowienia postępowania. Taki obowiązek nie wynika jednak z żadnego przepisu prawa (por. wyroki NSA z: 27 marca 2002 r., II SA 2791/00; 22 czerwca 2006 r., II OSK 915/05; 25 listopada 2009 r., I OSK 432/09; 20 stycznia 2011 r., I OSK 1482/11; 18 lipca 2013 r., II OSK 678/12; 19 kwietnia 2017 r., II OSK 484/17).

W razie negatywnego załatwienia wniosku strony o wznowienie postępowania, nie ma przeszkód prawnych, by organ do którego wpłynęło podanie o wznowienie postępowania wszczął jednak postępowanie z urzędu, ale w ramach odrębnej sprawy administracyjnej, o ile znajdzie przyczynę uzasadniającą wszczęcie postępowania wznowieniowego (por. wyrok NSA z 19 lipca 2016 r., I OSK 3226/14). Wznowienie postępowania może nastąpić z urzędu, jak i na wniosek (żądanie) strony (art. 147 k.p.a.), który winien być zgłoszony do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w I instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania (art. 148 § 1 k.p.a.). Wprawdzie art. 147 k.p.a. stwarza możliwość wznowienia postępowania administracyjnego również z urzędu, niemniej żaden z przepisów k.p.a. i p.p.s.a. nie daje możliwości wyegzekwowania od właściwego organu inicjatywy w tym zakresie w toku kontroli instancyjnej, czy też w drodze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby organowi administracji publicznej wszczęcie z urzędu postępowania nadzwyczajnego w takiej sytuacji. Nieskorzystanie przez organ administracji publicznej z możliwości wszczęcia z urzędu postępowania nadzorczego nie stwarza dla organu obowiązku wydania aktu ani szczegółowej analizy i uzasadnienia braku wystąpienia przesłanek w tym zakresie. Nie można zatem skutecznie zarzucić w takiej sytuacji organowi bezczynności w niepodjęciu z urzędu postępowania i nierozpoznania żądania wnioskodawcy w takim zakresie, poprzez wydanie decyzji lub postanowienia. Wobec braku wznowienia jakiekolwiek postępowanie administracyjne w sprawie się nie toczy i co za tym idzie nie rozpoczynają biegu kodeksowe terminy przewidziane dla załatwiania spraw administracyjnych. Odmienny pogląd prowadziłby do sytuacji, w której strona mogłaby w istocie w każdym czasie, po upływie miesięcznego terminu wskazanego w art. 148 § 1 k.p.a., domagać się od organu wznowienia postępowania z urzędu w oparciu o przesłanki z art. 145 § 1 pkt 1-3, 5-8 k.p.a., a organ byłby zobligowany do wydania decyzji, od której strona mogłaby się następnie odwołać (por. wyroki NSA z: 17 kwietnia 2013 r., II OSK 2487/11; 7 maja 2015 r., II OSK 2877/14).

4. Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane wypowiedzi orzecznicze odnoszące się do zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Zaprezentowane w tej części orzecznictwo wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych dla procedury sądowoadministracyjnej oraz postępowania administracyjnego i postępowania w sprawach podatkowych. Należy wskazać także na stabilność orzecznictwa w zakresie prawa pomocy. Nowelizacja p.p.s.a. z 2015 r. uwzględniła 10-letnie doświadczenia stosowania procedury administracyjnej w systemie sądownictwa dwuinstancyjnego, a ponadto zmierzała do usprawnienia i uproszczenia postępowania przed sądami administracyjnymi. Jej przepisy stosowane są od 15 sierpnia 2015 r. Dodać należy, że mocą ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[6] wprowadzono zmiany do procedury sądowoadministracyjnej. Wątpliwości, jakie mogą się pojawić na tle zmienionych regulacji, będą przedmiotem wnikliwej analizy oraz aktywności orzeczniczej, w tym uchwałodawczej, NSA oraz kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

[6] Dz.U. z 2017 r. poz. 936.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2017 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich[1], zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw[2] z zakresu podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług[3] i podatku akcyzowego[4]), jak również w sprawach z zakresu:

– podatków dochodowych[5],
– podatku od nieruchomości[6],

[1] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych* z lat 2005–2016.

[2] Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z wymienionych dziedzin zostały szerzej przytoczone w dalszej części opracowania.

[3] Zob. np.: wyrok z 9 stycznia 2017 r., III SA/Gl 1491/16; wyrok z 4 stycznia 2017 r., I SA/Ol 713/16; wyroki z 13 stycznia 2017 r., SA/Lu 973/15; I SA/Lu 983/15 i I SA/Lu 984/15; wyroki z 17 stycznia 2017 r., I SA/Lu 1007/15 i I SA/Lu 1010/15; wyrok z 25 stycznia 2017 r., I SA/Lu 1021/15; wyroki z 27 stycznia 2017 r., I SA/Lu 781/16 i I SA/Lu 1038/15; wyrok z 31 stycznia 2017 r., I SA/Lu 769/16; wyrok z 2 lutego 2017 r., I SA/Łd 1138/16; wyrok z 22 lutego 2017 r., I SA/Sz 1278/16; wyrok z 23 lutego 2017 r., I SA/Łd 1040/16; wyrok z 24 lutego 2017 r., I SA/Lu 990/15; III SA/Wa 676/16; wyrok z 2 marca 2017 r., I SA/Ol 902/16; wyrok z 8 marca 2017 r., III SA/Wa 3121/15; wyroki z 10 marca 2017 r., I SA/Lu 987/15, I SA/Lu 988/15 i I SA/Lu 989/15; wyrok z 16 marca 2017 r., I SA/Sz 1275/16; wyrok z 17 marca 2017 r., I SA/Lu 994/15; wyroki z 22 marca 2017 r., I SA/Lu 999/15 i I SA/Lu 1039/15 oraz I SAB/Lu 34/16; wyroki z 23 marca 2017 r., I SA/Ol 57/17, I SA/Ol 58/17 i I SA/Ol 85/17 oraz III SA/Gl 1000/16; wyrok z 29 marca 2017 r., I SA/Lu 57/17; wyrok z 30 marca 2017 r., I SA/Ke 93/17; wyrok z 12 kwietnia 2017 r., I SA/Lu 83/17; wyroki z 9 maja 2017 r., I SA/Lu 997/15 i I SA/Lu 1000/15; wyrok z 10 maja 2017 r., I SA/Op 55/17; wyrok z 25 maja 2017 r., III SA/Wa 479/16; wyrok z 7 czerwca 2017 r., III SA/Gl 160/17; wyrok z 26 czerwca 2017 r., I SA/Op 189/17; wyrok z 26 lipca 2017 r., III SA/Wa 2748/16; wyrok z 6 września 2017 r., I SA/Lu 615/17; wyroki z 7 września 2017 r., III SA/Wa 3303/16 i VIII SA/Wa 338/17; wyroki z 7 września 2017 r., III SA/Łd 435–438/16, III SA/Łd 440–442/16 oraz IIISA/Łd 469/16; wyroki z 4 października 2017 r., I SA/Op 209/17, I SA/Op 210/17, I SA/Op 220/17, I SA/Op 221/17.

[4] Zob. np.: wyrok z 26 kwietnia 2017 r., I SA/Ol 163/17; wyrok z 22 czerwca 2017 r., V SA/Wa 1784/16; wyrok z 28 czerwca 2017 r., VIII SA/Wa 103/17; wyrok z 6 lipca 2017 r., I SA/Lu 87/16; wyroki z 19 lipca 2017 r., I SA/Lu 437/16 i I SA/Lu 438/16; wyrok z 11 sierpnia 2017 r., VIII SA/Wa 275/17; wyrok z 13 września 2017 r., VIII SA/Wa 291/17; wyrok z 11 października 2017 r., I SA/Lu 602/17; wyrok z 12 października 2017 r., I SA/Op 309/17, I SA/Op 310/17.

[5] Zob. np.: wyrok z 10 marca 2017 r., I SA/Op 9/17 (podatek dochodowy od osób prawnych); wyrok z 14 marca 2017 r., I SA/Gd 1350/16 (podatek dochodowy od osób prawnych); wyrok z 22 marca 2017 r., I SA/Bk 2/17 (podatek dochodowy od osób fizycznych); wyroki z 14 listopada 2017 r., I SA/Rz 586/17 i I SA/Rz 587/17 (podatek dochodowy od osób fizycznych).

[6] Zob. np.: wyrok z 13 marca 2017 r., III SA/Wa 543/16; wyrok z 10 maja 2017 r., I SA/Sz 17/17 i wyrok z 27 lipca 2017 r., I SA/Ol 312/17.

– prawa celnego[7],
– transportu drogowego[8],
– transportu lotniczego[9],
– ochrony środowiska[10]
– gospodarki przestrzennej[11],
– gospodarki mieniem[12],
– budownictwa[13],
– nadzoru sanitarnego[14],
– nadzoru weterynaryjnego[15],
– nadzoru farmaceutycznego[16],
– ochrony danych osobowych[17],
– dostępu do informacji publicznej[18],
– zabezpieczenia społecznego[19],

[7] Zob. np.: wyrok z 4 stycznia 2017 r., I SA/Ol 717/16; wyrok z 11 stycznia 2017 r., III SA/Lu 579/16; wyrok z 8 lutego 2017 r., V SA/Wa 71/16; wyroki z 27 lutego 2017 r., III SA/Gl 1170/16, III SA/Gl 1171/16, III SA/Gl 1172/16, III SA/Gl 1173/16 i III SA/Gl 1174/16; wyrok z 16 marca 2017 r., III SA/Lu 1036/16; wyrok z 24 marca 2017 r., I SA/Lu 103/17; wyroki z 7 września 2017 r., VIII SA/Wa 346/17 i VIII SA/Wa 347/17, a także I SA/Ol 427/17, I SA/Ol 429/17 i I SA/Ol 431/17.

[8] Zob. np.: wyrok z 11 stycznia 2017 r., II SA/Gl 815/16; wyrok z 18 stycznia 2017 r., II SA/Gl 1013/16; wyrok z 22 lutego 2017 r., II SA/Gl 1157/16; wyroki z 23 lutego 2017 r., III SA/Łd 951/16; wyroki z 28 lutego 2017 r., III SA/Lu 732/16 i III SA/Lu 1290/16 oraz II SA/Sz 1373/16; wyrok z 7 marca 2017 r., III SA/Lu 943/16; wyrok z 8 marca 2017 r., III SA/Lu 1053/16; wyrok z 23 marca 2017 r., II SA/Sz 1447/16; wyrok z 29 marca 2017 r., II SA/Ke 1036/16; wyrok z 14 marca 2017 r., III SA/Lu 1313/16; wyrok z 15 marca 2017 r., VIII SA/Wa 602/16; wyrok z 11 kwietnia 2017 r., II SA/Op 80/17; wyroki z 12 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 98/17 oraz III SA/Łd 49/17; wyrok z 13 kwietnia 2017 r., II SA/Gl 13/17; wyroki z 25 maja 2017 r., III SA/Łd 287/17; wyrok z 31 maja 2017 r., II SA/Sz 380/17; wyrok z 2 czerwca 2017 r., II SA/Ke 183/17; wyrok z 8 czerwca 2017 r., II SA/Sz 436/17; wyrok z 22 czerwca 2017 r., II SA/Sz 404/17; wyrok z 12 października 2017 r., I SA/Op 317/16.

[9] Zob. np.: wyrok z 15 lutego 2017 r., VII SA/Wa 373/16; wyrok z 2 marca 2017 r., VII SA/Wa 774/16; wyrok z 20 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 835/16; wyrok z 22 czerwca 2017 r., VII SA/Wa 1776/16.

[10] Zob. np.: wyrok z 10 lutego 2017 r., IV SA/Wa 2949/16 (gospodarowanie odpadami); wyrok z 8 marca 2017 r., II SA/Gl 1189/16 (poziom dopuszczalnych substancji w powietrzu) oraz wyrok z 26 października 2017 r., II SA/Sz 940/17.

[11] Zob. np.: wyrok z 11 stycznia 2017 r., II SA/Sz 936/16.

[12] Zob. np.: wyroki z 15 i 22 marca 2017 r., kolejno II SA/Gl 8/17 i II SA/Gl 88/17 (organizowanie na terenie miasta objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt).

[13] Zob. np.: wyrok z 27 kwietnia 2017 r., II SA/Gl 53/17.

[14] Zob. np.: wyrok z 21 lutego 2017 r., II SA/Bd 1005/16, wyrok z 27 czerwca 2017 r., II SA/Lu 245/17, wyrok z 20 grudnia 2017 r., IV SA/Gl 499/17.

[15] Zob. np.: wyroki z 28 lutego 2017 r., VIII SA/Wa 551/16, VIII SA/Wa 703/16 oraz VIII SA/Wa 753/16; wyrok z 22 marca 2017 r., II SA/Sz 1251/16; wyrok z 29 marca 2017 r., II SA/Ke 8/17; wyrok z 30 maja 2017 r., II SA/Sz 297/17.

[16] Zob. np.: wyrok z 15 marca 2017 r., VI SA/Wa 1006/16 oraz wyrok z 7 grudnia 2017 r., VI SA/Wa 2031/17.

[17] Zob. np.: wyrok z 29 marca 2017 r., II SA/Wa 1906/16; wyrok z 8 czerwca 2017 r., II SA/Wa 1414/16; wyrok z 29 sierpnia 2017 r., II SA/Wa 2015/16.

[18] Zob. np.: wyrok z 12 maja 2017 r., II SA/Wa 1362/16; wyrok z 13 września 2017 r., II SAB/Gd 43/17; wyrok z 15 grudnia 2017 r., II SA/Wa 899/17.

[19] Zob. np.: wyrok z 28 lutego 2017 r., I SA/Wa 1653/16.

– gier i zakładów wzajemnych[20],
– prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych[21],
– w sprawach cudzoziemców[22],
– dozoru technicznego i normalizacji[23],
– własności przemysłowej[24].

Prawo Unii Europejskiej (dalej: prawo UE lub prawo unijne lub – jeżeli akt prawny wszedł w życie przed traktatem z Lizbony – prawo wspólnotowe) jest powoływane przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach podejmowanych przez NSA[25].

Podczas rozpatrywania tzw. spraw unijnych (spraw z elementem unijnym bądź wspólnotowym) sądy administracyjne powoływały zarówno pierwotne, jak i wtórne prawo UE. Przywoływały standardy europejskie, w tym przede wszystkim obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego (tzw. wykładni zgodnej) oraz zapewnienie pierwszeństwa prawu unijnemu i umowom międzynarodowym ratyfikowanym za zgodą wyrażoną w ustawie. Korzystały także z możliwości bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw.

[20] Zob. np.: wyrok z 17 stycznia 2017 r., III SA/Gl 916/16; wyrok z 2 lutego 2017 r., III SA/Lu 1143/16; wyrok z 8 lutego 2017 r., II SA/Sz 1367/16; wyrok z 23 lutego 2017 r., II SA/Sz 1239/16; wyrok z 9 marca 2017 r., II SA/Sz 1296/16; wyrok z 17 marca 2017 r., III SA/Łd 957/16; wyrok z 22 marca 2017 r., wyroki z 5 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 1370/16 i II SA/Sz 1423/16; V SA/Wa 424/16; wyrok z 7 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 1212/16; wyrok z 11 kwietnia 2017 r., II SA/Ol 163/17; wyrok z 12 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 9/17; wyroki z 19 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 990/16 oraz III SA/Łd 132/17 i III SA/Łd 133/17; wyrok z 20 kwietnia 2017 r., III SA/Lu 1094/16; wyroki z 9 maja 2017 r., II SA/Ol 274/17 i II SA/Ol 275/17; wyroki z 11 maja 2017 r., II SA/Sz 132/17, II SA/Sz 142/17, II SA/Sz 221/17; wyrok z 22 czerwca 2017 r., V SA/Wa 2311/16; wyrok z 5 lipca 2017 r., VIII SA/Wa 213/17; wyrok z 26 lipca 2017 r., VIII SA/Wa 168/17; wyrok z 3 sierpnia 2017 r., VIII SA/Wa 42/17; wyroki z 10 sierpnia 2017 r., VIII SA/Wa 146/17 oraz VIII SA/Wa 31/17, VIII SA/Wa 32/17, VIII SA/Wa 33/17, VIII SA/Wa 34/17; wyrok z 24 sierpnia 2017 r., V SA/Wa 2663/16; wyrok z 30 sierpnia 2017 r., VIII SA/Wa 359/17; wyrok z 11 września 2017 r., II SA/Sz 499/17.

21 Zob. np.: wyrok z 11 stycznia 2017 r., III SA/Lu 1285/16; wyroki z 12 stycznia 2017 r., I SA/Ol 818/16 i I SA/Ol 819/16 oraz I SA/Ol 821/16; wyrok z 17 stycznia 2017 r., IV SA/Gl 1080/16; wyroki z 25 stycznia 2017 r., III SA/Lu 323/16; I SA/Sz 1186/16 oraz III SA/Łd 620/16; wyrok z 26 stycznia 2017 r., I SA/Sz 1204/16; wyrok z 8 lutego 2017 r., III SA/Lu 1041/16; wyrok z 9 lutego 2017 r., V SA/Wa 220/16; wyrok z 8 lutego 2017 r., I SA/Ol 915/16; IV SA/Gl 1131/16; wyrok z 21 lutego 2017 r., III SA/Lu 520/16; wyroki z 23 lutego 2017 r., wyrok z 20 lutego 2017 r., III SA/Lu 873/16 i III SA/Lu 982/16; wyrok z 2 marca 2017 r., III SA/Lu 1209/16; wyrok z 8 marca 2017 r., V SA/Wa 493/16; wyrok z 16 marca 2017 r., I SA/Ol 907/16; wyrok z 29 marca 2017 r., VIII SA/Wa 823/16; wyrok z 30 marca 2017 r., V SA/Wa 1374/16 i V SA/Wa 768/16; wyrok z 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Gl 190/17; wyroki z 14 czerwca 2017 r., I SA/Ol 273/17; I SA/Ke 567/16 i III SA/Łd 302/17; wyroki z 13 lipca 2017 r., VIII SA/Wa 904/16 oraz I SA/Ol 249/17; wyrok z 27 lipca 2017 r., I SA/Ke 295/17; wyroki z 6 września 2017 r., III SA/Łd 565/17 oraz V SA/Wa 2305/16; wyroki z 7 września 2017 r., VIII SA/Wa 448/17 i wyrok z 7 września 2017 r., III SA/Lu 274/17; wyrok z 19 października 2017 r., I SA/Ke 491/17.

[22] Zob. np.: wyrok z 27 lutego 2017 r., IV SA/Wa 2634/16; wyrok z 10 marca 2017 r., IV SA/Wa 3338/16; wyrok z 15 marca 2017 r., IV SA/Wa 2775/16; wyrok z 23 marca 2017 r., IV SA/Wa 3224/16 (wyroki niedostępne w Internecie); wyrok z 17 lutego 2017 r., II OSK 1444/15.

[23] Zob. np.: wyroki z 26 stycznia 2017 r., VI SA/Wa 786/16, VI SA/Wa 787/16 i VI SA/Wa 788/16 dotyczące prawidłowego oznakowania żywności.

[24] Zob. np.: wyrok z 4 stycznia 2017 r., VI SA/Wa 1326/16; wyrok z 14 lutego 2017 r., VI SA/Wa 1613/16; wyrok z 16 lutego 2017 r., VI SA/Wa 1654/16; wyrok z 21 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 1138/16.

[25] Zob. uchwały NSA: z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16; z 15 maja 2017 r., II FPS 1/17; z 16 października 2017 r., I FPS 1/17.

Sądy administracyjne powoływały się również na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE). Powoływanie orzecznictwa europejskiego miało na celu ustalenie znaczenia danego przepisu prawa unijnego mającego zastosowanie w danej sprawie, a także dokonanie oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sięgano także do tzw. dorobku konwencyjnego, czyli do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencji Europejskiej)[26] oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Odwołania miały miejsce w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (w tym do skutecznego środka odwoławczego, zakazu *ne bis in idem*, prawa pomocy)[27], ochrony prawa własności[28] oraz w sprawach cudzoziemców[29]. Orzeczenia ETPC były powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych.

W przypadku Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP)[30] sądy administracyjne odnosiły się do niej również 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 strukturę aktualnego porządku prawnego). Odwołania te dotyczyły w szczególności prawa do sądu[31], prawa do dobrej administracji[32] oraz zasady proporcjonalności[33] (w kontekście ujemnych dla jednostki konsekwencji prawnych).

Sądy administracyjne powoływały też art. 51 KPP dotyczący zakresu jej stosowania, aby ustalić, czy KPP może być powołana i stosowana w danej sprawie[34]. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z uwagi na treść art. 51 KPP zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym przyjmuje się konieczność stosowania przepisów Karty przez państwa członkowskie w sytuacji, gdy wykonują one prawo UE. Zatem Karta znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy w sprawie mogą mieć zastosowanie inne przepisy prawa Unii Europejskiej.

[26] 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.).

[27] Zob. np.: postanowienie z 12 października 2017 r., I SA/Go 349/17; postanowienie z 11 grudnia 2017 r., III SA/Łd 806/17.

[28] Zob. np.: wyrok z 13 marca 2017 r., VII SA/Wa 588/16 oraz wyrok z 31 stycznia 2017 r., II SA/Ke 945/16; wyrok z 14 września 2017 r., II SA/Go 592/17; wyrok z 12 grudnia 2017 r., II SA/Bk 301/17; wyrok z 15 grudnia 2017 r., I SA/Wa 2199/13.

[29] Zob. np.: wyrok z 7 września 2017 r., II OSK 2891/16; wyrok z 27 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2271/16 i wyrok z 7 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 3333/16.

[30] Dz.Urz. UE z 2010 r., nr C, s. 389.

[31] Wyrok NSA z 25 kwietnia 2017 r., I OSK 1028/16.

[32] Zob. np.: wyroki z 29 czerwca 2017 r., I OSK 1243/16 oraz z 18 października 2017 r., II GSK 134/16, jak również wyrok z 28 listopada 2017 r., II SA/Bk 655/17; wyrok z 13 grudnia 2017 r., IV SAB/Wa 210/17.

[33] Zob. np.: wyroki z 13 grudnia 2017 r., I GSK 1245/16, I GSK 1246/16, I GSK 1247/16, I GSK 1248/16.

[34] Zob. postanowienia NSA: z 22 czerwca 2017 r., II ONP 1/17; z 17 sierpnia 2017 r., II ONP 2/17; z 25 sierpnia 2017 r., II ONP 3/17 oraz wyrok NSA z 27 kwietnia 2017 r., II FNP 1/17.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Skierowane pytania prejudycjalne

W 2017 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 7 sprawach. W tej liczbie 5 pytań prejudycjalnych zostało skierowanych przez Izbą Finansowa NSA, a po jednym przez wojewódzkie sądy administracyjne w Kielcach i we Wrocławiu.

Postanowieniem z 16 lutego 2017 r. w sprawie I FSK 831/15 (sygn. sprawy przed TSUE C-422/17 *Skarpa Travel*) NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy przepisy Dyrektywy Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 347, s. 1; dalej: Dyrektywa 2006/112/WE) należy interpretować tak, że obowiązek podatkowy z tytułu zaliczek otrzymanych przez podatnika świadczącego usługi turystyki, opodatkowane w procedurze szczególnej przewidzianej dla biur podróży w art. 306–310 Dyrektywy 2006/112/WE, powstaje w momencie określonym w art. 65 Dyrektywy 2006/112/WE? 2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy art. 65 Dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować tak, że dla celów opodatkowania zaliczkę otrzymaną przez podatnika świadczącego usługi turystyki, opodatkowane w procedurze szczególnej przewidzianej dla biur podróży w art. 306–310 Dyrektywy 2006/112/WE, pomniejsza się o koszty, o których mowa w art. 308 Dyrektywy 2006/112/WE, faktycznie poniesione przez podatnika do momentu otrzymania zaliczki?”.

Postanowieniem z 22 marca 2017 r. w sprawie I FSK 1048/15 (sygn. sprawy przed TSUE C-421/17 *Polfarmex*) NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy przekazanie przez spółkę akcyjną nieruchomości akcjonariuszowi z tytułu umorzenia jego akcji stanowi czynność podlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a/ dyrektywy Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 347, s. 1)?”.

Postanowieniem z 23 października 2017 r. w sprawie I FSK 2084/15 NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 168 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE seria L z 2006 r. Nr 347/1 z późn. zm.) oraz zasady neutralności i proporcjonalności nie sprzeciwiają się regulacji takiej jak zawarta w art. 88 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.; obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 z późn. zm.), zgodnie z którą obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego nie stosuje się do nabywanych przez podatnika usług noclegowych i gastronomicznych, z wyjątkiem nabycia gotowych posiłków przeznaczonych dla pasażerów przez podatników świadczących usługi przewozu osób, również w sytuacji, gdy unormowania te zostały wprowadzone do ustawy na podstawie art. 17(6) Szóstej Dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. UE seria L z 1977 r. Nr 145/1 z późn. zm.)?”.

Postanowieniem z 23 listopada 2017 r. w sprawie I FSK 63/16 NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy w pojęciu, o którym mowa w art. 135 ust. 1 lit. b/ Dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 347, s. 1), mieszczą się czynności polegające na udostępnieniu kart paliwowych oraz negocjowaniu, finansowaniu i rozliczaniu nabywa-

nia paliwa z wykorzystaniem tych kart, czy też takie czynności złożone mogą być uznane za transakcje łańcuchowe, których podstawowym celem jest dostawa paliwa?".

Postanowieniem z 28 listopada 2017 r. w sprawie I FSK 65/16 NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy w sytuacji, w której strony transakcji uzgodniły, że dla wypłaty wynagrodzenia za roboty budowlane lub budowlano-montażowe niezbędne jest wyrażenie akceptacji ich wykonania przez zamawiającego w protokole odbioru tych robót, wykonanie usługi, o którym mowa w art. 63 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. L z 2006 r. Nr 347, s. 1 ze zm.), z tytułu takiej transakcji następuje w: – momencie faktycznego wykonania robót budowlanych lub budowlano-montażowych, czy też – momencie akceptacji wykonania tych robót przez zamawiającego, wyrażonej w protokole odbioru?".

Ponadto, postanowieniem z 10 lipca 2017 r. w sprawie I SA/Wr 123/17 (sygn. sprawy przed TSUE C-566/17 *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*) WSA we Wrocławiu skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 168 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L z dnia 11 grudnia 2006 r. Nr 347, s. 1 ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112/WE) oraz zasada neutralności VAT sprzeciwiają się praktyce krajowej polegającej na tym, że przyznaje się pełne prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z zakupem towarów i usług wykorzystywanych zarówno na potrzeby transakcji podatnika objętych zakresem zastosowania VAT (opodatkowanych i zwolnionych), jak i będących poza zakresem zastosowania VAT, w związku z brakiem w ustawie krajowej metod i kryteriów podziału kwot podatku naliczonego w odniesieniu do ww. rodzajów transakcji?".

Postanowieniem z 12 października 2017 r. w sprawie II SA/Ke 337/17 WSA w Kielcach skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy przepis art. 1 ust. 1 lit. f/ Dyrektywy (UE) nr 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) – Dz.Urz. UE L z 2015 r. Nr 241, s. 1, należy interpretować w ten sposób, że do »przepisów technicznych«, których projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 5 ust. 1 wymienionej dyrektywy, należy przepis ustawowy, który wprowadza ograniczenie lokalizowania elektrowni wiatrowych poprzez takie ustanowienie minimalnej odległości ich usytuowania od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, że ma być ona równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowych mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami?; 2. Czy przepis art. 15 ust. 2 lit. a/ Dyrektywy nr 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 376, s. 36) powinien być interpretowany w ten sposób, że do przepisów, które uzależniają podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od terytorialnego ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami, o których państwo członkowskie powiadamia Komisję zgodnie z art. 15 ust. 7 wymienionej dyrektywy, należy przepis ustawowy, który wprowadza ograniczenie lokalizowania elektrowni wiatrowych poprzez takie ustanowienie minimalnej odległości ich usytuowania od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, że ma być ona równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowych mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy tech-

niczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami?; 3. czy przepisy art. 3 ust. 1 akapit 1 i art. 13 ust. 1 akapit 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L z 2009 r. Nr 140, s. 1 ze zm.), należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu prawa krajowego, które wprowadza ograniczenie lokalizowania elektrowni wiatrowych poprzez takie ustanowienie minimalnej odległości ich usytuowania od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, że ma być ona równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami?".

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

Wyrok Trybunału z 18 stycznia 2017 r. w sprawie C-37/16 *Minister Finansów przeciwko SAWP*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego[35] 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 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że podmioty praw do zwielokrotniania nie świadczą usług w rozumieniu tej dyrektywy na rzecz producentów i importerów czystych nośników oraz urządzeń do utrwalania i zwielokrotniania, od których organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi pobierają na rzecz tych podmiotów, ale we własnym imieniu, opłaty od sprzedaży tych urządzeń i nośników".

Wyrok Trybunału z 11 maja 2017 r. w sprawie C-36/16 *Minister Finansów przeciwko Posnania Investment SA*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego[36] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 2 ust. 1 lit. a/ i art. 14 ust. 1 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 przeniesienie własności nieruchomości przez podatnika podatku od wartości dodanej na rzecz Skarbu Państwa państwa członkowskiego lub jednostki samorządu terytorialnego takiego państwa, następujące, tak jak w postępowaniu głównym, tytułem zapłaty zaległości podatkowych, nie stanowi odpłatnej dostawy towarów podlegającej podatkowi od wartości dodanej".

Wyrok Trybunału z 21 września 2017 r. w sprawie w sprawie C-605/15 *Minister Finansów przeciwko Aviva Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie S.A. w Warszawie.* W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego[37] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 132 ust. 1 lit. f/ dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej powinien być interpretowany w ten sposób, że przewidziane w tym przepisie zwolnienie dotyczy wyłącznie niezależnych grup osób, których członkowie prowadzą wymienioną w art. 132 owej dyrektywy działalność w interesie publicznym, a zatem usługi świadczone przez niezależne grupy osób, których członkowie

[35] Postanowienie NSA z 12 października 2015 r., I FPS 2/14.
[36] Postanowienie NSA z 21 września 2015 r., I FSK 864/14.
[37] Postanowienie NSA z 26 sierpnia 2015 r., I FSK 906/14.

prowadzą działalność gospodarczą z zakresu ubezpieczeń niebędącą działalnością w interesie publicznym, nie korzystają z owego zwolnienia".

Wyrok Trybunału z 9 listopada 2017 r. w sprawie C-499/16 *Minister Finansów przeciwko AZ*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego[38] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 98 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 sprzeciwia się on – pod warunkiem poszanowania zasady neutralności podatkowej, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – przepisom krajowym, takim jak w postępowaniu głównym, które uzależniają stosowanie obniżonej stawki podatku od wartości dodanej do wyrobów ciastkarskich i ciastek świeżych jedynie od kryterium ich »daty minimalnej trwałości« lub »terminu przydatności do spożycia«".

Wyrok Trybunału z 16 listopada 2017 r. w sprawie C-308/16 *Kozuba Premium Selection sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Warszawie.* W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego[39] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 12 ust. 1 i 2 oraz art. 135 ust. 1 lit. j/ 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 sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak będące przedmiotem postępowania głównego, które uzależniają zwolnienie z podatku od wartości dodanej w związku z dostawą budynków od spełnienia warunku, zgodnie z którym pierwsze zasiedlenie tych budynków następuje w ramach czynności podlegającej opodatkowaniu. Wskazane przepisy tejże dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one, aby takie przepisy krajowe uzależniały owo zwolnienie od warunku, zgodnie z którym w wypadku »ulepszenia« istniejącego budynku poniesione wydatki nie mogą przekroczyć 30% początkowej wartości tego budynku, o ile rzeczone pojęcie »ulepszenia« jest interpretowane w taki sam sposób jak pojęcie »przebudowy« zawarte w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2006/112, to znaczy tak, że odnośny budynek powinien być przedmiotem istotnych zmian przeprowadzonych w celu zmiany jego wykorzystania lub w celu znaczącej zmiany warunków jego zasiedlenia".

Wyrok Trybunału z 13 grudnia 2017 r. w sprawie C/403/16 *Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego[40] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności. Procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu".

Wyrok Trybunału z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-500/16 *Caterpillar Financial Services Sp. z o.o.* W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego[41] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Zasady równoważności i skuteczności należy w świetle art. 4 ust. 3 TUE interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajo-

[38] Postanowienie NSA z 23 lutego 2016 r., I FSK 1573/14.

[39] Postanowienie NSA z 6 czerwca 2016 r., I FSK 2078/14.

[40] Postanowienie NSA z 28 czerwca 2016 r., II OSK 1346/16.

[41] Postanowienie NSA z 19 maja 2016 r., I FSK 224/15.

wym, tego rodzaju, co przepisy w postępowaniu głównym, umożliwiającym oddalenie wniosku o zwrot nadpłaty podatku od wartości dodanej (VAT), gdy wniosek ów został złożony przez podatnika po upływie pięcioletniego terminu przedawnienia, pomimo że z wyroku Trybunału wydanego po upływie owego terminu wynika, że zapłata VAT stanowiąca przedmiot owego wniosku o zwrot nie była należna".

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W następstwie wydania przez TSUE w 2017 r. orzeczeń prejudycjalnych NSA podjął postępowania zawieszone w sprawach, w których uprzednio wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi[42], a także w innych sprawach, w których zawieszenie postępowania było uzasadnione uprzednim wystąpieniem do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym[43]. Ponadto, sądy administracyjne powoływały się na argumentację TSUE podczas rozstrzygania zarówno spraw, których rozstrzygnięcie uzależniono od odpowiedzi Trybunału, jak i spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniem prejudycjalnym[44].

W dniu 1 września 2017 r. NSA wydał wyrok w sprawie I FSK 864/14 na skutek podjęcia zawieszonego uprzednio postępowania. Postępowanie podjęto w związku z wydaniem wyroku w sprawie C-36/16 *Posnania Investment*, w którym TS udzielił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA. Rozstrzygając przedmiotową sprawę, NSA powołał się na wyrok w sprawie C-36/16, w którym Trybunał orzekł, że „Artykuł 2 ust. 1 lit. a/ i art. 14 ust. 1 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 przeniesienie własności nieruchomości przez podatnika podatku od wartości dodanej na rzecz Skarbu Państwa państwa członkowskiego lub jednostki samorządu terytorialnego takiego państwa, następujące, tak jak w postępowaniu głównym, tytułem zapłaty zaległości podatkowych, nie stanowi odpłatnej dostawy towarów podlegającej podatkowi od wartości dodanej". Sąd podkreślił również, że „z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że celem tego przepisu jest zapewnienie równego traktowania z jednej strony podatnika, który przeznacza towary do celów prywatnych swoich lub swoich pracowników, a z drugiej strony odbiorcy końcowego, który nabywa towar tego samego rodzaju (zob. podobnie wyrok z 17 lipca 2014 r., *BCR Leasing IFN*, C-438/13, EU:C:2014:2093, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo)". W świetle zaprezentowanych rozważań z wyroku TS stwierdzono, że przeniesienie na wniosek spółki na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (gminy), własności nieruchomości w zamian za zaległości z tytułu opłat adiacenckich (mające charakter zaległości podatkowych) nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towa-

[42] Postanowieniem z 7 grudnia 2017 r., I FSK 906/14 NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS w dniu 21 września 2017 r. wyroku w sprawie C-605/15 *Minister Finansów przeciwko Aviva Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie S.A. w Warszawie.* Postanowieniem z 29 maja 2017 r., I FSK 864/14 podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS w dniu 11 maja 2017 r. wyroku w sprawie C-36/16 *Minister Finansów przeciwko Posnania Investment S.A*. Postanowieniem z 2 marca 2017 r., I FPS 2/14 w związku z wydaniem przez TS w dniu 18 stycznia 2017 r. wyroku w sprawie C-37/16 *Minister Finansów przeciwko SAWP*.

[43] Zob. w szczególności postanowienia NSA o podjęciu zawieszonego postępowania w związku z wydaniem przez TS w dniu 9 listopada 2017 r. wyroku w sprawie C-499/16 (*Minister Finansów przeciwko AZ*): I FSK 1705/16, I FSK 255/15, I FSK 2286/15, I FSK 1677/15, I FSK 1651/15, I FSK 1228/15, I FSK 245/15.

[44] Zob. np. wyroki NSA: z 12 stycznia 2017 r., II GSK 1459/15; z 21 kwietnia 2017 r., II GSK 466/17; z 26 maja 2017 r., II GSK 3710/15; wyrok WSA we Wrocławiu z 20 stycznia 2017 r., III SA/Wr 1073/16; wyrok WSA w Poznaniu z 16 maja 2017 r., III SA/Po 214/17; WSA w Krakowie z 7 grudnia 2017 r., I SA/Kr 747/17.

rów i usług. W sytuacji jednak gdyby VAT od powyższych towarów lub ich części podlegał w całości lub w części odliczeniu, takie przeniesienie należałoby uznać za odpłatną dostawę towarów, zgodnie z art. 16 Dyrektywy VAT. Z tych względów NSA oddalił skargę kasacyjną.

Przykładem orzeczenia, w którym NSA w poszerzonym, 7-osobowym składzie, rozstrzygnął sprawę w następstwie wyroku TS wydanego w trybie prejudycjalnym, jest wyrok NSA z 26 czerwca 2017 r., I FSK 1718/13. Rozstrzygając sprawę, NSA uwzględnił wyrok Trybunału w sprawie C-37/16 *Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych SAWP*. Sąd uznał, że w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 8 ust. 1 i ust. 2a oraz art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.) opłaty pobierane przez organizacje zbiorowego zarządzania w rozumieniu art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83 ze zm.), od producentów i importerów magnetofonów, magnetowidów i innych podobnych urządzeń oraz czystych nośników nie stanowią wynagrodzenia za świadczone usługi i tym samym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Z kolei w wyrokach z 23 listopada 2017 r., I FSK 312/16 i z 8 grudnia 2017 r., I FSK 567/16 NSA odwołał się do wyroku TS z 16 listopada 2017 r. w sprawie C-308/16 *Kozuba Premium Selection sp. z o.o.*, wydanym w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA zadane w sprawie o sygn. I FSK 1573/14. W szczególności w wyroku o sygn. I FSK 312/16 NSA w ocenie rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji uwzględnił dokonaną przez TS wykładnię pojęcia „pierwszego zasiedlenia" i przyznał, że art. 2 pkt 14 ustawy o VAT stanowi błędną implementację stosownych przepisów Dyrektywy 112 do krajowego porządku prawnego, a ponadto NSA odwołał się do argumentacji Trybunału w przedmiocie interpretacji pojęcia „przebudowy", zawartego w art. 12 ust. 2 Dyrektywy 112, w kontekście wykładni użytego w ustawie o VAT pojęcia „ulepszenia" budynku lub budowli w związku z możliwością zastosowania zwolnienia podatkowego.

2.4 Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Powodem odmowy przez sąd administracyjny wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, o które wnioskowała strona, było uznanie, że występujące w sprawie zagadnienie prawne nie budzi wątpliwości i tym samym nie wymaga korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE (tzw. *acte clair*) lub jest dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie TSUE (tzw. *acte éclairé)*[45].

[45] Przykładowo w wyroku z 1 listopada 2017 r., I GSK 37/16 NSA podkreślił, że „orzeczenia TSUE, wydawane na podstawie art. 267 lit. b/ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), mimo że nie mają skutku *erga omnes*, to mają moc wiążącą dla sądów krajowych, zarówno tych orzekających w sprawie, w związku z rozpoznawaniem której pytanie prejudycjalne zostało zadane, jak i w sprawach rozpoznawanych później przez inne sądy. Przyjmuje się, że są one szczególną postacią precedensów *de iure*. Z tego też względu sądy krajowe są zwolnione z występowania z pytaniem prejudycjalnym w kwestii, w której TSUE raz już się wypowiedział i brak jest dalszych wątpliwości co do jego stanowiska oraz w sytuacji, w której stosowanie prawa Unii Europejskiej jest tak oczywiste, że nie ma miejsca na wątpliwości. Zgodnie z doktryną *acte éclairé* przepisy jasne, których brzmienie nie budzi wątpliwości, nie podlegają procesowi wykładni". W sprawie o sygn. I FSK 281/16 NSA stwierdził, że „zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TSUE, ocena potrzeby wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni lub ważności aktu prawa unijnego należy do sądu krajowego. Z art. 267 TFUE wynika obowiązek NSA przedstawienia TSUE pytania preju-

2.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

W związku wystąpieniem z pytaniem prejudycjalnym w danej sprawie zawieszano postępowanie sądowe. Sądy administracyjne zawieszały również postępowanie w innych sprawach niż te, w których zadano pytanie prejudycjalne, ze względu na to, że problem podniesiony w pytaniu był analogiczny do problemu prawnego w rozpatrywanej sprawie. W myśl 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 przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Kwestia prejudycjalna zakłada przy tym istnienie ścisłego związku między sprawą rozpoznawaną w postępowaniu przed sądem administracyjnym a kwestią będącą przedmiotem postępowania prejudycjalnego. Związek obu postępowań musi być realny, rzeczywisty, faktyczny i bezpośredni. Należy zatem wskazać w uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu takiego związku pomiędzy rozpoznawaną sprawą a sprawą zawisłą przed TSUE, czyli podać, w jakim zakresie pytanie skierowane przez inny sąd do TSUE wpłynie na treść rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie przed sądem administracyjnym[46].

3. Stosowanie prawa w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne jest stosowane przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług i podatku oraz podatku akcyzowego.

dycjalnego w przypadku, gdy do rozstrzygnięcia sprawy konieczna jest wykładnia aktów przyjętych przez instytucje Unii Europejskiej. W ocenie NSA, w rozpoznanej sprawie „nie istnieje potrzeba wystąpienia z sugerowanym przez skarżącą pytaniem prejudycjalnym". NSA uznał też za „nieuzasadniony wniosek o wystąpienie – w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – z pytaniem prejudycjalnym o treści wskazanej w skardze" w wyroku z 20 listopada 2017 r., II GSK 2860/17 oraz wyroku z 19 stycznia 2017 r., II GSK 5388/16. Podobnie niewystąpienie z pytaniem prejudycjalnym przez wojewódzki sąd administracyjny oceniono jako zasadne w wyroku z 22 listopada 2017 r., II FSK 3165/17, wyroku z 21 czerwca 2017 r., II GSK 2592/15 oraz w wyrokach z 22 listopada 2017 r., II FSK 3165/17, II FSK 3166/17, II FSK 3167/17, II FSK 3168/17. W wyroku z 18 stycznia 2017 r., I GSK 500/15 NSA podkreślił, że „Wydane w procedurze prejudycjalnej orzeczenie wiąże sąd krajowy zwracający się do TSUE, jak również sądy rozpoznające inne sprawy, skoro wydanie przez sąd krajowy orzeczenia z oczywistym naruszeniem wyroku TSUE może stanowić podstawę odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego (por. wyrok ETS z 30 września 2003 r., w sprawie C-224/01 *Köbler*, pkt 56 i 57)". NSA nie znalazł także podstaw do wystąpienia ze sformułowanym w skardze pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach o sygnaturach: II FNP 2/16, II FNP 3/16, II FNP 4/16, II FNP 5/16, II FNP 6/16, II FNP 7/16.

[46] Zob. np. postanowienie NSA z 30 sierpnia 2017 r., I FSK 210/17, w którym sąd postanowił zawiesić postępowanie w sprawie z uwagi na pytanie prejudycjalne postawione postanowieniem WSA we Wrocławiu o sygn. I SA/Wr 123/17. W postanowieniu z 7 grudnia 2017 r., I FZ 242/17 NSA podkreślił, że „związek pomiędzy sprawą rozpoznawaną w postępowaniu przed sądem administracyjnym a kwestią będącą przedmiotem postępowania prejudycjalnego musi cechować się tym, że rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy głównej. Innymi słowy rozstrzygnięcie w tej innej sprawie tylko wtedy upoważniać będzie do zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego, kiedy podjęte w niej rozstrzygnięcie będzie miało decydujące znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia tej sprawy sądowoadministracyjnej, która ma być zawieszona".

W mniejszym stopniu prawo unijne powoływane było w sprawach dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od gier oraz w sprawach podatków dochodowych.

Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjne, odnosząc się do powoływanych przez podatników i organy podatkowe dyrektyw unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wykładni prounijnej (wykładni zgodnej) oraz zapewnienia prawu wspólnotowemu (obecnie unijnemu) pierwszeństwa i skuteczności.

3.1.1. Podatek od towarów i usług. Sądy administracyjne szeroko – także w okresie sprawozdawczym – odwoływały się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak np. zasada neutralności podatku VAT. Przykładowo wyrokiem z 16 lutego 2017 r., I FSK 1278/15 NSA rozpoznał skargę, gdzie spór w sprawie dotyczył decyzji, którą organ odmówił spółce zarejestrowania jej jako podatnika podatku od towarów i usług. W motywach decyzji organ wyjaśnił, że prowadzenie sprzedaży detalicznej poprzez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet nie jest możliwe z miejsca, w którym mieści się jedynie tzw. „biuro wirtualne". Działalność ta wymaga bowiem odpowiedniego zaplecza, w którym towar byłby pakowany, adresowany i wysyłany do klientów. Zdaniem organu, wynajęty przez spółkę adres nie służył zatem prowadzeniu działalności, a wyłącznie rejestracji. Badając sprawę NSA zwrócił uwagę, że dyrektywa 2006/112/WE, a w szczególności jej art. 213 i 214, stoją na przeszkodzie temu, by organ skarbowy państwa członkowskiego odmówił nadania numeru identyfikacji podatkowej VAT wnioskodawcy z tego tylko względu, że nie jest on w stanie wykazać, iż posiada materialne, techniczne i finansowe środki do wykonywania zgłaszanej działalności gospodarczej w chwili złożenia wniosku o wpis do rejestru podatników. Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE państwa członkowskie mają uzasadniony interes w podejmowaniu odpowiednich kroków w celu ochrony swych interesów finansowych, a zwalczanie oszustw, unikania opodatkowania i ewentualnych nadużyć, co jest celem uznanym i wspieranym przez dyrektywę 2006/112/WE. Niemniej jednak uznanie, że w miejscu rejestracji nie ma odpowiedniej struktury w zakresie zaplecza technicznego, by umożliwić podatnikowi prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w zgłoszeniu jest niewystarczające dla odmowy rejestracji podatnika. Aby odmowę rejestracji można było uznać za proporcjonalną wobec celu polegającego na zapobieganiu oszustwom podatkowym, musi ona opierać się na poważnych przesłankach pozwalających obiektywnie stwierdzić istnienie prawdopodobieństwa, że zarejestrowanie podatnika zostanie wykorzystane do popełnienia oszustwa. Taka decyzja musi być zatem oparta na całościowej ocenie wszystkich okoliczności danej sprawy oraz na dowodach zebranych w ramach weryfikacji informacji, których udzielił przedsiębiorca.

Wyrokiem z 6 marca 2017 r., I FSK 1622/15 NSA oddalił skargę kasacyjną skarżącej spółki od wyroku oddalającego skargę na interpretację indywidualną Ministra Finansów. Istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy woda źródlana butelkowana i woda dostarczana za pomocą sieci wodociągowych lub cysternami są towarami podobnymi w świetle kryteriów wynikających z orzecznictwa TSUE. Zdaniem NSA przepis art. 98 ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/112/WE nie sprzeciwia się zastosowaniu obniżonych stawek w podatku od towarów i usług na postawie art. 41 ust. 2 i 2a u.p.t.u. w oparciu o Polską Klasyfikację Wyrobów i Usług. Odnosząc się do kwestii selektywnego stosowania obniżonej stawki VAT NSA stwierdził, że selektywne stosowanie obniżonej stawki musi być dokonane z poszanowaniem zasady neutralności VAT, która to zasada sprzeciwia się różnemu traktowaniu na gruncie tego podatku podobnych towarów lub świadczenia usług znajdujących się w wyniku tego w konkurencji. Stanowisko to wyraził TSUE wyraźnie w tezie 25 wyroku z 6 maja 2010 r.

w sprawie C-94/09 *Komisja Europejska przeciwko Francji*. W orzecznictwie dotyczącym podobieństwa usług, które należy odnieść także do podobieństwa towarów, TSUE uznał, że w celu ustalenia, czy dwie usługi są podobne należy przede wszystkim uwzględnić punkt widzenia przeciętnego konsumenta, unikając sztucznych rozróżnień opartych na nieznaczących różnicach. Usługi są zatem podobne, gdy wykazują analogiczne właściwości i spełniają te same potrzeby konsumenta, w zależności od kryterium porównywalności w użytkowaniu, i gdy istniejące różnice nie wpływają w znaczący sposób na decyzję konsumenta o skorzystaniu z jednej lub drugiej usługi (zob. np. wyrok z 3 maja 2001 r. *Komisja przeciwko Francji* pkt 27; wyrok z 27 lutego 2002 r. w sprawie C-302/00 *Komisja przeciwko Francji*, Rec. S. I-2055, pkt 23). Z powyższego wynika, że dokonując oceny poszczególnych towarów należy dokonać analizy całościowej, mając na uwadze podobne cechy i zaspokajanie tych samych potrzeb konsumentów. W rozpatrywanej sprawie WSA dokonał porównania wskazanych produktów pod względem cech wspólnych i odróżniających. Zdaniem NSA słusznie sąd I instancji stwierdził, że „woda źródlana" jest to woda podziemna wydobywana jednym lub kilkoma otworami naturalnymi lub wierconymi, pierwotnie czysta pod względem chemicznym i mikrobiologicznym, nieróżniąca się właściwościami i składem mineralnym od wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Woda źródlana musi spełniać wymagania mikrobiologiczne, chemiczne, fizykochemiczne i organoleptyczne określone dla wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, określonej w przepisach o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Dodał, że istnieje obowiązek wprowadzania wody źródlanej do obrotu wyłącznie w opakowaniach zamkniętych, w sposób zabezpieczający przed zanieczyszczeniem oraz zmianą właściwości i zafałszowaniem. Wymóg ten ma niewątpliwie na celu zachowanie jej pierwotnej czystości, właściwości i składu. Natomiast „woda przeznaczona do spożycia przez ludzi" jest to woda w stanie pierwotnym lub po uzdatnieniu, przeznaczona do picia, przygotowania żywności lub innych celów domowych, niezależnie od jej pochodzenia i od tego, czy dostarczana jest z sieci dystrybucyjnej, cystern, w butelkach lub pojemnikach. Przeciętny konsument nie interesuje się prawnymi aspektami klasyfikacji wód, ma natomiast różne wyobrażenia o poszczególnych rodzajach wody. W opinii przeciętnego konsumenta woda źródlana znacznie różni się pod względem jakościowym od wody w postaci naturalnej dostarczanej za pośrednictwem sieci wodociągowej, tzw. „wody z kranu", czy też wody w postaci naturalnej dostarczanej cysternami np. w sytuacji awarii sieci wodociągowej. Sąd zauważył, że w takich sytuacjach, pomimo że dostarczana woda spełnia wymogi dla wody zdatnej do picia, to jednakże ze względów bezpieczeństwa sanitarnego i epidemiologicznego zalecane jest przed spożyciem takiej wody jej uprzednie zagotowanie. Jakość tej wody może być inna na wstępnym etapie dystrybucji, a inna na jej końcowym etapie, czyli u jej odbiorcy, a to ze względu na sposób dystrybucji. Wymogu ani zalecenia uprzedniego zagotowania wody nie ma w przypadku wód źródlanych. W przypadku butelkowanych wód źródlanych zalecane jest jedynie ich przechowywanie w określonych warunkach oraz spożycie w określonym (krótkim) okresie po otwarciu butelki. Jest zatem produktem do bezpośredniej konsumpcji jako napój. Woda w postaci naturalnej dostarczana za pośrednictwem sieci wodociągowej lub cysternami (będąca wodą zdatną do picia), to woda służąca także do innych celów, w tym do celów higieny osobistej, do prania ubrań, mycia naczyń, jak również do utrzymania czystości w domach, jak i w ich otoczeniu oraz np. do podlewania roślin. Butelkowana woda źródlana nie jest przez przeciętnego konsumenta wykorzystywana do tych innych celów. W opinii NSA nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że z perspektywy przeciętnego konsumenta nie jest możliwe wskazanie istotnych różnic pomiędzy wodą w postaci naturalnej zdatnej do picia

opodatkowanej 8% stawką VAT, do której zalicza się wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi dostarczaną za pośrednictwem wodociągów, a niegazowaną butelkowaną wodą źródlaną opodatkowaną 23% stawką VAT. Gdyby przeciętny konsument nie był w stanie wskazać tych istotnych różnic, nie zaopatrywałby się w wodę źródlaną butelkowaną, ale korzystałby wyłącznie z wody dostarczanej wodociągiem.

W uchwale z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16 NSA uznał, że „Do komornika sądowego, którego status wynika z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (...), ma zastosowanie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (…), ponieważ wykonuje on działalność nie w formie podmiotu prawa publicznego, lecz w formie samodzielnej działalności gospodarczej, wykonywanej w ramach wolnego zawodu, a w związku z tym nie przysługuje mu wyłączenie przewidziane w art. 15 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług oraz art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (…)". Analizując pojęcie działalności gospodarczej, NSA zauważył, że ustawa o podatku od towarów i usług definiuje działalność gospodarczą w relatywnie szeroki sposób, przy czym regulacja art. 15 ust. 2 zd. 2 cyt. ustawy zbieżna jest z unormowaniem zawartym w art. 4 ust. 2 zdanie drugie VI dyrektywy (art. 9 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE), zgodnie z którym za działalność gospodarczą uznaje się również wykorzystywanie majątku rzeczowego i wartości niematerialnych i prawnych w celu uzyskiwania z tego tytułu stałego dochodu. Stanowi on implementację art. 9 ust. 1 dyrektywy 112 VAT (art. 4 ust. 1 i 2 VI dyrektywy). Innymi słowy, z cytowanych unormowań wynika, że za działalność gospodarczą uznaje się w szczególności wykorzystywanie, w sposób ciągły, majątku rzeczowego lub wartości niematerialnych dla celów zarobkowych. NSA w powiększonym składzie zwrócił uwagę na rozumienie pojęcia działalności gospodarczej na gruncie dyrektywy 2006/112/WE i wcześniej obowiązującej tzw. VI dyrektywy (szósta dyrektywa 77/388/EWG Rady WE z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państwa Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku). Sąd wskazał, że dla wyjaśnienia tej kwestii prawnej konieczna jest analiza orzecznictwa TSUE, które w systemie źródeł prawa Unii Europejskiej ma wyjątkowe doniosłe znaczenie. Pełni ono bowiem wieloraką rolę: ujednolica wykładnię i stosowanie prawa unijnego (poprzez opisane powyżej instytucje pytań prawnych i orzeczeń prejudycjalnych); zapobiega kształtowaniu się krajowych „odłamów" prawa europejskiego pod wpływem lokalnej praktyki i doktryny (wspomniana wykładnia prounijna); wypełnia luki w prawie unijnym, kierując się – oprócz argumentów systemowo-kontekstualnych, argumentami celowościowymi i aksjologicznymi, czyli zasadą wykładni zgodnej z „duchem Traktatu"; werbalizuje zasady ogólne prawa UE. Ponadto wyroki TSUE mają charakter precedensów, które kształtują unijne standardy interpretacyjne i rozstrzygają wątpliwości poprzez dokonywanie legalnej wykładni (zgodnie z omówionym wcześniej art. 267 TFUE). W tym kontekście muszą być one uwzględniane w toku podejmowania określonej decyzji, o ile mają znaczenie do rozstrzygnięcia sprawy. W opinii NSA z orzecznictwa Trybunału wynika, że podmioty takie jak komornicy sądowi działający na gruncie prawa polskiego powinni zostać opodatkowani podatkiem VAT, ponieważ są to podmioty zawodowo trudniące się wykonywaniem tego typu czynności, które organizują swoje zasoby osobowe i rzeczowe w ramach kancelarii, a więc w sposób autonomiczny i niezależny i świadczą usługi w sposób odpłatny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości świadczenie usług jest „odpłatne" w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. c/ dyrektywy VAT, a zatem podlega opodatkowaniu, o ile pomiędzy usługodawcą

a usługobiorcą istnieje stosunek prawny, w trakcie którego dochodzi do wymiany świadczeń wzajemnych, a wynagrodzenie otrzymane przez usługodawcę stanowi rzeczywistą równowartość usługi świadczonej na rzecz usługobiorcy (wyroki: z 3 marca 1994 r., *Tolsma*, C-16/93, EU:C:1994:80, pkt 14; z 5 czerwca 1997 r., *SDC*, C-2/95, EU:C:1997:278, pkt 45; z 26 czerwca 2003 r., *MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring*, C-305/01, EU:C:2003:377, pkt 47). Z orzecznictwa Trybunału wynika, iż w celu ustalenia, czy dane świadczenie usług jest wykonywane za wynagrodzeniem tak, że działalność taką należy uznać za działalność gospodarczą (zob. podobnie wyrok z 26 marca 1987 r., *Komisja przeciwko Holandii*, 235/85, EU:C:1987:161, pkt 15), należy zbadać wszystkie okoliczności, w jakich świadczenie to jest realizowane (zob. podobnie wyrok z 26 września 1996 r., *Enkler*, C-230/94, EU:C:1996:352, pkt 27).

Wyrokiem z 25 kwietnia 2017 r., I FSK 1637/15 NSA, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej skarżącego, uchylił w całości wyrok sądu I instancji oraz decyzje organów podatkowych. Ze stanu faktycznego sprawy wynikało, że organ podatkowy zakwestionował prawo strony do obniżenia kwoty podatku należnego w związku z nabyciem usług gastronomicznych, o których jest mowa w art. 88 ust. 1 pkt 4 u.p.t.u. Rzecz w tym, jak zauważył NSA, że nabyte przez skarżącego usługi gastronomiczne pozostawały w ścisłym związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą, w ramach której świadczył usługi hotelarskie. Usługi gastronomiczne zostały bowiem nabyte przez skarżącego w celu ich odsprzedaży, a nie na potrzeby własne. W ramach rozważań prawnych NSA sformułował dwie tezy. Zgodnie z pierwszą z nich, art. 88 ust. 1 pkt 4 u.p.t.u., implementujący art. 176 dyrektywy 2006/112, nie ma zastosowania w przypadku nabycia tych usług na cele „ściśle związane z działalnością gospodarczą" podatnika. Dalej NSA wskazał, że uchylenie z dniem 1 grudnia 2008 r. art. 88 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.t.u. – dającego podstawę do odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia usług noclegowych i gastronomicznych, w przypadku gdy usługi te zostały nabyte przez podatników świadczących usługi turystyki, jeżeli w skład usługi turystyki, opodatkowanej na zasadach innych niż określone w art. 119 u.p.t.u. wchodzą usługi noclegowe lub gastronomiczne albo jedne i drugie – stanowi naruszenie wynikającej z art. 176 dyrektywy 2006/112 klauzuli „*standstill*" (stałości), poprzez rozszerzenie stosowania ograniczeń w zakresie prawa odliczenia podatku w stosunku do sytuacji istniejącej przed dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.)

W wyroku z 26 maja 2017 r., I FSK 1627/15 przedmiotem sporu w sprawie było, czy dostawa e-znaczków (opisana w stanie faktycznym i zdarzeniu przyszłym przez spółkę) podlega zwolnieniu od podatku od towarów i usług na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 4 u.p.t.u., jak podniosła spółka i stwierdził sąd I instancji, czy też stanowi usługi elektroniczne, o których mowa w art. 2 pkt 26 u.p.t.u. w zw. z art. 7 rozporządzenia Rady, które nie korzystają z żadnej preferencji w postaci stawki obniżonej, bądź zwolnienia od podatku, a zatem do ich świadczenia należy stosować stawkę podatku w wysokości 23%, jak dowodził w skardze kasacyjnej Minister Finansów. We wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej spółka wyjaśniła, że sprzedaje e-znaczki, które stanowią odpowiednik tradycyjnego znaczka pocztowego. Inaczej mówiąc, e-znaczek to znak opłaty pocztowej, służący do potwierdzenia uiszczenia opłaty za powszechną usługę pocztową świadczoną przez operatora obowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Po zakupie e-znaczka drogą elektroniczną możliwe jest jego samodzielne wydrukowanie. Ważność e-znaczka weryfikowana jest w urzędach pocztowych poprzez zeskanowanie kodu graficznego. W ocenie NSA, w sytuacji, kiedy dostawa e-znaczka ma za przedmiot jego zmaterializowaną postać, umożliwiającą spełnienie jego funkcji polegającej na uiszczeniu opłaty pocztowej, a jedynie proces przyjęcia i obsługi

zamówienia odbywa się drogą elektroniczną – świadczenie takie nie stanowi usługi świadczonej drogą elektroniczną w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011, skoro brakuje możliwości wykorzystania takich znaczków w ich formie cyfrowej. W sprawie brak było podstaw do uznania, że mamy do czynienia z usługą, której świadczenie – ze względu na jej charakter – „jest zasadniczo zautomatyzowane i wymaga minimalnego udziału człowieka" w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady. Skoro bowiem czynność, o którą pytała spółka, polega na wykorzystaniu drogi elektronicznej jedynie w części złożenia zamówienia i przesłania e-znaczka, ale wyłącznie materialna, a nie cyfrowa postać e-znaczka gwarantuje możliwość spełnienia jego funkcji, polegającej na uiszczeniu opłaty pocztowej, co wymaga jego samodzielnego wydruku oraz umieszczenia „na kartce, etykiecie samoprzylepnej lub bezpośrednio na kopercie", to nie ma podstaw do stwierdzenia, że świadczenie to jest „zasadniczo zautomatyzowane", gdyż to może odnosić się jedynie do części tego świadczenia, lecz nie tej najbardziej istotnej, jaką jest konieczność zmaterializowania e-znaczka.

W postanowieniu z 13 września, I FZ 150/17 NSA stanął na stanowisku, że aby doręczenie zastępcze, dokonane przez zagranicznego operatora pocztowego na rzecz adresata przesyłki sądowej mającego siedzibę lub miejsce zamieszkania w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej, mogło zostać uznane za skuteczne, musi spełniać standardy przewidziane dla tego typu doręczeń dokonywanych na terytorium Polski (art. 73 w zw. z art. 299 § 1 p.p.s.a.). W uzasadnieniu postanowienia NSA wskazał, że w sprawie przyjęto, na podstawie art. 73 p.p.s.a., fikcję doręczenia w wyniku doręczenia przesyłki na adres strony skarżącej mającej siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej, tj. w trybie art. 299 § 1 p.p.s.a. Przepis ten nakazuje doręczenie w takim przypadku pisma pocztą przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru lub równoważną przesyłką. Unormowanie to nie rozstrzyga, czy w ww. trybie dopuszczalne jest przyjęcie fikcji prawnej doręczenia, o której mowa w art. 73 § 4 p.p.s.a. Nie przesądza o tym również art. 14 rozporządzenia nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczącego doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych („doręczanie dokumentów") oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000. Generuje to pytanie o dopuszczalność przyjęcia fikcji doręczenia w obrocie zagranicznym obejmującym państwa członkowskie UE. W tym zakresie trafne jest zapatrywanie, że takie ustalenie dopuszczalne jest wtedy, gdy „sposób dokonania awizacji przesyłki odpowiada określonym w prawie polskim regułom co do czasu pozostawienia przesyłki z możliwością jej odbioru, sposobu dokonania powiadomienia o miejscu, terminie i samej możliwości odbioru takiej przesyłki". Innymi słowy, aby doręczenie zastępcze dokonane przez zagranicznego operatora pocztowego mogło zostać uznane za skuteczne, musi spełniać standardy przewidziane dla tego typu doręczeń dokonywanych na terytorium Polski. W przeciwnym razie adresaci przesyłek sądowych mający miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego UE byliby traktowani w sposób dyskryminujący w stosunku do podmiotów krajowych, czemu prawo unijne jednoznacznie się sprzeciwia (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-325/11, *Alder et Alder*). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że na tym tle nie jest jasne, czy prawo austriackie przewiduje taki sposób doręczenia przesyłki, jak ustanowiony w art. 73 p.p.s.a., tzn. czy zagraniczny operator pocztowy doręcza przesyłki sądowe w sposób spełniający standardy stosowane do przesyłek sądowych nadawanych w obrocie krajowym. W celu weryfikacji tej kwestii należałoby sięgnąć do przepisów prawa obcego (art. 300 p.p.s.a.

w zw. z art. 51a § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Konieczne jest wobec tego ustalenie w pierwszym rzędzie trybu doręczenia pisma sądowego przez operatora zagranicznego, a w dalszej kolejności zgodności tego trybu z prawem polskim i odniesienie tych ustaleń do wynikającego z akt sprawy sposobu doręczenia przedmiotowej przesyłki.

3.1.2. Podatek akcyzowy. Podobnie jak w roku poprzednim, większość spraw unijnych z tego zakresu dotyczyła nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych oraz nabycia i sprzedaży olejów (w tym opałowych).

Wyrokiem z 10 stycznia 2017 r., I GSK 1992/15 NSA rozpoznał i oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA oddalającego skargę na decyzję Dyrektora Izby Celnej w przedmiocie podatku akcyzowego. Skarżąca zwróciła się o zwrot nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego wyrobów akcyzowych (WNT) zharmonizowanych, tj. oleju smarowego. W skardze zarzucono m.in. naruszenie unijnego zakazu dyskryminacji zawartego w art. 110 TFUE (dawnego art. 90 TWE). Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku powołał się, *inter alia*, na orzecznictwo TSUE (C-349/13) oraz własną uchwałę (I GPS 1/12). Podkreślił też, że w art. 110 TFUE została ustanowiona zasada niedyskryminacji podatkowej w dwóch aspektach – zarówno zakazu dyskryminacji pod względem podatkowym podobnych towarów pochodzących z różnych państw członkowskich (art. 110 ust. 1), jak i stosowania opodatkowania chroniącego inne podatki krajowe (art. 110 ust. 2). Zatem art. 110 TFUE tylko w ograniczonym zakresie wpływa na swobodę państw członkowskich przy przyjmowaniu krajowych przepisów w dziedzinie prawa podatkowego. Jego celem jest jednie wykluczenie przypadków, w których systemy podatkowe państw członkowskich oparte byłyby na zasadach powodujących dyskryminację w znaczeniu podatkowym towarów pochodzących z innych państw członkowskich lub w których stosowałyby środki prowadzące do podobnego rezultatu. Nie można zatem mówić o naruszeniu art. 110 TFUE, gdy podmiot nie dysponuje publicznoprawnym uprawnieniem czyli wymaganym prawem zezwoleniem dla wykonywania czynności, która uprawnia do korzystania ze zwolnienia. Ponadto państwa członkowskie są upoważnione do określenia zasad i warunków stosowania zwolnień od podatku, aby zapewnić i zapobiec nadużyciom związanym z korzystaniem ze zwolnienia od akcyzy. Określenie tych zasad i warunków mieści się w zakresie dyskrecjonalnego uprawnienia zarezerwowanego dla państw członkowskich. Ustawodawca krajowy mógł ustanowić stosowne wymogi i warunki umożliwiające organom podatkowym kontrolę nad obrotem wyrobami akcyzowymi. Zatem „nie wykazano, że polski ustawodawca naruszył art. 110 TFUE, dyskryminując podmioty nabywające wewnątrzwspólnotowo oleje silnikowe pod względem terminu płatności akcyzy". Analogicznej argumentacji NSA użył w wyrokach oddalających skargi kasacyjne w sprawach rozpoznanych tego samego dnia o sygnaturach I GSK: 1901/15; 1902/15; 1921/15; 1924/15; 1925/15; 1929/15; 1933/15; 1934/15; 1935/15; 1939/15; 1945/15; 1946/15; 1947/15; 1956/15; 1956/15; 1989/15; 1991/15; 2002/15; 2019/15; 2020/15; 2021/15. Również w wyrokach oddalających skargi kasacyjne z 13 stycznia 2017 r. o sygnaturach I GSK: 2023/15; 2027/15; 2034/15; 2035/15; 2049/15; 2054/15; 2055/15; 2068/15; 2069/15; 2070/15; 2102/15; 2114/15; 2115/15; 2128/15; 2129/15; 2132/15; 2133/15; 2160/15, a także w wyrokach oddalających skargi kasacyjne z 17 stycznia 2017 r. o sygnaturach I GSK: 2048/15; 2064/15; 2065/15; 2066/15; 2067/15; 2079/15; 2131/15; 2161/15; 2162/15; 2163/15; 2164/15; 2165/15; 2166/15; 2167/15; 2168/15; 2169/15; 2170/15; 2187/15; 2188/15; 2189/15.

W sprawach akcyzowych oprócz podstawowych grup spraw omawianych w poprzednich okresach sprawozdawczych pojawiły się nowe zagadnienia związane z określeniem zobowiązania podatkowego oraz zwolnieniami w podatku akcyzowym dotyczące m.in.: mieszа-

nin alkoholu i innych substancji organicznych sprzedawanych do celów grzewczych (I GSK 608/15); wyrobów gazowych przeznaczonych na potrzeby opałowe związane z ogrzaniem pomieszczeń mieszkalnych wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych (I GSK 968/15); zużycia gazu ziemnego przez placówki szkolne (I GSK 1047/15).

Pojawiło się też zagadnienie mające wpływ na rozstrzygnięcie znacznej ilości spraw rozpoznawanych i oczekujących na rozpoznanie w wojewódzkich sądach administracyjnych. NSA w wyrokach z 29 czerwca 2017 r. (I GSK 395/15, I GSK 657/15, I GSK 658/15, I GSK 659/15, I GSK 941, I GSK 1010/15) wskazał, że oceniając warunek zwrotu podatku akcyzowego, określony jako dokonanie eksportu lub dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodu osobowego „niezarejestrowanego wcześniej", należy interpretować w ten sposób, że dla zwrotu podatku akcyzowego istotne jest jedynie to, czy pojazd był wcześniej niezarejestrowany na terytorium kraju. Warunek braku rejestracji należy interpretować autonomicznie zgodnie z zasadą konsumpcyjną podatku akcyzowego, a nie zasadami dotyczącymi rejestracji pojazdów wynikającymi z przepisów prawa o ruchu drogowym. Wyrobem opodatkowanym jest bowiem samochód osobowy niezarejestrowany wcześniej na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. Skoro po uzyskaniu rejestracji samochód osobowy przestaje podlegać obowiązkowi podatkowemu, to obrót takim przedmiotem odbywa się poza zakresem zastosowania przepisów ustawy o podatku akcyzowym. W stosunku do takiego samochodu osobowego nie może powstać prawo do zwrotu podatku akcyzowego.

W wyroku z 12 września 2017 r., I GSK 1348/15 NSA przychylił się do skargi kasacyjnej w przedmiocie podatku akcyzowego i uchylił zaskarżoną interpretację indywidualną. Sąd przyjął, że wykładnia art. 33 ust. 1 i 6 dyrektywy horyzontalnej nie wprowadza ograniczenia podmiotowego do zwrotu akcyzy wśród nabywców towarów akcyzowych i nie upoważnia państw członkowskich do wprowadzenia takich ograniczeń. Zwrot akcyzy następuje, gdy wyrób będący przedmiotem wysyłki do innego państwa został opodatkowany w państwie wysyłki i nie ma znaczenia, ile razy i kto dokonał obrotu tym wyrobem w państwie wysyłki. Zatem zwrot akcyzy przysługuje też kolejnym pośrednikom w obrocie wyrobami akcyzowymi, które nabyły te wyroby od pierwszego pośrednika, o ile dysponują oni niezbędnymi dokumentami potwierdzającymi zapłatę akcyzy na terenie kraju oraz innymi dokumentami wymaganymi przez przepisy akcyzowe. NSA podzielił pogląd wyrażony w swoim najnowszym orzecznictwie (por. wyroki z 23 lutego 2017 r., I GSK 1281/15, I GSK 1288/15, I GSK 1837/15 oraz z 27 lutego 2017 r., I GSK 1879/15, I GSK 1967/15 r., I GSK 2260/15 oraz I GSK 2029/15), że art. 82 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym nie stanowi prawidłowej implementacji przepisów unijnych na grunt ustawodawstwa krajowego, gdyż przewidziane w nim zawężenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku wyłącznie do podatnika i pierwszego nabywcy pozostaje w sprzeczności z celem dyrektywy horyzontalnej. Przyjęte w polskiej ustawie rozwiązanie narusza zatem zasady wynikające z prawa unijnego, pozbawiając prawo unijne efektywności.

3.1.3. Podatek od czynności cywilnoprawnych. Podobnie jak w latach poprzednich w tym zakresie prawo unijne pojawiało się w kontekście wykładni postanowień dyrektywy 69/335/EWG oraz dyrektywy 2008/7/WE w celu przesądzenia dopuszczalności opodatkowania czynności podwyższenia kapitału zakładowego spółki w świetle zasady *stand still* oraz uznania spółki komandytowo-akcyjnej za spółkę kapitałową w rozumieniu przepisów powyższych dyrektyw.

Wymienić tu można wyrok NSA z 2 czerwca 2017 r., II FSK 1385/15, w którym przedmiotem rozstrzygnięcia była kwestia, czy na gruncie przepisów prawa unijnego, spółkę ko-

mandytowo-akcyjną należy traktować jako spółkę osobową, czy też kapitałową i czy znajdują tu ograniczenia wynikające z dyrektywy 69/335/EWG (w konsekwencji również dyrektywy 2008/7/WE). Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do wyroku TSUE z 22 kwietnia 2015 r., w sprawie C-357/13 *Drukarnia Multipress sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów*, w którym stwierdzono, że art. 2 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy 2008/7/WE należy interpretować w ten sposób, że spółkę komandytowo-akcyjną prawa polskiego uznaje się za spółkę kapitałową w rozumieniu owego przepisu, nawet jeżeli jedynie część jej kapitału i członków może spełnić przesłanki przewidziane w tym przepisie. Zdaniem Trybunału art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/7/WE ujmuje szeroko pojęcie „spółki kapitałowej", nie wiążąc go z żadną szczególną formą spółki. Poza tym art. 2 ust. 2 tej dyrektywy uznaje za spółki kapitałowe każdą inną spółkę, przedsiębiorstwo, stowarzyszenie lub osobę prawną prowadzące działalność skierowaną na zysk. Cel omawianego przepisu polega na zapobieganiu temu, by wybór określonej formy prawnej mógł prowadzić do odmiennego traktowania pod względem podatkowym czynności, które z gospodarczego punktu widzenia są równoważne. Artykuł 2 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy 2008/7/WE nie zawiera żadnej wskazówki pozwalającej przyjąć, że prawodawca Unii zamierzał wyłączyć z pojęcia „spółki kapitałowej" podmioty prawne o charakterze mieszanym, takie jak SKA, w których jedynie część udziałów w kapitale lub majątku może być przedmiotem transakcji na giełdzie lub w których jedynie część członków ma prawo zbycia udziałów osobom trzecim bez uzyskania uprzedniego upoważnienia i odpowiada za długi spółki tylko do wysokości swoich udziałów. W opinii NSA słusznie sąd pierwszej instancji zastrzegł, że opodatkowana podatkiem od czynności cywilnoprawnych jest tylko wartość wkładu pieniężnego wniesionego do SKA w części przekazanej na kapitał zakładowy. Opodatkowaniu tym podatkiem, zgodnie ze stanowiskiem sądu pierwszej instancji, nie podlega bowiem wniesienie wkładu niepieniężnego do SKA, a to przez wzgląd na zasadę *stand still* wynikającą z art. 7 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 1 dyrektywy 69/335/EWG oraz art. 7 ust. 2 i 4 dyrektywy 2008/7/WE. Klauzula ta oznacza możliwość „poruszania się" przez państwo członkowskie, przy ustanawianiu obciążeń podatkowych lub ustalaniu ich wysokości, jedynie w ramach *status quo* istniejącego w dacie wskazanej normą prawa wspólnotowego.

3.1.4. Podatki dochodowe. W sprawach z tej dziedziny prawo unijne znajduje rzadsze zastosowanie, co wynika ze znacznie węższego zakresu harmonizacji podatków bezpośrednich na poziomie prawa wtórnego UE. Przykładowo w wyroku z 16 maja 2017 r., II FSK 1003/15 NSA odniósł się do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w kontekście podatku dochodowego od osób prawnych. Sąd stanął na stanowisku, że likwidacja zakładu zagranicznego spółki polskiej, powodująca niemożność rozliczenia straty w systemie podatkowym drugiego państwa członkowskiego UE, jest przesłanką do uznania w myśl zasady swobody przedsiębiorczości i zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym – art. 49 i art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – że na gruncie art. 7 ust. 5 u.p.d.o.p. spółce przysługuje uprawnienie do rozliczenia w polskim systemie podatkowym straty wygenerowanej przez zakład działający w innym państwie członkowskim, a niemożliwej do rozliczenia w tym państwie. Uzasadniając wyrok, NSA zauważył, że porządek prawa wspólnotowego, jako system prawa ponadnarodowego *sui generis* (co wielokrotnie podkreślał Trybunał Sprawiedliwości, począwszy od orzeczenia nr 26/62 *Van Gend and Loose*), wymaga swojego pierwszeństwa w egzekwowaniu nie tylko przed prawem krajowym, ale w zakresie przedmiotowym integracji europejskiej, także przed partykularnymi umowami międzynarodowymi, zawieranymi pomiędzy państwami członkowskimi. Jedynie wówczas cele traktatów założycielskich miałyby szanse na efektywną realizację. Tym samym redukowanie

kwestii prawnopodatkowej niniejszej sprawy wyłącznie do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i umowy polsko-brytyjskiej byłoby nieuzasadnione. Prowadzi to do ostatecznej konkluzji, że w rozpoznawanej sprawie likwidacja zakładu zagranicznego spółki, powodująca niemożność rozliczenia straty w systemie podatkowym drugiego państwa członkowskiego UE wymaga przyjęcia, że na gruncie art. 7 ust. 5 u.p.d.o.p. spółce przysługuje uprawnienie do rozliczenia w polskim systemie podatkowym straty wygenerowanej przez ten zakład działający w innym państwie członkowskim, a niemożliwej do rozliczenia w tym państwie. Jedynie taka wykładnia wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych spełni wymaganie prawa wspólnotowego, aby korzystanie przez państwo członkowskie (w tym przypadku Polskę) z autonomii w zakresie regulacji podatków bezpośrednich nie naruszyło zasady swobody przedsiębiorczości, przez tworzenie sytuacji dyskryminujących jedne podmioty gospodarcze (posiadające zakłady zagraniczne w obszarze UE) względem innych (spółki działające jedynie przez zakłady krajowe). Dyskryminacja przejawiłaby się wówczas przez pozbawienie pierwszej kategorii podmiotów gospodarczych możliwości odliczenia straty w jakimkolwiek systemie podatkowym zarówno prawa rodzimego, jak i prawa państwa, w którym działał zakład zagraniczny.

Z kolei w wyrokach z 4 października 2017 r., II FSK 1474/16 (dotyczącym określenia zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych) i II FSK 2460/15 (w przedmiocie orzeczenia odpowiedzialności płatnika za niedobrany i nieopłacony podatek dochodowy od osób fizycznych), NSA zajmował się zagadnieniem przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę na podstawie art. 231 k.p. (na podstawie którego skarżąca przekazała innej spółce wszystkich swoich pracowników według stosownego wykazu). NSA wskazał, że art. 231 k.p. nie definiuje pojęć „część zakładu pracy" i „zakładu pracy . Zasadnicze znaczenie dla określenia tych pojęć na gruncie wskazanego przepisu ma wykładnia przepisów dyrektywy Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów. Użyte w art. 231 k.p. pojęcia „zakład pracy" i „część zakładu pracy" są desygnatami przyjętego w dyrektywie określenia „jednostka gospodarcza". NSA zwrócił uwagę na ewolucję orzecznictwa TSUE, prowadzącą do uznania, że przejście może dotyczyć jedynie stabilnej ekonomicznie jednostki, której funkcjonowanie nie jest ograniczone do wykonywania jednego określonego zadania, jak np. ukończenia prac budowlanych rozpoczętych przez poprzedniego pracodawcę. Trybunał przyjął, że pojęcie podlegającej przejściu jednostki odnosi się do zorganizowanej grupy osób i środków ułatwiających wykonywanie działalności gospodarczej, zmierzającej do osiągnięcia określonego celu i nie może być zredukowane do powierzonych jej zadań czy usług (wyrok z 11 marca 1997 r. w sprawie C-13/95 *Ayse Süzen v Zehnacker Gebäudereinigung GmbH Krankenhausservice*). Trybunał odszedł więc od traktowania samego zadania jako jednostki podlegającej przejściu. To stanowisko zostało zaakceptowane w późniejszym orzecznictwie Trybunału i wyrażone w definicji jednostki gospodarczej przyjętej przez dyrektywę 2001/23. W świetle sprawy *Süzen* podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących transferu ma ocena charakteru jednostki gospodarczej: czy jest to jednostka, której zasadniczymi zasobami, wartościami, decydującymi o jej charakterze i zdolności do prowadzenia działalności, są pracownicy i ich kwalifikacje, czy też jest to jednostka, o której charakterze decydują składniki materialne. W przypadku tych pierwszych przejście może się dokonać bez przejęcia istotnych składników materialnych, jeśli większość pracowników (w sensie liczby i kwalifikacji) została przejęta. Dotyczy to w świetle

orzecznictwa Trybunału takich usług jak sprzątanie, pomoc w domu dla mieszkańców gminy potrzebujących takiej pomocy, nadzorowanie obiektów, utrzymanie parków i ogrodów. Trybunał uznaje, że w pewnych sektorach, których działalność opiera się głównie na sile roboczej, zespół pracowników, który prowadzi trwale wspólną działalność, może tworzyć jednostkę gospodarczą. W wypadku jednostek, których funkcjonowanie opiera się głównie na składnikach materialnych, decydujące jest przejęcie zasobów materialnych, nawet gdy nie przejęto większości zasobów pracy. Dotyczy to np. usług w zakresie komunikacji miejskiej oraz wyżywienia pacjentów szpitala. Przejście jednostki gospodarczej następuje pod warunkiem, że zachowuje ona tożsamość. Od sprawy *Süzen* Trybunał przyjmuje konsekwentnie, że jednostka gospodarcza (a więc przedsiębiorstwo, zakład, część zakładu) będąca przedmiotem transferu nie może być sprowadzona tylko do działalności, którą prowadzi. Jej tożsamość wynika z wielości nierozłącznych elementów, jak wchodzący w jej skład personel, kierownictwo, organizacja pracy, metody działania czy ewentualnie jej środki trwałe. Odnosząc powyższe uwagi do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy, NSA podkreślił, że przedmiotowe umowy zostały zawarte dla pozoru; dokonano bowiem wyłącznie formalnego transferu pracowników, a żadne inne okoliczności nie potwierdzały rzeczywistego przejęcia przez firmy outsourcingowe pracowników skarżącej.

3.1.5. Podatek od gier. W 2017 r., podobnie jak w latach poprzednich, prawo unijne w tej dziedzinie było dość często powoływane, w szczególności w kwestii zgodności art. 139 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[47] z prawem UE i uchybienia obowiązkowi jego notyfikacji Komisji Europejskiej.

Przykładowo w wyroku z 19 grudnia 2017 r., II FSK 3217/17 NSA podzielił prezentowany wcześniej w judykaturze sądów administracyjnych pogląd, że art. 139 ust. 1 u.g.h. nie ma charakteru przepisu technicznego. Zakres uregulowania art. 1 pkt 1, 2 i 11, art. 8 dyrektywy 98/34/WE nie odpowiada zakresowi przedmiotowemu art. 139 ust. 1 u.g.h. *Ratio legis* dyrektywy 98/34/WE (wynikające z jej preambuły) jest wspieranie swobodnego przepływu produktów i usług społeczeństwa informacyjnego na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Jednym ze środków mających zapewnić realizację powyższego celu jest obowiązek przekazania Komisji Europejskiej informacji na temat projektowanych norm i przepisów technicznych dotyczących produktów i usług społeczeństwa informacyjnego. Według argumentacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zawartej w wyroku z 11 czerwca 2015 r., w sprawie C-98/14 *Berlington Hungary* przepis fiskalny (a takim jest art. 139 u.g.h.), jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy wyłącznie wówczas, gdy zabezpiecza wykonanie przepisów określających specyfikacje techniczne lub inne wymagania. Tymczasem wysokość opodatkowania gier na automatach o niskich wygranych według przepisów prawa polskiego nie jest uzależniona od określonych cech automatu do gier. Sąd zauważył też, że urządzanie gier na automatach o niskich wygranych nie stanowi usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 pkt 2 dyrektywy 98/34/WE. Jeżeli nawet podwyższenie stawki opodatkowania obniżyło zyskowność działalności polegającej na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych, prowadzonej na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem 1 stycznia 2010 r., to nie mogło jednocześnie mieć wpływu na ilość zakupywanych automatów. Zmiana wysokości opodatkowania dotyczyła bowiem wyłącznie tych podatników, którzy prowadzili działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie

[47] Dz.U. 2009 r. Nr 201 poz. 1540 ze zm.; dalej: u.g.h.

ustawy i tylko do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń. Oznacza to, że podwyższenie stawki opodatkowania mogło wprawdzie mieć wpływ na zyskowność prowadzonej dotychczas przez nich działalności, jednakże nie miało wpływu na wielkość obrotu tymi automatami, skoro tak podwyższona stawka odnosiła się tylko do automatów już działających i tylko w określonym przedziale czasowym, do czasu wygaśnięcia zezwoleń udzielonych na podstawie poprzednio obowiązującej regulacji (art. 129 ust. 1 i art. 135 ust. 1 i 2 u.g.h.). Obniżenie rentowności działalności nie mało znaczenia dla obowiązku notyfikacji przepisów technicznych, odnosiło się bowiem do zasad świadczenia usług, które to zasady nie były objęte obowiązkiem notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE.

3.2. Prawo celne

W okresie sprawozdawczym rozpoznano wiele spraw z uwzględnieniem obowiązku bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzenia Rady nr 2913/92/EWG ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC) (Dz.Urz. WE L z 1993 r. Nr 253, s. 1). Nie odnotowano przy tym innych zagadnień orzeczniczych, niż te, które pojawiały się w poprzednich okresach sprawozdawczych. 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. Podobnie jak w poprzednich latach znaczna liczba spraw dotyczyła określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych.

Przykładowo w wyroku z 22 lutego 2017 r., I GSK 1379/15 NSA rozpoznał (i oddalił) skargę kasacyjną od wyroku WSA będącego odwołaniem od decyzji Dyrektora Izby Celne w przedmiocie cła antydumpingowego. Decyzje wydano w związku z raportem Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych („OLAF") z przeprowadzonego przy współpracy malezyjskich władz administracyjnych dochodzenia, które dotyczyło eksportu siatki z włókna szklanego do UE. Dochodzenie przeprowadzono w związku z podejrzeniem, że towar deklarowany jako pochodzący z Malezji faktycznie pochodzi z Chińskiej Republiki Ludowej. W raporcie potwierdzono proceder omijania wprowadzonych wobec ChRL środków antydumpingowych nałożonych na tkaniny siatkowe z włókna szklanego o otwartych oczkach. Proceder polegał na wprowadzaniu towaru pochodzenia chińskiego do Wolnej Strefy Handlowej Portu Klang w Malezji, a następnie – po przeładowaniu do innego kontenera, wysłaniu go do UE jako pochodzącego z Malezji, w przeważającej większości ze statusem preferencyjnym. Towary te nie zostały poddane żadnemu przetworzeniu lub procesowi produkcyjnemu w Malezji, a zatem zachowały swoje niepreferencyjne chińskie pochodzenie, a przeładunek miał na celu ukrycie faktycznego pochodzenia i uniknięcie zapłaty cła antydumpingowego. W skardze kasacyjnej zarzucono, *inter alia*, naruszenie przepisów prawa materialnego rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny w zw. rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 791/2011 z dnia 3 sierpnia 2011 r. w sprawie nałożenia ostatecznego cła antydumpingowego i ostatecznego pobrania tymczasowego cła nałożonego na przywóz niektórych rodzajów tkanin siatkowych o otwartych oczkach z włókien szklanych pochodzących z ChRL poprzez jego niewłaściwe zastosowanie. Sąd podkreślił, że z raportu sporządzonego przez OLAF i dostarczonego Polsce wynika, że powstał on na podstawie materiału źródłowego przy współpracy z władzami malezyjskimi, a podnoszone przez skarżące kasacyjnie Spółki wątpliwości co do jego rzetelności nie mają oparcia w faktach. Z art. 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999

(i odpowiednio – art. 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013) wynika, że na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez OLAF, organ ten opracowuje raport określający ustalony stan faktyczny, możliwe straty finansowe oraz wyniki dochodzenia, włącznie z zaleceniami dyrektora Urzędu na temat działań, jakie należy podjąć. Raport taki sporządza są z uwzględnieniem wymogów procedur ustanowionych w prawie krajowym danego państwa członkowskiego. Stanowi on dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego. W raporcie tym został wykazany proceder omijania wprowadzonego wobec Chin cła antydumpingowego nałożonego na tkaniny siatkowe z włókna szklanego o otwartych oczkach, pochodzących z tego kraju, za pośrednictwem Wolnej Strefy Handlowej Portu Klang w Malezji. O pochodzeniu towaru decyduje, w przypadku jednego kraju zaangażowanego w produkcję, uzyskanie produktu w tym kraju. Natomiast w przypadku zaangażowania więcej niż jednego kraju w produkcję, wykazanie, że w przygotowanym do tego celu przedsiębiorstwie eksportera nie przeprowadzono ostatniej istotnej obróbki lub przetworzenia tego produktu, ekonomicznie uzasadnionych, w wyniku czego powstał nowy produkt lub istotny etap wytwarzania. Z uwagi na wynik dochodzenia OLAF żadna z tych sytuacji nie miała jednak miejsca w tej sprawie. W związku z tym organ celny ustalił dla towarów pochodzenia chińskiego stawkę celną *erga omnes* w wysokości 7%, a nie jak zadeklarowała strona (na podstawie świadectwa pochodzenia FORM A, potwierdzające pochodzenie towaru z Malezji) stawkę celną preferencyjną w wysokości 3,5% oraz cło antydumpingowe w stawce na poziomie określonym dla cła tymczasowego – 62,9%. Zdaniem NSA zarzut naruszenia WKC nie zasługuje na uwzględnienie. W ramach zarzutu naruszenia prawa materialnego nie można bowiem kwestionować czy też modyfikować ustaleń faktycznych sprawy. Jak wykazało postępowanie, strona nie uiściła w prawidłowej wysokości należności celnej, co odpowiada hipotezie normy wyrażonej w art. 220 ust. 1 WKC. Osoba odpowiedzialna za uiszczenie należności nie może przy tym powoływać się na dobrą wiarę, jeżeli Komisja opublikowała w Dzienniku Urzędowym opinię wyrażającą uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do prawidłowego stosowania uzgodnień preferencyjnych przez kraj korzystający. Tym samym skarżące kasacyjnie nie wykazały, aby w stanie sprawy wystąpiły łącznie przesłanki wymienione w art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC, pozwalające na odstąpienie od retrospektywnego zaksięgowania należności celnych. Podobnej argumentacji – oddalającej skargi kasacyjne, użyto w orzeczeniach z tego samego dnia o sygnaturach: I GSK 1421/15, I GSK 1423/15, I GSK 1424/15, I GSK 1426/15, I GSK 1427/15, I GSK 1500/15, I GSK 1501/15, I GSK 1672/15, a także we wcześniejszym orzeczeniu z 10 lutego 2017 r., I GSK 1378/15.

3.3. Transport drogowy

Orzeczenia dotyczące w okresie sprawozdawczym transportu drogowego, podobnie jak w roku poprzednim, odnosiły się w znacznej mierze do nakładania kar pieniężnych za wykonywanie transportu drogowego z naruszeniem przepisów o transporcie drogowym. W tej kategorii spraw istota sporu dotyczyła prawidłowości ustaleń faktycznych dokonanych przez organ administracyjny w trakcie postępowania kontrolnego dotyczącego przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym i przepisów unijnych.

Przykładowo w wyroku z 15 marca 2017 r., VIII SA/Wa 602/16 WSA w Warszawie stwierdził, że zgodnie z rozporządzeniem Komisji nr 581/2010 w sprawie maksymalnych okresów na wczytywanie odpowiednich danych z jednostek pojazdowych oraz kart kierowców okresy

wczytywania danych z karty kierowcy, jak i z urządzenia rejestrującego należy liczyć w ten sposób, iż uwzględnia się tylko dni faktycznej działalności(dokonywania przewozów). Zdaniem Sądu organ, stosując art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, pominął w przedmiotowej sprawie przepis pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 581/2010, który stanowi, że „Określając maksymalne okresy na wczytywanie danych, należy uwzględnić wyłącznie dni zarejestrowanej działalności''. Rozporządzenie nie mogło zostać pominięte przez organy administracji publicznej przy ustalaniu okresu, w jakim skarżąca miała obowiązek dokonywania odczytu danych z kart tachografu. O obowiązku stosowania się organu do przepisów rozporządzenia decydowała treść art. 91 ust. 3 Konstytucji RP oraz związana z nim zasada zobowiązująca organy administracji publicznej do przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego (unijnego) wobec prawa krajowego i odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem UE. Naruszając zasadę prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym organy pominęły to, że dniami zarejestrowanej działalności, o których mowa w pkt 3 preambuły rozporządzenia nr 581/2006, są dni, w których działalność kierowcy powinna być rejestrowana dla potrzeb skutecznej kontroli przez kierowcę i przedsiębiorstwo przepisów dotyczących czasu pracy kierowcy i okresów odpoczynku ustanowionych tym rozporządzeniem. Okresami składającymi się z dni niezarejestrowanej działalności są z kolei te okresy, gdzie nie można przedsiębiorstwu przypisać ustawowego obowiązku rejestrowania działalności kierowcy, czyli dni, w których kierowca nie prowadzi pojazdu i jednocześnie nie podlega obowiązkowi odpoczynku. Nie są to więc wszystkie dni kalendarzowe jak przyjęły organy kierując się wyłącznie przepisami rozporządzenia. Skoro nie można powiązać wymogu rejestracji czasu pracy kierowcy z okresem jego zatrudnienia u przedsiębiorcy, nie można karać za brak rejestracji danych, gdy kierowca nie wykonuje przewozu lub nie jest obowiązany odpocząć od wykonywania przewozu. Organy ponownie rozpoznając sprawę winny uwzględnić jedynie dni rejestrowanej działalności w zakresie obowiązku dokonywania odczytu danych rejestrowych z tachografu zamontowanego w danym pojeździe. Uwzględniając tylko dni kalendarzowe organy naruszyły art. 1 ust. 3 lit. a/ rozporządzenia Komisji nr 581/2010 i art. 10 ust. 5 lit. a/ rozporządzenia 561/2006 w związku z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia poprzez błędne ich zastosowanie spowodowane pominięciem treści pkt 3 preambuły rozporządzenia nr 581/2010. Mając powyższe na uwadze Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu I instancji.

W wyroku z 7 lutego 2017 r., II GSK 1433/15 NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Problem prawny dotyczył tego, czy Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (WITD) miał prawo w przedmiotowej sprawie nałożyć karę pieniężną za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, co następnie podtrzymał Główny ITD. WSA uchylił zaskarżoną decyzję GITD oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji (WITD). GITD w skardze kasacyjnej zarzucił m.in. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 2 lit. a/ pkt 2 dyrektywy nr 2009/23/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wag nieautomatycznych. Podnosząc ten i inne zarzuty, GITD wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił kasację i stwierdził, że „stanowisko Sądu pierwszej instancji jest wadliwe, ponieważ nie uwzględnia wszystkich okoliczności sprawy, a zwłaszcza nie odnosi się do tych argumentów, które przedstawił organ, wskazując na stanowisko Prezesa Głównego Urzędu Miar, rozporządzenia wykonawcze i przepisy unijne, w tym dyrektywy Rady z dnia 20 czerwca 1990 r. nr 90/384/EWG zastąpionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/23/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wag nieautomatycznych (art. 1 ust. 2 lit. a/ pkt 2 i art. 3). Nie bez racji organ pod-

nosi, że ustalenie masy całkowitej pojazdu przy użyciu wag typu SAW 10C jest dopuszczalne i możliwe, ponieważ żaden przepis nie wyklucza użycia tego typu wag do ustalenia dmc pojazdu. Zauważyć należy, iż skarżący przedsiębiorca nie podjął nawet próby wykazania, że waga pojazdu wraz z ładunkiem była mniejsza niż ustalona w drodze ważenia".

3.4. Transport lotniczy

W 2017 r. sądy administracyjne rozpatrywały – w ramach kategorii koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa – także sprawy dotyczące transportu lotniczego.

Tytułem przykładu można przytoczyć wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2017 r., VII SA/Wa 373/16. Przedmiotem sporu było nałożenie kary administracyjnej w związku z uniemożliwieniem wykonania czynności kontrolnych. WSA stwierdził, że nałożenie na skarżącego kary pieniężnej bez wykazania ścisłego związku z zakresem obowiązków administracyjnych, zwłaszcza uznanie kapitana statku powietrznego za osobę odpowiedzialną za przebieg i skuteczność kontroli wykonywanej przez inspektorów Urzędu Lotnictwa Cywilnego w samolocie na płycie lotniska, jest niezgodne z przepisami ustawy – Prawo lotnicze oraz przepisami powoływanego rozporządzenia Komisji nr 965/2012. W rozpatrywanej sprawie nie zostało jednoznacznie wskazane, czy mieliśmy do czynienia z kontrolą okresową, czy doraźną. Brak należytego wyjaśnienia tej okoliczności wiąże się z poważnymi wątpliwościami dotyczącymi charakteru i przedmiotu kontroli SANA wskazanymi powyżej. W związku z tym Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

W wyroku z 7 lipca 2017 r., I OSK 2646/15 NSA uchylił zaskarżony wyrok oraz decyzje Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) w przedmiocie odmowy dokonania zmiany postanowień taryfy opłat lotniskowych. W skardze kasacyjnej zarzucono, w szczególności, naruszenie przez sąd pierwszej instancji przepisów prawa materialnego, tj. art. 102 TFUE przez błędne ustalenie, że artykuł ten nie stanowi przedmiotu postępowania w zatwierdzaniu taryf opłat lotniskowych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał za bezzasadny zarzut naruszenia art. 102 TFUE. Przepis ten stanowi: „Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między Państwami Członkowskimi. Nadużywanie takie może polegać w szczególności na: a) narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznych cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznych warunków transakcji; b) ograniczaniu produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów; c) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji; d) uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów". Sąd stwierdził jednak, że strona skarżąca kasacyjnie nie wyjaśniła dokładnie, na czym w jej ocenie powinno polegać zastosowanie art. 102 TFUE w rozpoznawanej sprawie. We wniosku o nakazanie zmiany taryfy opłat lotniskowych wprawdzie przywołano ten przepis w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 stycznia 2013 r. w sprawie opłat lotniskowych, jednak strona skarżąca po pierwsze upatrywała jego naruszenia w faworyzowaniu jednego z przewoźników, a po drugie, wiążąc jego uchybienie z ww. przepisem rozporządzenia w istocie sugerowała, że jego realizacja mieści się w grani-

cach stosowania § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia. Zdaniem NSA nie jest jasne, jaka w ocenie strony skarżącej kasacyjnie norma postępowania i kompetencje dla Prezesa ULC wynikają z art. 102 TFUE i jak w ocenie strony skarżącej powinny być one przez ten organ realizowane. Sąd wyjaśnił jednak, że zatwierdzone taryfy mają zapewniać korzystanie z lotniska użytku publicznego na równych zasadach (art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze), a opłaty za korzystanie z lotniska użytku publicznego mogą być zróżnicowane tylko w sposób niepowodujący dyskryminacji użytkowników i zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji (art. 67 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze oraz § 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat lotniskowych). Zdaniem NSA wskazane wymogi częściowo realizują i konsumują cel art. 102 TFUE w postępowaniu dotyczącym taryfy opłat lotniskowych. W tej części właściwy jest Prezes ULC. W świetle zaś przywołanego w sprawie wyroku SN z 25 maja 2004 r., III SK 48/04, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta zachowuje właściwość w pozostałym zakresie, w jakim przepisy szczególne nie czynią właściwym innego organu (tj. Prezesa ULC). W ocenie NSA niezasadne byłoby powoływanie przez Prezesa ULC art. 102 TFUE, gdyż sprawa dotyczy zmiany taryfy opłat lotniskowych, zastosowanie znajdują zaś w niej bezpośrednio przywołane przepisy ustawy – Prawo lotnicze i rozporządzenia, do których stosowania zobligowany jest Prezes ULC. Sąd stwierdził więc, że Sąd I instancji prawidłowo zauważył, że organ ten nie jest zobligowany do prowadzenia w tym zakresie postępowania w oparciu o art. 102 TFUE. Właściwy do zastosowania tego przepisu (i przepisów wykonawczych względem niego) pozostaje tym samym Prezes UOKiK – w takim zakresie, w jakim nie jest właściwy inny, wyspecjalizowany organ regulacyjny. Jak wynikało z pisma Prezes UOKiK przedstawionego w toku sprawy, nie wykluczył on z zakresu swej właściwości badania tego, czy zarządzający lotniskiem posiada pozycję dominującą, jak też, czy przedsiębiorcy mają utrudnione warunki konkurowania, czyli w istocie materii art. 102 TFUE. Ocena prawidłowości zapatrywania Prezesa UOKiK w tym zakresie pozostaje jednak poza zakresem kognicji NSA.

3.5. Nadzór sanitarny

W roku 2017 r. sądy administracyjne rozpatrywały także sprawy dotyczące kar pieniężnych wymierzanych w ramach nadzoru sanitarnego za nieprzestrzeganie polskich przepisów oraz standardów unijnych w zakresie prawa żywnościowego.

Przykładowo w wyroku z 25 sierpnia 2017 r., II OSK 2979/15 NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji, którym utrzymano w mocy decyzję w przedmiocie nakazu zaprzestania wykorzystywania nazwy środka spożywczego. Sąd podzielił ustalenia faktyczne przyjęte w ślad za organami administracji obu instancji przez wojewódzki sąd administracyjny. Jego zdaniem sąd pierwszej instancji zasadnie przyjął, że umieszczenie na etykiecie środka spożywczego nazwy wprowadza w błąd konsumentów co do nazwy produktu, w którym mąka graham (typ 1850) ma tylko 20% udział. Następnie NSA podkreślił, że przepisy prawa wspólnotowego jednoznacznie sprzeciwiają się każdej praktyce mogącej w jakikolwiek sposób wprowadzić konsumentów w błąd. Konsument ma bowiem prawo nabywać produkty zgodnie z jego własnymi oczekiwaniami, świadomie wybierając artykuły o pożądanych przez niego cechach jakościowych. Naruszenie tych zasad powoduje naruszenie interesów konsumenta. W tym zakresie NSA odwołał się wprost do regulacji prawa unijnego. Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Euro-

pejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności przewiduje, że generalną zasadą prawa żywnościowego jest zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumentów w błąd. Podobnie dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym obejmuje niektóre aspekty przekazywania informacji konsumentom, aby uniemożliwić działania wprowadzające w błąd i pomijanie informacji na temat żywności. Z kolei rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności w art. 1 ust. 1 stanowi, że rozporządzenie to stanowi podstawę zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych z równoczesnym zapewnianiem płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. W art. 2 ust. 2 lit. p/ rozporządzenia nr 1169/2011 zawarta została definicja nazwy opisowej, zgodnie z którą jest to nazwa zawierająca opis środka spożywczego, który jest wystarczająco jasny, aby umożliwić konsumentom poznanie rzeczywistego charakteru tego środka spożywczego i odróżnienie go od innych produktów, z którymi może zostać pomylony. W art. 2 ust. 2 lit. q/ zawarta jest definicja podstawowego składnika, zgodnie z którą jest to składnik lub składniki danego środka spożywczego, które stanowią więcej niż 50% tego środka spożywczego lub które są na ogół kojarzone przez konsumenta z nazwą tego środka spożywczego i w odniesieniu do których jest wymagane w większości przypadków oznaczenie ilościowe. Z kolei art. 7 dotyczący rzetelnej informacji w ust. 1 lit. a/ wprowadza obowiązek takiego informowania na temat żywności, aby nie wprowadzać w błąd w szczególności co do właściwości środka spożywczego, co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji. Jednocześnie w art. 7 ust. 2 powtórzony jest nakaz informowania na temat żywności w sposób rzetelny, jasny i łatwy do zrozumienia dla konsumenta. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że powołane przepisy rozporządzeń stanowiły podstawę decyzji organu odwoławczego, gdyż po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji nastąpiła zmiana stanu prawnego – na mocy ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z dniem 13 grudnia 2014 r. utracił moc art. 46 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia stanowiący podstawę wydania decyzji przez organ pierwszej instancji. Wobec zmiany stanu prawnego zasada dwuinstancyjności, w braku odpowiednich przepisów intertemporalnych, nakładała na organ drugiej instancji obowiązek rozpatrzenia sprawy i wydania rozstrzygnięcia z uwzględnieniem nowych bądź znowelizowanych przepisów. Dlatego NSA podzielił stanowisko skarżącej spółki, że podstawą rozważań sądu pierwszej instancji dokonującego kontroli zaskarżonej decyzji powinny być przepisy rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady. Tym niemniej NSA zwrócił uwagę, że sąd dokonuje kontroli zaskarżonych decyzji w zakresie ich zgodności z przepisami obowiązującymi w chwili ich wydania. Dlatego sąd pierwszej instancji mógł ocenić prawidłowość rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji w zakresie zgodności z obowiązującym wówczas art. 46 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, natomiast w zakresie dotyczącym kontroli decyzji organu odwoławczego zobowiązany był poddać ocenie prawidłowość zastosowanego art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011. Jak jednak zaznaczył NSA, nie bez znaczenia dla sprawy pozostaje fakt, że nieobowiązujący już art. 46

ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia jest tożsamy w treści z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011. Dlatego też rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji należało uznać za prawidłowe. Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podzielił również stanowisko sądu pierwszej instancji w zakresie dotyczącym możliwości zadeklarowania przez producenta zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji spełniania wymogów wynikających z Polskich Norm. Zatem umieszczenie nazwy (...) na produkowanym środku spożywczym mogło wprowadzić w błąd konsumenta co do składu i tym samym właściwości tego środka spożywczego. Już samo ryzyko (potencjalna możliwość) wprowadzenia w błąd konsumenta stanowi przesłankę do podjęcia przez organy sanitarne środków, które uznają za właściwe dla ochrony interesów konsumentów, co wynika z uprawnień nadanych przez art. 54 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt. Naczelny Sąd Administracyjny za chybiony uznał zarzut obrazy art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1169/2011, bowiem zasadnie sąd pierwszej instancji przyjął, że oznaczenie środka spożywczego nazwą (...) z uwagi na 20% zawartość w nim mąki graham (typ 1850), może wprowadzać w błąd konsumentów co do właściwości tego środka spożywczego. Za chybione NSA uznał także zarzuty dotyczące obrazy art. 9 ust. 1 i 2, art. 12 w zw. z art. 13, art. 18, art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, nie można było bowiem naruszyć przepisów poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy powołane przepisy nie były w ogóle podstawą wydanych w sprawie decyzji, a w konsekwencji sąd nie dokonywał oceny ich wykładni.

3.6. Nadzór weterynaryjny

W okresie sprawozdawczym sądy administracyjne rozpatrywały – w ramach kategorii rolnictwo i leśnictwo – także sprawy dotyczące nadzoru weterynaryjnego.

W wyroku WSA w Kielcach z 29 marca 2017 r., II SA/Ke 8/17 problem prawny dotyczył niezgodności w zakresie zagospodarowania krwi ubitych zwierząt rzeźnych polegającej na braku dokumentów handlowych towarzyszących przekazywaniu pozyskanej krwi od poddanych ubojowi zwierząt do uprawnionych podmiotów w celu jej dalszej utylizacji. WSA podkreślił, że działalność taka podlega regulacjom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Zgodnie z tym aktem: 1. Podmioty gromadzą, określają i przewożą produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego bez nieuzasadnionej zwłoki, w warunkach, które zapobiegają powstaniu zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt; 2. Podmioty zapewniają, aby produktom ubocznym pochodzenia zwierzęcego i produktom pochodnym podczas przewozu towarzyszył dokument handlowy lub, jeśli jest to wymagane przez niniejsze rozporządzenie lub środek przyjęty zgodnie z ust. 6, świadectwo zdrowia. W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego właściwy organ może zezwolić na przewóz obornika między dwoma punktami usytuowanymi w tym samym gospodarstwie lub między gospodarstwami i użytkownikami obornika w tym samym państwie członkowskim bez dokumentu handlowego ani świadectwa zdrowia; 3. Towarzyszące produktom ubocznym pochodzenia zwierzęcego i produktom pochodnym podczas przewozu dokumenty handlowe i świadectwa zdrowia zawierają co najmniej informację o pochodzeniu, miejscu przeznaczenia i ilości takich produktów

oraz opis produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych i ich oznaczenia, jeśli takie oznaczenie jest wymagane przez niniejsze rozporządzenie. Nie ulega wątpliwości, że krew jest produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego – materiałem kategorii 3 (art. 10 pkt d/), a skarżący prowadzący działalność gospodarczą w zakresie uboju trzody i bydła, jest podmiotem w rozumieniu rozporządzenia nr 1069/2009, do którego kierowany jest obowiązek zapewnienia, aby przewozowi krwi ubitych zwierząt towarzyszył stosowny dokument handlowy. W myśl pkt 1 rozdziału III załącznika VIII (gromadzenie, przewóz, identyfikowalność) rozporządzenia Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, oraz w sprawie wykonania dyrektywy Rady 97/78/WE w odniesieniu do niektórych próbek i przedmiotów zwolnionych z kontroli weterynaryjnych na granicach w myśl tej dyrektywy, podczas przewozu produktom ubocznym pochodzenia zwierzęcego lub produktom pochodnym musi towarzyszyć dokument handlowy zgodny ze wzorem zamieszczonym w niniejszym rozdziale lub, w przypadkach gdy wymagane jest to niniejszym rozporządzeniem, świadectwo zdrowia. Dokument handlowy musi być wystawiony co najmniej w trzech egzemplarzach (jeden oryginał i dwie kopie). Oryginał musi towarzyszyć przesyłce do ostatecznego miejsca przeznaczenia. Zachowuje go odbiorca. Producent i przewoźnik muszą zachować po jednej kopii (ust. 2). Dokumentację i powiązane dokumenty handlowe bądź świadectwa zdrowia przechowuje się przez okres co najmniej dwóch lat celem ich przedłożenia właściwemu organowi (ust. 5). Sąd podkreślił, że niezwykle istotne jest dla prawidłowości funkcjonowania całego systemu nadzoru, aby każde przedsiębiorstwo lub zakład prowadzący działalność, której przedmiotem jest produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego, zapewniało sporządzanie prawidłowo wypełnionych dokumentów handlowych, ze wszystkim niezbędnymi danymi, o których mowa w załączniku nr VIII rozporządzenia Komisji (UE) nr 142/20111. W celu wyegzekwowania obowiązków określonych zarówno w tym ostatnim rozporządzeniu, jak i w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ustawodawca krajowy wprowadził pieniężne kary administracyjne określone w art. 85a tej ustawy, wymierzane, w drodze decyzji, przez powiatowego lekarza weterynarii. W stanie faktycznym sprawy znalazł zastosowanie zapis art. 85a ust. 1 pkt 2 lit. c/, zgodnie z którym podlega karze pieniężnej, kto prowadząc działalność nadzorowaną w zakresie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, nie posiada dokumentów handlowych lub świadectw zdrowia spełniających wymagania określone w art. 21 ust. 2 akapit pierwszy i ust. 3 akapit pierwszy lub art. 48 ust. 5 rozporządzenia nr 1069/2009 lub art. 17 ust. 1 lit. b/ lub art. 31 rozporządzenia nr 142/2009, lub w przepisach wydanych na podstawie art. 26d ust. 2. Wysokość kary została określona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia określone w przepisach o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt dotyczące postępowania z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego i produktami pochodnymi. WSA stwierdził, że w prawidłowo ustalonym stanie faktycznym sprawy, przyjętym jako podstawę zaskarżonej decyzji, organ zasadnie uznał, że skarżący, pomimo precyzyjnie określonych w przepisach obowiązków, wypełniając dokumenty handlowe na pochodzące z uboju uboczne produkty pochodzenia zwierzęcego, nie zamieszczał w nich krwi, co oznacza, że naruszył cytowane wyżej przepisy w zakresie obowiązku posiadania dokumentu handlowego zawierającego in-

formację o tym ubocznym produkcie pochodzenia zwierzęcego. Prawidłowo określono przy tym wysokość kary pieniężnej.

3.7. Nadzór farmaceutyczny

W 2017 r. sądy administracyjne rozpatrywały – w ramach kategorii prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych oraz nadzoru farmaceutycznego – także sprawy dotyczące nakazu zaprzestania prowadzenia niezgodnej z przepisami reklamy apteki oraz nałożenia kary pieniężnej. W kwestii reklamy aptek sądy administracyjne podtrzymały już wcześniej wyrażone stanowisko dotyczące zakazu reklamy apteki i jej działalności.

Przykładowo w wyroku z 20 kwietnia 2017 r., II GSK 5294/16 NSA stwierdził, że wytyczne Europejskiej Agencji Leków CPMP/EWP/280/96 i CPMP/EWP/QWP/1401/98 powołane w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2010 r. w sprawie sposobu przedstawiania dokumentacji dołączanej do wniosku o dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego [48](Dz.U. z dnia 17 maja 2010 r.) nie wykluczają innych sposobów wykazania biorównoważności zgłoszonego produktu leczniczego wobec produktu referencyjnego. Samo odstępstwo od wytycznych nie uprawnia więc do stwierdzenia na tle art. 15 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, że wnioskodawca nie wykazał spełnienia przesłanki biorównoważności i nie zwalnia organu z obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zbadania przedstawionych dowodów i ich oceny. Zdaniem Sądu za przyjęciem takiego stanowiska przemawia szereg argumentów, w tym także interes społeczny i słuszny interes obywateli, który – w myśl art. 7 k.p.a. – powinien być przez organ uwzględniony przy rozpatrywaniu sprawy. W interesie społecznym i słusznym interesie obywateli pozostaje bowiem nie tylko zachowanie w procedurze dopuszczania do obrotu produktów leczniczych wysokiej ostrożności i dbałości o bezpieczeństwo, ale również zwiększenie dostępności leków, przez wprowadzanie ich zamienników, co sprzyja konkurencyjności. Działanie mechanizmów rynkowych daje realne możliwości korzystania z terapii z zastosowaniem niezbędnych leków, w ostatecznym rozrachunku służy więc realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP). Ochrona tego prawa wymaga także powstrzymania się od nakładania obowiązku przeprowadzania badań klinicznych w przypadkach, gdy nie jest to konieczne ze względu na możliwość wykorzystania innych dowodów, wiarygodnych w świetle aktualnego stanu wiedzy. Nie ma podstaw do wywodzenia z powołanych wytycznych barier formalnych i ograniczeń dowodowych, które stawałyby na przeszkodzie dokładnemu i wszechstronnemu rozpatrzeniu materiału dowodowego w postaci wyników badań przedstawionych przez wnioskodawcę na okoliczność biorównoważności zgłoszonego produktu leczniczego wobec produktu referencyjnego, ponadto taka ich interpretacja byłaby sprzeczna z celami, dla których wytyczne powstały. Sąd stwierdził, że skoro w rozpatrywanej sprawie strona powołuje się na dokument Europejskiej Agencji Leków EMEA/P/24143/2004 uznając, że w świetle zasad w nim określonych w uzasadnionych przypadkach spełnienie wszystkich zaleceń zawartych w wytycznych nie jest konieczne, to organ prowadzący postępowanie w przedmiocie dopuszczenia do obrotu produktu leczniczego, dążąc do realizacji zasady prawdy obiektywnej, dokładnego i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zobligowany jest do zapoznania się z tym dokumentem, pomimo że w powołanym rozporządzeniu Ministra Zdrowia nie został on wymieniony.

[48] Dz.U. Nr 82, poz. 538.

3.8. Ochrona danych osobowych

W 2017 r. sądy administracyjne rozpatrywały także sprawy z zakresu ochrony danych osobowych.

Wyrokiem z 21 kwietnia 2017 r., I OSK 2426/15 NSA orzekał w sprawie z zakresu ochrony danych osobowych. Przedmiotem sporu był wniosek skarżącego złożony do GIODO o wydanie decyzji administracyjnej nakazującej Komendantowi Głównemu Policji usunięcie jego danych osobowych z bazy Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP) w związku z zatarciem skazania. Skarżący pragnął korzystać z prawnych skutków zatarcia, pozostając osobą nigdy niekaraną w świetle prawa. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z uwagi na szczególny charakter zbioru, jakim jest KSIP, jak również z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli, przy ocenie legalności przetwarzania danych osobowych w KSIP nie można stosować wyłącznie ustawy o ochronie danych osobowych, nie uwzględniając szczególnych uregulowań tej materii zawartych w ustawie o Policji. Odnosząc się do zawartego w uzasadnieniu skargi kasacyjnej GIODO argumentu powołującego się na orzecznictwo dotyczące naruszenia art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), zgodnie z którym bezterminowe przechowywanie przez władze szczególnie wrażliwych danych osób, wobec których zakończono postępowanie karne bez skazania, jest niedopuszczalne w demokratycznym społeczeństwie, NSA wskazał, że ustawa o Policji nie przewiduje bezterminowego przetwarzania znajdujących się w systemie policyjnym (KSIP) danych. Zgodnie bowiem z treścią art. 20 ust. 17 ustawy o Policji dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa przechowuje się przez okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji. Organy Policji dokonują weryfikacji danych po zakończeniu sprawy, w ramach której zostały one wprowadzone do zbioru, a ponadto nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania lub pobrania informacji, usuwając zbędne dane. Stąd też nie może być mowy o bezterminowym przetwarzaniu danych przez organy Policji w systemie KSIP, organy te są bowiem obowiązane do systematycznego przeglądania i usuwania zbędnych danych z systemu.

W 2017 r. sądy administracyjne rozpatrywały także sprawy z zakresu ochrony danych osobowych, w tym WSA w Warszawie orzekał w sprawach związanych z ochroną danych osobowych w kontekście dokonania apostazji (*defectio ab Ecclesia*).

Tytułem przykładu wskazać można tu wyrok z 29 marca 2017 r., II SA/Wa 1906/16, w którym WSA podkreślił (powołując się na istniejące orzecznictwo NSA w tym przedmiocie), że „implementująca dyrektywę 95/46/WE i wykonująca zapis konstytucyjny ustawa o ochronie danych osobowych, uwzględniając autonomię kościołów w Polsce, wynikającą z przepisów powołanych powyżej, wprowadziła w art. 27 ust. 2 pkt 4 wyjątek od zasady zakazu przetwarzania danych ujawniających przekonania religijne i przynależność wyznaniową, jeśli jest to niezbędne do wykonania statutowych zadań kościołów, pod warunkiem, że przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji lub instytucji albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych, zwalniając także w art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. kościoły z obowiązku rejestracji zbiorów danych osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego". Ustawa nie pozbawiła osób należących do kościoła (w tym do Kościoła Katolickiego) prawa do kontroli przetwarzania danych osobowych, które ich dotyczą, zawartych w zbiorach kościelnych, w szczególności prawa do żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub

ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane (art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o.). Żądanie, o którym mowa powyżej, przysługuje konkretnej osobie, jeżeli wykaże, że dane osobowe jej dotyczące są niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane, chyba że dotyczy to danych osobowych, w odniesieniu do których tryb ich uzupełnienia, uaktualnienia lub sprostowania określają odrębne ustawy (art. 35 ust. 1 u.o.d.o.). Wykazanie powyższych okoliczności (lub jednej z nich) powoduje powstanie obowiązku po stronie kościoła lub związku wyznaniowego do uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych, czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania kwestionowanych danych lub ich usunięcia ze zbioru – bez zbędnej zwłoki (art. 35 ust. 1 u.o.d.o.). Wskazane przepisy są jednak tak skonstruowane, że przewidują opisane wyżej prawa, lecz nie wskazują sankcji i sposobu wymuszenia zmiany danych. W szczególności GIODO nie może w tym celu wydać decyzji administracyjnej (art. 43 ust. 2 u.o.d.o.). Obowiązek, o którym mowa, powstający po stronie kościoła lub związku wyznaniowego nie jest możliwy do wymuszenia w trybie ust. 2 art. 35 u.o.d.o. („W razie niedopełnienia przez administratora danych obowiązku, o którym mowa w ust. 1, osoba, które dane dotyczą, może się zwrócić do GIODO z wnioskiem o nakazanie dopełnienia tego obowiązku"), gdyż art. 43 ust. 2 u.o.d.o. wyłączył władczą ingerencję GIODO w odniesieniu do zbiorów danych osób należących do kościoła. nie dostrzega w tym przepisie naruszenia dyrektywy 95/46/WE. Zgodnie bowiem z dyrektywą zasady ochrony muszą odnosić się do całokształtu przetwarzania danych osobowych przez każdą osobę, której działania podlegają prawu wspólnotowemu (pkt 12 preambuły). Kościoły, w szczególności, jak w sprawie niniejszej, Kościół Rzymskokatolicki i jego działania nie podlegają takiemu prawu; Kościół nie jest ani członkiem Wspólnoty Europejskiej, ani tym bardziej Państwem Członkowskim w rozumieniu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zmienionym Traktatem o Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy, nie ma ona zastosowania do przetwarzania danych osobowych w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty – a za taką uznać należy w ocenie NSA działalność Kościoła Katolickiego. Zgodnie z art. 34 dyrektywy, ustanowiony został nadto zakres podmiotowy jej obowiązywania; ogranicza się on do Państw Członkowskich Wspólnoty, a Kościół Katolicki (Stolica Apostolska) nie jest takim państwem. Sąd stoi na stanowisku, że całkowite porzucenie wiary lub wystąpienie z Kościoła – niezależnie od oceny dopuszczalności tej ostatniej czynności w świetle prawa kościelnego – nie stanowi żadnego uzasadnienia dla zatarcia pewnych, w przeszłości zaszłych faktów. W związku z materią zagadnienia trudno o dobre porównanie z dziedziny podlegającej kognicji sądu administracyjnego lub powszechnego, również prawo powszechnie obowiązujące nie przewiduje obowiązku zatarcia informacji o uczestnictwie obywatela w działalności jakiejkolwiek organizacji (np. spółki), gdy organizację taką porzuci lub z niej formalnie wystąpi i zażąda usunięcia danych o jego w niej uczestnictwie. Obywatelowi, który zmieni poglądy polityczne i wystąpi z partii, której był członkiem, nie służy prawo skutecznego domagania się usunięcia z rejestru członków tej partii wpisów, potwierdzających fakt członkostwa. Członek korporacji zawodowej, który żąda wykreślenia go z listy członków tej korporacjinie może również skutecznie prawnie domagać się usunięcia informacji, że wchodził w jej skład lub że złożył w określonej dacie ślubowanie korporacyjne. Osoba, która zmienia stan cywilny przez rozwód, nie może żądać usunięcia z akt stanu cywilnego dokonanej wzmianki o zawarciu małżeństwa. Zatem GIODO z mocy wyraźnego i niebudzą-

cego wątpliwości interpretacyjnych art. 43 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 3 u.o.d.o., który to przepis jest prawem powszechnie obowiązującym i organy administracji oraz sądy administracyjne są obowiązane do jego przestrzegania i stosowania, nie jest w odniesieniu do zbiorów danych osób należących do kościoła, w tym Kościoła Katolickiego, władny do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania powszechnie obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych (art. 12 pkt 2 u.o.d.o.) i nakazywania w drodze decyzji administracyjnej (z urzędu lub na wniosek) przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w szczególności poprzez usunięcie uchybień, uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych, zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe, wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom, usunięcie danych osobowych.

3.9. Ochrona środowiska i ochrona przyrody

W 2017 r. sądy administracyjne rozpatrywały także sprawy z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody.

Przykładowo w wyroku z 27 stycznia 2017 r., II OSK 1161/15 NSA przy rozstrzyganiu zarzutu naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów postępowania przez niedostrzeżenie, że postanowienie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie wezwania do zagospodarowania odpadu – samochodu osobowego narusza art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. oraz prawa materialnego – art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów przez jego niewłaściwą wykładnię, odwołał się do stosownych przepisów unijnych. Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, będącym podstawą wydania postanowienia zaskarżonego do sądu administracyjnego, w przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczenia odpadów albo na podstawie powiadomienia o nielegalnym przemieszczeniu otrzymanego w trybie art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne i wzywa odbiorcę odpadów – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczenie odpadów odpowiedzialność ponosi odbiorca odpadów – do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia nr 1013/2006, określając termin realizacji działań wynikających z tych procedur, nie dłuższy niż 30 dni. Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a/ rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów nielegalne przemieszczanie odpadów oznacza przemieszczanie odpadów dokonane bez zgłoszenia go wszystkim zainteresowanym właściwym organom, zgodnie z rozporządzeniem. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., NSA uznał za słuszne zakwalifikowanie – przez organ i następnie przez sąd – pojazdu jako odpad w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Zatem stosownie do art. 2 pkt 35 lit. a/ rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 odbiorca tego odpadu (skarżący kasacyjnie) powinien był dokonać zgłoszenia przemieszczenia odpadu wszystkim właściwym organom. Z uwagi na fakt, że skarżący kasacyjnie tego nie uczynił, dokonując jedynie zgłoszenia celnego, to jako odbiorca odpadu sprowadzonego nielegalnie był odpowiedzialny za nielegalne międzynarodowe przemieszczenie odpadu w postaci przedmiotowego pojazdu.

3.10. Cudzoziemcy

W okresie sprawozdawczym NSA rozpoznawał spraw dotyczące wydawania/odmowy wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przykładowo wyrokiem z 17 lutego 2017 r., II OSK 1444/15 NSA stwierdził, że mające w sprawie zastosowanie przepisy, tj. art. 135 ust. 1 i 2 oraz art. 138 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, przewidujące możliwość nałożenia na przewoźnika za przywiezienie do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie, kary pieniężnej, stanowią implementację obowiązku wynikającego z prawa unijnego. Zgodnie z art. 8 Protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, w negocjacjach dotyczących przystąpienia nowych Państw Członkowskich do Unii Europejskiej dorobek Schengen i inne środki podjęte przez instytucje w zakresie jego zastosowania są uznawane za dorobek, który powinien być w pełni przyjęty przez wszystkie państwa kandydujące do przystąpienia. Dorobek Schengen jest zatem częścią unijnego *acquis*, które Polska obowiązana była zaakceptować w całości na podstawie Traktatu o Przystąpieniu. Na mocy art. 26 ust. 1 lit. b/ Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., Umawiające się Strony zobowiązały się do wprowadzenia do przepisów krajowych zasady, iż przewoźnik jest zobowiązany do podjęcia wszelkich niezbędnych środków dla zapewnienia, aby cudzoziemiec przewożony drogą lądową posiadał dokumenty podróży, wymagane przy wjeździe na terytoria Umawiających się Stron. Ponadto Strony te zobowiązały się, stosownie do art. 26 ust. 2 Konwencji wykonawczej, do nałożenia kar na przewoźników przewożących drogą lotniczą lub morską z państwa trzeciego na ich terytoria cudzoziemców, którzy nie posiadają niezbędnych dokumentów podróży. NSA dodał, że zgodnie z art. 26 ust. 3 Konwencji wykonawczej ust. 1 lit. b/ i ust. 2 stosuje się również do przewoźników międzynarodowych przewożących grupy pasażerów drogą lądową autokarami, z wyjątkiem ruchu granicznego. Wskazane postanowienia Konwencji wykonawczej znalazły rozwinięcie w dyrektywie Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. Obowiązek państw członkowskich przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii w celu zapewniania prawu unijnemu pełnej skuteczności wynika z art. 291 TFUE. Ustanowiony w prawie krajowym mechanizm wymierzania sankcji pieniężnych, jak również ich wysokość, zostały przyjęte w wyniku wykonania przez Rzeczpospolitą Polską obowiązku wynikającego z dyrektywy 2001/51/WE, która w art. 4 określa maksymalną i minimalną wysokość kar mających zastosowanie do przewoźników zgodnie z postanowieniami art. 26 ust. 2 i 3 Konwencji z Schengen jako odstraszających, skutecznych i proporcjonalnych. Sankcje przewidziane w art. 138 ustawy o cudzoziemcach odpowiadają wskazaniom zawartym w art. 4 dyrektywy 2001/51/WE i stanowią realną gwarancję zapewnienia efektywności prawa unijnego. Analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane również w wyrokach NSA z 17 lutego 2017 r., II OSK 80/16 i II OSK 638/16.

3.11. Zabezpieczenie społeczne (sprawy bezrobocia)

W okresie sprawozdawczym NSA rozpoznał kilka spraw dotyczących uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych osób przemieszczających się po terenie Unii Europejskiej, ubiegających się o takie świadczenie w Polsce na zasadach określonych przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, z uwzględnieniem okresów zatrudnienia u pracodawców zagranicznych. Podobnie jak w latach poprzednich NSA prezentował stanowisko, że decydujące znaczenie w tej kwestii ma miejsce zamieszkania wnioskodawcy w okresie ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek (wskazując przy tym na wąską interpretacje terminu „zamieszkanie").

W okresie sprawozdawczym NSA rozpoznał dwie sprawy dotyczące statusu osoby bezrobotnej, w których zastosował przepisy prawa europejskiego. Przedmiot sporu w sprawie, zakończonej wyrokiem NSA z 1 lutego 2017 r., I OSK 1034/15, dotyczył nieudokumentowania przez skarżącego zarejestrowania się w brytyjskiej instytucji zatrudnienia w stosownym terminie, co spowodowało odmowę wypłacenia mu zasiłku dla bezrobotnych za czas pobytu w Wielkiej Brytanii przez Powiatowy Urząd Pracy. NSA podkreślił w tym kontekście, że prawidłowe było zaakceptowanie przez WSA stwierdzenia, że skarżący w brytyjskiej instytucji rynku pracy nie dokonał rejestracji, o której mowa w art. 64 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i art. 55 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Stawił się co prawda w dniu 7 czerwca 2011 r. w Job Centre w Brighton, jednakże nie doszło wówczas do jego rejestracji jako osoby poszukującej zatrudnienia w Zjednoczonym Królestwie. Organy administracji, w wyniku prowadzonej z brytyjską instytucją rynku pracy korespondencji, ustaliły bowiem, że celem wizyty skarżącego w owym dniu nie była rejestracja jako osoby poszukującej zatrudnienia, ale uzyskanie narodowego numeru ubezpieczenia (w tym też celu skarżący został umówiony na kolejne spotkanie).

Z kolei w wyroku z 5 lipca 2017 r., I OSK 2429/16 NSA, orzekając w sprawie dotyczącej utraty przez skarżącą statusu osoby bezrobotnej w związku z osiągnięciem przez nią wieku emerytalnego, uznał, że Sąd I instancji nieprawidłowo zinterpretował przepis art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim w związku z art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wyrażona w art. 5 ust. 1 ustawy zasada stosowania języka polskiego przez podmioty wykonujące na terenie Polski zadania publiczne nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ dopuszcza ona inne rozwiązania, jeżeli inne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby, są akceptowana przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznana za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane. Celem takiego rozwiązania, jak wskazano w motywie 18 do rozporządzenia nr 987/2009, jest zarówno skrócenie terminów rozliczeń pomiędzy instytucjami państw członkowskich, jak i usprawnienie postępowania dotyczącego rozpatrywania wniosków dotyczących świadczeń z tytułu choroby oraz świadczeń z tytułu pozostawania osobą bezro-

botną. Rozwiązania te powinny zatem służyć przyśpieszeniu postępowania w stosunku do osób, które wykonywały pracę w innym państwie członkowskim niż to, w którym ubiegają się o przyznanie świadczenia. Realizując przepisy rozporządzenia, instytucje zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej wymieniają informacje za pomocą standardowych dokumentów elektronicznych (SED). Dokumenty te dzielą się na grupy odnoszące się do różnych sektorów zabezpieczenia społecznego. Dokumenty z serii U dotyczą świadczeń z tytułu bezrobocia i są stosowane przez właściwe instytucje rozpatrujące uprawnienia do świadczeń z tego tytułu. Każde państwo członkowskie dysponuje zbiorem tych dokumentów opracowanych w języku narodowym. Istotne jest, że we wszystkich państwach członkowskich są one identyczne co do treści i układu graficznego, tak aby każda informacja zawarta w określonym punkcie (polu) dokumentu miała to samo znaczenie we wszystkich językach. Jak natomiast wynika z decyzji Komisji Administracyjnej nr 199 z dnia 13 października 2004 r. w sprawie wzorów formularzy niezbędnych do stosowania rozporządzeń Rady (EWG) nr 1408/71 i (EWG) nr 574/72 (seria E 300) (Dz.Urz. L 073, 18/03/2005 s. 1–27) formularze są dostępne w językach urzędowych Wspólnoty, a ich układ będzie taki, by poszczególne wersje były idealnie zgodne, tak by umożliwić wszystkim stronom, do których formularz jest skierowany (wnioskodawcy, instytucje, pracodawcy itd.), otrzymanie formularzy wydrukowanych w ich języku ojczystym. Tak więc, wbrew stanowisku WSA, w przypadku otrzymania przez właściwy organ informacji o okresach ubezpieczenia z innego kraju członkowskiego nie ma konieczności przetłumaczenia takiego dokumentu na język polski, jeżeli informacja ta jest sporządzona na określonym w przepisach prawa europejskiego formularzu.

3.12. Gry i zakłady wzajemne

W 2017 r., podobnie jak w roku poprzednim, prawo unijne w tej dziedzinie było dość często powoływane, w szczególności w kwestii zgodności ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych z prawem UE i uchybienia obowiązkowi jego notyfikacji Komisji Europejskiej.

Przykładowo podać można wyrok oddalający skargę kasacyjną z 24 stycznia 2017 r., II GSK 3038/16. W rozpoznawanej sprawie istotne było zbadanie, czy powoływane orzeczenie TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11, C-217/11 (sprawa *Fortuna i inni*), w którym dokonano wykładni art. 129 ust. 2, art. 135 ust. 2 i art. 138 u.g.h. w odniesieniu do dyrektywy nr 98/34/WE ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. WE z 1998 r. L 204, s. 37 ze zm.), miało w tym przypadku zastosowanie. NSA podkreślił, że TSUE „jednoznacznie stwierdził, że chociaż przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych będące przedmiotem spraw przed sądem krajowym przewidują zakaz wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, to jednak zgodnie z art. 129 ust. 1 u.g.h., działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych prowadzona na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy może być kontynuowana do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń przez podmioty, którym zezwoleń udzielono według przepisów dotychczasowych. Powołany przepis pozwala więc na dalsze prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, a zatem na dalsze użytkowanie tych automatów, po dniu wejścia w życie ustawy o grach hazardowych. Z kolei przepis art. 138 ust. 1 u.g.h. stanowi, że zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygra-

nych i automatów do gier urządzanych w salonach gier, o których mowa w art. 129 ust. 1, nie mogą być przedłużane". Nie można zatem podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, że art. 138 ust. 1 u.g.h. jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE. Przepis ten spełnia bowiem podobną rolę jak pozostałe przepisy przejściowe u.g.h. – dostosowania stosunków prawnych powstałych na gruncie u.g.z.w. do nowej sytuacji prawnej, jaką tworzy ustawa o grach hazardowych. Analiza treści tych przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku, że podmioty, które uzyskały zezwolenia na prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, zachowały swoje uprawnienia na dotychczasowych zasadach, także pod rządami u.g.h. Mimo że wprowadzono przepisem przejściowym zakaz przedłużania zezwolenia, to zakaz taki nie może być traktowany jako przepis techniczny. Nie jest on bowiem skierowany do produktu lub usługi, ale podmiotu, który prowadzi określony, reglamentowany typ działalności gospodarczej. Uprawnienie podmiotowe może być kształtowane przez prawo stosownie do założeń, jakie czyni ustawodawca, zatem możliwe i dopuszczalne jest wprowadzenie zakazu przedłużania zezwoleń wydanych na podstawie ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Wprowadzenie takiego rozwiązania prawnego nie koliduje ze stanowiskiem TSUE wyrażonym w wyroku z 19 lipca 2012 r. w sprawach C-213/11, C-214/11 i C-217/11. Trybunał stwierdził, że przepisy przejściowe mogą być tylko „potencjalnie techniczne", a określenie ich charakteru wymaga oceny z punktu widzenia przyjętych w nich rozwiązań prawnych odnoszących się do działalności „hazardowej". Podobna argumentacja została również powołana w wyrokach NSA z tego samego dnia w sprawach: II GSK 521/16, II GSK 2468/16, II GSK 3210/16, II GSK 4170/16, II GSK 5347/16, II GSK 5370/16.

3.13. Prawo rolne oraz pomoc finansowa ze środków Unii Europejskiej

W omawianym okresie sprawozdawczym sądy administracyjne rozpoznawały sprawy dotyczące płatności wypłacanych rolnikom z budżetu Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki rolnej. W większości spraw istota sporu dotyczyła ustaleń faktycznych dokonywanych przez organ w trakcie postępowania administracyjnego, tj. przeprowadzanych kontroli działek objętych wnioskami o przyznanie płatności obszarowych oraz dochowania zarówno przez stronę, jak i organ wymogów proceduralnych przewidzianych w przepisach unijnych i k.p.a., jak również zagadnienia nadużycia prawa.

W wyroku z 9 lutego 2017 r., V SA/Wa 220/16 WSA w Warszawie podkreślił, że przepisy prawa krajowego dotyczące rozdziału środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) są ustanowione w wyniku dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego, a przede wszystkim rozporządzenia Rady nr 1698/2005 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez EFRROW. Zatem należy stwierdzić, że przy dokonywaniu wykładni uregulowań krajowych pominięto treść art. 22 rozporządzenia nr 1698/2005. Zgodnie z art. 22 ust. 1 lit. a/ tego rozporządzenia wsparcia, o którym mowa w art. 20 lit. a/ ppkt ii/, udziela się osobom, które mają mniej niż 40 lat oraz po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, jako wdrażająca system wspierania rozwoju obszarów wiejskich z EFRROW, jak i wydane na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwiania startu młodym rolnikom" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, muszą być interpretowane zgodnie z przepisami

rozporządzenia nr 1698/2005, bowiem wsparcie dla młodych rolników z EFRROW powinno być udzielane w granicach podmiotowych określonych rozporządzeniem unijnym. Wsparcie to nie może przekraczać granic zakreślonych rozporządzeniem, ale także nie powinno być udzielane w zakresie węższym niż to określa art. 22 ww. rozporządzenia. Jak wskazał NSA w wyroku II GSK 2104/11, polskie organy powołane do rozdziału omawianej pomocy powinny zatem tak interpretować i stosować przepisy prawa, aby nie dopuszczać do uzyskania pomocy przez osoby niespełniające kryteriów jej przyznania oraz udzielać pomocy podmiotom uprawnionym. Dokonując wykładni przepisów prawa polskiego wydanych w celu realizacji uregulowań unijnych, trzeba mieć na uwadze, że prawo unijne nie posługuje się pojęciem własności ani posiadania, tylko ustanawia nowe, autonomiczne, kryterium „kierowania gospodarstwem rolnym". Kryterium to musi łączyć się z władaniem. Ustawodawca polski posługuje się natomiast określeniem prowadzenia działalności rolniczej. Ponadto rozwiązania unijne często wychodzą poza ramy cywilistyki, a w szczególności pomoc w rolnictwie związana jest z faktem bycia rolnikiem, nie zaś z prawem do gospodarstwa rolnego, zatem decydującym kryterium jest władztwo nad gospodarstwem. W wyroku II GSK 234/10 NSA wyjaśnił, że występujące w prawie polskim pojęcie posiadania gospodarstwa rolnego musi być rozumiane w zgodzie z prawem unijnym, to jest przy przyjęciu, że posiadaniem są takie formy władztwa nad gospodarstwem rolnym, które przejawiają się w kierowaniu gospodarstwem rolnym. Zatem nie jest trafne odwoływanie się przy wykładni przepisów prawa polskiego dotyczących rozdziału pomocy unijnej do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących umowy dzierżawy i na tej podstawie interpretowanie zawężająco pojęcia „wejścia w posiadanie gospodarstwa rolnego", o którym mówi § 15 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia. W związku z tym WSA uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji.

W wyroku z 3 lutego 2017 r., II GSK 1/15 NSA uznał, że nie ma racji wnoszący skargę kasacyjną, twierdząc, że naruszono art. 98 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006/WE poprzez jego niewłaściwą, rozszerzającą wykładnię, polegającą na przyjęciu, że przez „nieprawidłowości" rozumieć można naruszenie przepisów prawa krajowego oraz że w sprawie miały miejsce „nieprawidłowości" dające podstawę do zobowiązania do zwrotu dotacji. „Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego. Państwo członkowskie bierze pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze. Nieprawidłowością zgodnie z art. 2 pkt 7 tego rozporządzenia jest jakiekolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego. Odnosząc się do omawianego zarzutu należy wskazać, że – co zostało wyżej wyjaśnione – w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego doszło do naruszenia art. 7 ust. 1 p.z.p. nakazującego przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Przepis ten jest transpozycją do krajowego porządku prawnego art. 2 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, który stanowi, że instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają

w sposób przejrzysty. Tym samym naruszając przepis art. 7 ust. 1 p.z.p. zamawiający naruszył równocześnie wskazany przepis dyrektywy 2004/18/WE". Ponadto NSA podzielił stanowisko wyrażone w dokumencie Ministerstwa Finansów (nr DO8/9013/2/AKQ/12) „System informowania o nieprawidłowościach finansowych w wykorzystaniu funduszy strukturalnych" z powołaniem się na stanowisko KE wyrażone w dokumencie z posiedzenia C. z dnia (...) kwietnia 2002 r., zgodnie z którym z uwagi na fakt, że do zapewnienia odpowiedniego stosowania prawa wspólnotowego niezbędne są przepisy prawa krajowego, nieprawidłowość występuje także w przypadku naruszenia jakichkolwiek przepisów prawa krajowego. Dotyczy to również przypadków, gdy przepisy prawa krajowego są bardziej restrykcyjne niż przepisy prawa wspólnotowego (obecnie unijnego). Podobnej argumentacji użyto w wyroku z tego samego dnia w sprawie II GSK 1527/15.

3.14. Własność przemysłowa

W 2017 r. sądy administracyjne rozpoznały też sprawy z zakresu własności przemysłowej. Tytułem przykładu wskazać można sprawy dotyczące udzielenia/odmowy udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy.

W wyroku z 14 marca 2017 r., I GSK 1887/15 NSA rozpoznał (i oddalił) skargę kasacyjną od wyroku WSA oddalającego skargę na decyzję w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy. Skarżąca Spółka w skardze kasacyjnej poddała pod rozwagę skierowanie do TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji art. 4 ust. 1 lit. b/ dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/95/WE z dnia 22 października 2008 r. mającej na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych, a pośrednio – interpretacji przepisu art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. NSA stwierdził, „że brak jest przesłanek do uwzględnienia tego wniosku. Sformułowane przez skarżącą pytanie sprowadza się do w istocie do próby uzyskania od Trybunału rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Skarżąca dąży bowiem do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy w niniejszej sprawie zachodziło niebezpieczeństwo wprowadzenia odbiorcy w błąd co do pochodzenia towarów oznaczanych porównywanymi znakami. Należy podkreślić, że uregulowana w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej instytucja pytań prejudycjalnych ma na celu zapewnienie właściwego stosowania prawa UE w krajach członkowskich, nie zaś wyręczanie wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich w rozstrzyganiu spraw zgodnie z ich właściwością".

W wyroku z 9 czerwca 2017 r., II GSK 2672/15 NSA uznał, że nie ma podstaw prawnych do nakazania interpretowania przepisów krajowych w taki sam sposób jak czyni to Europejski Urząd Patentowy. NSA podzielił w tym zakresie stanowisko wyrażane w piśmiennictwie, że krajowe systemy udzielania patentów i konwencyjny system udzielania patentów europejskich współistnieją ze sobą i – jakkolwiek pożądana byłaby ujednolicona praktyka stosowania prawa patentowego – nie zachodzi między nimi jakakolwiek relacja podrzędności bądź nadrzędności. Ponadto, w ocenie NSA, nie można utożsamiać błędnej wykładni z odmienną. Dotyczy to także odmienności praktyki EUP.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (EKPC)

W 2017 r. sądy administracyjne sięgały także do tzw. *aquis conventionnel* – czyli do postanowień Konwencji Europejskiej oraz do orzecznictwa ETPC. Orzeczenia ETPC były przy

tym powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych.

Tytułem przykładu wskazać można wyrok z 13 marca 2017 r., VII SA/Wa 588/16, dotyczący prawa budowlanego[49], w którym WSA w Warszawie zauważył, że „aktem normatywnym, który organy nadzoru budowlanego powinny wziąć pod uwagę prowadząc postępowanie w sprawy budowy na ww. działce, choć niestety tego nie uczyniły, jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (…). Art. 8 ust. 2 Konwencji zawiera normę stanowiącą swoiste zespolenie art. 75 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis Konwencji stanowi bowiem, że: »Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób«. Zastosowanie wskazanego przepisu Konwencji przesądziłoby o zastosowaniu art. 50 i 51 pr.bud., a nie art. 48 i doprowadziłoby do uniknięcia nakazu rozbiórki budynku mieszkalnego nabytego przez skarżącą i dwuletniego postępowania w sprawie. Argumentem za dopuszczalnością i zasadnością zastosowania wskazanego przepisu Konwencji może być wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 kwietnia 2016 r. w sprawie *Ivanova i Cherkezov v. Bułgaria* (skarga nr 46577/15). W sprawie tej Trybunał w Strasburgu jednoznacznie stwierdził, że rozbiórka domu zbudowanego bez pozwolenia na budowę może naruszyć prawa mieszkańców, nawet jeśli jest przewidziana w przepisach ustawowych, a przez to powinna być uznana za niedopuszczalną. Trzeba przyznać, że w rozpatrywanej sprawie organy administracji nie mogły znać powoływanego wyroku ETPC, gdyż został wydany trzy miesiące po decyzji drugiej instancji. Dla codziennej praktyki organów nadzoru budowlanego (…) znajomość wyroku w sprawie *Ivanova i Cherkezov v. Bułgaria* może stanowić mocne potwierdzenie przedstawionej wyżej argumentacji opartej na przepisach Konstytucji RP". W związku z tym Sąd uchylił również decyzję organu pierwszej instancji, uznając, że niewiłaściwie zastosowano przepisy ustawy – Prawo budowlane.

Wyrokiem z 17 lutego 2017 r., I GSK 270/16 NSA uchylił zaskarżony wyrok i zaskarżone postanowienie w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania z powodu nieuprawdopodobnienia braku swojej winy w niedochowaniu terminu. NSA podkreślił, że „instytucja przywrócenia terminu jest gwarancją procesową usuwającą negatywne skutki pewnych wydarzeń zaistniałych w toku postępowania administracyjnego. Omawiana instytucja jest elementem prawa strony postępowania administracyjnego do wniesienia odwołania, co w dalszej kolejności warunkuje skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego, będące realizacją prawa do sądu wyrażonego wprost w art. 45 ust. 1 oraz zagwarantowanego w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, jak również w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantującym prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Te przepisy powinny być brane pod uwagę przy wykładni i stosowaniu art. 162 § 1 o.p., ponieważ odmowa przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, w sytuacji kiedy obiektywnie zaistniała przesłanka braku winy, pozbawiłaby stronę konwencyjnego i konstytucyjnego prawa do rozpoznania jej sprawy przez organ administracji publicznej drugiej instancji, jak również prawa do kontroli przez sąd administracyjny ostatecznego rozstrzygnięcia pod względem jego zgodności z prawem. Organ winien ocenić powoływane przez

[49] Zob. np. wyrok z 13 marca 2017 r., VII SA/Wa 588/16.

skarżącego okoliczności uprawdopodobniające brak winy w uchybieniu terminu związane z leczeniem za granicą także w kontekście art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego wynika, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę. Ta ochrona konwencyjna została uregulowana w Konstytucji RP w art. 31 i art. 47, które stanowią, że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (…). Skoro w rozpoznawanej sprawie Dyrektor Izby Celnej (…) nie ustalił jednoznacznie dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi, od którego liczy się siedmiodniowy termin, w którym należy wnieść podanie o przywrócenie terminu w rozumieniu art. 162 § 2 o.p., to tym samym postanowienie ostateczne z dnia (...) zostało wydane z naruszeniem przepisów postępowania mającym istotny wpływ na wynik sprawy". Analogicznej argumentacji użyto w orzeczeniu z tego samego dnia o sygn. I OSK 276/15.

Wyrokiem z 8 marca 2017 r., I OSK 1312/15 NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oraz zaskarżone decyzje Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który odmówił skarżącej fundacji udostępnienia informacji publicznej ze względu na przepisy o ochronie informacji niejawnych. Sąd uznał za trafny zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z zarzutem naruszenia art. 61 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1, art. 3 § 1, art. 134 § 1, art. 133 § 1 i art. 135 p.p.s.a. Do naruszenia tych przepisów doszło w ten sposób, że zaskarżone decyzje Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w aspekcie materialnym wymykają się spod ustanowionej prawem kontroli legalności sprawowanej przez sąd administracyjny, co jest konsekwencją braków uzasadnień tych decyzji oraz przede wszystkim braków w aktach administracyjnych sprawy będących efektem niewyczerpującego zebrania przez organ materiału dowodowego. Mimo tych uchybień sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko organu i oddalił skargę. W uzasadnieniu NSA odwołał się do wyroku z 30 czerwca 2016 r., I OSK 3271/14, w którym podkreślono, że dostęp do informacji o działalności służb specjalnych powinien być tak szeroki, jak tylko nie godzi to w realizację zadań tych służb, gdyż wówczas istnieją oczywiście ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji. Organ powinien zatem zgromadzić materiały, na podstawie których sąd administracyjny może potwierdzić, że zasada zapewniania porządku i bezpieczeństwa publicznego – której służy niejawność danej informacji związanej z działalnością służb specjalnych – przeważa nad zasadą jawności. Sąd administracyjny musi mieć możliwość zweryfikowania w sposób obiektywny, a więc niezależnie od oceny organu, czy ujawnienie danej informacji godziłoby w zadania danej służby specjalnej, spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne (art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Z tej perspektywy powinno być oceniane zrealizowanie przez organ dyspozycji art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Sąd administracyjny narusza zaś art. 133 § 1 p.p.s.a. w sytuacji, gdy podziela stanowisko organu, nieweryfikując niezależnie i obiektywnie jego twierdzeń oraz akceptując niekompletność zgromadzonego materiału dowodowego, tj. niewyczerpujące jego zebranie przez organ. Skoro stosownie do art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, to oddalić skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. może wówczas, gdy uzna, że akta te są kompletne na tyle, że umożliwiają pełną kontrolę zaskarżonej decyzji. Niedopuszczalne

przy tym jest aprioryczne założenie przez organ czy sąd, że określone rodzaje informacji publicznej objęte są niejawnością, niezależnie od ich konkretnej treści i charakteru, wobec czego nie jest konieczne dokładne wyjaśnienie sprawy przez organ w rozumieniu art. 7 k.p.a. Skoro bowiem ustawodawca nie wyłącza wprost przepisem prawa określonego typu informacji związanych z działalnością służb specjalnych jako niejawnych, to stosowna ocena z perspektywy art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych zawierającym pojęcia niedookreślone powinna być dokonywana każdorazowo w sposób skonkretyzowany na gruncie danej sprawy. Sąd podzielił stanowisko prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie (zob. wyroki NSA z 6 września 2016 r., I OSK 291/15 i I OSK 210/15), że nie można wymagać, aby uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, wydawanej na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z koniecznością ochrony informacji niejawnych, ujawniało wprost czy pośrednio te informacje niejawne. Nie oznacza to jednak, że uzasadnienie decyzji nie powinno być skonkretyzowane względem sprawy i że nie musi zawierać istotnych z jej perspektywy informacji nieprowadzących do ujawnienia informacji będącej przedmiotem wniosku. Specyfika decyzji wydawanej na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z koniecznością ochrony informacji niejawnej wymaga jednocześnie, aby niezbędna w tej sytuacji lakoniczność czy ogólność uzasadnienia decyzji była rekompensowana skrupulatnie zebranymi i ujętymi w aktach administracyjnych sprawy, w tym niejawnych, materiałami. Zebrane materiały powinny z kolei umożliwiać sądowi administracyjnemu pełną weryfikację tego, czy istotnie spełnione jest w sprawie kryterium materialne odmowy udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnej, a zatem czy odmowa jej udostępnienia w całości lub w części znajduje podstawę prawną. Sąd podkreślił, że konieczność ważenia występujących w sprawie interesów i wartości – z jednej strony ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 5, art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3 Konstytucji), z drugiej zaś jawności (art. 51, art. 61 ust. 1 Konstytucji) – wymaga, aby zapewnić stronie efektywne prawo do sądowej kontroli działania administracji także w sferze niejawnej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji). Strona skarżąca, mająca ograniczony dostęp do wielu informacji z nią związanych, powinna móc działać w zaufaniu, że zasadniczo pełny dostęp do informacji posiada sąd, do którego zwraca się ona o kontrolę działania organu administracji publicznej, a poza tym, że sąd ten dokona kontroli w sposób niezależny i niezawisły w oparciu o pełną wiedzę wynikającą z ustaleń organu, w tym także niejawnych. NSA stwierdził, że zapewnienie sądowi administracyjnemu możliwości rzetelnego zweryfikowania twierdzeń organu w sprawie jest tym istotniejsze, iż obywatelskie zainteresowanie działalnością służb specjalnych może stanowić środek realizacji wolności wypowiedzi ujętej w art. 10 EKPC. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie ETPC. Z wyroku ETPC z 8 listopada 2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottsag przeciwko Węgrom* (skarga nr 18030/11) wynika, że nieudostępnienie przez władzę publiczną określonych informacji może stanowić naruszenie art. 10 EKPC, jeżeli informacje te są niezbędne organizacji pozarządowej dla przeprowadzenia społecznej debaty w związku doniosłym problemem wiążącym się z fundamentalnymi kwestiami publicznymi, a zatem bezpośrednio dla realizacji kontrolnej funkcji tej organizacji. W wyroku ETPC z 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative For Human Rights przeciwko Serbii* (skarga nr 48135/06), dotyczącym pozyskiwania informacji o działalności służb specjalnych przez organizację pozarządową, za naruszenie art. 10 EKPC uznano odmowę udostępnienia organizacji pozarządowej informacji z zakresu działalności służb

specjalnych (na temat ilości osób poddanych w danym roku niejawnej kontroli agencji wywiadu dokonywanej elektronicznie), z uwagi na to, że odmowa ta była arbitralna, tłumaczona przez agencję wywiadu obiektywnie nieprawdziwymi okolicznościami oraz niezgodna z prawem krajowym. Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się ponadto do art. 10 ust. 2 EKPC, który daje podstawę ograniczeń wolności wypowiedzi, jeśli są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. Co istotne, stosowne ograniczenia wyrażają także inne regulacje międzynarodowe, w tym unijne i tzw. prawa miękkiego (szerzej zob. wyrok NSA z 6 września 2016 r., I OSK 210/15). Sąd musi mieć zatem możliwość zweryfikowania decyzji odmownej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w świetle jej uzasadnienia i zawartości akt sprawy pod kątem tego, czy odmowa jest oparta na przepisie ustawowym i niezbędna w społeczeństwie demokratycznym. Jednak możliwość taka istnieje tylko wówczas, gdy sprawa została dokładnie wyjaśniona przez organ, a zgromadzony materiał dowodowy, w tym niejawny, jest kompletny. Mimo że nie ma wątpliwości, że działalność służb specjalnych, w tym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, z istoty łączy się z interesem bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego oraz z materią zapobiegania zakłóceniu porządku lub przestępstwu oraz z problematyką informacji poufnych, to jednak sąd administracyjny musi mieć sposobność potwierdzenia, czy takie okoliczności zachodzą także w konkretnej, rozpoznawanej sprawie. W świetle orzecznictwa ETPC sąd administracyjny musi mieć możliwość zweryfikowania, czy odmowa nie jest arbitralna, czy jest oparta na prawdziwych okolicznościach obiektywnie uzasadniających odmowę oraz czy jest zgodna z regulacją ustawową. Zdaniem NSA zgromadzone przez organ i przedstawione sądowi administracyjnemu akta sprawy, w tym także w odpowiedzi na wezwanie NSA, zarówno w części jawnej, jak i niejawnej, nie umożliwiają dokonania sądowi oceny tego, czy spełnione zostały w sprawie przesłanki materialnoprawne odmowy udostępnienia żądanej informacji, w szczególności, czy organ prawidłowo zastosował w sprawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

W wyroku z 7 września 2017 r., II OSK 2891/16 NSA, w kontekście nadawania statusu uchodźcy, odrzucił skargę kasacyjną z powodu złożenia jej po upływie ustawowego terminu oraz nieuzupełnienia w terminie braku formalnego w postaci złożenia pełnomocnictwa do reprezentowania skarżącego kasacyjnie. W uzasadnieniu wyroku NSA podkreślił, że wraz ze złożeniem opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzonej z zachowaniem zasad należytej staranności, ustaje obowiązek udzielenia pomocy prawnej spoczywający na pełnomocniku z urzędu i wygasa jego umocowanie do zastępowania strony w tym postępowaniu. Sporządzenie ww. opinii oznacza wykonanie postanowienia o przyznaniu prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika i wyłącza możliwość skutecznego domagania się wyznaczenia kolejnego pełnomocnika z urzędu. Strona, pomimo odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika z urzędu, nie jest jednak pozbawiona możliwości działania i może złożyć skargę kasacyjną w terminie określonym w art. 177 § 4 p.p.s.a., z zastrzeżeniem, że musi być ona sporządzona przez pełnomocnika ustanowionego z wyboru. Sąd dodał, że art. 177 § 4 p.p.s.a. realizuje wytyczne Europejskiego Trybunału Praw Człowie-

ka, który na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC stwierdził, iż w przypadku sporządzenia ww. opinii strona musi mieć szanse na podjęcie dalszych kroków proceduralnych, a zwłaszcza powinna dysponować odpowiednim czasem na znalezienie pełnomocnika z wyboru (wyrok ETPC z 22 lipca 2007 r., *Siałkowska przeciwko Polsce*, skarga nr 8932/05). Sąd podkreślił jednocześnie, że o ile ETPC uznał za zgodne z art. 6 EKPC rozwiązanie umożliwiające pełnomocnikowi z urzędu odmowę sporządzenia skargi kasacyjnej, o tyle warunkiem jest, by odpowiadała ona określonym standardom (wyrok ETPC z 22 marca 2007 r., *Staroszczyk przeciwko Polsce*, skarga nr 59519/00). Dlatego też w art. 177 § 5 p.p.s.a. wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym nie doręcza się stronie odpisu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jeżeli sąd stwierdzi, że nie została ona sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika. W opisanej sytuacji nie rozpoczyna biegu termin do wniesienia skargi kasacyjnej określony w art. 177 § 4 p.p.s.a., lecz w myśl § 3 tego artykułu termin ten biegnie od dnia zawiadomienia kolejnego pełnomocnika o jego wyznaczeniu przez organ korporacji zawodowej.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

W przypadku Karty Praw Podstawowych UE sądy administracyjne odnoszą się do niej 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. Naczelny Sąd Administracyjny nie stosuje KPP jako samodzielnej podstawy orzekania.

Tytułem przykładu, w którym powołano się na standardy zawarte w KPP, można powołać uchwałę wydaną w dniu 16 października 2017 r., I FPS 1/17. Zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii". Przepis ten wprowadza do prawa pierwotnego funkcjonujące dotychczas w orzecznictwie TSUE pojęcie skutecznej ochrony prawnej. Zasadniczym, ale nie jedynym elementem skutecznej ochrony prawnej jest prawo do sądu, które zostało w prawie unijnym uznane za prawo podstawowe i skodyfikowane w Karcie Praw Podstawowych. Artykuł 47 KPP zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu", przewiduje m.in., że: „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule". Wobec ograniczonego dostępu jednostek do sądu unijnego oraz powierzenia zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej państwom członkowskim przepis ten daje przede wszystkim prawo dostępu do sądów krajowych w celu dochodzenia roszczeń wynikających z prawa UE. Znajduje to potwierdzenie w art. 51 KPP, zgodnie z którym jej postanowienia znajdują zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (na temat wykładni tego przepisu zob. wyrok TS z 26 lutego 2013 r. w sprawie *Åkerberg* Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, pkt 21; opinia Rzecznika Generalnego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie *Bonda*, C-489/10, ECLI:EU:C:2011:845, pkt 13–16). Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do zagwarantowania w prawie wewnętrznym systemu ochrony prawnej zapewniającego efektywność prawa UE.

Jako przykład orzeczeń, w których nie stwierdzono naruszenia KPP, można podać wyroki NSA z 22 lutego 2017 r., I GSK 1614/15, I GSK 2236/15 i I GSK 2334/15.

Przykładu incydentalnego stosowania Karty (w kontekście prawa do dobrej administracji) dostarczają wyroki WSA w Warszawie: z 10 listopada 2017 r., II SA/Wa 3391/16; z 13 grudnia 2017 r., IV SAB/Wa 210/17. Przytoczyć można również wyroki WSA w Białymstoku: z 23 listopada 2017 r., II SA/Bk 661/17 i II SA/Bk 662/17; z 7 grudnia 2017 r., II SA/Bk 659/17 i II SA/Bk 660/17; wyrok WSA w Gliwicach z 30 maja 2017 r., IV SAB/Gl 123/17 oraz wyrok WSA w Łodzi z 19 października 2017 r., II SAB/Łd 171/17.

4. Uwagi końcowe

Sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego (tj. przede wszystkim do prawa Unii Europejskiej, ale również do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) oraz dokonywały oceny legalności decyzji i innych rozstrzygnięć administracyjnych z uwzględnieniem przepisów unijnych i przepisów prawa polskiego implementujących prawo UE. Prawo europejskie było także wykorzystywane w procesie wykładni prawa polskiego.

Podobnie jak w latach poprzednich sądy administracyjne korzystały z możliwości zadawania pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji prawa UE, wystosowując 7 wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. W okresie sprawozdawczym z uprawnienia określonego w art. 267 TFUE NSA skorzystał pięciokrotnie, a wojewódzkie sądy administracyjne we Wrocławiu i w Kielcach skierowały do TSUE po jednym pytaniu prejudycjalnym. Sądy administracyjne odwoływały się także i działały zgodnie ze standardami ochrony praw człowieka i praw podstawowych określonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Ważne znaczenie ma także uchwała NSA z 16 października 2017 r., I FPS 1/17 mocą której przesądzono: „Podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (…) może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania". W uzasadnieniu uchwały przytoczono argumenty przemawiające za przyjęciem prawa jednostki do wznowienia postępowania sądowego ze względu na sprzeczność prawomocnego wyroku z prawem UE, niezależnie od tego, czy wyrok taki został stronie doręczony. Są one następujące: a) zapewnienie skutecznego środka prawnego realizacji praw jednostki do podjęcia przez organy państwowe wszelkich możliwych działań mających na celu wyeliminowanie rozstrzygnięć niezgodnych z prawem unijnym; b) możliwość odpowiedniego wykorzystania procedury istniejącej w prawie krajowym (wznowienia postępowania sądowego ze względu na późniejszy wyrok TK), a wykazującej zbieżność z celami, charakterem oraz skutkami orzeczeń wydawanych w trybie prejudycjalnym; c) gwarancja równego traktowania jednostek, niezależnie od tego, czy w ich sprawie wystąpiono z pytaniem prejudycjalnym czy też nie; d) zapewnienie możliwości wzruszania prawomocnych wyroków sądów administracyjnych w celu realizacji zasady skuteczności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości; e) stosowanie jednolitego środka procesowego umożliwiającego realizację praw wywodzonych z prawa unijnego niezależnie od tego, czy chodzi o sprawy, do których zastosowanie ma o.p. czy też k.p.a.; f) uzależnienie możliwości wzruszenia rozstrzygnięcia niezgodnego z prawem UE od wyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym; g) zminimalizowanie ryzyka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za rozstrzygnięcia niezgodne z prawem UE".

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2017 r., podobnie jak w latach ubiegłych, można zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia przez zastosowanie tzw. wykładni prokonstytucyjnej bądź oparcie orzeczenia bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa składy orzekające korzystały często z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Sądy administracyjne kierują także pytania 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.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że organy administracji publicznej oraz sądy – w tym sądy administracyjne – powinny dokonywać wykładni przepisów ustawowych z uwzględnieniem wartości i zasad wynikających z przepisów Konstytucji (wyrok z 21 lutego 2017 r., II GSK 4717/16).

2.2. Sądy administracyjne odwołują się do zasad wyrażonych w preambule Konstytucji. Na przykład w uchwale z 6 marca 2017 r., I FPS 7/16, NSA wskazał m.in., że założenie, iż Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej nie miał prawa upoważnić do wykonywania kompetencji, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, podległych temu organowi pracowników, niweczyłoby cel wprowadzenia tej regulacji, którym była przede wszystkim poprawa efektywności i uproszczenie działania organów kontroli skarbowej. Taka interpretacja przepisów stałaby w sprzeczności z konstytucyjnym nakazem zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności (preambuła Konstytucji). Nakaz ten musi być uwzględniany przede wszystkim przy wykonywaniu zadań przez organy administracji publicznej.

2.3. Do najczęściej stosowanych przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych należy art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego).

W orzecznictwie podkreśla się, że klauzula państwa prawnego jest niedookreślonym znaczeniowo zwrotem języka prawnego, którego treść jest ustalana w procesie stosowania prawa, w ramach którego organ stosujący prawo jest upoważniony do kierowania się nie tylko treścią prawa pozytywnego, ale także wartościami, normami i dyrektywami pozaprawnymi (wyrok z 26 lipca 2017 r., II FSK 1793/15).

2.3.1. W licznych orzeczeniach sądy administracyjne podkreślały, że z art. 2 Konstytucji wynika zasada stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych. Na przykład w wyroku z 17 stycznia 2017 r., I OSK 663/15 NSA wyjaśnił, że zasada, o której mowa (odzwierciedlona

w art. 16 k.p.a.), jest konsekwencją zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza, że adresat ostatecznej decyzji administracyjnej powinien pozostawać w zaufaniu do tego, iż jego sytuacja prawna, ukształtowana taką decyzją, nie ulegnie nagłej, nieprzewidzianej zmianie, której nie można się było spodziewać w czasie wydawania decyzji – zwłaszcza po wielu latach od jej wydania. Z kolei w wyroku z 25 stycznia 2017 r., II OSK 680/15 NSA – szeroko nawiązując do orzecznictwa TK (m.in. do wyroku z 28 lutego 2012 r., K 5/11) – wskazał, że trwałość decyzji administracyjnych nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji z uwagi na jej ostateczność, a z drugiej strony wprowadzać nieograniczonej terminem możliwości wzruszania decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę.

Zdaniem NSA wartością konstytucyjną, wynikającą z zasady bezpieczeństwa prawnego, jest stabilizacja stosunków społecznych, którą zapewnia m.in. przedawnienie zobowiązań podatkowych (uchwała NSA z 6 listopada 2017 r., II FPS 3/17). We wskazanej uchwale NSA – odwołując się do orzecznictwa TK (wyroki z 17 lipca 2012 r., P 30/11 i z 19 czerwca 2012 r., P 41/10) – zwrócił uwagę na to, że mimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia, ustawodawca powinien ukształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, aby w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego, bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdyby w terminie wymagalności podatku organy państwa, mając taką możliwość, nie podjęły żadnych czynności zmierzających do skutecznego wyegzekwowania daniny. NSA podzielił poglądy wyrażane w orzecznictwie TK, że naruszenie obowiązku płacenia podatków (art. 84 Konstytucji) jest naganne i sprzeczne z interesem publicznym, jednak nie stanowi wystarczającej przesłanki egzekwowania długu podatkowego przez dziesięciolecia.

2.3.2. Przepis art. 2 Konstytucji jest wykorzystywany przez sądy administracyjne w rozstrzyganiu problemów intertemporalnych. Zdaniem NSA milczenie ustawodawcy co do kwestii intertemporalnych należy z reguły uznać za przejaw woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw zastosowaniu takiej reguły przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne (wyrok z 12 kwietnia 2017 r., II OSK 1141/16). W wyroku z 21 lutego 2017 r., II GSK 3116/15 NSA zwrócił uwagę na różnicę między retroakcją prawa a tzw. retrospekcją, która polega na bezpośrednim zastosowaniu nowego prawa do stanów zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy i trwających w tym dniu. W rozpoznawanej sprawie NSA uznał, że wobec braku regulacji przejściowych należy odwołać się do zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Rozwiązanie takie odpowiada intencji prawodawcy, który zmieniając regulację prawną co do zasady zakłada, że nowe normy są bardziej dostosowane do aktualnych warunków niż prawo poprzednio obowiązujące. Jednocześnie NSA zastrzegł, że stosowanie powyższego rozwiązania wymaga ostrożności zarówno ze strony ustawodawcy, jak i organów stosujących prawo, gdyż może ono prowadzić do naruszenia wartości konstytucyjnych – wówczas, gdy zmieniony przepis prawa pogarsza sytuację prawną jego adresatów.

2.3.3. Z art. 2 Konstytucji wywodzona jest zasada proporcjonalności ingerencji władzy publicznej w sytuację jednostki. Zasada ta jest stosowana m.in. w sprawach dotyczących sankcji administracyjnych. Na przykład w wyroku z 31 marca 2017 r., II GSK 1966/15 NSA wyjaśnił, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, niemniej jednak nie jest to odpowiedzialność absolutna. Nawiązując do orzecznictwa TK (wyrok z 22 września 2009 r.,

SK 3/08), NSA wskazał, że regulacje kształtujące odpowiedzialność administracyjną powinny zawierać przesłanki umożliwiające uwolnienie się od odpowiedzialności temu, kto wykaże, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby nie dopuścić do powstania naruszenia prawa.

2.3.4. Przepis art. 2 Konstytucji jest uznawany za źródło zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz prawa do sprawiedliwego postępowania administracyjnego. Tytułem przykładu w uchwale z 27 lutego 2017 r., II OPS 2/16 NSA stwierdził – odwołując się do wyroku TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05 – że z art. 2 Konstytucji wynika wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności prawo powinno gwarantować stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. do przedstawiania i obrony swoich racji. Zdaniem NSA przepisy ustawowe dotyczące doręczeń ze względu na swój ogólny charakter warunkują i stanowią jednocześnie gwarancję realizacji powyższych zasad. W konsekwencji wątpliwości co do interpretacji takich przepisów powinny być rozstrzygane tak, by formułowane wnioski odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej.

2.4. Przepisem stosowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych jest art. 5 Konstytucji, który nakazuje władzom publicznym RP m.in. zapewniać ochronę środowiska. Regulacja ta pozostaje w związku z art. 74 ust. 2 Konstytucji („Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych") i art. 86 Konstytucji („Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa").

W wyroku z 16 maja 2017 r., II OSK 2307/15 NSA – przywołując m.in. art. 5 i art. 74 ust. 2 Konstytucji – wskazał, że obowiązek uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy z właściwym organem ochrony środowiska, w sytuacjach przewidzianych w art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest podyktowany koniecznością ochrony dobra publicznego, jakim jest ochrona środowiska (w tym środowiska przyrodniczego). Taka procedura gwarantuje fachową ocenę zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami określającymi cele, zasady i formy ochrony przyrody, a w konsekwencji – zachowanie właściwej proporcji między ochroną dobra publicznego, jakim jest środowisko przyrodnicze, a ingerencją w prawo własności.

Z kolei art. 86 Konstytucji został przywołany m.in. w wyroku z 30 marca 2017 r., II OSK 1978/15. W ocenie NSA wyrazem realizacji zasady określonej w ww. przepisie jest nałożenie na gminy obowiązku odbioru od właścicieli nieruchomości wytwarzanych odpadów komunalnych. Ustawodawca doszedł do wniosku, że taki model zagospodarowania odpadów przyczyni się do podniesienia jakości środowiska. Niezasadne jest natomiast oczekiwanie, aby każdy właściciel nieruchomości płacił za wytworzone przez siebie odpady, a opłata miałaby odpowiadać ilości wytwarzanych odpadów. Właściciele nieruchomości wytwarzają różną ilość odpadów, a mimo to opłaty (w stanie prawnym obowiązującym w chwili podejmowania zakwestionowanej w sprawie uchwały rady miasta) były ustalane z uwagi na uśrednione kryteria. To uproszczenie służyło ochronie środowiska i nie można go odczytywać jako naruszenia Konstytucji.

2.5. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest stosowany art. 7 Konstytucji, wyrażający zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Na

przykład, powołując się m.in. na ten przepis konstytucyjny, NSA w wyroku z 13 września 2017 r., I OSK 2713/15 stwierdził, że w praworządnym państwie nałożenie na stronę obowiązku może nastąpić tylko na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Obowiązku obciążającego stronę nie można więc domniemywać, a system obowiązujących przepisów powinien być czytelny dla jednostki, tak aby mogła ona racjonalnie pokierować swym postępowaniem. NSA podkreślił, że nie można jednostki obciążać sankcją za niedopełnienie domniemywanego obowiązku, a organy administracji publicznej nie mogą obarczać jednostek skutkami popełnionych przez siebie błędów.

2.6. Kolejnym przepisem, do którego odwołują się sądy administracyjne, jest art. 18 Konstytucji, nakazujący władzom publicznym otoczenie opieką i ochroną małżeństwa i rodziny. Zdaniem NSA ww. przepis powinien być uwzględniany przy wykładni regulacji określających przesłanki przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, zawartych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. W wyroku z 19 stycznia 2017 r., I OSK 1622/15 NSA wyjaśnił, że z art. 18 Konstytucji wynika obowiązek dokonywania takiej wykładni prawa, która nie stoi w sprzeczności z dobrem rodziny i małżeństwa. Tymczasem językowa interpretacja art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy o świadczeniach rodzinnych – zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – byłaby zaprzeczeniem wartości wskazanych w powyższym przepisie Konstytucji. NSA stwierdził, że ww. negatywna przesłanka przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, rozumiana w sposób bezwzględny, wywołuje daleko idące negatywne konsekwencje dla rodziny i małżeństwa w sytuacji, gdy stan zdrowia obydwojga małżonków powoduje, iż nie są oni w stanie być dla siebie wzajemnie wsparciem. Pozostali członkowie rodziny nie mogą wówczas uzyskać świadczenia, które uzyskaliby, gdyby taki związek małżeński nie istniał. Tak rozumiany przepis stanowiłby pewnego rodzaju sankcję dla osób pozostających w związku małżeńskim. Taką wykładnię należy więc odrzucić w świetle art. 18 Konstytucji.

2.7. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowane są przepisy wyrażające wolność działalności gospodarczej, tj. art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Na przykład w wyroku z 21 czerwca 2017 r., II GSK 2942/15 NSA stwierdził, że ww. przepisy Konstytucji mogą być źródłem interesu prawnego w sprawach z zakresu własności przemysłowej. Zdaniem NSA respektowanie cudzych praw wyłącznych stanowi ustawowy warunek ograniczający swobodę działalności gospodarczej. Podmiot, który uprawdopodobni, że respektowanie cudzego prawa wyłącznego uniemożliwia mu wykonywanie działalności gospodarczej na równych prawach z podmiotem uprawnionym – przy jednoczesnym wskazaniu, iż nie zostały spełnione warunki wymagane do uzyskania patentu – ma interes prawny we wszczęciu postępowania o unieważnienie prawa.

Do wskazanych przepisów Konstytucji sądy administracyjne nawiązują również w sprawach dotyczących zakazu reklamowania aptek, wynikającego z ustawy – Prawo farmaceutyczne. Na przykład w wyroku z 24 maja 2017 r., II GSK 2349/15 NSA – odwołując się do orzecznictwa TK (m.in. do wyroku z 27 lutego 2014 r., P 31/13) – przypomniał, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ustawowym ograniczeniom. Ponadto zakres dopuszczalnych ograniczeń tej wolności jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu dopuszczalnych

ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (ogólna zasada proporcjonalności). NSA doszedł do wniosku, że przepisy zakazujące reklamy aptek nie naruszają standardu konstytucyjnego. W pojęciu „ważnego interesu publicznego" (art. 22 Konstytucji) mieści się bowiem ochrona zdrowia. Ta zaś może doznać uszczerbku nie tylko wskutek braku dostatecznego dostępu do leków, ale również wtedy, gdy dostęp do leków jest zbyt łatwy, co może prowadzić do ich nadużywania.

2.8. Regulacjami konstytucyjnymi, do których sądy administracyjne często odwołują się w swoim orzecznictwie, są przepisy mówiące o ochronie prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji).

2.8.1. Konstytucyjne standardy ochrony własności są przywoływane w orzecznictwie m.in. w sprawach dotyczących tzw. władztwa planistycznego gminy. Kompetencje gmin w tym zakresie prowadzą bowiem do ograniczenia prawa własności. W orzecznictwie wskazuje się, że ograniczenia te mają swe źródło w przepisach ustawy (tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), upoważniających gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jest aktem wykonującym ustawę (wyrok z 9 czerwca 2017 r., II OSK 2574/15). W konsekwencji ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z takiego planu są dopuszczalne, jednak przy wprowadzaniu tych ograniczeń należy respektować konstytucyjne warunki ingerencji w ochronę prawa własności (zob. np. wyroki NSA z 8 lutego 2017 r., II OSK 1322/15 i z 24 lutego 2017 r., II OSK 1556/15). W wyroku z 25 stycznia 2017 r., II OSK 1143/15 NSA podkreślił, że zasadniczymi przepisami Konstytucji określającymi ramy władztwa planistycznego gmin są art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) oraz art. 64 (ochrona prawa własności). Z kolei w wyroku z 8 lutego 2017 r., II OSK 1322/15 NSA stwierdził, że granicą wyznaczającą zakres władztwa planistycznego jest istota prawa własności. Do naruszenia tej istoty dochodzi wówczas, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy lub rozporządzania rzeczą. NSA podkreślił ponadto, że przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej organ powinien brać pod uwagę ochronę prawa własności, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do pozaustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia tego prawa. Na organach planistycznych ciąży zatem obowiązek wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego.

2.8.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany jest również art. 21 ust. 2 Konstytucji („Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem"). Sądy podkreślają, że odszkodowanie za wywłaszczenie jest wartością konstytucyjnie chronioną. Z tego względu utrata uprawnienia odszkodowawczego (np. na skutek przedawnienia lub wygaśnięcia) nie może być wynikiem zabiegów interpretacyjnych, lecz powinna wynikać z jasno sformułowanej treści przepisów ustawy (zob. wyroki z 16 lutego 2017 r., I OSK 967/15 oraz I OSK 1445/15). Jednocześnie sądy administracyjne wskazują, że „słuszne odszkodowanie", o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie jest równoznaczne z odszkodowaniem pełnym, co oznacza, iż nie musi obejmować utraconych korzyści wynikających np. z braku możliwości dalszego prowadzenia działalności gospodarczej (zob. wyroki z 17 stycznia 2017 r., I OSK 399/15, z 6 kwietnia 2017 r., I OSK 1931/15 i z 27 kwietnia 2017 r., I OSK 2252/16). Ponadto zdaniem NSA oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji jest prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, o którym mowa w art. 136 i art. 137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, gdyż przepis ten – dopuszczając wywłaszczenie jedynie na cele publiczne – tworzy niero-

zerwalny związek między określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy (wyrok NSA z 9 czerwca 2017 r., I OSK 2926/16).

2.8.3. Przepis art. 64 Konstytucji jest stosowany w sprawach, w których zachodzi konieczność ustalenia legitymacji do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały jednostki samorządu terytorialnego. W wyroku z 26 kwietnia 2017 r., I OSK 2187/16 NSA wskazał, że art. 140 Kodeksu cywilnego (uprawnienia właściciela rzeczy) ma zakotwiczenie w art. 64 Konstytucji. Wynika z tego, że właściciel działki ma prawo do zaskarżenia do sądu takiej uchwały rady gminy, która ogranicza jego swobodę korzystania i dysponowania działką (w sprawie, której dotyczył cyt. wyrok NSA, chodziło o uchwałę w przedmiocie pozbawienia części drogi kategorii gminnej drogi publicznej, prowadzącą do zakazu korzystania z drogi w celu dojazdu do nieruchomości).

2.8.4. Przepisy konstytucyjne dotyczące ochrony praw majątkowych znajdują zastosowanie również w sprawach podatkowych. Na przykład w wyroku z 16 maja 2017 r., I FSK 1623/15 NSA wyraził stanowisko, że prawo do zwrotu nadpłaconego podatku, jak również oprocentowanie kwot, którymi nienależnie dysponował Skarb Państwa, jest prawem majątkowym podlegającym ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. W konsekwencji wykładnia i praktyka stosowania przepisów ustawowych dotyczących zwrotu nadpłaty podatkowej (art. 74 Ordynacji podatkowej) nie może być kształtowana w sposób czyniący niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonanie praw przyznanych podatnikowi tymi przepisami.

2.9. Zgodnie z art. 27 zdanie pierwsze Konstytucji „W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski". Przepis ten został zastosowany przez NSA m.in. w wyroku z 18 maja 2017 r., I FSK 1813/15. Postępowanie podatkowe w sprawie, która była tłem ww. wyroku, toczyło się na wniosek spółki zagranicznej złożony do polskiego organu podatkowego. NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy postępowanie podatkowe toczy się przed polskim organem administracji, powoływanie się na nieznajomość języka polskiego jako przeszkodę uniemożliwiającą korzystanie z praw procesowych nie może być skuteczne.

Z kolei w wyroku z 20 kwietnia 2017 r., II GSK 5294/16 NSA odniósł się do problematyki obowiązku posługiwania się postępowaniu administracyjnym dokumentacją w języku polskim. NSA – powołując uchwałę TK z 14 maja 1997 r., W 7/96 – stwierdził, że konieczność posłużenia się w postępowaniu przed organem władzy publicznej językiem obcym może wynikać z istoty określonej czynności urzędowej. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie rozpatrywanej przez NSA, dotyczącej dopuszczenia do obrotu produktu leczniczego. NSA uznał, że w sprawie tej nie było wymagane, aby organ dokonywał analizy dokumentu Europejskiej Agencji Leków posługując się tłumaczeniem tego dokumentu na język polski.

2.10. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest stosowany art. 32 Konstytucji, wyrażający zasadę równości wobec prawa. Przepis ten został zastosowany np. w wyroku z 2 lutego 2017 r., II FSK 3225/16. W sprawie tej skarżący zakwestionował uchwałę rady gminy ustalającą wysokość stawek podatku od nieruchomości od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie wydobywania torfu. Zdaniem skarżącego rada gminy, różnicując stawki podatkowe, naruszyła art. 32 Konstytucji. NSA oddalił ten zarzut, wyjaśniając, że zasada równości wobec prawa polega na tym, iż wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U 7/87). Sprawą podstawową dla oceny

dochowania zasady równości jest więc ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą dokonano zróżnicowania. Różnicowanie sytuacji prawnej jednostek jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują uzasadnienia konstytucyjnego. Zdaniem NSA określenie wyższej stawki podatku od nieruchomości od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie wydobycia torfu nie naruszało zasady równości, gdyż z uwagi na charakter tej kopaliny było uzasadnione.

Zasada równości była również przedmiotem analizy NSA w wyroku z 6 czerwca 2017 r., II FSK 1364/15. NSA wyjaśnił, że ustawodawca co do zasady odmiennie traktuje podatników prowadzących działalność gospodarczą od tych, którzy uzyskują dochody z innych źródeł przychodu. Ta odmienność przejawia się np. w stawkach opodatkowania dochodu (podatek liniowy w przypadku opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, a według skali dla innych przychodów), momentu uzyskania przychodu (zasada memoriałowa a faktycznie uzyskany przychód), a także w przedmiocie kosztów uzyskania przychodów. Ta odmienność nie oznacza jednak naruszenia art. 32 Konstytucji.

2.11. Wśród przepisów stosowanych przez sądy administracyjne znajduje się również art. 45 Konstytucji (prawo do sądu i rzetelnego procesu).

Powyższy przepis był stosowany m.in. w związku z regulacjami ustawowymi określającymi zasady postępowania przed sądami administracyjnymi. W szczególności w postanowieniu z 28 lipca 2017 r., II GZ 516/17 NSA wyjaśnił, że uzależnienie skuteczności czynności procesowych dokonywanych przez strony od zachowania terminów wynika z konieczności zapewnienia szybkości i sprawności postępowania. Jednak pozbawienie strony uprawnień procesowych, czy też w ogóle możliwości dochodzenia swych praw przed sądem – w sytuacji, gdy naruszenie terminu wynika z przyczyn niezależnych od strony – naruszałoby prawo do sądu. W tym kontekście, nawiązując do wyroku TK z 20 maja 2008 r., P 18/07, NSA podkreślił, że naruszenie prawa do sądu może nastąpić przez nadmierny formalizm procesowy i może być wynikiem działania nie tylko ustawodawcy, lecz również sądów. Z kolei w postanowieniu z 18 stycznia 2017 r., II OZ 5/17 NSA wskazał, że brak pouczenia przez organ o terminie zaskarżenia uchwały w sytuacji, gdy skarżący wezwali organ do usunięcia naruszenia prawa, powoduje, że uchybienie terminowi do wniesienia skargi jest niezawinione przez stronę i stanowi okoliczność uzasadniającą przywrócenie terminu. Przyjęcie innej wykładni art. 86 § 1 p.p.s.a. byłoby nadmiernie rygorystyczne i mogłoby doprowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do sądu.

Innym przykładem zastosowania art. 45 Konstytucji jest postanowienie NSA z 27 kwietnia 2017 r., I OZ 418/17. NSA stwierdził, że w analizowanej sprawie umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi na śmierć jego uczestnika (art. 130 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) stanowiłoby zamknięcie skarżącym drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, co jest zakazane art. 77 ust. 2 Konstytucji. Skarżący nie mogli więc zrealizować swojego prawa do uzyskania wyroku sądowego (wynikającego art. 45 ust. 1 Konstytucji) z przyczyn od nich niezależnych. Umorzenie postępowania stanowiłoby przejaw nadmiernego formalizmu i obarczania strony skarżącej negatywnymi konsekwencjami niezależnych od niej okoliczności.

W wyroku z 10 stycznia 2017 r., II OSK 897/15 NSA wskazał, że zasada jawności posiedzeń sądowych, wyrażona w art. 90 § 1 p.p.s.a., stanowi uszczegółowienie konstytucyjnej zasady jawności postępowania sądowego. Pojęcie „jawność postępowania sądowego" ozna-

cza jawność nie tylko dla publiczności, ale również dla samych stron (uczestników) postępowania w dopuszczeniu do udziału w czynnościach procesowych. W konsekwencji odbycie w sprawie posiedzenia niejawnego – jako wyjątek – musi mieć wyraźną podstawę w ustawie. Na tym tle NSA uznał, że skoro w stanie prawnym obowiązującym przed 15 sierpnia 2015 r. ustawodawca nie przewidział możliwości wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (art. 33 § 2 p.p.s.a.) na posiedzeniu niejawnym, to trybem właściwym dla rozpoznania takiego wniosku było w omawianym okresie posiedzenie jawne.

Sądy administracyjne dostrzegają również granice ochrony prawa do sądu. Na przykład w postanowieniu z 21 marca 2017 r., II OSK 423/17 NSA – oddalając skargę kasacyjną na postanowienie WSA o odrzuceniu skargi na bezczynność rady miasta w przedmiocie odwołania z funkcji ławnika – stwierdził, że obowiązek zagwarantowania jednostce skutecznego dostępu do sądu nie oznacza konieczności przyznania bezwarunkowego i nieograniczonego prawa do składania skarg na każde zachowanie organu administracji publicznej, niezależnie od przepisów dotyczących kognicji sądu administracyjnego.

2.12. Przepisem często stosowanym przez sądy administracyjne jest art. 61 Konstytucji (prawo dostępu do informacji publicznej). W orzecznictwie podkreśla się, że celem ustrojowym ww. prawa jest umożliwienie jednostkom zapoznania się z informacjami wytworzonymi w toku wykonywania kompetencji przez organy władzy publicznej. Taką myśl wyrażono w wyroku z 3 października 2017 r., I OSK 3345/15. W orzeczeniu tym jednocześnie wyjaśniono, że jeśli dana osoba jest już w posiadaniu określonego dokumentu i miała możliwość się z nim zapoznać, to ponowne wnioskowanie o udostępnienie tego samego dokumentu nie służy ww. celowi i może być potraktowane w kategoriach nadużycia prawa. Z tego punktu widzenia nie powinno mieć znaczenia, czy wnioskodawca występuje w jednym postępowaniu jako osoba fizyczna, a w innym jako organ lub przedstawiciel jednostki organizacyjnej (np. związku zawodowego). W przeciwnym razie należałoby uznać, że ta sama osoba czy grupa osób mogłaby – w zależności od pełnionych funkcji w rozmaitych jednostkach organizacyjnych, stowarzyszeniach, fundacjach, związkach zawodowych, itp. – żądać udostępniania tej samej informacji publicznej w nieokreślonej liczbie postępowań. Taka praktyka mogłaby doprowadzić do istotnego zakłócenia funkcjonowania organu władzy publicznej, do którego kierowane są wnioski, co byłoby nie do pogodzenia z koniecznością należytej ochrony porządku publicznego (art. 61 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady sprawnego i rzetelnego działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji).

Podsumowanie orzecznictwa w sprawach dostępu do informacji publicznej zawarto w wyroku z 3 marca 2017 r., I OSK 1158/15. W wyroku tym NSA stwierdził, że prawo, o którym mowa, to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 Konstytucji, co oznacza, iż informacja dotycząca tych podmiotów, lecz wykraczająca poza granice ich działalności, nie jest informacją publiczną. Informacja publiczna to informacja o aktywności ukierunkowanej na wypełnianie zadań publicznych oraz realizowanie interesów i celów publicznych. Dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym nie stanowią więc informacji publicznej. Nie stanowi informacji publicznej kalendarz spotkań ministra, gdyż jest to wyłącznie narzędzie biurowe, pomocnicze, wspomagające organizację pracy organu i nie przesądza kierunków jego działania. Waloru informacji publicznej nie mają również: wewnętrzna korespondencja elektroniczna; korespondencja osoby wykonującej zadania publiczne ze współpracownikami; wewnętrzna korespondencja urzędowa o charakterze roboczym, odnosząca się do spraw organizacyjnych i porządkowych

i nieumieszczona w aktach sprawy; informacje techniczne, dotyczące np. sposobu funkcjonowania danego narzędzia użytkowanego przez organ; opinie ekspertów, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego; wykazy wejść i wyjść do ministerstwa.

2.13. W orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć nawiązania do art. 62 Konstytucji, który przyznaje obywatelom polskim czynne prawo wyborcze m.in. w wyborach samorządowych. Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok NSA z 7 lutego 2017 r., II OSK 2726/16. W wyroku tym NSA stwierdził, że w wkroczenie w materię praw wyborczych powinno odbywać się na podstawie adekwatnych ustawowych regulacji proceduralnych i kompetencyjnych. Oznacza to, że w procesie wygaszania mandatu pochodzącego z wyborów powszechnych należy przestrzegać norm materialnych (przesłanek wygaśnięcia), jak również formalnych i kompetencyjnych traktujących o właściwości organów. Instytucja wygaśnięcia mandatu wójta nie powinna prowadzić do pochopnego i niezgodnego z prawem zniweczenia wartości podstawowej dla funkcjonowania społeczności lokalnej, jaką jest wybór w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych organu gminy. Wynika z tego, że przepisy dotyczące wygaśnięcia mandatu wójta powinny być interpretowane i stosowane w takich sposób, aby zakres ich normowania nie był teoretyczny lub iluzoryczny. Zasady i prawa gwarantowane przez art. 2, art. 62 ust. 1 Konstytucji RP i art. 471 Kodeksu wyborczego, które są wpisane w koncepcję ustroju demokratycznego, byłyby iluzoryczne, gdyby skarżący i jego wyborcy mogli zostać ich arbitralnie pozbawieni w dowolnym momencie i przez niewłaściwy organ.

2.14. Przepis art. 63 Konstytucji przyznaje każdemu prawo składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej. Przepis ten został zastosowany przez NSA w wyroku z 10 października 2017 r., II OSK 1906/17. Zdaniem NSA nie uzasadnia on wyłączenia prawa do złożenia skargi przez radnych, których wyrazem woli będzie podjęta uchwała przez radę gminy.

2.15. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się problematyka wolności wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji). W wyroku z 27 kwietnia 2017 r., II GSK 2182/15 (dotyczącym odmowy wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej) NSA stwierdził, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego. Konstytucja w art. 65 ust. 1 zd. 2 upoważnia bowiem do ustanawiania wyjątków od tej wolności w drodze ustawy. Oznacza to, że warunki wykonywania zawodu powinny być określone w ustawie i spraw tych nie można przekazywać do unormowania w drodze rozporządzeń. NSA podkreślił ponadto, że ustawa, uzależniając wykonywanie określonych czynności zawodowych od wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji, musi sprecyzować bliżej wymagania dotyczące tych kwalifikacji tak, aby jej adresaci mogli ustalić na podstawie jej przepisów, czy mogą dokonywać takich czynności. Sprecyzowanie w ustawie wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji oznacza m.in. konieczność rozstrzygnięcia przez ustawodawcę kwestii, czy wymóg ten polega na uzyskaniu odpowiednich dyplomów wydawanych przez szkoły wyższe, czy też istnieje również możliwość stwierdzenia tych kwalifikacji w drodze specjalnego egzaminu.

2.16. Kolejnym przepisem konstytucyjnym, który jest stosowany przez sądy administracyjne, jest art. 68 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia).

Przepis ten powołano m.in. w wyroku z 21 marca 2017 r., II OSK 2865/15. NSA wskazał, że z przepisów Konstytucji dotyczących ochrony zdrowia wynikają uprawnienia dla osób fizycznych, a nie dla osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych. Stowarzyszenie nie jest więc w stanie wykazać, że uchwała rady powiatu narusza jego uprawnienie do ochrony zdrowia, gdyż takie uprawnienie stowarzyszeniu – jako jednostce organizacyjnej – nie przysługuje.

Zagadnienie prawa do ochrony zdrowia pojawia się m.in. w sprawach dotyczących odmowy wyrażenia przez Ministra Zdrowia zgody na refundację leku. Na przykład w wyroku z 21 lutego 2017 r., II GSK 4717/16 NSA dostrzegł potrzebę prokonstytucyjnej interpretacji art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Zdaniem NSA przepis ten ma zastosowanie nie tylko w przypadku leków nieposiadających pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ale również w przypadku leków, które takie pozwolenie posiadają. NSA podkreślił, że w sytuacji, gdy żaden przedsiębiorca nie jest zainteresowany wprowadzaniem leku na rynek i złożeniem wniosku o objęcie go refundacją, powyższa interpretacja art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji zapewni rzeczywistą, odpowiadającą wymogom art. 68 Konstytucji, dostępność do systemu refundacji leków umożliwiającą, w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, refundację leków dopuszczonych do obrotu, lecz *de facto* niedostępnych na rynku.

Z kolei w wyroku z 12 lipca 2017 r., II GSK 3542/15 NSA podkreślił, że zgodnie z art. 68 ust. 3 Konstytucji władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom. Tę powinność państwa względem jednostki oraz ogółu społeczeństwa realizuje obowiązek poddania dziecka szczepieniom ochronnym. Ponadto zarówno dobro dziecka, jak i interes społeczny wymagają, aby rodzice dziecka korzystali z osiągnięć współczesnej medycyny w sposób wolny od ideologicznych uprzedzeń i dobrowolnie poddawali dziecko szczepieniom ochronnym.

2.17. W orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć odwołania do art. 73 Konstytucji. Przepis ten wyraża m.in. wolność korzystania z dóbr kultury. Na przykład w wyroku z 9 maja 2017 r., II OSK 2243/15 NSA uznał, że do dóbr kultury należą zabytki, a gwarancję ich należytej ochrony stanowią przepisy prawa oraz przyznane organom administracji publicznej kompetencje w tym zakresie. Odnosi się to również do kompetencji gmin w zakresie władztwa planistycznego. Zaskarżony do sądu pierwszej instancji miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma za zadanie chronić zabytki przed ich przekształceniem. Zdaniem NSA nałożone w związku z tym na skarżącego ograniczenia i zakazy nie są nadmierne i znajdują swoje oparcie w zasadzie proporcjonalności.

2.18. Sądy administracyjne w licznych sprawach stosują regulacje konstytucyjne dotyczące obowiązku płacenia podatków oraz zasady wyłączności ustawy w tym zakresie (art. 84 i art. 217 Konstytucji).

Na przykład w wyroku z 29 listopada 2017 r., II FSK 3280/15 NSA stwierdził, że z ww. przepisów Konstytucji wynika zasada *in dubio pro tributario*, zgodnie z którą wątpliwości powstające w procesie wykładni przepisów prawa podatkowego, których nie da się usunąć przy użyciu podstawowych metod wykładni (tj. językowej, systemowej lub celowościowej), uzasadniają przyjęcie takiego rozumienia przepisu, które jest korzystne dla podatnika. Za odwołaniem się do powyższej zasady przemawia również sytuacja, kiedy podatnik, dokonując

samoobliczenia podatku, kierował się aktualną w danym czasie praktyką organów podatkowych oraz orzecznictwem sądów administracyjnych.

Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że zwolnienia i ulgi podatkowe są wyjątkiem od zasady powszechnego obowiązku płacenia podatków, wyrażonego w art. 84 Konstytucji. Brak zatem podstaw, aby przesłanki ich zastosowania interpretować rozszerzająco (wyrok NSA z 4 sierpnia 2017 r., II FSK 1828/15). Zdaniem NSA skoro przepisy dotyczące ulg i zwolnień stanowią wyjątek od zasady powszechności opodatkowania, to powinny być ściśle określone przez prawo, a podatnik nie może oczekiwać innych przywilejów podatkowych aniżeli te, jakie można ustalić na podstawie norm prawnych. Ustawodawca posiada przy tym wynikającą z art. 217 Konstytucji swobodę w określaniu warunków formalnych skorzystania z ulg podatkowych.

2.19. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowane są przepisy dotyczące systemu źródeł prawa w RP (art. 87–94 Konstytucji).

2.19.1. W wyroku z 23 marca 2017 r., I OSK 2109/16 NSA wskazał, że w świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem obowiązywania ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Ogłoszeniem tym jest publikacja tekstu w dzienniku urzędowym. W myśl art. 88 ust. 2 Konstytucji zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Jak stanowi art. 16 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłaszanie tekstów jednolitych należy do Marszałka Sejmu. NSA podkreślił, że rola organu sporządzającego tekst jednolity ma charakter wyłącznie redakcyjny i odtwórczy. Tekst jednolity powinien odzwierciedlać zmiany wprowadzone do aktu w drodze nowelizacji, ewentualnie również bezsporne zmiany formalne lub niewątpliwą utratę mocy obowiązującej przez określone przepisy. Nie może zawierać jakichkolwiek nowości normatywnych. Jednak – mimo że tekst jednolity ustawy nie jest aktem normatywnym – jest on objęty domniemaniem autentyczności i stanowi wyłączny punkt odniesienia dla stosowania ustawy.

2.19.2. Sądy administracyjne dokonują oceny zgodności rozporządzeń wykonawczych do ustaw z przepisami upoważniającymi do ich wydania (warunki dopuszczalności wydawania rozporządzeń określa art. 92 Konstytucji).

Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok z 5 lipca 2017 r., II GSK 2876/15. W wyroku tym NSA przypomniał, że rozporządzenie jest wydawane w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Konstrukcję i treść rozporządzenia determinują trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Po drugie, musi być wydane w granicach tego upoważnienia i w celu wykonania ustawy. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją i ustawami. Naruszenie jednego z tych warunków prowadzi do niezgodności rozporządzenia z ustawą i z Konstytucją. Ponadto rozporządzenie nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzyganiem konkretnych problemów prawnych.

Kierując się powyższymi założeniami, NSA stwierdził, że § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 15 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 32 ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (przepis ten przyznaje ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej kompetencję do określenia

w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowego trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej). NSA uznał, że minister nie był upoważniony do wprowadzenia kryterium wymaganej liczby startujących zawodników. Kryterium tego nie wprowadza ustawa, nie zawiera się ono także w sformułowaniu „szczegółowy tryb przyznawania". Ustalenie trybu jest wskazaniem zasad postępowania dla realizacji określonego celu (w tym przypadku przyznania stypendium), a nie ustaleniem przesłanek jego przyznania. NSA podkreślił, że organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego nie może uzupełniać tym aktem przesłanek nabycia prawa określonego w ustawie.

2.19.3. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany jest art. 93 Konstytucji, określający zasady wydawania aktów prawa wewnętrznego.

Przykładem takiej sprawy jest postanowienie z 7 września 2017 r., II OSK 1790/17. Zdaniem NSA z art. 93 ust. 1 Konstytucji wynika generalna zasada, że organizacyjna podległość organowi wydającemu akt jest założeniem Konstytucji rozstrzygającym o tym, komu prawo może przyznać kompetencję do wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących. Pojęcie „podległości organizacyjnej" należy rozumieć jako rodzaj prawnie zdefiniowanej więzi między dwoma podmiotami, z których co najmniej jeden jest organem władzy publicznej. Punktem wyjścia w ocenie, czy dany organ może wydać akt prawa wewnętrznego wobec określonej jednostki, powinno być odtworzenie – na podstawie przepisów prawa – treści relacji wiążącej ów organ z jednostką mającą być adresatem aktu. Wśród tych relacji wskazuje się zarówno tzw. hierarchiczne podporządkowanie, więź ustrojowo-prawną, podległość funkcjonalną, jak też inne przypadki, w tym te związane z tzw. władztwem zakładowym. Konstytucja nie zastrzega przy tym, aby funkcją aktu prawa wewnętrznego było wykonanie ustaw.

Analizując na tym tle relację prawną łączącą Ministra Kultury i państwową instytucję kultury, NSA stwierdził, że relacja ta spełnia cechy podległości, o której mowa w art. 93 Konstytucji (postępowanie dotyczyło skarg na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 i utworzenia państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku).

2.19.4. Sądy administracyjne dokonują również oceny legalności aktów prawa miejscowego. Wydanie tego typu aktów powinno odpowiadać wymogom wskazanym w art. 94 Konstytucji.

Tytułem przykładu w wyroku z 27 lipca 2017 r., II OSK 2914/15 NSA wyjaśnił, że kompetencję do wydania aktu prawa miejscowego wyznacza zawarta w ustawie podstawa upoważniająca do ustanowienia aktu w określonej materii, wskazująca właściwość organu oraz granice regulacji. Jednocześnie NSA odnotował potrzebę uwzględnienia pewnych różnic między aktami prawa miejscowego a rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw. Oznacza to, że żądanie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego z powodu naruszenia art. 94 Konstytucji i § 34 oraz § 46 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" wymaga uwzględnienia faktu, że do projektów aktów prawa miejscowego zasady wyrażone w dziale I w rozdziałach 1–7 ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio. Oznacza to, że odrębność regulacji stanowienia prawa miejscowego co do podstaw upoważnienia wymaga wykładni, czy przepis prawa ma zastosowanie wprost, zastosowanie odpowiednie, czy też przepis ten nie ma zastosowania.

Zgodnie z § 34 ww. rozporządzenia nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa wyraźnie przewiduje taką możliwość. NSA stwierdził, że ww. przepis nie może być stosowany formalistycznie, bez uwzględnienia przedmiotu regulacji aktu prawa miejscowego, który związany jest z realizacją zadań samorządu terytorialnego. Konieczne jest uwzględnienie konstytucyjnego unormowania podstaw stanowienia aktów prawa miejscowego. Uzasadnia to zastosowanie ww. przepisu odpowiednio. Odnosząc jego treść do aktu prawa miejscowego, należy uwzględnić zakres przedmiotowy zmienionej regulacji ustawą, na podstawie której został wydany akt prawa miejscowego czasowo utrzymany w mocy.

2.20. Sądy administracyjne odwołują się do zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji), a także zasady samodzielności finansowej tych jednostek (art. 168 Konstytucji).

2.20.1. Na przykład w postanowieniu z 5 lipca 2017 r., I OW 71/17 NSA uznał, że z zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynika, że przepisy przewidujące wyjątki od nadzoru jurysdykcyjnego SKO nad rozstrzygnięciami jednostek samorządu powinny być wykładane w sposób ścisły. Rozpoznanie odwołania przez organ inny niż SKO powinno wynikać wprost z ustawy.

Z kolei w wyroku z 18 maja 2017 r., II OSK 2680/16 NSA odnotował, że jednym z przejawów sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji) jest możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć nadzorczych. Na tym tle NSA stwierdził, że w przypadku cofnięcia przez komisarza rządowego skargi o wznowienie postępowania, która była wniesiona przez gminę reprezentowaną przez wójta, doszłoby do pozbawienia tej gminy ochrony sądowej w zakresie oceny, czy rozstrzygnięcie nadzorcze, w wyniku którego komisarz uzyskał uprawnienie do reprezentowania gminy, a dotychczasowy jej organ (wójt) to uprawnienie utracił, jest zgodne z prawem. NSA uznał, że art. 97 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy wykładać w ten sposób, że uprawnienie komisarza rządowego do reprezentowania gminy jest ograniczone w takim zakresie, w jakim uniemożliwiałoby to pełną, także na etapie wznowienia postępowania sądowego, sądową kontrolę rozstrzygnięcia nadzorczego, w wyniku którego komisarz rządowy uzyskał te uprawnienia.

Równocześnie sądy administracyjne, odwołując się m.in. do wyroku TK z 29 października 2009 r., K 32/08, stoją na stanowisku, że art. 165 Konstytucji nie wymaga zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów. Konstytucja nie nakłada obowiązku przyznania w takiej sytuacji jednostkom samorządu terytorialnego prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego. Jednostki te nie mają bowiem własnych praw ani interesów, których mogłyby dochodzić w relacjach z administrowanymi. Dotyczy to również tych sytuacji, kiedy decyzja administracyjna wydawana przez organ jednostki samorządu terytorialnego dotyka stosunków cywilnoprawnych, których jednostka ta jest stroną (postanowienie z 15 lutego 2017 r., II OSK 264/17).

2.20.2. Problematyka samodzielności finansowej jednostek samorządu była przedmiotem analizy m.in. w wyroku z 25 lipca 2017 r., II FSK 1289/17. Zdaniem NSA w świetle art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach określonych ustawami, natomiast nie mogą wprowadzać

nowych podatków i opłat lokalnych. Odtwarzając w tym świetle zakres upoważnienia do tworzenia aktów prawa miejscowego zawartego w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, NSA stwierdził, że rady gmin są uprawnione do określenia w uchwale nie tylko samego zwolnienia z podatku od nieruchomości, ale również do określenia, na jakich zasadach i w jakim okresie zwolnienie jest stosowane, byleby tego typu postanowienia nie pozostawały w sprzeczności przepisami ustaw.

2.21. Sądy administracyjne stosują w swoich orzeczeniach art. 170 Konstytucji, który stanowi: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa".

Na przykład w uchwale z 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17 NSA – przywołując m.in. tezy zawarte w wyroku TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02 – wskazał, że prawo do wyrażania woli politycznej w drodze referendum lokalnego jest publicznym prawem podmiotowym, a jego istotę stanowi uprawnienie każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Prawo do udziału w referendum ma także zasadnicze znaczenie dla oceny stanu demokracji w całym państwie. NSA podkreślił, że prawo do udziału w referendum obejmuje m.in. uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do zainicjowania referendum. Realizacja tego uprawnienia powinna być oparta na odpowiednim systemie instytucji oraz rozwiązań procesowych. Zadaniem ustawodawcy jest takie uregulowanie kompetencji proceduralnych przysługujących podmiotowi prawa oraz obowiązków adresatów tych kompetencji, aby w pełni respektować zasady podmiotowości członków wspólnoty samorządowej uprawnionych do udziału w referendum.

NSA doszedł do wniosku, że prawo członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, aby przepisy regulującej tę materię ustawy interpretować w sposób prowadzący do zagwarantowania od strony formalnej możliwości korzystania przez mieszkańca z tego prawa – także w takim zakresie, w jakim obejmuje ono poparcie inicjatywy referendalnej. W konsekwencji art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym – wskazujący, jakie dane powinna podać osoba popierająca wniosek o przeprowadzanie referendum – powinien być interpretowany ściśle, ponieważ ma na celu prawidłowe i sprawne przeprowadzenie czynności organizacyjnych dotyczących prawa do udziału w referendum.

2.22. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się zagadnienie skutków prawnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 Konstytucji).

2.22.1. Sądy administracyjne wskazują, że sądy i organy administracji publicznej są prawnie związane tylko sentencją wyroku Trybunału. Stanowisko prezentowane w uzasadnieniu orzeczenia TK jest wyłącznie wyrazem wykładni prawa, przedstawiającym sposób dojścia przez Trybunał do rezultatu, który znalazł odzwierciedlenie w sentencji (wyrok z 19 stycznia 2017 r., I OSK 1977/16). Jednocześnie w licznych orzeczeniach sądy przywołują tezy zawarte w uzasadnieniach wyroków TK i opierają na nich rozstrzygnięcia. Na przykład w wyroku z 5 kwietnia 2017 r., II FSK 134/17 NSA stwierdził, że dokonanie zgodnej z Konstytucją wykładni art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej wymaga uwzględnienia nie tylko sentencji wyroku TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, lecz również argumentacji zawartej w jego uzasadnieniu, w którym TK stwierdził m.in., że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby podatnik wiedział, czy jego zobowiązanie podatkowe przedawniło

się, czy nie (zob. też np. wyrok z 14 lutego 2017 r., I OSK 893/15, odwołujący się do wyroku TK z 13 marca 2007 r., K 8/07, a także wyrok z 5 września 2017 r., II OSK 3061/15, odwołujący się do wyroku TK z 13 września 2011 r., P 33/09).

2.22.2. W swoim orzecznictwie sądy administracyjne niejednokrotnie wyjaśniają, jakie skutki prawne mają wyroki TK w świetle art. 190 Konstytucji.

W wyroku z 6 kwietnia 2017 r., II GSK 2215/15 NSA wskazał, że skutkiem orzeczeń TK jest przede wszystkim eliminacja z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Z reguły wyrok TK wywołuje skutki prospektywne – działa na przyszłość, tzn. od momentu ogłoszenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Orzeczenie takie miewa również skutki retrospektywne, wyjątkowo bowiem – w zakresie, w jakim umożliwia wznowienie postępowania i uchylenie orzeczenia wydanego na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny (art. 190 ust. 4 Konstytucji) – wyrok TK działa ze skutkiem *ex tunc*. W Polsce nie przyjęto koncepcji nieważności aktu jako skutku orzeczenia TK. Dopiero po wznowieniu postępowania decyzja może zostać uchylona, co oznacza jej wyeliminowanie z mocą na przyszłość. Po wznowieniu postępowania sprawa zostaje rozstrzygnięta na podstawie nowego stanu prawnego.

Ponadto w orzecznictwie wskazuje się, że prawo wyrażone w art. 190 ust. 4 Konstytucji, mówiąc o podstawie wznowienia postępowania, nie ogranicza się do prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych, ale odnosi się również do innego typu rozstrzygnięć, np. rozstrzygnięć o kosztach egzekucyjnych (wyrok z 3 sierpnia 2017 r., II FSK 1887/15).

2.22.3. Oparcie wyroku sądu na orzeczeniu TK jest uznawane za formę bezpośredniego stosowania Konstytucji, o którym mowa w art. 8 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 2 marca 2017 r., I OSK 2407/16). We wskazanym orzeczeniu NSA stwierdził, że nawet jeśli wyrok TK nie wywołał skutku w postaci utraty mocy obowiązującej przepisu (w sprawie chodziło o wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13), to jednak istnieje konieczność takiej wykładni przepisów, aby jej wynik nie był sprzeczny ze stanowiskiem Trybunału.

Od lat w orzecznictwie sądów administracyjnych funkcjonuje koncepcja tzw. oczywistej niekonstytucyjności. Na przykład w wyroku z 14 grudnia 2017 r., I FSK 1597/17 NSA stwierdził, że z oczywistą niekonstytucyjnością mamy do czynienia wówczas, gdy w systemie prawnym obowiązuje przepis o treści tożsamej bądź analogicznej do przepisu, który był przedmiotem wyroku TK o niezgodności z Konstytucją. Sytuacja, o której mowa, ma miejsce również wtedy, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta wyrokiem Trybunału, a także wtedy, gdy ustawodawca zmienia co prawda przepis, ale nie usuwa stwierdzonej przez Trybunał niezgodności, stwarzając tylko pozory restytucji konstytucyjności. Oczywista niekonstytucyjność przepisu ustawy stanowi przesłankę do odmowy zastosowania takiego przepisu przez sąd.

2.22.4. Sądy administracyjne orzekają również w sprawach, w których pojawia się problem zastosowania przepisu, co do którego TK wydał wyrok o niezgodności z Konstytucją z odroczeniem utraty mocy obowiązującej (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

Na przykład w wyroku z 18 stycznia 2017 r., II GSK 2113/16 NSA stwierdził, że odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów oznacza, że do momentu nadejścia wskazanego przez TK terminu, przepisy takie zachowują moc obowiązującą, jakkolwiek tracą domniemanie konstytucyjności, a uzasadnienia dalszego ich obowiązywania poszukiwać należy w potrzebie zapewnienia ochrony określonych wartości i zasad oraz konieczności zapobieżenia skutkom powstania stanu prawnego jeszcze bardziej niekorespondującego ze standardem konstytucyjnym. Zdaniem NSA ocena skutków prawnych wyroku Trybunału

z klauzulą odraczającą powinna uwzględniać przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych zakwestionowanym przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył utratę mocy obwiązującej przepisu, a także konsekwencje stosowania albo odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu. Nie bez znaczenia jest również to, czy wyrok TK zapadł w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej, czy też w rezultacie rozpatrzenia skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego sądu.

2.22.5. Sądy administracyjne stosują również tzw. interpretacyjne wyroki TK. Przykładem takiej sytuacji jest wyrok z 17 maja 2017 r., II FSK 1132/15. Przedmiotem analizy w sprawie była indywidualna interpretacja podatkowa dotycząca finansowania przez pracodawcę pracownikowi wykonującemu obowiązki poza miejscem zamieszkania i siedzibą firmy kosztów związanych z wykonywaniem tych obowiązków. NSA przyjął za punkt wyjścia wyrok TK z 8 lipca 2014 r., K 7/13, w którym Trybunał uznał, że art. 12 ust. 1 oraz art. 12 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 2–2b ww. ustawy są zgodne z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji, jeżeli są rozumiane w ten sposób, że „inne nieodpłatne świadczenie" oznacza wyłącznie otrzymane przez pracownika przysporzenie majątkowe o indywidualnie określonej wartości. NSA przyjął, że powyższy wyrok TK określa zgodną z Konstytucją wykładnię wymienionych w nim przepisów ustawowych i taką właśnie wykładnię należy zastosować do oceny kwestionowanej interpretacji indywidualnej (zob. też wyrok z 23 lutego 2017 r., II FSK 233/15).

3. Pytania prawne

3.1. Skierowanie przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest uruchomieniem trybu nadzwyczajnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w celu rozstrzygnięcia toczącego się postępowania. Sąd, dokonując wykładni przepisu prawa w zgodzie z Konstytucją, ma obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli jego wątpliwości co do naruszenia normy konstytucyjnej przez przepis będący podstawą rozstrzygnięcia są uzasadnione. Rozważenie przed podjęciem postanowienia o skierowaniu pytania prawnego, czy wątpliwości konstytucyjne są uzasadnione, jest istotne, wystąpienie bowiem z pytaniem prawnym wiąże się z koniecznością zawieszenia postępowania do momentu wydania orzeczenia przez TK.

Skuteczność wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji jest uzależniona od przesłanek: podmiotowej (pytanie prawne może przedstawić tylko sąd), przedmiotowej (pytanie prawne musi dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą), funkcjonalnej (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem)[1]. Sprawa, która stanowi podstawę do skierowania prawnego, oznacza wszelkie postępowania, w ramach których sądy realizują konstytucyjnie przyznane im kompetencje[2].

W orzecznictwie TK wskazywano na niedopuszczalność zwracania się przez sąd z pytaniem prawnym – pod pozorem wątpliwości konstytucyjnych – o wykładnię przepisu prawa czy o potwierdzenie trafności własnej wykładni[3], na niewykorzystanie możliwych reguł in-

[1] Wyrok z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14 i powołane tam orzecznictwo TK.

[2] Por. np. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 61, 78 i 80.

[3] Np. postanowienie z 4 października 2010 r., P 12/08.

terpretacyjnych umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy w zgodzie z Konstytucją[4], czy też nie wyczerpanie innych możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych[5]. Ponadto Trybunał uznaje, że w sytuacji powzięcia wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu rozporządzenia, sąd jest władny ocenić samodzielnie akt podustawowy poprzez odmowę jego zastosowania, ale dopiero rozstrzygnięcie Trybunału może go wyeliminować z porządku prawnego i pozwala na jednolitość i pewność późniejszego orzecznictwa[6]. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości[7].

3.2. W latach 2004–2014 sądy administracyjne skierowały do Trybunału Konstytucyjnego 112 pytań prawnych. Liczba ich w poszczególnych latach kształtowała się różnie (od 15 w 2010 r. do 2 w 2014 r.), w zależności od tego, czy w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne pojawiały się zagadnienia budzące poważne wątpliwości konstytucyjne wymagające interwencji Trybunału Konstytucyjnego. W 2015 r. sądy nie wystąpiły z pytaniem prawnym, natomiast w 2016 r. i w 2017 r. sądy administracyjne skierowały 2 pytania prawne.

3.2.1. WSA w Gliwicach[8] powziął wątpliwości co do zgodności z art. 74 ust. 2 Konstytucji przepisu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[9], w którym przewidziano mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiejkolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu[10]. Sprawa będąca przedmiotem rozstrzygnięcia jest poza sporem. Jednakże Sąd pytający w rozstrzyganej sprawie nie będąc związany granicami skargi dostrzegł inne uchybienie, którego znaczenie wykracza poza ramy określone skargą, a ma istotne znaczenie z punku widzenia ochrony środowiska. W art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach określono definicję produktu ubocznego. W art. 11 ust. 1 ustawy o odpadach określono procedurę uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny stosując instytucję milczącej zgody, jeśli organ (w tym przypadku właściwy marszałek województwa) w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji. Bezskuteczny upływ tego terminu skutkuje przyjęciem, że

[4] Por. postanowienia z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03 oraz z 29 listopada 2001 r., P 8/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 268.

[5] W postanowieniu TK z 1 czerwca 2010 r., P 38/09 Trybunał, umarzając postępowanie, wskazał, że wprawdzie aktualne brzmienie zaskarżonego przepisu (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., w świetle którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim, w sytuacji gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wyklucza przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad osobami pozostającymi w związku małżeńskim, to po wyroku TK w sprawie P 27/07 sądy administracyjne rozstrzygały sprawy, stosując wykładnię systemową, celowościową i prokonstytucyjną.

[6] Zob. postanowienie z 23 września 2009 r., P 81/08 i wyrok z 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 75.

[7] Postanowienie z 7 lipca 2004 r., P 22/02, OTK ZU-A 2004, nr 7, poz. 76: „przedmiotem pytania prawnego winno być tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego" – teza powtórzona w postanowieniach z: 30 maja 2005 r., P 14/04, OTK ZU-A 2005, nr 5, poz. 60 i 23 czerwca 2009 r., P 35/07, OTK ZU-A 2009, nr 6, poz. 100.

[8] Postanowienie z 6 marca 2017 r., II SA/Gl 1168/16.

[9] Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

[10] Sygn. akt TK – P 9/17.

dana substancja została uznana za produkt uboczny, mimo że nie spełnia kryteriów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach. W konsekwencji zostało wyłączone stosowanie przepisów dotyczących odpadów i jako „normalny" produkt może być przedmiotem wykorzystania i obrotu. Wątpliwości konstytucyjne Sądu pytającego budzi fakt, że w przepisach prawa brak rozwiązań, które umożliwiałyby ponowną kontrolę, czy faktycznie substancja nie jest odpadem. W opinii Sądu pytającego trzymiesięczny termin do wyrażenia sprzeciwu ma charakter materialnoprawny, a nie procesowy, co oznacza, że nie podlega on przedłużaniu przez organ administracji. Wydanie przez organ II instancji decyzji kasatoryjnej nie powoduje, że termin do wyrażenia sprzeciwu zaczyna biec na nowo. Kwestionowany przepis art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, ze względu na swą konstrukcję, nie spełnia kryterium skuteczności w zakresie stanowienia norm zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Pozwala bowiem na funkcjonowanie w obrocie gospodarczym, bez możliwości dokonywania późniejszej weryfikacji, przedmiotów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpady (w tym niebezpieczne), które w świetle prawa mogą być uznawane za produkt uboczny. Skutkiem tego może być zaś realne zagrożenie życia, zdrowia ludzkiego oraz stanu środowiska. Może bowiem dojść do wprowadzenia w błąd podmiotu wykorzystującego taki produkt co do jego właściwości chemicznych lub fizycznych. Niezależnie od tego powodować będzie, iż w odniesieniu do takiego produktu nie znajdą zastosowania rozwiązania przewidziane w ustawie o odpadach w zakresie nadzoru i kontroli. A to właśnie ten akt określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania (art. 1 ustawy o odpadach). Sąd pytający wskazał, że wątpliwości co do konstytucyjności art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach mogłyby być bezprzedmiotowe w sytuacji, gdyby istniały mechanizmy następczej kontroli uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Funkcjonowanie w ustawie o odpadach rozwiązań, które umożliwiają istnienie w obrocie gospodarczym produktów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpad, co do których nie stosuje się przepisów dotyczących odpadów, nie można uznać za realizację obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska.

3.2.2. WSA w Gliwicach[11] powziął wątpliwości, czy przepis art. 57 § 5 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego[12] przewidujący, że termin czynności jest zachowany w przypadku oddania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[13] jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 § 1 i art. 78 Konstytucji RP oraz z art. 21 i 45 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[14]. Sąd pytający wskazał, że celem dyrektywy nr 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług[15], a także zmieniających ją dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r.

[11] Postanowienie z 6 listopada 2017 r., IV SA/Gl 106/17, sygn. akt TK P 1/18.
[12] Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.
[13] Obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1481.
[14] Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.
[15] Dz.Urz. UE L 15 z 21 stycznia 1998 r., s. 14.

nr 2002/39/WE[16] oraz z dnia 20 lutego 2008 r. nr 2008/6/WE[17] było ujednolicenie europejskich usług pocztowych oraz zagwarantowanie swobodnego świadczenia usług w sektorze pocztowym w całej Wspólnocie, z uwzględnieniem obowiązków i praw operatorów świadczących usługi powszechne. Usługi powszechne obejmują usługi w obrocie krajowym i usługi w obrocie zagranicznym. Zdaniem Sądu pytającego nie ma żadnego racjonalnego powodu, by operatorów spełniających takie same wymogi na rynku europejskim traktować jako placówki nieodpowiedzialne i niewiarygodne. Zróżnicowanie form regulacji prawnych operatorów pocztowych i powierzenie jednemu lub więcej przedsiębiorstw świadczących pocztowe usługi powszechne pozostawiono poszczególnym państwom. Obywatelom Polski, jak też wszystkim obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej zagwarantowano w art. 21 Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) swobodę przemieszczania się, a w jego art. 45 swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Zdaniem Sądu pytającego zróżnicowanie skutków złożenia pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego w obszarze UE w rozumieniu art. 2 pkt 13 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług powoduje faktyczne skrócenie wyznaczonego ustawą terminu do złożenia pisma procesowego. Pogarsza tym samy sytuację osób zamieszkujących lub przebywających poza terenem Polski, naruszając zagwarantowane im prawo do swobodnego przemieszczania się. Osoby takie, mimo zachowania należytej staranności w dopełnieniu czynności wymaganych dla skutecznego zachowania terminu nie mają decydującego wpływu na jego dochowanie. Wpływ na to mają natomiast czynniki niezależne od nich (np. szybkość działania dwóch różnych operatorów pocztowych). Tymczasem implementacja dyrektywy nr 97/67/WE przez wszystkie państwa członkowskie UE daje gwarancję jakości usług pocztowych wykonywanych przez wszystkich operatorów wyznaczonych rozumieniu jej art. 2 pkt 13. Sąd pytający wskazał, że problem ten został dostrzeżony na tle procedur: cywilnej, karnej, sądowadministracyjnej oraz Ordynacji podatkowej. Dlatego też odmienność unormowania w zakresie skutków złożenia pisma procesowego w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w Polsce i placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii w przypadku procedury administracyjnej, nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego. W konsekwencji zaprzecza zasadom demokratycznego państwa prawnego, która stanowi fundament państwa konstytucyjnego. Sąd pytający wskazał, że obecne brzmienie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. zamyka skarżącemu drogę do skorzystania ze środków odwoławczych. W przypadku uznania wymienionego przepisu za niezgodny z wskazanymi przez pytający Sąd wzorcami, środek odwoławczy wniesiony przez skarżącego zostanie uznany za wniesiony w terminie. Tym samym droga do wniesienia odwołania od kwestionowanej przez niego decyzji administracyjnej stanie się otwarta.

3.3. Aktualnie na rozstrzygnięcie Trybunału oczekują ww. pytania oraz pytanie WSA w Gdańsku[18] dotyczące zgodności z Konstytucją art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci[19] w zakresie w jakim uniemożli-

[16] Dz.Urz. WE L 176 z 5 lipca 2007 r.

[17] Dz.Urz. UE L 52 z 27 sierpnia 2008 r., s. 23 ze zm.

[18] Postanowienie z 21 grudnia 2016 r., III SA/Gd 889/16, sygn. akt TK P 6/17.

[19] Dz.U. poz. 195.

wiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie.

Pytanie prawne WSA w Rzeszowie kwestionujące zgodność z Konstytucją przepisu dotyczącego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości – zasady waloryzacji przyznanego, lecz niewypłaconego odszkodowania[20] zostało rozstrzygnięte wyrokiem z 9 marca 2017 r., P 13/14, w którym Trybunał nie podzielił wątpliwości Sądu pytającego, orzekając, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał wskazał, że organy administracji mają możliwość ustalenia obiektywnych kryteriów przeliczenia kwot odszkodowań poprzez interpretację tego przepisu w kontekście istoty waloryzacji.

Pytanie prawne WSA w Poznaniu[21] dotyczące wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[22] w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych nie zostało rozstrzygnięte merytorycznie. Postępowanie zostało umorzone z uwagi na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej[23].

4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych

W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął kilka spraw mających znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych.

4.1. Wyrok z 20 czerwca 2017 r., P 124/15 wprawdzie został wydany w trybie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Głubczycach, ale jego rozstrzygnięcie powiązane jest z orzecznictwem sądów administracyjnych w zakresie administracyjnych kar pieniężnych. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny[24] oraz art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[25] w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego opisane w lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, są niezgodne z zasadą *ne bis in idem* oraz zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału nie budzi wątpliwości dopuszczalność ustanowienia administracyjnych kar pieniężnych jako środka reakcji państwa na łamanie prawa, bowiem ustawodawca ma swobodę w stanowieniu pra-

[20] Postanowienie z 21 lutego 2014 r., II SA/Rz 1121/13: „Czy art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP?", sygn. akt TK P 13/14. Rozprawa została wyznaczona na dzień 9 marca 2017 r.

[21] Postanowienie z 19 maja 2016 r., III SA/Po 1167/15, sygn. akt TK P 16/16.

[22] Dz.U. 2012 r. poz. 1137 ze zm.; dalej: p.r.d.

[23] Postanowienie z 19 grudnia 2017 r., P 16/16. Do postanowienia złożono zdanie odrębne.

[24] Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.

[25] Dz.U. z 2016 r. poz. 1907, 1935 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 708.

wa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym. Ustawodawca, poddając określoną działalność gospodarczą (np. wykonywanie przewozu drogowego) regulacji administracyjnej, może przewidzieć sankcje – w tym finansowe – nakładane przez organy obowiązane do wyegzekwowania przestrzegania nakazów i zakazów administracyjnych.

4.2. W wyroku z 12 maja 2017 r., SK 49/13, zainicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał orzekł, że art. 179 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[26] jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP[27]. Wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu dotyczyły wyłączenia legitymacji podmiotów posiadających interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w przypadku decyzji starosty o stwierdzeniu nieważności uchwał organów spółek wodnych lub bezczynności starosty w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał organów spółek wodnych Trybunał uznał, że zaskarżony przepis odczytywany łącznie z przepisami procesowymi określającymi właściwość sądów powszechnych i administracyjnych, ale przede wszystkim interpretowany w zgodzie z przepisami Konstytucji, w tym przede wszystkim z uwzględnieniem art. 177 Konstytucji, nie zamyka dostępu do sądu członkom spółki wodnej w sprawach dotyczących przysługujących im praw, w tym praw majątkowych. Zdaniem Trybunału, wykładając prokonstytucyjnie przepisy wyznaczające właściwość sądu w sprawach związanych z uchwałami spółek wodnych będących czynnościami cywilnoprawnymi lub wywołujących skutki cywilnoprawne, nie można tracić z pola widzenia, że inaczej niż ustawy o jednostkach samorządu terytorialnego prawo wodne nie przewiduje kompetencji organu nadzoru (ani żadnego innego podmiotu) do zaskarżenia uchwały organu spółki wodnej do sądu administracyjnego w sytuacji, w której organ nadzoru nie stwierdzi jej nieważności w terminie wyznaczonym przez art. 179 ust. 2 Prawa wodnego. Ustawodawca nie przewidział takiego rozwiązania w Prawie wodnym, najprawdopodobniej mając na uwadze to, że spółki wodne nie są podmiotami należącymi do administracji publicznej, a sądy administracyjne sprawują kontrolę właśnie nad działalnością administracji publicznej.

4.3. W wyroku z 14 grudnia 2017 r., K 36/15 Trybunał orzekł, że art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[28] w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłaty ewidencyjnej i opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy z powodu konieczności zmiany zawartych w nim danych, wynikającej ze zmiany stanu faktycznego spowodowanej działaniem organów władzy samorządowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału pobranie opłat z tytułu wydania nowego prawa jazdy, zawierającego aktualne dane, i odnotowania tychże danych w CEPIK, nie budzi żadnych wątpliwości w sytuacji, w której zmiana owych danych jest konsekwencją działań obywatela. W sytuacji jednak, w której owa zmiana jest następstwem działań organów władzy samorządowej, których obywatel ten nie inicjował, obciążenie go kosztami nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego. Kierowca nie powinien być bowiem obciążany kosztami materialno-technicznych czynności organów administracji, gdy konieczność ich dokonania stanowi konsekwencję niezależnych odeń działań organów władz samorządowych.

[26] Dz.U. z 2015 r. poz. 469, 1590, 1642 i 2295 oraz z 2016 r. poz. 352, 1250, 1948 i 2260; dalej: Prawo wodne.
[27] Orzeczenie zapadło jednogłośnie.
[28] Dz.U. z 2017 r. poz. 978.

4.4. W wyroku z 12 grudnia 2017 r., SK 39/15 Trybunał orzekł, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[29] w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W ocenie TK z perspektywy art. 21 ust. 2 Konstytucji decydujące znaczenie ma nie to, jaką formę prawną przybrało przejście prawa do nieruchomości z osoby prywatnej na podmiot publiczny, lecz to, czy takie przejście ma w rzeczywistości charakter przymusowy oraz czy następuje z uwagi na cel publiczny. Uwzględniając istotę mechanizmu wywłaszczenia, charakter wtórny ma w gruncie rzeczy to, czy do pozyskania prawa do nieruchomości dojdzie na podstawie jednostronnej decyzji organu władzy publicznej, czy też w drodze umowy zawartej przez właściciela w sytuacji, gdy wie on, że niezawarcie tej umowy doprowadzi do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Innymi słowy, jeśli odpada przesłanka celu publicznego, to – niezależnie od formy objęcia prawa do nieruchomości przez podmiot publiczny – aktualizuje się obowiązek zwrotu tej nieruchomości byłemu właścicielowi lub jego następcom prawnym.

4.5. W wyroku z 12 grudnia 2017 r., SK 13/15 Trybunał orzekł, że art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[30] rozumiany w ten sposób, że wystarczającą przesłanką zakwalifikowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego współposiadaczem, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału samo prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną nie jest ważne dla opodatkowania gruntu stawką podatkową od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (określoną w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l.). Zważywszy na *ratio* stosowania podwyższonej stawki, jaką jest potencjalna możliwość uzyskiwania przychodów z wykorzystania danych gruntów, niezbędne jest ustalenie faktycznego sposobu wykorzystania opodatkowanego gruntu, którego współposiadaczem pozostaje osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą. Pominięcie tego kryterium prowadzi do zróżnicowania posiadaczy gruntów, które nie mają związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podatnicy (osoby fizyczne) będący w podobnej sytuacji (posiadacze gruntów niemających związku z prowadzeniem działalności gospodarczej) opłacają podatek od nieruchomości według odmiennych stawek. W opinii Trybunału zróżnicowanie to nie ma konstytucyjnego uzasadnienia w odniesieniu do osób posiadających grunty niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

4.6. W wyroku z 13 grudnia 2017 r., SK 48 /15 Trybunał orzekł, że art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[31] w zakresie, w jakim umożliwia uznanie za budowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, przewidziane w art. 1a ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z zasadą szczególnej

[29] Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624, 820, 1509, 1529 i 1595; dalej: u.n.g.
[30] Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 i 2141; dalej: u.p.o.l.
[31] Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 i 2141; dalej: u.p.o.l.

określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217, w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W opinii Trybunału władztwo daninowe przysługujące państwu jest równoważone w aspekcie formalnym co najmniej przez nałożenie na prawodawcę obowiązku jasnego formułowania stanowionych przez niego w tym zakresie regulacji. Przestrzeganie przez organy podatkowe oraz kontrolujące ich działalność sądy administracyjne fundamentalnej dla wykładni przepisów prawa daninowego, w tym prawa podatkowego, zasady *in dubio pro tributario*, będącej oczywistą konsekwencją, wyrażonej w art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji, zasady *nullum tributum sine lege* stanowi warunek konieczny zapewnienia podatnikom niezbędnego poziomu bezpieczeństwa prawnego, co niewątpliwie sprzyjać będzie budowaniu zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w tym obszarze. Trybunał wskazał, że w wypadku, gdy po starannej aplikacji językowych dyrektyw wykładni oraz – ewentualnym – odrzuceniu tych wariantów interpretacyjnych, które nie spełniają wymogów systemowych, interpretator nie uzyskał jednoznaczności poddanej wykładni regulacji daninowej, spośród możliwych rezultatów interpretacyjnych musi dokonać wyboru rezultatu najbardziej korzystnego z punktu widzenia sytuacji prawnej podatnika lub innego podmiotu obowiązanego do świadczenia daniny publicznoprawnej.

4.7. W wyroku z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15 Trybunał orzekł, że art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[32], jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał uznał, że przedmiot postępowania wywołanego sprzeciwem, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., ma charakter „sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie sprzeciwu kontrolowanego przedsiębiorcy, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu i jest sprzeczna z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że w uchwale z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13[33] NSA orzekł, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Uzasadniając rozstrzygnięcie, NSA wskazał, że przyjęte rozwiązanie prawne w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstawy do stwierdzenia, iż na postanowienie o odmowie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c u.s.d.g. przysługuje skarga do sądu administracyjnego, ponieważ nie jest to postanowienie podjęte w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem NSA przy rozważeniu zakresu dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego należy uwzględnić system ochrony praw jednostki. Jeżeli w wyniku kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy zostanie wydane rozstrzygnięcie kształtujące uprawnienia lub obowiązki, podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych dla władczej formy działania organów administracji publicznej.

[32] Dz.U. z 2017 r. poz. 2168.

[33] Do uchwały złożono dwa zdania odrębne.

5. Podsumowanie

Przytoczone w niniejszym rozdziale przykłady z orzecznictwa sądów administracyjnych świadczą o stałym stosowaniu w rozstrzygnięciach standardów konstytucyjnych i korzystaniu przez sędziów z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie rozwiązują samodzielnie powstałe w toku orzekania wątpliwości. Na taką sytuację niewątpliwie wpłynęło orzecznictwo TK. Trybunał wielokrotnie bowiem wskazywał, że przepisy prawa powinny być stosowane zgodnie z regułami wyznaczonymi przez Konstytucję, a gdy możliwa jest różna wykładnia, należy wybrać takie rozumienie, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją[34]. Zdaniem TK tak długo, jak długo rozbieżności mogą być usunięte przez sądy administracyjne, nie jest konieczne rozstrzyganie pytań prawnych w odwołaniu tylko do jednej ze stosowanych w praktyce interpretacji zakwestionowanego przepisu, podczas gdy inne – również występujące w praktyce – przynoszą rezultat pozostający w zgodzie z Konstytucją[35].

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że sądy administracyjne, kierując się przytoczonymi wyżej wskazaniami TK, starają się, jeśli są takie możliwości, samodzielnie rozwiązywać budzące wątpliwości konstytucyjne zagadnienia prawne. Pytania prawne do TK są więc traktowane jako instrument nadzwyczajny i subsydiarny, stosowany jedynie w przypadku, gdy sąd dostrzega, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego bezwzględnie wymaga interwencji Trybunału.

[34] W postanowieniu z 10 września 2014 r., P 36/13 TK wskazał na wyroki sądów administracyjnych zapadłe w analogicznych sprawach, w których prokonstytucyjna wykładnia kwestionowanego przepisu doprowadziła do usunięcia wskazanych przez sąd pytający wątpliwości.

[35] Postanowienie z 17 lipca 2014 r., P 1/14.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia ogólne

Kompetencja sądów administracyjnych do kontroli legalności władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej wynika z art. 184 Konstytucji oraz z przepisów ustrojowych i procesowych regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Podstawowe znaczenie w tym obszarze mają przepisy ustawy regulującej postępowanie sądowoadministracyjne. Sądy administracyjne, mając na uwadze konstytucyjne standardy postępowania organów administracji publicznej jako jedną z gwarancji praworządnego i zgodnego z porządkiem konstytucyjnym działania tych organów, wskazują na potrzebę przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, respektowania zawartych w orzeczeniach ocen prawnych i ustaleń co do dalszego postępowania oraz wykonywania w przewidzianym przepisami prawa terminie orzeczeń sądów. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera przepisy umożliwiające dyscyplinowanie organów administracji publicznej. Chodzi tu głównie o przepisy art. 55 § 1 w zw. z art. 54 § 2, art. 149, art. 151a, art. 153, art. 154, czy art. 155. Zmiany procedury sądowoadministracyjnej wprowadzone ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi spowodowały wzmocnienie instytucji dyscyplinujących organy administracji w zakresie terminowego przekazywania akt do sądu, bezczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego oraz wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych.

2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

2.1. Przepisy procesowe dają sądom administracyjnym kompetencję do wymierzenia grzywny, na wniosek skarżącego, jeśli organ uchybi obowiązkowi przekazania skargi sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (art. 55 § 1[1] w zw. z art. 55 § 2 i art. 54 § 2[2] p.p.s.a.). O rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 55 § 2[3] lub w art. 54 § 2 p.p.s.a., skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków (art. 55 § 3 p.p.s.a.). Ponadto zgodnie z art. 112 p.p.s.a., w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny

[1] Art. 55 § 1. „W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 [Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania] sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym".

[2] Art. 54 § 2. „Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania".

[3] Art. 55 § 2. „Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości".

w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Przepis art. 55 § 3 stosuje się odpowiednio.

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2010–2017

Art. 55 § 1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2017	350	219	62,57
2016	1945	266	13,67
2015	509	188	36,94
2014	426	203	47,65
2013	538	195	36,2
2012	478	173	36
2011	355	133	37,5
2010	369	156	42,3

2.2. Sądy administracyjne akceptują ukształtowany od szeregu lat pogląd co do przesłanki wymierzenia grzywny czy też jej wysokości. Grzywna przewidziana w art. 55 § 1 p.p.s.a. jest środkiem dyscyplinującym organ administracji w przesłaniu przez niego skargi do sądu wraz z aktami sprawy bez zbędnej zwłoki, w terminie ustawowo do tego wyznaczonym. Celem grzywny, o której mowa w art. 55 § 1 p.p.s.a., jest nie tylko pełnienie funkcji dyscyplinującej (mającej na celu doprowadzenie do wykonania przez organ ciążącego na nim obowiązku procesowego), ale również funkcji represyjnej. Ta druga funkcja służy bowiem ochronie wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa strony do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki. Poza tym grzywna ta pełni również funkcję prewencyjną, albowiem ukaranie nią służy także zapobieganiu naruszeniom prawa w przyszłości, zarówno przez ukarany organ, jak i przez inne organy. W wymiarze indywidualnym ukarany organ będzie wszak chciał uniknąć powtórzenia takiej sytuacji, choćby z uwagi na związane z tym uszczuplenie środków finansowych[4]. Wyłączną materialnoprawną przesłanką takiego orzeczenia jest niewypełnienie przez organ obowiązków określonych w art. 54 § 2 ustawy w terminie przewidzianym w tym przepisie. Podejmując rozstrzygnięcie w tym przedmiocie, sąd powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, a więc m.in. przyczyny niewypełnienia przez organ obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 ustawy, a także okoliczność, czy przed rozpatrzeniem wniosku o wymierzenie grzywny organ ten obowiązek wypełnił i wyjaśnił powody niedotrzymania terminu. Jednocześnie należy podkreślić, że późniejsze dopełnienie przez organ obowiązku, z uchybieniem terminu określonego w art. 54 § 2 p.p.s.a., nie wyłącza możliwości wymierzenia grzywny. Skoro bowiem z art. 54 § 2 p.p.s.a. wynika obowiązek dochowania określonego terminu, to uchybienie tej powinności mieści się w „niezastosowaniu się do obowiązków" będącym przesłanką wymierzenia grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy. „Niezastosowanie się do obowiązków" określonych w art. 54 § 2 wystąpi zarówno w wypadku niepodjęcia przez organ administracji publicznej w terminie czynności wymienionych w tym przepisie, jak i w wypadku ograniczenia się przez ten organ do wykonania jedynie niektórych z tych czynności[5].

[4] Postanowienie z 8 czerwca 2017 r., VIII SO/Wa 2/17 i powołana tam uchwała NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09.

[5] Postanowienie z 17 stycznia 2017 r., VII SO/Wa 22/16 i powołane tam orzecznictwo i literatura.

2.3. W orzecznictwie przyjmuje się, iż sąd, podejmując rozstrzygnięcie o wymierzeniu grzywny w określonej wysokości, powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, a więc m.in. charakter, przyczyny niewypełnienia przez organ obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., czas jaki upłynął od wniesienia skargi, a także okoliczność, czy przed rozpatrzeniem wniosku o wymierzenie grzywny organ obowiązek wypełnił i wyjaśnił powody niedotrzymania terminu[6].

Grzywny wymierzano w wysokości od 1500 do 100 zł. Adresatami grzywien były centralne i terenowe organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego.

Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 145 823 zł.

Z danych statystycznych dotyczących grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wynika, że liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny w 2017 r. zwiększyła się w stosunku do 2016 r. o 48,9%.

3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

3.1. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a. W § 1 określono, że sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach należących do właściwości sądów administracyjnych: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Dodane po ostatniej nowelizacji § 1a i § 1b stanowią, że sąd jednocześnie stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a), a w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (§ 1b). W § 2 art. 149 p.p.s.a. określono, że w przypadku stwierdzenia naruszeń określonych w § 1 sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.

Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy została wprowadzona do ustawodawstwa z dniem 11 kwietnia 2011 r.[7] Ma ona na celu przeciwdziałanie przewlekłości postępowań administracyjnych, a w konsekwencji skuteczniejszą realizację prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Przewlekłość postępowania jest innym typem naruszenia zasady szybkości postępowania niż niezałatwienie sprawy w terminie. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w doktrynie za postępowanie prowadzone przewlekle należy uznać postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny przez wykonywanie czynności w dużym

[6] Np. postanowienia z: 8 czerwca 2017 r., VIII SO/Wa 2/17; 7 lutego 2017 r., II SO/Bk 27/16; 16 maja 2017 r., II SO/Bk 5/17 i inne.

[7] 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) weszła w życie 11 kwietnia 2011 r.

odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny[8].

W kwestii rozumienia pojęć zawartych w ww. normie dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych jest znaczący i stabilny. W orzecznictwie przyjmuje się, że bezczynność oznacza stan, w którym organ, będąc właściwym w sprawie i zobowiązanym do wydania aktu administracyjnego lub podjęcia innej czynności, pozostaje w zwłoce. Kognicja sądu administracyjnego w ramach skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania obejmuje brak należytego zaangażowania organu w załatwienie indywidualnej sprawy na etapie poprzedzającym formalny upływ terminu do jej załatwienia, szczególnie w związku z niezasadnym wykorzystaniem instrumentów wydłużających termin albo go wstrzymujących[9]. Obecnie pojęcie bezczynności ograniczyć należy przede wszystkim do niewydania w terminie decyzji administracyjnej. Pojęcie „przewlekle prowadzonego postępowania" należy natomiast wiązać z nieefektywnym, rozwlekłym i długotrwałym prowadzeniem przez organ administracji postępowania, trwającym ponad potrzebę wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, przy czym owa rozwlekłość i długotrwałość postępowania musi wynikać wyłącznie z przyczyn leżących po stronie organu[10]. W podobny sposób pojęcia te określił ustawodawca w znowelizowanym w 2017 r. Kodeksie postępowania administracyjnego.

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu przepisu art. 149 § 1a p.p.s.a. dotyczyć może w szczególności zawartych w k.p.a. przepisów o terminach załatwienia sprawy administracyjnej. Za rażące naruszenie tych przepisów można zatem uznać ich oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie. Celem ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy[11]. Dla oceny, czy bezczynność i przewlekłość organu miała charakter rażącego naruszenia prawa, w każdej sprawie konieczna jest indywidualna ocena. Nie jest wystarczające samo przekroczenie ustawowych terminów, musi być ono znaczne, bądź też przejawiać się w braku jakiejkolwiek reakcji organu na wniosek strony. Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażące musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego po prostu jako naruszenie, bądź zwykłe, typowe naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia[12].

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że usunięcie stanu bezczynności w toku postępowania sądowego nie zwalnia sądu z obowiązku rozpoznania skargi wnie-

[8] Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 44; J. Drachal J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011, s. 69–70.

[9] Wyrok z 13 czerwca 2017 r., IV SAB/Wa 138/17 i powołane tam orzecznictwo.

[10] Wyrok z 11 maja 2017 r., VII SAB/Wa 93/16, powołane tam orzecznictwo i literatura.

[11] Wyrok z 6 kwietnia 2017 r., II SAB/Bk 19/17.

[12] Wyrok z 6 września 2017 r., III SAB/Wa 19/17.

sionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie oceny, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.[13]

Skutkiem stwierdzonego rażącego naruszenia prawa jest możliwość wymierzenia organowi grzywny. Zgodnie z art. 149 § 2 p.p.s.a. sąd może orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Przepis ten nie obliguje sądu do wymierzenia grzywny, lecz daje takie uprawnienie[14]. Wymierzenie grzywny ma charakter fakultatywny i uznaniowy[15]. Grzywna, o której mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a. ma charakter represyjno-dyscyplinujący, celem jej wymierzenia jest zmobilizowanie organu do załatwienia danej sprawy oraz ugruntowania w nim przekonania o konieczności przestrzegania terminów procesowych na przyszłość. O potrzebie wymierzenia grzywny oraz jej wysokości decyduje sąd orzekający, opierając rozstrzygnięcie w tym zakresie na całokształcie okoliczności danej sprawy.

Sąd może obok wymierzenia grzywny przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Przyznanie od organu na rzecz skarżących sumy pieniężnej znajduje oparcie w treści art. 149 § 2 *in fine* p.p.s.a. Z uwagi na literalne brzmienie powołanego przepisu art. 149 § 2 i użycie przez ustawodawcę spójnika „lub", wymierzenie organowi grzywny i przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w określonej wysokości mogą być stosowane przez sąd jednocześnie, jak i każda z tych instytucji może być zasądzona oddzielnie[16]. Wybór środka (grzywna lub suma pieniężna) należy do sądu i powinien być w pierwszym rzędzie uwarunkowany celem skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania, którym jest zapobieganie bezczynności lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania. W tym kontekście widzieć także należy dyscyplinowanie organu. To, że przyznanie sumy pieniężnej ma charakter kompensacyjny, nie podważa stanowiska, że może być ona przyznana tylko w sytuacji, gdy to przyznanie jest potrzebne dla osiągnięcia celu orzeczenia rozstrzygającego skargę na bezczynność: zwalczenia bezczynności organu oraz zdyscyplinowania organu[17]. Przyznanie sumy pieniężnej na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, a więc w tego rodzaju sytuacjach, gdzie oceniając całokształt działań organu można dojść do przekonania, że noszą one znamiona celowego unikania podjęcia decyzji w sprawie, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z k.p.a.[18]

3.2. W 2017 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 1308 wniosków o wymierzenie grzywny i przyznanie sumy pieniężnej. W 213 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek, natomiast w 46 sprawach wymierzono grzywnę z urzędu, na łączną kwotę w wysokości 306 950 zł.

[13] Wyrok z 22 listopada 2016 r., II SAB/Bk 96/16 i cytowane tam orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA.

[14] Wyrok z 11 lipca 2017 r., II SAB/Bk 63/17.

[15] Wyrok z 6 września 2017 r., IV SAB/Wa 306/16.

[16] Wyrok z 3 kwietnia 2017 r., IV SAB/Wa 360/16.

[17] Wyrok z 11 kwietnia 2017 r., I OSK 1506/16.

[18] Wyrok z 27 lipca 2017 r., III SAB/Gd 23/17.

Grzywny wymierzono centralnym i terenowym administracji rządowej, organom administracji samorządowej oraz innym podmiotom wykonującym zadania publiczne. Wysokość grzywien wahała się w granicach od 5000 zł do 200 zł.

3.3. Kontrola sądów administracyjnych w zakresie przestrzegania przez organy administracji publicznej terminowego załatwiania spraw inicjowana jest przez strony postępowania administracyjnego. Sądy administracyjne, uwzględniając skargi na bezczynność lub przewlekle prowadzone postępowanie przez organy administracji publicznej, stwierdzały, że bezczynność lub przewlekle prowadzone postępowanie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W konsekwencji sądy nakładały na organy grzywny, a także, korzystając z wprowadzonego nowelą ustawy procesowej z 2015 r. przepisu umożliwiającego przyznanie na rzecz skarżących sumy pieniężnej, nakładały na organ taki obowiązek. Łącznie stronom przyznano od organu kwotę 216 250 zł. Można zatem stwierdzić, że wprowadzone instrumenty umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów administracji publicznej wpływają pozytywnie na realizację obowiązków określonych w art. 184 Konstytucji.

4. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

4.1. Stosownie do treści art. 286 § 1 p.p.s.a., po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji, akta sprawy administracyjnej zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd termin do załatwienia sprawy przez organ administracji liczy się od dnia doręczenia akt organowi (art. 286 § 2 p.p.s.a.) i od tego momentu liczone są terminy dla załatwienia sprawy administracyjnej, co z kolei ma wpływ na zasadność ewentualnych zarzutów strony co do opieszałości czy bezczynności organu.

Niewykonanie wyroków sądów w demokratycznym państwie prawa stanowi szczególnie istotne uchybienie w działaniu organu administracji, godzi bowiem w zasady ogólne postępowania administracyjnego, w tym w szczególności w zasadę praworządności zawartą w art. 7 k.p.a. oraz zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, wyrażoną w art. 8 k.p.a.[19]

Stosownie do art. 154 § 1 p.p.s.a., w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Sąd może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Zgodnie z art. 154 § 2 zd. 2 p.p.s.a. sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Celem wymierzenia grzywny organowi na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. jest nie tylko skłonienie organu do wywiązania się z nałożonego na niego w prawomocnym wyroku obowiązku, ale zawiera też element represyjny, stanowiący w istocie sankcję za ignorowanie przez zobowiązane organy orzeczeń sądowych[20].

[19] Wyrok z 13 grudnia 2017 r., I SA/Wa 1270/17.
[20] Tamże.

Istotą skargi wszczynającej postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny za bezczynność po wyroku sądu jest żądanie zastosowania przez sąd określonych środków, mających na celu ukaranie organu oraz jego dyscyplinowanie. Zastosowanie grzywny może mieć zatem miejsce, gdy po wyroku uchylającym akt, organ administracji pozostaje w bezczynności lub przewlekle prowadzi postępowanie z przyczyn zależnych od tego organu. Niewykonanie wyroku, o jakim mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a., ma miejsce zarówno wtedy, gdy organ nie wykonał orzeczenia w ogóle, jak i wtedy, gdy wprawdzie wykonał orzeczenie, ale z przekroczeniem wyznaczonego terminu. Przewidziana w tym przepisie możliwość wymierzenia przez sąd grzywny organowi pozostającemu w zwłoce w wykonaniu orzeczenia sądu, nie zakłada w żadnym razie automatyzmu w zastosowaniu przez sąd tej sankcji, jeśli tylko strona – po uprzednim wezwaniu organu do wykonania wyroku – wniesie skargę z żądaniem wymierzenia organowi grzywny, a sąd stwierdzi, że upłynęły ustawowe terminy załatwienia sprawy. Rozpoznając skargę strony opartą na przesłankach określonych w ww. przepisie, sąd administracyjny jest obowiązany wziąć pod uwagę nie tylko fakt niewydania przez organ odpowiedniego aktu bądź dokonania czynności, ale także rozważyć wszelkie okoliczności związane z pozostawaniem przez organ w zwłoce z załatwieniem sprawy[21]. Skarga o wymierzenie organowi grzywny jest skargą w odrębnej, samodzielnej ze względu na jej podstawy prawne sprawie. Strona może ją wnieść w każdym czasie, gdy organ nie wykonuje wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Jedynym warunkiem wniesienia tej skargi jest uprzednie pisemne wezwanie właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy[22]. Wymierzenie grzywny organowi na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. ma za zadanie nie tylko skłonienie organu do wywiązania się z nałożonego na niego w prawomocnym wyroku obowiązku, ale zawiera też element represyjny, stanowiący w istocie sankcję za ignorowanie przez zobowiązane organy orzeczeń sądowych[23].

W myśl przepisu art. 154 § 2 p.p.s.a. sąd ma obowiązek orzec, czy bezczynność organu w wykonaniu wyroku miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. O rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy jest znaczna i jest efektem działań (zaniechań) organów, które można zinterpretować jako unikanie podejmowania rozstrzygnięcia bądź lekceważenie praw stron domagających się czynności organu, które to czynności organ prowadzi w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny.

Suma pieniężna przyznawana na rzecz strony skarżącej ma charakter prewencyjny i kompensacyjny. Jest ona zarezerwowana dla szczególnie jaskrawych przypadków niewykonania wyroków sądów administracyjnych. Z treści omawianego przepisu wyraźnie wynika, że ustawodawca pozostawił sądowi ocenę, czy okoliczności sprawy wskazują na potrzebę zadośćuczynienia skarżącym za oczekiwanie na rozpoznanie ich sprawy, czy też zdyscyplinowania organu, który dopuszcza się niewykonania wyroku sądu. Powinien być on zatem stosowany w przypadkach, gdy brak jest obiektywnie weryfikowalnych okoliczności, które

[21] Wyrok z 13 grudnia 2017 r., I SA/Wa 1574/17 i powołany tam wyrok z 13 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 140/12.

[22] Wyrok z 12 grudnia 2017 r., II SA/Ol 814/17.

[23] Wyrok z 8 grudnia 2017 r., I SA/Wa 1268/17.

ten stan zwłoki mogłyby tłumaczyć, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez nałożenia tej sankcji organ sprawy nadal nie załatwi[24].

4.2. Na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. wymierzane były grzywny w wysokości od 5000 zł do 500 zł. Łącznie wymierzono organom grzywny w kwocie 869 300 zł.

Wymierzając grzywnę organom, sądy stosowały także wprowadzony nowelizacją przepis art. 154 § 7 p.p.s.a. umożliwiający przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Na podstawie ww. przepisu w 2017 r. przyznano łącznie stronom kwotę 165 600 zł.

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2010–2017

Art. 154 § 1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2017	540	373	69,00
2016	525	312	59,42
2015	482	227	47,00
2014	506	211	41,7
2013	452	141	31,2
2012	292	56	19,2
2011	309	38	12,3
2010	301	56	18,6

4.3. Z danych statystycznych wynika, że jednostki coraz bardziej aktywnie korzystają z instrumentów prawnych umożliwiających załatwienie swoich spraw. Można domniemać, że wzrastająca liczba uwzględnionych wniosków (także grzywien wymierzanych z urzędu) wynika ze zwiększonego wpływu skarg, nie mniej jednak jest to zjawisko niepokojące.

5. Sygnalizacja

5.1. Istotą postanowienia sygnalizacyjnego jest poinformowanie organu administracji publicznej o nieprawidłowościach w jego funkcjonowaniu, które zostały ujawnione w toku postępowania sądowego. Zgodnie z art. 155 § 1 p.p.s.a. w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach.

Kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie zauważonych w toku rozpoznawania sprawy mają Prezes NSA[25] oraz składy orzekające sądów administracyjnych[26]. Instytucja sygnalizacji jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym, poza uzasadnieniem orzeczenia, wskazywanie na naruszenia przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym przez organy administracji publicznej. Orzeczenie sygnalizacyjne ma charakter fakultatywny i nie służy na nie żaden środek zaskarżenia. W ustawie nowelizującej przepisy

[24] Wyrok z 23 listopada 2017 r., I SA/Wa 1560/17 i powołany tam wyrok z 23 października 2013 r., I OSK 1181/13.

[25] Art. 15 § 2 p.u.s.a.

[26] Art. 155 § 1 p.p.s.a.

postępowania sądowoadministracyjnego dodano do art. 155 § 3 w brzmieniu: „W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w § 2, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie wydaje się na posiedzeniu niejawnym". Przepis ten umożliwi zdyscyplinowanie organu, w sytuacji gdy organ – adresat sygnalizacji – nie wykona obowiązku rozpatrzenia sygnalizacji i powiadomienia sądu o zajętym stanowisku w terminie 30 dni.

5.2. Sądy administracyjne w 2017 r. wydały 3 postanowienia sygnalizacyjne: WSA w Białymstoku[27], WSA w Krakowie i WSA we Wrocławiu[28]. Dwa pierwsze dotyczyły kwestii przewlekłości postępowania. Natomiast WSA we Wrocławiu wskazał organowi na istotne naruszenie prawa poprzez wydanie 28 marca 2017 r. decyzji w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie Sądu okoliczności rozpoznawanej sprawy nie dawały organowi podatkowemu działającemu w trybie autokontroli możliwości i uprawnień do wydania decyzji uchylających wyłącznie zaskarżone decyzje z 19 stycznia 2017 r., bowiem nie uwzględnia to w całości żądania zawartego w skardze na decyzje organu odwoławczego z 19 stycznia 2017 r. Skarżący żądali bowiem w sposób jednoznaczny i czytelny uchylenia decyzji organów obu instancji. Decyzje SKO, wydane w trybie autokontroli, nie zostały zaskarżone. Sąd uznał, że SKO we Wrocławiu ww. decyzjami wykroczyło poza granice zakreślone w przepisie stanowiącym podstawę wydania tej decyzji. Działanie to w opinii Sądu nosi cechy rażącego naruszenia art. 54 § 3 p.p.s.a., bowiem z treści tego przepisu wynika, że warunkiem skorzystania z uprawnienia do autokontroli jest uwzględnienie skargi w całości, a więc uznanie za uzasadnione zarówno zarzutów oraz wniosków skargi, jak i wskazanej w niej podstawy prawnej.

W odpowiedzi na sygnalizację w trybie art. 155 § 2 SKO we Wrocławiu wyjaśnił, że dokonując autokontroli decyzji kierował się wskazaniem, że zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu wykładnia językowa art. 54 § 3 p.p.s.a. nie jest jednoznaczna, co obliguje do zastosowania wykładni systemowej i funkcjonalnej. Zdaniem SKO bezsporne jest jednak to, że wykładnia dokonana w orzecznictwie sądów administracyjnych nie pozwalała wyłącznie na uchylenie zaskarżonych do sądu administracyjnego decyzji. Natomiast ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw dokonano doprecyzowania tego unormowania i aktualnie jego brzmienie nie pozostawia żadnych wątpliwości. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienie SKO we Prezes Wrocławiu stwierdził, że niezwłocznie po zwrocie całości akt sprawy przez WSA we Wrocławiu skieruje sprawę na posiedzenie, celem rozważenia konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowych decyzji.

Postanowienia sygnalizacyjne służą sądom do wskazywania uchybień i naruszeń prawa postępowania administracyjnego, które albo powodują wydłużenie postępowania, albo prowadzą do zamknięcia drogi sądowej. Należy zaznaczyć, że sądy, jak wynika z uzasadnień postanowień sygnalizacyjnych, stosują art. 155 § 1 p.p.s.a. wyłącznie, gdy zachodzą szczególne okoliczności – uchybienia nie miały wpływu na wynik rozstrzygnięcia, a powiadomienie organu o zauważonych uchybieniach ma na celu wyeliminowanie ich w przyszłości.

[27] Postanowienie z 18 stycznia 2017 r., I SA/Bk 864/16.

[28] Postanowienie z 15 września 2017 r., I SA/Wr 394/17.

6. Podsumowanie

Z przedstawionego materiału wynika, że omówiona wyżej działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej poprzez instytucję sygnalizacji i grzywny służy w sposób właściwy ochronie praw jednostki. Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub też wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej działalności nie pozostaje bezkarny. Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania kary grzywny na podstawie art. 154 i 149 p.p.s.a. Fakt, że działania sądów administracyjnych w tym obszarze powodują – niewielką wprawdzie – poprawę funkcjonowania administracji publicznej, świadczy o trafności rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Można mieć nadzieję, że wprowadzone ustawą nowelizacyjną 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 obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP i art. 1 p.u.s.a.). Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją. Sądownictwo administracyjne jest bowiem elementem konstrukcji państwa prawa.

Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawnej w konkretnej sprawie sądy administracyjne, badają, czy dany przepis jest sformułowany w sposób odpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują między innymi wymaganie zupełności i określoności przepisów prawa.

W przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych[1] sądy administracyjne stosują techniki wykładnicze, sięgając do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE oraz orzecznictwa Trybunałów (Konstytucyjnego, TSUE, ETPC). Przykłady tego typu działań zostały przedstawione przy okazji omawiania zagadnień orzeczniczych poszczególnych Izb.

2. Luki prawne i pominięcia ustawodawcze

Rozstrzygając konkretne sprawy, sędziowie wskazują na luki prawne i pominięcia ustawodawcze powstałe wskutek niedopatrzenia ustawodawcy bądź braku jego interwencji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia po wyroku TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt. P 46/13. W tym wyroku Trybunał uznał przepis art. 156 § 2 k.p.a. za niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. W końcowej części uzasadnienia Trybunał uznał, że stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego nakłada na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia unormowania art. 156 § 2 k.p.a., przewidującego ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Trybunał wskazał jednocześnie na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa. Z uwagi na zakres kontroli konstytucyjności, obejmujący pominięcie ustawodawcze, Trybunał nie przesądził o tym, czy właściwym sposobem realizacji tego postulatu jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji

[1] Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami. Zdaniem Trybunału ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych.

Sądy administracyjne podkreślają, że wyroki o pominięciu prawodawczym Trybunał kieruje przede wszystkim do ustawodawcy, ale brak jego interwencji nie może powodować niemożności orzekania. Przedmiotem rozważań sądów rozstrzygających sprawy jest ocena użytego w sentencji wyroku TK sformułowania „znaczny upływ czasu". Na przykład w wyroku z 11 października 2017 r., II OSK 2791/16 NSA, uchylając wyrok Sądu I instancji i decyzję organu, wskazał, że zwrotowi „znaczny upływ czasu" należy nadać treść stosowną do okoliczności danej sprawy, a w każdym razie odczytać go w kontekście terminów ujętych w art. 156 § 2 k.p.a. Brak terminu, po upływie którego niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa, świadczy o tym, że ta przesłanka stwierdzenia nieważności uznana została za najbardziej poważną. Dlatego okres, po którym niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji z tego powodu, powinien być znacząco dłuższy niż w przypadku innych przyczyn. NSA powołał się na art. 172 § 2 k.c., z którego wynika, iż po upływie trzydziestu lat posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze. Ustawodawca w tym przepisie akceptuje sytuację, w której osoba mająca świadomość, że posiada nieruchomość będącą cudzą nabywa jej własność na skutek upływu czasu. NSA uznał, że oceniając wadliwą decyzję z punktu widzenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., która została wydana ponad 33 lata temu i korzystała przez ten czas z domniemania zgodności z prawem, nie można pominąć częściowej utraty konstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w którym przepis ten nie przewiduje ograniczenia czasowego wzruszenia decyzji na podstawie przesłanki rażącego naruszenia prawa. Stwierdzeniu temu nie stoi na przeszkodzie dotychczasowy brak zmiany art. 156 § 2 k.p.a. prowadzący do realizacji wskazanego wyroku Trybunału. Organy administracji i sądy powinny bowiem stosować prokonstytucyjną wykładnię art. 156 § 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Także w wyroku z 8 września 2017 r., I OSK 260/17 NSA, oddalając skargę kasacyjną w przedmiocie nieważności decyzji w sprawie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, wskazał, że stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego oznaczało konieczność dokonania przez sąd wykładni art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z uwzględnieniem sposobu ważenia zasad praworządności (legalizmu), bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). Ważenie tych zasad stanowi podstawę dokonania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zgodzie z Konstytucją, wynik tego ważenia ma wpływ na sposób rozumienia ustawowego wyrażenia „z rażącym naruszeniem prawa".

Sądy administracyjne w większości opowiadają się za tym kierunkiem orzecznictwa, w którym wskazuje się na konieczność przyznawania przy stosowaniu art. 156 § 2 k.p.a. większego niż dotychczas znaczenia zasadzie stabilności stosunków administracyjnych i pewności obrotu prawnego, a w konsekwencji przyjmują, do czasu interwencji ustawodawczej, dopuszczalność w konkretnych sprawach poddawaniu analizie i ocenie w realiach danej sprawy kwestii „znacznego upływu czasu" jako przesłanki ograniczającej eliminowanie z obrotu prawnego decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa. W mniejszości sądy administracyjne opowiadają się za stanowiskiem, zgodnie z którym to pominięcie prawodawcze ogranicza w istotnym stopniu możliwość dokonania przez sądy wykładni zgodnej z Konstytucją, albowiem określenie okresu, którego upływ wyklucza stwierdzenie nieważ-

ności decyzji, musi mieć charakter arbitralny, nie jest ono możliwe w drodze czynności interpretacyjnych (tak np. wyrok z 14 grudnia 2016., I OSK 2623/15).

3. Trudności interpretacyjne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

3.1. Wadliwa implementacja przepisu dyrektywy

W tej materii sądy wskazują na art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[2], którego treść stanowi wynik wadliwej implementacji art. 33 ust. 1 i 6 dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG[3]. Przepis art. 33 ust. 6 dyrektywy Rady 2008/118/WE, umożliwia zwrot akcyzy podmiotom, które nabyły wyrób od podmiotu niebędącego podatnikiem, natomiast art. 82 ust. 1 pkt 2 u.p.a., zawężając krąg podmiotów uprawnionych do zwrotu podatku akcyzowego, normę tę narusza. Wskazany przepis krajowy ogranicza bowiem zwrot akcyzy od dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobu akcyzowego, od którego akcyza została zapłacona na terytorium kraju, do podmiotów, które nabyły te wyroby akcyzowe od podatnika i dokonały dostawy wewnątrzwspólnotowej. Powyższe rozwiązanie nie uwzględnia art. 33 ust. 6 dyrektywy Rady 2008/118/WE nie stwarzającego ograniczenia zwrotu podatku akcyzowego ze względu na rodzaj podmiotu, od którego nastąpiło nabycie opodatkowanego wyrobu akcyzowego[4].

3.2. Podatek od nieruchomości

Analiza orzecznictwa ujawniła – po raz kolejny – nieprawidłowości w legislacji w zakresie podatku od nieruchomości. W 2017 r. NSA wielokrotnie dokonywał wykładni przepisów w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości części wspólnych budynku w przypadku wyodrębnienia własności lokali. Do końca 2015 r. obowiązywało unormowanie, zgodnie z którym obowiązek podatkowy w zakresie gruntu oraz części budynku stanowiących współwłasność obciążał każdego z właścicieli lokalu w częściach ułamkowych (art. 3 ust. 5 u.p.o.l.). Części ułamkowe wynikały ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku. W tym więc przypadku o zakresie opodatkowania w stosunku do gruntu decydowała część ułamkowa, jaka wynikała ze stosunku powierzchni użytkowej konkretnego lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku. Podobnie część ułamkową należało odnieść do powierzchni wspólnych budynku. Regulacja w tym zakresie uległa zmianie z dniem 1 stycznia 2016 r., bowiem na mocy art. 9 pkt 4 lit. c/ ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw[5] ustawodawca zmienił brzmienie komentowanego przepisu, czyli regulację odnoszącą się do wykorzystania „części ułamkowych" na regulację dotyczącą udziału w nieruchomości wspólnej, odnosząc te regulacje wprost do ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[6],

[2] Dz.U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.; dalej: u.p.a.

[3] Dz.Urz. UE z dnia 14 stycznia 2009 r. L 9, s. 12 ze zm.; dalej: dyrektywa Rady 2008/118/WE; dyrektywa horyzontalna.

[4] Zagadnienie to zostało szerzej opisane w części orzeczniczej Izby Gospodarczej.

[5] Dz.U. poz. 1045.

[6] Dz.U. z 2015 r. poz. 1892 oraz z 2017 r. poz. 1529; dalej: u.w.l.

a jednocześnie wprowadzając w zakres przepisu art. 3 ust. 5 u.p.o.l. pojęcie „nieruchomość wspólna" z art. 3 u.w.l. Wskazany przepis (w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2016 r.) był przedmiotem sporu w dwóch aspektach:

– rozumienia pojęcia „współwłasność" i „własność poszczególnych lokali" (tzn. czy przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku wyodrębnienia własności lokali w budynku, w sytuacji gdy wyłącznym właścicielem wyodrębnionych w tym budynku lokali, jak i pozostałych części tego budynku oraz gruntu, na którym ten budynek jest posadowiony, jest ten sam podmiot – podatnik);

– sposobu wyliczenia proporcji, o której mowa w art. 3 ust. 5 u.p.o.l. (tj. czy celem ustalenia swojego udziału w powierzchniach wspólnych podatnik powinien danego budynku, a następnie tak ustalony współczynnik należy odnieść do powierzchni wspólnych, czy też odnieść powierzchnię użytkową samodzielnych lokali do powierzchni użytkowej wszystkich budynków znajdujących się na danej nieruchomości).

W zakresie wykładni art. 3 ust. 5 u.p.o.l., w aspekcie rozumienia pojęć „współwłasność" i „własność poszczególnych lokali", w orzecznictwie NSA zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska.

Zgodnie z pierwszym z nich, w każdym przypadku wyodrębnienia własności lokali zakres podmiotowy opodatkowania doznaje modyfikacji i wyłącza w tej płaszczyźnie możliwość stosowania zasady solidarnej odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe wynikające ze stosunku współwłasności lub współposiadania. Z uwagi na kategoryczne brzmienie tego przepisu nie można z jego treści wyprowadzić dodatkowego warunku, aby właścicielem wyodrębnionych na własność lokali miały być inne podmioty aniżeli właściciel pozostałej części budynku, w której nie wyodrębniono lokali. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazuje się, że art. 3 ust. 5 u.p.o.l. stanowi *lex specialis* w stosunku do ust. 4 ww. artykułu. Dlatego też bez znaczenia w przypadku wyodrębnienia lokali pozostaje fakt, że właścicielem wszystkich lokali, jak i pozostałej części nieruchomości, jest ten sam podmiot (m.in. wyroki NSA z 15 marca 2017 r., II FSK 497/15, z 20 lipca 2017 r., II FSK 453/16, z 10 sierpnia 2017 r., II FSK 2184/15). Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem, zaprezentowanym w wyrokach NSA: z 23 lutego 2017 r., II FSK 3084/16, z 14 grudnia 2017 r., II FSK 2212/15, do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 5 u.p.o.l. dochodzi dopiero wtedy, gdy lokale, z własnością których wiąże się udział w nieruchomości wspólnej, znajdują się we własności co najmniej dwóch podmiotów. W przypadku, gdy wszystkie lokale znajdują się we własności tego samego podmiotu, nie dochodzi do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości, a w konsekwencji nie będzie miał zastosowania art. 3 ust. 5 u.p.o.l. Skoro u.p.o.l. nie definiuje zwrotów „wyodrębniona własność lokali" oraz „współwłasność" gruntu i części budynku, należy sięgnąć do wykładni systemowej zewnętrznej, a zatem do regulacji zawartych w ustawie o własności lokali i Kodeksu cywilnego. Dlatego też pojęcia „współwłasność" z art. 3 ust. 5 u.p.o.l. nie można interpretować odmiennie niż czyni to art. 195 k.c. i ustawa o własności lokali.

4. Podsumowanie

Podane wyżej przykłady wskazują na trudności w rozstrzygnięciu sprawy w sytuacji pominięcia ustawodawczego, czy luki prawnej bądź braku określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania. Sytuacje takie mają wpływ na rozbieżności w orzecznictwie. Wart podkreślenia jest fakt, 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.

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 administracyjnych[1] oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA[2]. Nadzór judykacyjny Prezes NSA sprawuje 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.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie oraz specjaliści z różnych dziedzin prawa, w tym osoby z dorobkiem naukowym. Zgodnie z art. 40 § 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[3], Biuro Orzecznictwa wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 działalno-

[1] Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.
[2] MP Nr 86, poz. 1007; dalej: Regulamin.
[3] Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.

ścią administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[4]. Natomiast szczegółowe zadania jednostek organizacyjnych Biura Orzecznictwa określają przepisy § 12–14 Regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiącego załącznik do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego[5], a także zarządzenia Prezesa NSA regulujące zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i zespołów działających w Biurze Orzecznictwa. Struktura organizacyjna Biura wynika zaś z § 11 i § 15-17 powołanego Regulaminu oraz z zarządzeń Prezesa NSA.

W zakresie działań nadzorczych związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa na bieżąco analizuje orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. W przypadku zaistnienia 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 również opinie dotyczące projektów aktów prawnych przesyłanych Prezesowi NSA.

2. Analiza orzecznictwa

W 2017 r. 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 są 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 bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Analizie poddawane są także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa.

Miesięczne sprawozdania pracowników Biura z przedstawionych wyżej prac analitycznych stanowią podstawę opracowywania kwartalnych analiz orzecznictwa, które są przekazywane do Izb NSA i wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych. Stwierdzone zaś w orzecznictwie rozbieżności stanowią podstawę do zalecenia omówienia określonego zagadnienia na naradzie sędziów, jak również, w określonych warunkach, przygotowania projektu pytania abstrakcyjnego 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 administracyjnych[6], lub projektu wniosku Prezesa NSA do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. W 2017 r. do Biura wpłynęły 2 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostały uwzględnione. W 2017 r. sporządzono natomiast ogółem 5 projektów wnio-

[4] Dz.U. Nr 169, poz. 1645.

[5] Dz.U. Nr 86, poz. 1007 ze zm.

[6] Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

sków, które Prezes NSA skierował do rozpoznania przez poszerzone składy sędziów NSA poprzez podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne. W tam czasie wpłynęły do Biura 22 prośby o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA, z czego uwzględniono 3 wystąpienia i 2 są w trakcie rozpatrywania.

W ramach rocznego planu pracy Biura Orzecznictwa pracownicy sporządzają poglądowe opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzeczniczych z zakresu kognicji sądów administracyjnych. W 2017 r. sporządzono następujące opracowania: „Strona postępowania w sprawie pozwolenia na budowę – wybrane zagadnienia", „Kary pieniężne w prawie administracyjnym", „Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego o likwidacji szkół publicznych. Problemy orzecznicze", „Naruszenie interesu prawnego ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych", „Przesłanki zwolnienia ze służby w służbach mundurowych. Analiza orzecznictwa", „Normatywne warunki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Analiza orzecznictwa", „Węzłowe problemy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym występujące na tle ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Analiza orzecznictwa", „Analiza orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z zakresu przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego za 2016 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym", „Spółka cywilna w sprawach podatkowym na tle orzecznictwa sądów administracyjnych", „Wybrane zagadnienia w podatku od nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania budowli", „Europejskie standardy prawa do sądu".

Powyższe opracowania zostały udostępnione wszystkim sędziom sądów administracyjnych, asesorom i referendarzom sądowym oraz asystentom sędziów. Opracowania te są również publikowane w Wydawnictwie NSA w serii „Materiały Szkoleniowe" (z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego). W 2017 r. ukazały się następujące publikacje: „Przewlekłość postępowania w sprawach podatkowych w orzecznictwie sądów administracyjnych" (39/2017), „Problematyka wykonalności nieostatecznych decyzji podatkowych na tle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych" (40/2017), „Działalność gospodarcza i działalność wykonywana osobiście jako źródło przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych" (42/2017), „Unikanie opodatkowania (Materiały z konferencji Izby Finansowej NSA, Warszawa 26–27 września 2016 r.)" (43/2017), „Sentencje uchwał NSA z lat 2014–2017 dotyczących ustaw z zakresu prawa materialnego" (44/2017), „Sentencje uchwał NSA z lat 2014–2017 dotyczących ustaw: Kodeks postępowania administracyjnego, Ordynacja podatkowa, o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi" (45/2017).

W 2017 r. w Biurze Orzecznictwa został utworzony Zespół Analiz Ekonomicznych, zajmujący się m.in. sporządzaniem opracowań analitycznych dotyczących problematyki ekonomicznej i finansowej różnych instytucji prawnych unormowanych w prawie materialnym i procesowym, które pojawiają się w toku rozpoznawania spraw przed sądami administracyjnymi. Zespół sporządził dwie analizy orzecznictwa: „Ocena sytuacji podmiotu gospodarczego na podstawie sprawozdań finansowych" oraz „Nadużycie prawa w podatku od towarów i usług a tzw. oszustwa karuzelowe".

3. Działalność nadzorcza

Na podstawie art. 12 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych, w 2017 r. przeprowadzone zostały kompleksowe wizytacje w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Lublinie, Łodzi, Gliwicach i we Wrocławiu, które zostały zakończone naradami powizytacyjnymi z udziałem Prezesa NSA, sędziów wizytatorów oraz sędziów tych sądów. Ponadto prezesom wizytowanych sądów przekazano również pisemne sprawozdania z przebiegu wizytacji, zawierające m.in. dokonane ustalenia i ocenę pracy sądu, w tym dostrzeżone uchybienia oraz wydano zarządzenia powizytacyjne z zaleceniami usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie.

W wizytowanych Sądach – na podstawie § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia – przeprowadzono też kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów.

W styczniu 2017 r. zakończono lustrację wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczącą efektywności pracy sędziów w okresie czerwiec – wrzesień 2016 r., stanu spraw trwających powyżej 12 miesięcy od daty pierwszej ich rejestracji w sądzie i niezałatwionych na dzień 31 października 2016 r. oraz terminowości zwrotu organom akt administracyjnych. W ramach działań nadzorczych Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu zostali zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań ze stanu spraw trwających powyżej 12 miesięcy w podległych im jednostkach. Sprawozdania te są poddawane analizie w kontekście sprawności prowadzonych postępowań sądowych. Stwierdzone uchybienia są na bieżąco eliminowane w ramach podejmowanych czynności nadzorczych.

We wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych przeprowadzono dodatkową analizę efektywności pracy sędziów za miesiąc maj 2017 r. Ponadto Biuro dokonuje co miesiąc analizy wyników sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych na podstawie mierników stopnia realizacji celów określonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[7]. Na podstawie tej analizy sporządzana jest ocena średniego okresu szybkości rozpoznawania spraw w poszczególnych sądach administracyjnych i w razie stwierdzonych nieprawidłowości podejmowane są stosowne czynności nadzorcze. W 2017 r. powyższy miernik wyniósł 3,95 i w żadnym z sądów średni czas rozpoznawania spraw nie przekroczył 6 miesięcy.

Sędziowie Biura Orzecznictwa brali udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy i innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto sędziowie i pracownicy Biura brali czynny udział w seminariach i konferencjach.

4. Działalność wydawnicza

Jednym z zadań Wydziału gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów administracyjnych, działającego w Biurze Orzecznictwa, jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, które zo-

[7] Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

stały zakwalifikowane do publikacji w tym zbiorze zgodnie z zarządzeniem nr 12 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2017 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 115 orzeczeń. Zgodnie z § 8 powołanego zarządzenia, orzeczenia budzące wątpliwości interpretacyjne skierowane zostały do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2017 r. opublikowano 11 glos w „Orzecznictwie Sądów Polskich" oraz wystąpiono o sporządzenie 2 glos.

W Biurze Orzecznictwa działa również Zespół do gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów europejskich, utworzony na podstawie zarządzenia nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r. W wyniku prac tego Zespołu wybrane orzeczenia są wprowadzane do Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOIS). W 2017 r. do CBOIS wprowadzono 162 orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz przygotowano do wprowadzenia 10 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto do CBOIS wprowadzane są opinie i analizy dotyczące wykładni prawa europejskiego, Biuletyn Europejski redagowany przez Wydział Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa, a także kwartalne Informacje o merytorycznej treści orzeczeń NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

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.

5. Udział w pracach legislacyjnych

Sędziowie i Członkowie Biura Orzecznictwa uczestniczą w opracowywaniu opinii, które Prezes NSA przedstawia adresatom nadsyłanych projektów aktów prawnych, w tym analizują ich wpływ na ustrój sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą także udział w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich.

W 2017 r. w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 47 projektów aktów prawnych, do 16 z nich zostały zgłoszone uwagi, m.in. do projektów ustaw: o Krajowej Radzie Sądownictwa, o Sądzie Najwyższym, o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, o Krajowy Rejestrze Zadłużonych, o ochronie danych osobowych. Uwagi zgłoszono również do projektów aktów wykonawczych, w tym w szczególności do projektów: rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu przed sądem administracyjnym, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie oświadczenia o stanie majątkowym sędziego, dyrektora sądu oraz zastępcy dyrektora sądu. Ponadto analizie poddano projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi pod względem oszacowania wielkości wpływów do budżetu państwa z tytułu wpisów sądowych od skarg na decyzje wydane w trybie art. 138 § 2 k.p.a. oraz

projekt ustawy o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych pod względem skutków etatowo-finansowych tego projektu na funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego.

6. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego, do którego zadań należy m.in. gromadzenie i analiza: przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; orzecznictwa NSA i WSA, w których zastosowano prawo unijne; orzecznictwa TSUE i ETPC w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych, jak również udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie" na stronie internetowej NSA (http://www.nsa.gov.pl), zwłaszcza w zakresie dokumentacji związanej z pytaniami prawnymi (prejudycjalnymi) polskich sądów administracyjnych; udzielanie informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecznictwie TSUE i ETPC pracownikom WSA i NSA; gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa europejskiego; tłumaczenie (całych lub fragmentów) orzeczeń TSUE i ETPC, sprawdzanie tłumaczeń oraz tłumaczenie innych dokumentów na potrzeby Prezesa NSA i sędziów sądów administracyjnych; sporządzanie rocznych opracowań tematycznych (monograficznych) dotyczących problematyki prawa europejskiego; udział w wykładach, szkoleniach i konferencjach naukowych dotyczących problematyki prawa europejskiego.

W 2017 r. sporządzono opracowanie tematyczne pt.: „Europejskie standardy prawa do sądu", przedstawiające ramowe wzory i minimalne warunki prowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego, znajdujące swe źródła w tradycjach państw europejskich oraz prawie krajowym, regulacjach międzynarodowych i unijnych oraz *case-law* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE. W opracowaniu dokonano analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz orzecznictwa polskich sądów administracyjnych, a także przeglądu literatury i poglądów przedstawicieli teorii i dogmatyki prawa.

Ponadto w Wydziale przygotowano opracowanie: „Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2016 r.".

Wydział monitoruje także przebieg rozpatrywania przez TSUE pytań prejudycjalnych NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. W 2017 r. TSUE wydał 7 wyroków w sprawach zainicjowanych pytaniami prejudycjalnymi NSA (z 18 stycznia 2017 r., C-37/16, *SAWP*; z 11 maja 2017 r., C-36/16, *Posnania Investment*; z 21 września 2017 r., C-605/15, *Aviva*; z 9 listopada 2017 r., C-499/16, *AZ*; z 16 listopada 2017 r., C-308/16, Kozuba; z 13 grudnia 2017 r., C-403/16 *El Hassani* i z 20 grudnia 2017 r., C-500/16, *Caterpillar*).

Wydział dokonał również, po uprzedniej weryfikacji, wyboru 10 orzeczeń ETPC w sprawach przeciwko innym państwom, wydanych w 2016 r., z punktu widzenia zasadności ich przetłumaczenia przez NSA w ramach realizacji porozumienia w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń ETPC, zawartego w dniu 24 marca 2014 r. między Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (*F.G. p. Szwecji*, skarga nr 43611/11, wyrok Wielkiej Izby z 23 marca 2016 r.; *Baka p. Węgrom*, skarga nr 20261/12, wyrok Wielkiej Izby z 23 czerwca 2016 r.; *J.K. i inni p. Szwecji*, skarga nr 59166/12, wyrok Wielkiej Izby z 23 sierpnia 2016 r.; *Magyar Helsinki Bi-*

zottság p. Węgrom, skarga nr 18030/11, wyrok Wielkiej Izby z 8 listopada 2016 r.; *Çam p. Turcji*, skarga nr 51500/08, wyrok Izby z 23 lutego 2016 r.; *Lupeni Greek Catholic Church i inni p. Rumunii*, skarga nr 76943/11, wyrok Wielkiej Izby z 29 listopada 2016 r.; *Paposhvili p. Belgii*, skarga nr 41738/10, wyrok Wielkiej Izby z 13 grudnia 2016 r.; *Khlaifia i inni p. Włochom*, skarga nr 16483/12, wyrok Wielkiej Izby z 15 grudnia 2016 r.; *Guberina p. Chorwacji*, skarga nr 23682/13, wyrok Izby z 22 marca 2016 r.; *Ivanova i Cherkezov p. Bułgarii*, skarga nr 46577/15, wyrok Izby z 21 kwietnia 2016 r.).

Wydział opracowuje w cyklu miesięcznym „Biuletyn Europejski", zawierający informacje o nowych aktach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy, o istotnym dla sądownictwa administracyjnego orzecznictwie TSUE i ETPC (w tym omówienie, po uprzednim przetłumaczeniu, dostępnych w językach angielskim i francuskim orzeczeń ETPC). W Biuletynie zawarte są również informacje o kierowanych przez składy WSA i NSA pytaniach prejudycjalnych. W okresie sprawozdawczym opracowano 12 numerów „Biuletynu Europejskiego", przekazanych do wiadomości sędziów sądów administracyjnych, zamieszczonych w bazie CBOIS oraz na stronie internetowej NSA. W 2017 r. w „Biuletynie Europejskim" opublikowano streszczenia 31 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko innym państwom, czego celem jest upowszechnianie standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości.

Wydział prowadzi i aktualizuje na stronie internetowej NSA zakładkę „Prawo europejskie", w ramach której zamieszcza pytania prejudycjalne NSA i WSA oraz publikuje „Biuletyn Europejski", linki do baz orzecznictwa TSUE oraz ETPC, tłumaczenia orzeczeń ETPC na język polski, a także m.in. linki do publikacji Rady Europy, Agencji Praw Podstawowych UE itp.

W cyklu kwartalnym opracowuje wybór orzeczeń sądów administracyjnych „Stosowanie prawa europejskiego przez sądy administracyjne" szczególnie istotnych z punktu widzenia wykładni i stosowania przepisów prawa europejskiego. W 2017 r. opracowano wybór za IV kwartał 2016 r. oraz za I, II i III kwartał 2017 r.

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Zagadnienia ogólne

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.

W 2017 r., podobnie jak w latach poprzednich, podejmowano działania w zakresie zapewnienia: odpowiednich warunków dla sprawnego orzekania i funkcjonowania systemu sądownictwa administracyjnego, obsad orzeczniczych oraz administracyjnych a także odpowiedniego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego. Nadto prowadzono zadania inwestycyjne związane z zabezpieczeniem odpowiednich warunków lokalowych sądów administracyjnych oraz w zakresie wykonania i wdrożenia systemu informatycznego do obsługi postępowania sądowoadministracyjnego. Prowadzono także działania związane z zabezpieczeniem ogólnoorganizacyjnym współpracy i działalności międzynarodowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym również w zakresie wymiany doświadczeń orzeczniczych oraz upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym.

Realizacja powyższych zadań nie byłaba możliwa bez właściwego zabezpieczenia finansowego sądownictwa administracyjnego pozostającego w zakresie istotnych zadań Kancelarii Prezesa NSA.

2. Wybrana działalność ogólnoorganizacyjna

2.1. W roku sprawozdawczym do wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA wpłynęło łącznie ponad 98 tys. spraw. W celu zapewnienia utrzymania odpowiedniej sprawności rozpatrywania spraw przez NSA i wojewódzkie sądy administracyjne uruchomiano niezbędne procedury mające na celu zapewnienie obsady wolnych stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. W 2017 r. nominacje z rąk Prezydenta RP otrzymało 6 sędziów NSA, 17 sędziów oraz 16 asesorów wojewódzkich sądów administracyjnych. W tym samym roku w stan spoczynku przeszło 9 sędziów NSA i 11 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Na koniec roku sprawozdawczego w NSA obsadzonych było 108 stanowisk sędziowskich, przy limicie 115 stanowisk, zaś w wojewódzkich sądach administracyjnych 504 stanowiska, przy limicie wynoszącym 522 stanowisk sędziowskich oraz 16 stanowisk asesorskich przy limicie wynoszącym 21. W zakresie wolnych do obsadzenia stanowisk sędziowskich NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne przeprowadziły i zakończyły wszystkie przewidziane powszechnie obowiązującymi przepisami prawa procedury wyboru kandydatów na stanowiska sędziów.

2.2. Naczelny Sąd Administracyjny prowadzi współpracę międzynarodową z najwyższymi sądami administracyjnymi w Europie i na świecie. NSA jest członkiem europejskiego Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej

(ACA-Europe) oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ). Stowarzyszenia te organizują konferencje dotyczące aktualnych zagadnień funkcjonowania sądownictwa administracyjnego oraz programy wymiany sędziów. Sędziowie sądów administracyjnych uczestniczą również w pracach Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych (AEAJ) oraz podnoszą kwalifikacje zawodowe w ramach seminariów, staży i wizyt studyjnych organizowanych przez Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN).

Kontakty partnerskie utrzymywane były z Akademią Prawa Europejskiego (ERA) z siedzibą w Trewirze – fundacją publiczną wspieraną przez Unię Europejską, której celem jest upowszechnianie wiedzy na temat prawa europejskiego poprzez organizację szkoleń, konferencji, wizyt studyjnych, kursów językowych oraz poprzez publikacje dydaktyczne. Kontynuowane były relacje bilateralne z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec oraz z Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej, a także z sądami administracyjnymi innych państw europejskich.

Działalność międzynarodowa w zakresie wymiany doświadczeń orzeczniczych realizowana jest także przez wojewódzkie sądy administracyjne.

2.2.1. Aktywności w ramach Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe). W marcu 2017 r. Wiceprezes NSA – Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej (dalej: Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej) wziął udział w seminarium dotyczącym problematyki sankcji administracyjnych zorganizowanym w Lublanie przez ACA-Europe we współpracy z Izbą Administracyjną Sądu Najwyższego Słowenii.

Prezes NSA wraz z Prezesem Izby Ogólnoadministracyjnej wzięli udział w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym oraz seminarium ACA-Europe nt. „*Better regulation* (Lepsze stanowienie prawa)" zorganizowanym w maju 2017 r. w Hadze we współpracy z Radą Stanu Królestwa Niderlandów.

We wrześniu 2017 r. w Krakowie odbyło się seminarium „Porządek publiczny, bezpieczeństwo narodowe i prawa obywateli państw trzecich w sprawach dotyczących imigracji i obywatelstwa", zorganizowane przez ACA-Europe oraz NSA, przy współudziale WSA w Krakowie.

Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej pełni funkcję skarbnika w Zarządzie ACA-Europe i w tym charakterze uczestniczył w 2017 r. w posiedzeniach Zarządu ACA-Europe. Brał udział również w posiedzeniach grupy roboczej w Brukseli zajmującej się pracami dotyczącymi Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości 2017 oraz opracowaniem kwestionariusza na ten temat.

NSA w ramach członkostwa w ACA-Europe publikuje w bazie JuriFast wybrane orzeczenia z elementem prawa europejskiego oraz na bieżąco aktualizuje materiały w języku angielskim dotyczące polskiego sądownictwa administracyjnego publikowane na stronie internetowej stowarzyszenia, jak również bierze aktywny udział w wymianie informacji dotyczących zagadnień prawnych związanych z kognicją sądownictwa administracyjnego na Forum dyskusyjnym stowarzyszenia ACA-Europe.

2.2.2. Aktywności w ramach Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ). Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej uczestniczył we wrześniu 2017 r. w zorganizowanym przez IASAJ we współpracy z Radą Stanu Republiki Włoskiej seminarium „Dostęp elektroniczny do sądów" oraz reprezentował NSA, który jest członkiem Komitetu Zarządzającego, na posiedzeniu Zarządu IASAJ.

2.2.3. Aktywności w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych (AEAJ). W ramach współpracy ze stowarzyszeniem AEAJ przedstawiciele NSA i WSA w Gliwicach wzięli udział w seminarium na temat współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych, zorganizowanym przez AEAJ (Sekcja Podatkowa) i Komisję Europejską (Dyrekcja Generalna Podatki i Unia Celna), we współpracy z Sądem Najwyższym Republiki Słowenii.

Z kolei Prezes AEAJ – sędzia Sądu Administracyjnego w Wiedniu wzięła udział w polsko-ukraińskim seminarium nt. „Reforma sądownictwa najwyższego w Polsce i na Ukrainie", zorganizowanym przez NSA, wygłaszając w jego ramach referat „Modele Sądów Najwyższych w Europie – ich rola w ujednolicaniu orzecznictwa i pozycja ustrojowo-polityczna".

2.2.4. Aktywności w ramach Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). W 2017 r. NSA realizował podpisane w listopadzie 2016 r. Porozumienie z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości, w ramach którego sędziowie polskich sądów administracyjnych brali udział w organizowanych przez EJTN projektach szkoleniowych – seminariach oraz stażach i wizytach studyjnych.

Sędziowie Izby Ogólnoadministracyjnej NSA odbyli wizyty studyjne w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu, zaś sędzia Izby Finansowej odbył wizytę studyjną w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.

Dwóch sędziów Izby Finansowej NSA przebywało na stażach w: Najwyższym Sądzie Administracyjnym Portugalii oraz w Najwyższym Sądzie Administracyjnym Królestwa Szwecji.

Na przełomie czerwca i lipca 2017 r., w ramach organizowanego przez EJTN programu wymiany sędziów sądów administracyjnych, przebywała w NSA sędzia Adriana Andonie z Sądu Apelacyjnego w Târgu Mureş (Rumunia). Wizyta obejmowała spotkania z Wiceprezesami NSA – Dyrektor Biura Orzecznictwa i Prezesem Izby Gospodarczej, kierownictwem WSA w Warszawie, udział w rozprawach przed NSA i WSA, spotkania robocze z sędziami WSA w Warszawie oraz wizyty w Sądzie Najwyższym, w Krajowej Radzie Sądownictwa, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców oraz w Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX). Sędzia Andonie wygłosiła również wykład dla sędziów, asystentów sędziów i specjalistów NSA dotyczący sądownictwa administracyjnego w Rumunii.

Na przełomie września i października 2017 r. przebywała na stażu w NSA oraz WSA w Gdańsku sędzia Renate Trenz z Sądu Administracyjnego Kraju Saary w Saarlouis (Niemcy) – sędzia oficer łącznikowy Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w tym sądzie. Staż w NSA obejmował spotkania z Prezesem Izby Ogólnoadministracyjnej, Zastępcą Dyrektora Biura Orzecznictwa, kierownictwem WSA w Warszawie, udział w rozprawach w NSA i WSA oraz spotkania robocze w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Krajowej Radzie Sądownictwa, w Radzie ds. Uchodźców oraz w Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX). Wizyta niemieckiej sędzi w WSA w Gdańsku objęła spotkania z Prezesem WSA i Przewodniczącą WIS oraz udział w rozprawach przed gdańskim WSA oraz w Sądzie Okręgowym w Gdańsku. Sędzia Trenz wygłosiła również wykład dla sędziów, asesorów, referendarzy i asystentów sędziów WSA dotyczący sądownictwa administracyjnego w Niemczech i w Polsce.

Z kolei w grudniu 2017 r. w NSA przebywał na stażu specjalistycznym z zakresu prawa azylowego i uchodźczego sędzia Pierre Sanson z Sądu Administracyjnego w Lille (Francja). Staż obejmował, oprócz wizyt w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA i WSA w Warszawie i udziału w rozprawach przed NSA i WSA, wizyty w Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX), w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Przedstawicielstwie

Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w Polsce, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, w Radzie do Spraw Uchodźców oraz w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Również w ramach współpracy z EJTN oraz z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury w czerwcu, we wrześniu oraz w październiku złożyły w NSA wizyty grupy sędziów i prokuratorów z Bułgarii, Hiszpanii, Holandii, Francji, Litwy, Niemiec, Portugalii, Rumunii, Szwecji, Węgier i Włoch, przebywające w Polsce w ramach programu wymiany stażowej dla sędziów.

2.2.5. Współpraca NSA z Akademią Prawa Europejskiego (ERA). W ramach współpracy z Akademią Prawa Europejskiego, NSA w roku 2017 współorganizował wraz z ERA seminarium „Postępowanie sądowe w sprawie naruszenia prawa wodnego Unii Europejskiej".

Z kolei w październiku 2017 r. sędzia Izby Ogólnoadministracyjnej NSA reprezentował w imieniu Prezesa NSA polskie sądownictwo administracyjne podczas kongresu jubileuszowego nt. „Autorytet prawa UE – czy wciąż w niego wierzymy?", zorganizowanego w Trewirze (Niemcy) z okazji 25-lecia ERA.

2.2.6. Aktywności w ramach innych stowarzyszeń i forów europejskich. Poza aktywnościami NSA podejmowanymi w ramach członkostwa w europejskich i międzynarodowych stowarzyszeniach należy również odnotować udział sędziów w działalności ponadnarodowej.

W styczniu 2017 r. Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, pełniący funkcję krajowego koordynatora ds. kontaktów z EASO, uczestniczył w dorocznym spotkaniu koordynacyjnym Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), zorganizowanym w siedzibie Urzędu w Valettcie na Malcie.

W styczniu 2017 r. trzech sędziów Izby Finansowej NSA wzięło udział w charakterze wykładowców w międzynarodowej konferencji naukowej w Kijowie „*AntiBEPS regulations in Ukraine and EU* (Regulacje przeciwdziałające erozji podstawy opodatkowania i transferowi zysków na Ukrainie i w Unii Europejskiej)", zorganizowanej przez Kijowski Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki oraz Ukraińskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych. Polscy sędziowie wygłosili referaty nt. teoretycznych i praktycznych aspektów unikania opodatkowania; kontrowersji dotyczących wprowadzenia do polskiego sytemu podatkowego przepisu w sprawie zapobiegania unikania opodatkowania oraz wykładni gospodarczej jako sposobie wzmacniania systemu podatkowego.

Również w styczniu 2017 r. sędzia Izby Finansowej NSA reprezentował w imieniu Prezesa NSA polskie sądownictwo administracyjne podczas uroczystej inauguracji kolejnego roku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Sędzia wziął również udział w towarzyszącym inauguracji seminarium z zakresu prawa azylowego pt. „Zasada *non-refoulement* jako instytucja prawa międzynarodowego oraz rola sądownictwa w jej implementacji".

W marcu 2017 r. Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej wziął udział w uroczystościach związanych z obchodami sześćdziesięciolecia podpisania Traktatu Rzymskiego, które odbyły się w siedzibie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu oraz w organizowanym z tej okazji Forum sędziów i prokuratorów nt. „Sieć europejskiego wymiaru sprawiedliwości: gwarancja jakości wymiaru sprawiedliwości".

W maju dwóch przedstawicieli NSA wzięło udział w Multilateralnym Programie Hospitacji dla Sędziów Administracyjnych i Kadr Wymiaru Sprawiedliwości, zorganizowanym przez Niemiecką Fundację Międzynarodowej Współpracy Prawnej oraz Związek Niemieckich Sę-

dziów Administracyjnych, obejmującym udział w seminariach, ogólnoniemieckiej konferencji sędziów administracyjnych „Lipski dialog w sądownictwie administracyjnym" zorganizowanej w Federalnym Sądzie Administracyjnym w Lipsku oraz hospitację w Sądzie Administracyjnym i Wyższym Sądzie Administracyjnym kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn.

Z kolei w czerwcu 2017 r. Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej uczestniczył w odbywających się w Akademii Europejskiej w Berlinie warsztatach organizowanych przez Europejski Oddział Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźczych (IARLJ)

We wrześniu 2017 r. Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej wziął udział w spotkaniu przedstawicieli najwyższych sądów krajowych UE w sprawie projektu „Sieć sądowa Unii Europejskiej", zorganizowanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. Projekt „Sieć sądowa Unii Europejskiej" ma na celu stworzenie specjalnej platformy internetowej zawierającej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, orzecznictwo sądów krajowych związane z prawem Unii Europejskiej oraz informacje na temat stosowania prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej.

Również we wrześniu 2017 r. sędzia NSA uczestniczył w XVI Międzynarodowej Konferencji Naukowej odbywającej się w Wilnie na temat optymalizacji organizacji i rozwiązań prawnych dochodów i wydatków publicznych w interesie społecznym, w trakcie której wygłosił referat nt. „Zasady proporcjonalności w podatku od towarów i usług". Spotkanie zostało zorganizowane przez Wydział Ekonomiczno-Informatyczny w Wilnie Uniwersytetu w Białymstoku oraz Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Centralnej i Wschodniej.

Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej wraz z sędzią WSA w Warszawie uczestniczyli w zorganizowanej w Belgradzie we wrześniu 2017 r. przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (misję w Serbii) międzynarodowej konferencji nt. „Organizacji i kompetencjom sądownictwa administracyjnego".

Również we wrześniu 2017 r. w siedzibie Merton College na Uniwersytecie Oxfordzkim odbyła się zorganizowana przez Europejskie Forum Sędziów na Rzecz Środowiska (EUFJE) konferencja „Zmiana klimatu a sądownictwo", w której polskie sądownictwo administracyjne reprezentowali sędzia NSA Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, członek Zarządu EUFJE oraz sędzia WSA w Warszawie.

2.2.7. Aktywność NSA w ramach kontaktów bilateralnych

1) Federalny Sąd Administracyjny Niemiec

Partnerstwo z niemieckim Federalnym Sądem Administracyjnym zapoczątkowano wizytą delegacji niemieckiej w NSA oraz wspólnym polsko-niemieckim seminarium sędziowskim w listopadzie 2015 r., którego kolejne edycje mają odbywać się co dwa lata naprzemiennie w Polsce i w Niemczech. Jedną z ustalonych form współpracy jest również wymiana sędziów. Współpraca z FSA w 2017 r. została zrealizowana w formie wymiany sędziów oraz w formie polsko-niemieckiego seminarium.

W kwietniu 2017 r. odbył się w NSA oraz WSA w Krakowie staż sędziego prof. Haralda Döriga – zastępcy przewodniczącego I Senatu Federalnego Sądu Administracyjnego w Lipsku oraz Profesora Honorowego Uniwersytetu im. Fryderyka Schillera w Jenie. Program obejmował spotkania z Prezesem NSA i Wiceprezesem NSA-Prezesem Izby Ogólnoadministracyjnej oraz Prezesem WSA w Krakowie, wizyty w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA i WSA w Warszawie i w Krakowie, jak również wizyty w Sądzie Najwyższym, w Krajowej Radzie Sądow-

nictwa, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców i w Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX). W trakcie stażu sędzia Dörig wygłosił kilka wykładów na temat sądownictwa administracyjnego w Niemczech dla sędziów oraz pracowników NSA i krakowskiego WSA, a także – w ramach patronatu Prezesa NSA i Ambasadora RFN w Polsce – w Szkołach Prawa Niemieckiego Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Z kolei we wrześniu 2017 r. na zaproszenie Prezesa Federalnego Sądu Administracyjnego prof. dr dr. h.c. Klausa Rennerta wizytę w FSA w Lipsku złożyła delegacja NSA wraz z Prezesami WSA w Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Ze strony niemieckiej w spotkaniu wzięli udział sędziowie FSA oraz Prezesi Wyższych Sądów Administracyjnych Berlina-Brandenburgii, Dolnej Saksonii i Turyngii oraz Prezes Sądu Administracyjnego w Dreźnie. W ramach programu wizyty odbyło się polsko-niemieckie seminarium, podczas którego sędziowie polscy i niemieccy przedstawili referaty obejmujące następującą tematykę: „Sądownictwo administracyjne a podział władz", „Przedsięwzięcia o znacznym rozmiarze, jako przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym" oraz „Sąd najwyższy jako sąd odwoławczy".

2) Najwyższy Sąd Administracyjny Litwy

W ramach kontaktów z Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej na zaproszenie Prezesa litewskiego Sądu Gintarasa Kryževičiusa wizytę w NSA Litwy złożyła delegacja NSA. Wizyta obejmowała, oprócz spotkań w litewskim NSA, wizytę w Trybunale Konstytucyjnym Litwy. Przedmiotem rozmów była pozycja ustrojowa, kompetencje oraz struktura organizacyjna sądów administracyjnych obu krajów oraz zagadnienia związane z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce i na Litwie. W spotkaniach uczestniczyli również Prezes Wileńskiego Okręgowego Sądu Administracyjnego oraz Prezes WSA w Białymstoku. Celem wizyty delegacji polskiej było nawiązanie ściślejszej współpracy zarówno na poziomie litewskich i polskich najwyższych sądów administracyjnych, jak i sądów pierwszej instancji.

2.2.8. Wizyty delegacji zagranicznych w NSA. W styczniu 2017 r. wizytę w NSA złożyła delegacja Rady Sądownictwa Królestwa Niderlandów pod przewodnictwem sędziego Fritsa Bakkera – Przewodniczącego Rady Sądownictwa, członka Rady Wykonawczej Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ).

W marcu 2017 r. wizytę w NSA złożyła delegacja Wyższej Rady Sądownictwa Ukrainy pod przewodnictwem Igora Benedysiuka – Przewodniczącego Rady.

Również w marcu 2017 r. w NSA została przyjęta delegacja Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy pod przewodnictwem Ivana Lishchyny – Pełnomocnika Rządu ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Przedmiotem spotkania były praktyczne aspekty wykonywania wyroków ETPC w obu krajach, w szczególności współpraca krajowych instytucji w tym obszarze oraz kwestia wykonywania przez organy administracji publicznej wyroków sądów administracyjnych w Polsce i w Ukrainie.

W kwietniu 2017 r. w NSA złożyła wizytę delegacja pracowników naukowych Wydziału Prawa China University of Political Science and Law w Pekinie, w składzie: Huang Yongqing, Ding Peng, Chen Xu, oraz Wang Dan, która przebywała w Polsce na zaproszenie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

W maju 2017 r. w NSA złożyła wizytę delegacja Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej pod przewodnictwem sędziego Sądu Najwyższego Jany Bajánkovej – Przewodniczącej Rady

Również w maju 2017 r. w NSA przyjęto przebywającą w Polsce na zaproszenie Krajowej Rady Sądownictwa, delegację Rady Sądownictwa Republiki Armenii pod przewodnictwem Armana Mkrtumyana – Prezesa Sądu Kasacyjnego, Przewodniczącego Rady.

W listopadzie 2017 r. NSA gościł delegację sędziów sądów najwyższych Ukrainy oraz pracowników akademickich Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Tarasa Szewczenki. Wizyta w NSA obejmowała spotkanie z Wiceprezes NSA – Dyrektor Biura Orzecznictwa NSA oraz polsko-ukraińskie seminarium sędziów administracyjnych nt. „Reforma sądownictwa najwyższego w Polsce i na Ukrainie" z udziałem Wiceprezes NSA – Dyrektor Biura Orzecznictwa, sędziów Naczelników Wydziałów Biura Orzecznictwa oraz sędziów i pracowników NSA. Przedmiotem obrad seminarium były zagadnienia historycznych uwarunkowań utworzenia sądów administracyjnych w Ukrainie, konstytucyjnego statusu sądownictwa administracyjnego w Ukrainie, modelu postępowania kasacyjnego w sądownictwie ukraińskim, podstawowych założeń reformy sądownictwa w Polsce i modeli sądów najwyższych. Ponadto omówione zostały nowe instrumenty procesowe w ukraińskim Kodeksie Sądownictwa Administracyjnego z 2017 r., ostatnie zmiany w ukraińskim sądownictwie administracyjnym w zakresie rozstrzygania sporów w sprawach podatkowych, reforma instytucji procesowych w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym z 2015 r. oraz status sędziego sądu najwyższego. Pobyt w Polsce obejmował także wizytę w Klinice Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz w WSA w Łodzi.

W grudniu 2017 r. w NSA oraz WSA w Warszawie, przebywała w ramach organizowanego przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) programu wizyt studyjnych dla sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach uchodźczych, grupa sędziów z Macedonii i Serbii. Wizyta obejmowała spotkania z Prezesem Izby Ogólnoadministracyjnej i krajowym koordynatorem ds. kontaktów z EASO, Przewodniczącą Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej, Przewodniczącą Wydziału IV WSA w Warszawie oraz prawnikiem w Dziale Wsparcia w dziedzinie Azylu EASO. Przedmiotem spotkań były zagadnienia dotyczące polskich uregulowań prawnych dotyczących azylu, orzecznictwo polskich sądów administracyjnych w sprawach uchodźczych i cudzoziemców, właściwość i postępowanie przed NSA i WSA oraz działalność sieci współpracy EASO z członkami sądów i trybunałów. Sędziowie złożyli również wizytę w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców a także mieli okazję odbyć spotkanie z członkiem Rady do Spraw Uchodźców. Ponadto złożono wizytę w Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX).

2.2.9. Działalność międzynarodowa Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. W 2017 r. również wojewódzkie sądy administracyjne utrzymywały kontakty międzynarodowe z sądami administracyjnymi w Europie oraz przyjmowały delegacje z innych państw członkowskich.

W WSA w Warszawie w czerwcu 2017 r. złożyli wizytę Dagmar Merz, Wiceprezes Wyższego Sądu Administracyjnego Berlina i Brandenburgii oraz dr Peter Chvosta, sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Wiedniu. Z kolei w październiku 2017 r. wizytę w warszawskim Sądzie złożyli sędziowie Wyższego Sądu Administracyjnego Berlina i Brandenburgii Rudolf Becker i Gregor Nocon oraz sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Wiedniu, Barbara Weiss. Obie wizyty obejmowały udział w organizowanej przez WSA w Warszawie konferencji szkoleniowej sędziów WSA w Warszawie z udziałem sędziów NSA.

Prezes WSA w Warszawie wraz z sędzią warszawskiego WSA oraz Prezesem WSA w Poznaniu w czerwcu 2017 r. wzięli udział w jubileuszu 25-lecia powstania Sądu Konstytucyjnego Brandenburgii.

Prezes WSA w Warszawie wraz z sędzią WSA w Warszawie we wrześniu 2017 r. złożył wizytę w Trybunale Administracyjnym Austrii w Wiedniu, w tamtejszym Federalnym Sądzie Administracyjnym oraz w Federalnym Sądzie Finansowym. W Trybunale Administracyjnym delegacja została przyjęta przez Prezesa Trybunału – prof. Rudolfa Thienela i jego współpracowników. Przedmiotem dyskusji był zakres i tryb kontroli instancyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w tym problemy wynikające z merytorycznego orzekania przez austriackie sądy administracyjne. Z kolei w trakcie wizyty w FSA dyskutowano na temat podobieństw i różnic w postępowaniach sądowoadministracyjnych w Polsce i Austrii, ze szczególnym uwzględnieniem reformy sądownictwa administracyjnego w Austrii z 2012 r. Delegacja miała również okazję brać udział w charakterze publiczności w rozprawie dotyczącej udzielenia azylu. Delegacja spotkała się również z Prezesem Federalnego Sądu Finansowego – dr. Danielem Moserem oraz sędziami tego sądu.

WSA w Warszawie w grudniu 2017 r. przyjął delegację sędziów administracyjnych z Republiki Macedonii i Republiki Serbskiej przebywających w Polsce w ramach organizowanego przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) programu wizyt studyjnych dla sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach uchodźczych.

Kierownictwo warszawskiego WSA przyjęło również wizyty przebywających w Warszawie w ramach programów wymiany sędziów organizowanych przez EJTN sędziów z Rumunii, Niemiec oraz Francji.

WSA w Krakowie w kwietniu 2017 r. przyjął na tygodniowy staż w ramach współpracy bilateralnej między NSA a Federalnym Sądem Administracyjnym Niemiec sędziego FSA prof. Haralda Döriga.

We wrześniu 2017 r. Prezes WSA w Krakowie wziął udział w zorganizowanej w Weimarze uroczystości pożegnania dotychczasowego Prezesa Wyższego Sądu Administracyjnego Turyngii prof. dr. Hartmuta Schwana i objęcia tego urzędu przez dr. Klausa Hinkela.

Ponadto WSA w Krakowie był we wrześniu 2017 r. współorganizatorem seminarium „Porządek publiczny, bezpieczeństwo narodowe i prawa obywateli państw trzecich w sprawach dotyczących imigracji i obywatelstwa", zorganizowanego przez ACA-Europe oraz NSA.

Z kolei w październiku 2017 r. sędzia WSA w Krakowie przybywała na stażu w Trybunale Administracyjnym dla Regionu Friuli-Wenecja Julijska w Trieście (Włochy).

W WSA w Poznaniu we wrześniu 2017 r. przebywała delegacja Wyższego Sądu Administracyjnego Berlina-Brandenburgii pod przewodnictwem Prezesa tego Sądu Joachima Bucheistera. Tematem spotkania były zagadnienia związane z budowaniem prawidłowych relacji między sędzią a obywatelem, kulturą pracy sędziego; nadzorem administracyjnym prezesa sądu i przewodniczącego wydziału nad prowadzonymi postępowaniami sądowymi oraz problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Sędziowie polscy i niemieccy przedstawili referaty poświęcone temu zagadnieniu.

Z kolei w październiku 2017 r. poznański WSA przyjął delegację sędziów sądów Kraju Związkowego Dolnej Saksonii: Wyższego Sądu Administracyjnego, Sądu Konstytucyjnego, Sądu Administracyjnego w Lüneburgu oraz Sądu Socjalnego w Lüneburgu. Delegacji przewodniczyli dr Thomas Smollich – Prezes Wyższego Sądu Administracyjnego oraz dr Herwig

van Nieuwland – Prezes Sądu Konstytucyjnego. Podczas spotkania dyskutowano o zagadnieniach: budowania prawidłowych relacji między sędzią a obywatelem, kultury pracy sędziego, nadzoru administracyjnego prezesa sądu i przewodniczącego wydziału nad prowadzonymi postępowaniami sądowymi oraz o problematyce zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W listopadzie 2017 r. w WSA w Poznaniu przebywała z wizytą delegacja sędziów Dolnosaksońskiego Sądu Finansowego w Hanowerze pod przewodnictwem Hartmuta Pusta – Prezesa tego Sądu. Podczas spotkania omawiano tematykę ogólną – budowanie prawidłowych relacji między sędzią a obywatelem i kulturę pracy sędziego, ale i zagadnienia szczegółowe dotyczące szczególnego trybu postępowania w sprawach dotyczących funduszy unijnych, opodatkowanie pracowników pracujących za granicą w Polsce i w Niemczech oraz wybrane aspekty orzecznictwa TSUE dotyczące zasiłków na dzieci w ujęciu transgranicznym.

W styczniu 2017 r. Prezes WSA we Wrocławiu oraz Prezes WSA w Gliwicach sędzia wzięli udział w zorganizowanej w Chociebużu uroczystości pożegnania prof. dr. Clausa Lambrechta – dotychczasowego Prezesa Sądu Finansowego Berlina i Brandenburgii oraz wprowadzenia na urząd nowego Prezesa tego Sądu – prof. dr. Thomasa Stapperfenda.

W czerwcu 2017 r. Prezes WSA we Wrocławiu oraz Prezes WSA w Gliwicach wraz z delegacją sędziów obu WSA wzięli udział w międzynarodowej francusko-niemiecko-polskiej konferencji sądów finansowych, zorganizowanej przez Sąd Finansowy Krajów Związkowych Berlina i Brandenburgii. Sędzia WSA we Wrocławiu wygłosiła w ramach powyższej konferencji referat nt. „Ochrona dobrej wiary przy odliczeniu podatku obrotowego wliczonego w rachunki dostawców".

W październiku 2017 r. w WSA we Wrocławiu złożył wizytę Erich Künzler – Prezes Wyższego Sądu Administracyjnego Saksonii.

W ramach programu wymiany sędziów organizowanego przez stowarzyszenie ACA-Europe, sędzia WSA w Gliwicach przebywał we wrześniu 2017 r. na stażu w Federalnym Sądzie Finansowym Austrii. Staż sędziowski w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu odbyła w październiku 2017 r. również sędzia WSA w Gliwicach.

W styczniu 2017 r. sędzia WSA w Gliwicach wzięła udział w warsztacie „Wkład Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w efektywną ochronę sądową" zorganizowanym w Parmie przez Uniwersytet w Parmie oraz Centrum Współpracy Sędziowskiej Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, we współpracy z EJTN.

W marcu 2017 r. sędzia WSA w Gliwicach oraz sędzia WSA w Olsztynie wzięły udział w organizowanym przez EJTN szkoleniu z zakresu ochrony danych osobowych i prawa do prywatności zorganizowanym w Centrum Studiów w Lizbonie.

W listopadzie 2017 r. sędzia WSA w Olsztynie wzięła udział w organizowanym przez EJTN szkoleniu z zakresu prawa azylowego zorganizowanym w Akademii Szkolenia dla Sędziów (Judicial Training Academy) w Sztokholmie.

2.3. W roku sprawozdawczym Kancelaria Prezesa NSA realizowała również zadania mające na celu zapewnienie dostępu do informacji jurydycznej. W porozumieniu z Radą Biblioteczną aktualizowano i uzupełniano na bieżąco księgozbiory Biblioteki NSA o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz inną literaturę fachową i czasopisma prawnicze przydatne w pracy sędziów, jak również pracowników administracyjnych. Podobnie jak w minionych latach, zbiory Biblioteki NSA były udostępniane także adwokatom, radcom prawnym, studentom, stronom i uczestnikom postępowania sądowego oraz innym zainteresowanym osobom.

Dostęp do informacji jurydycznej realizowano także poprzez wydawanie własnych publikacji. W 2017 r. ukazało się sześć numerów (nr 70–75) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego". Ponadto wydano w formie książkowej *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*. W serii „Materiały szkoleniowe" ukazały się: nr 39/2017 – „Przewlekłość postępowania w sprawach podatkowych w orzecznictwie sądów administracyjnych", nr 40/2017 „Problematyka wykonalności nieostatecznych decyzji podatkowych na tle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych", nr 41/2017 – „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Studia i artykuły z lat 2005–2016", nr 42/2017 – „ Działalność gospodarcza i działalność wykonywana osobiście jako źródło przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych", nr 43/2017 – „Unikanie opodatkowania" (materiały z konferencji Izby Finansowej NSA, 26–27 września 2016 r.), nr 44/2017 – „Sentencje uchwał NSA 2014–2017 dotyczące ustaw z zakresu prawa materialnego", nr 45/2017 – „Sentencje uchwał NSA 2013–2017 dotyczących ustaw: Kodeks postępowania administracyjnego, Ordynacja podatkowa, O postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi".

W celu zapewnienia sądom oraz poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sądów i jednolitości orzecznictwa, systematycznie zwiększano ilość orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, w której na koniec 2017 r. zgromadzono 1 892 tys. orzeczeń. Realizując prawo obywateli do informacji ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego liczba udostępnionych w ten sposób orzeczeń wynosiła 1 561 tys. W 2017 r. odnotowano ponad 3,88 mln „wejść" do internetowej bazy orzeczeń, skutkujących 20,95 mln wyświetleń stron wyników wyszukiwania oraz pojedynczych orzeczeń.

3. Podsumowanie

Zrealizowanie wszystkich przedstawionych powyżej działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej było możliwe dzięki uzyskaniu niezbędnego zabezpieczenia finansowo-budżetowego. Pozwoliło ono również na kontynuowanie prac informatycznych w zakresie wykonania i wdrożenia przez sądy administracyjne systemu informatycznego do obsługi postępowania sądowoadministracyjnego oraz oddanie do użytku dodatkowej siedziby dla WSA w Warszawie.

Preliminowane w budżecie NSA środki finansowe pozwoliły także na przeprowadzenie robót inwestycyjnych w WSA w Gdańsku, Gliwicach oraz rozpoczęcie robót budowlanych w siedzibie WSA w Szczecinie.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

W roku 2017 Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: WIS NSA) realizował przede wszystkim zadania powierzone mu uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego[1]. Działalność Wydziału koncentrowała się – jak dotychczas – w szczególności na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie 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 oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą, a także na kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Stosownie do § 3 ust. 5 regulaminu WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej[2] 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 (łącznie zgłoszono 317 przypadków). Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[3] w ramach Wydziału Informacji Sądowej działał administrator bezpieczeństwa informacji. Ponadto pracownicy WIS aktywnie uczestniczyli w działalności popularyzatorskiej, m.in. poprzez współorganizację „Nocy Muzeów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym" oraz akcji „Lekcja w sądzie".

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1. W roku 2017 na żądania stron, uczestników postępowania, jak też innych osób zainteresowanych, zgłaszane w formie ustnej podczas osobistej wizyty w siedzibie Sądu, a także telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP, pracownicy WIS NSA udzielili kilkudziesięciu tysięcy odpowiedzi. Zadawane pytania dotyczyły przede wszystkim 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 z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[4], obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia.

2.2. Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samo-

[1] M.P. z 2010 r. Nr 86, poz. 1007 ze zm. (tekst ujednolicony: www.nsa.gov.pl; dalej: regulamin).
[2] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1827).
[3] Dz.U. z 2016 r. poz. 922.
[4] Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

rządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym sądami powszechnymi. W roku 2017 w WIS NSA udzielono w tym trybie 140 odpowiedzi w formie pisemnej.

2.3. W ubiegłym roku Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu akta ponad 1,3 tys. spraw, a zatem o prawie 10% więcej niż w roku poprzednim. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stronom akt zasadniczo 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 wyroki NSA wydane na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 2454 sentencje wyroków, co oznacza wzrost w stosunku do poprzedniego roku o 305%.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu WIS NSA realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[5]. Aktualne informacje o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i działalności tego Sądu udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej[6]. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron wojewódzkich sądów administracyjnych, użytkownicy internetu mieli dostęp do uzupełnianej na bieżąco bazy orzeczeń sądów administracyjnych. Stałą praktyką było również umieszczanie na stronach internetowych aktualnych sprawozdań i zestawień statystycznych. NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy.

W roku 2017 do NSA wpłynęły 284 wnioski o udostępnienie informacji publicznej, co stanowi wzrost o 54% w stosunku do poprzedniego roku. Natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 946 wniosków, co oznacza, że w stosunku do roku 2016 nastąpił spadek o 11%.

W NSA na podobnym, jak w ubiegłym roku, poziomie utrzymywała się liczba wniosków o udostępnienie treści konkretnego orzeczenia. Do NSA wpłynęło 81 takich wniosków, co stanowi 28% wszystkich wniosków o udostępnienie informacji publicznej, zaś do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ich 147, co stanowi 15% wszystkich wniosków. Tego typu wnioski dotyczyły przede wszystkim orzeczeń wydanych przed 2004 r., które nie podlegają co do zasady publikacji w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Realizacja wniosków dotyczących orzeczeń sprzed 1 stycznia 2004 r. niepublikowanych w CBOSA polegała w większości przypadków na umieszczeniu interesującego wnioskodawcę orzeczenia w bazie lub na przesłaniu jego zanonimizowanej kopii w formie papierowej. Natomiast większość wniosków o udostępnienie treści orzeczenia wydanego po tej dacie załatwiono poprzez wskazanie miejsca internetowej publikacji.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA, powtarzały się, podobnie jak w latach ubiegłych, żądania udostępnienia: danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, informacji o stanie spraw, pism kierowanych przez Prezesa NSA do innych organów Państwa, pytań prawnych kierowanych do NSA przez uprawnione

[5] Dz.U. z 2016 r. poz. 1764; dalej: u.d.i.p.

[6] www.nsa.gov.pl.

podmioty, w tym Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, dokumentów z akt sądowych, dokumentów z postępowań o zamówienie publiczne, a także informacji oraz dokumentów związanych z zakupem przez NSA różnego rodzaju towarów i usług poza trybem zamówień publicznych. Ponadto w ubiegłym roku duże zainteresowanie budziły informacje dotyczące sędziów NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych takie jak: wiek sędziów, miejsce ich zamieszkania, oświadczenia majątkowe, delegacje zagraniczne. Do niemal wszystkich sądów administracyjnych, w tym do NSA, wpłynęły ponadto wnioski o udzielenie informacji o strukturze zatrudnienia asystentów sędziego, dodatkowym zatrudnieniu sędziów, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych, a także o liczbę spraw wszczętych skargami na akty wydane przez konkretny organ.

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 84% wszystkich wniosków, zaś prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 96% przypadków. W odniesieniu do pozostałych wniosków wydano decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub załatwiono sprawę w inny sposób (poinformowano, że informacja nie ma charakteru publicznego, pozostawiono wniosek bez rozpoznania lub przekazano według właściwości). W jednym przypadku poinformowano, że brak jest możliwości udostępnienia informacji w celu jej ponownego wykorzystania[7].

Decyzje o odmowie udostępnienia informacji prezesi WSA wydali w 5 przypadkach, zaś podstawę prawną tych decyzji stanowił przede wszystkim art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., zgodnie z którym uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Na podstawie wskazanych przepisów prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych odmówili m.in. udostępnienia spisu sygnatur wszystkich spraw dotyczących konkretnego zagadnienia prawnego, udostępnienia informacji w postaci liczby spraw rozpoznanych przez konkretnego referendarza sądowego (decyzja została uchylona przez Prezesa NSA), wskazania spraw, w których stroną była konkretna osoba oraz podania ogólnej mocy urządzeń elektrycznych znajdujących się w posiadaniu sądu.

Działający z upoważnienia Prezesa NSA Przewodniczący WIS odmówił udzielenia informacji w 3 przypadkach. Decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznej zostały wydane odnośnie do żądań o udostępnienie informacji w postaci:

– kopii orzeczeń wraz z uzasadnieniem wydanych przez NSA od 1998 r. do 1 października 2007 r. w sprawach odpowiedzialności członków zarządu (tj. art. 116 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa)[8],

– informacji o rodzaju zatrudnienia poprzedzającego orzekanie w NSA przez sędziów wskazanych we wniosku[9],

[7] Sprawa nr V Inf/S 0411/111/17.

[8] Decyzja Prezesa NSA z 23 maja 2017 r. utrzymana w mocy decyzją z 20 czerwca 2017 r. nr V Inf/S 0411/75/17, wydana na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

[9] Decyzja Prezesa NSA z 18 września 2017 r. nr V Inf/S 0411/132/17, wydana na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

– informacji dotyczących konkretnej osoby zatrudnionej w NSA na stanowisku starszego asystenta sędziego[10].

Przewodniczący WIS NSA rozpoznał ponadto jedno odwołanie od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej przez Prezesa WSA w Poznaniu. Decyzją z 8 czerwca 2017 r. uchylono decyzję wspomnianego organu o odmowie udostępnienia informacji publicznej „dotyczącej zatrudnionego w WSA w Poznaniu referendarza sądowego w postaci podania liczby prowadzonych przez tego referendarza spraw – z podaniem ich sygnatur, a także liczby wydanych orzeczeń uchylonych i ich przedmiotu”[11].

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W Wydziale Informacji Sądowej NSA zarejestrowano w 2017 r. ogółem 1069 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 742 dotyczyły skarg w ramach właściwości NSA i WSA), co stanowi wzrost o 12% w stosunku do roku poprzedniego i 36% w stosunku do roku 2015. Wpłynęło ponadto 1015 pism ponownych (kolejne pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy), tj. 41% więcej niż 2016 r. Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęły 2663 skargi i wnioski, co stanowi wzrost o 10% w stosunku do roku 2016. Wpłynęły ponadto 742 pisma ponowne – o 7% mniej niż w poprzednim roku.

Podobnie jak w latach ubiegłych, skargi dotyczyły najczęściej niezadowolenia stron z przebiegu postępowania sądowego i treści orzeczeń sądowych. Skarżący domagali się weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji w trybie pozaprocesowym oraz wyrażali niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. Zarejestrowano również grupę skarg, w których strony żądały wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów orzekających w ich sprawach.

Wśród wniosków niezmiennie dominowały zapytania o stan spraw, a także o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych. Należy ponadto odnotować grupę wniosków dotyczących zamieszczenia orzeczenia w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, a także rozszerzenia jej funkcjonalności.

W roku 2017 do NSA wpłynęła jedna petycja, dotycząca umieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej elektronicznego rejestru umów zawieranych przez NSA. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach[12] autorowi petycji udzielono odpowiedzi, w której wskazano, że zostaną podjęte działania zmierzające do opracowania stosownej regulacji wewnętrznej i w rezultacie publikacji rejestru umów na stronie internetowej NSA[13]. Zarówno petycja, jak też treść udzielonej odpowiedzi zostały umieszczone na stronie internetowej NSA. W dniu 11 grudnia 2017 r. Prezes NSA wydał zarządzenie w sprawie utworzenia, prowadzenia i publikacji rejestru umów cywilnoprawnych w Biuletynie Informacji Publicznej Naczelnego Sądu Administracyjnego[14].

Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły łącznie cztery petycje o przeprowadzenie szkolenia sędziów orzekających w określonej kategorii spraw.

[10] Decyzja Prezesa NSA z 25 sierpnia 2017 r. utrzymana w mocy decyzją z 18 września 2017 r. nr V Inf/S 0411/179/17, wydana na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

[11] Sprawa nr V Inf/S 0412/1/17.

[12] Dz.U. z 2017 r. poz. 1123.

[13] Sprawa nr V Inf/S 041/490/17.

[14] Zarządzenie Prezesa NSA Nr 27 z 11 grudnia 2017 r.

4.2. W ubiegłym roku jedynie 2% skarg na działalność sądów administracyjnych wniesionych do Prezesa NSA okazała się w całości lub w części zasadna[15]. W pozostałych zbadanych sprawach nie stwierdzono sugerowanych uchybień. W tych przypadkach przedstawiano skarżącym przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2017 r. wskazywane sprawy badane były 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 sądów administracyjnych, należy podjąć działania z urzędu. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców, 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 Wydział Informacji Sądowej NSA informował Prezesa NSA, Dyrektora Biura Orzecznictwa lub prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych.

4.3. W związku ze skargami dotyczącymi funkcjonowania sądów administracyjnych, które wpłynęły w 2017 r., dostrzeżono m.in. uchybienia w zakresie anonimizacji orzeczeń w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, a także nieterminowe ich publikowanie, opóźnienia w doręczeniach odpisów orzeczeń bądź brak takich doręczeń.

Stwierdzono również pojedyncze przypadki: błędnej kwalifikacji przez wojewódzki sąd administracyjny korespondencji strony jako pisma procesowego, w sytuacji gdy zawierała ona skargę do prezesa na działanie administracyjne sądu[16], nieprzekazania przez prezesa wsa do procesowego załatwienia przez sąd pisma strony zawierającego środek odwoławczy[17], braku możliwości zapoznania się przez stronę z aktami sprawy mimo wcześniejszego ustalenia konkretnej daty tej czynności[18], nieuzasadnionej długotrwałości postępowania sądowoadministracyjnego[19], umieszczenia nieaktualnych przepisów regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi w Biuletynie Informacji Publicznej jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych[20]. W ramach skarg i wniosków pojawił się też problem związany z doręczeniem stronie odpisu orzeczenia, którego sentencja nie odpowiadała treści sentencji znajdującej się w aktach sprawy. W tej sprawie skarżący zarzucił sądowi pierwszej instancji fałszerstwo sentencji wyroku, wskazując na różnice między jej wersją ogłoszoną na rozprawie a podpisaną i złożoną w aktach. Przeprowadzone przez WIS NSA postępowanie wyjaśniające potwierdziło zarzuty dotyczące doręczenia stronom postępowania odpisu postanowienia wsa o innej treści niż w jego oryginale, zaś pozostałe zarzuty okazały się nieuzasadnione. Reakcją WIS NSA na zasadne skargi były niezwłoczne wystąpienia do kierowników właściwych komórek organizacyjnych o natychmiastowe usunięcie stwierdzonych uchybień.

[15] Zasadne skargi dotyczyły przede wszystkim niewłaściwej anonimizacji orzeczeń opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

[16] Nr V Inf/S 041/496/17.

[17] Nr V Inf/S 041/567/17.

[18] Nr V Inf/S 041/414/17.

[19] Nr V Inf/S 041/359/17.

[20] Nr V Inf/S 041/519/17.

W roku 2017 skarżący mieli również możliwość osobistego spotkania z działającym w imieniu Prezesa NSA Przewodniczącym WIS oraz jego Zastępcą. Tematem spotkań były przede wszystkim zarzuty dotyczące prawomocnie zakończonych postępowań sądowoadministracyjnych. Podobnie jak w skargach wnoszonych w formie pisemnej skarżący wyrażali swoje niezadowolenie z treści rozstrzygnięć w konkretnych sprawach, oczekując od Prezesa NSA reakcji w postaci weryfikacji prawomocnych orzeczeń. Poza tym tematem spotkań były również kwestie związane z administracyjną sferą funkcjonowania NSA, m.in. zasady wstępu do budynków stanowiących siedziby sądów administracyjnych, w szczególności konieczność poddawania się kontroli bezpieczeństwa za pomocą urządzeń znajdujących się w budynkach sądów[21].

4.4. Stosownie do art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[22] w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[23] i art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym[24] skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawiane były bez rozpatrzenia, o czym informowano nadawcę.

5. Obsługa medialna

W roku 2017 w ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, udzielano dziennikarzom prasy, radia i telewizji przede wszystkim informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych przekazywał orzeczenia bądź wskazywał na miejsce ich publikacji w internetowej bazie orzeczeń. Udzielał również informacji w formie danych statystycznych dotyczących orzeczniczej działalności sądów. W 2017 r. w WIS zarejestrowano 75 pisemnych wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub w formie wypowiedzi (wzrost o 56% w stosunku do 2016 r.). Pracownicy Wydziału dokonywali na bieżąco monitoringu prasy pod kątem tematyki dotyczącej sądownictwa administracyjnego, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wypowiedzi Kierownictwa WIS były przedmiotem publikacji prasowych. Prośby o komentarz często dotyczyły skutków prawnych orzeczeń wydawanych przez NSA. Zainteresowanie mediów wzbudziły m.in. orzeczenia w sprawach dotyczących: refundacji leku dziecku chorującemu na dystrofię mięśniową[25], zasad korzystania z parków miejskich przez osoby wyprowadzające zwierzęta domowe[26], połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939[27], zaliczenia nadwyżki w podatku VAT na poczet innych zobowiązań podatkowych[28], sporów kompetencyjnych

[21] Nr V Inf/S 041/218/17.
[22] Dz.U. z 2018 r. poz. 23.
[23] Dz.U. z 2017 r. poz. 2188.
[24] Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.
[25] Wyrok NSA z 6 października 2016 r., II GSK 2765/16.
[26] Wyrok NSA z 22 marca 2017 r., II OSK 2765/16.
[27] Postanowienia NSA z 24 stycznia 2017 r., II OZ 1432/16 oraz z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17.
[28] Uchwała NSA z 27 marca 2017 r., I FPS 9/16.

między Prezydentem m.st. Warszawy a Komisją do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa[29], zasad pobierania opłat w strefie płatnego parkowania[30], odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego[31]. W związku z pytaniami dziennikarzy WIS NSA umieszczał ponadto stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. Łącznie w 2017 r. umieszczono 46 komunikatów dotyczących przede wszystkim zapowiedzi wybranych spraw sądowych oraz treści wydanych orzeczeń NSA. W 2017 r. Rzecznik Prasowy NSA i jego Zastępca udzielali wypowiedzi dla rozgłośni radiowych, a także dla stacji telewizyjnych. W związku ze wspomnianymi orzeczeniami dotyczącymi sporu kompetencyjnego w sprawie reprywatyzacji nieruchomości warszawskich zorganizowano konferencję prasową, w której udział wzięli przedstawiciele większości ogólnopolskich i lokalnych stacji telewizyjnych i radiowych, a także dziennikarze prasowi i inne zainteresowane osoby. W odpowiedzi na zapotrzebowanie opinii publicznej Rzecznik Prasowy NSA odniósł się do treści publikacji w Dzienniku Gazecie Prawnej pt. „NSA akceptuje nowy skład TK". Zainteresowanie dziennikarzy budziły również informacje na temat: prac nad elektronicznym systemem obsługi spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ewentualnego udziału sędziów NSA w pracach Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, realizacji przez NSA porozumienia w sprawie tłumaczenia orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, projektów ustaw o Sądzie Najwyższym oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa, wieku sędziów orzekających w NSA oraz uchybień zawodowych pełnomocników występujących przed NSA.

6. Statystyka

Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS NSA przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny[32]. Zbiorcze sprawozdania 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 w Biuletynie Informacji Publicznej NSA. W 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[33] oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[34] WIS NSA zaktualizował formularze z danymi statystycznymi, dostosowując je do wprowadzonych zmian legislacyjnych w zakresie postępowania sądowoadministracyjnego oraz ustroju organów podatkowych. Ponadto na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego Wydział opracował i przedstawił stosowne dane.

[29] Postanowienia NSA z 5 października 2017 r., I OW 178/17, I OW 178/17, I OW 191/17 oraz I OW 192/17.

[30] Uchwała NSA z 9 października 2017 r., II GPS 2/17.

[31] Postanowienia NSA z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 oraz I OSK 858/17.

[32] V Inf/S 0213/1/17, V Inf/S 0213/2/17, V Inf/S 0213/19/17, V Inf/S 0213/20/17.

[33] Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

[34] Dz.U. z 2016 r. poz. 1946.

7. Działania nadzorcze

Zgodnie z § 3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów. Realizując ten obowiązek w 2017 r., Kierownictwo WIS NSA oraz Kierownik Sekretariatu wraz z wyznaczonym pracownikiem, przeprowadzili wizytacje w WSA w Białymstoku, WSA w Krakowie, WSA w Olsztynie oraz w WSA w Gliwicach. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych[35].

Ponadto, na prośbę Przewodniczącego WIS NSA, Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Analizie takiej poddane zostały również kwartalne informacje o załatwieniu skarg i wniosków dotyczących sposobu i kultury prowadzenia rozpraw.

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 i Informacji o Sprawach

8.1. Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 6 regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA WIS wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz sprawowania nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych. Kolegium Redakcyjne powołane zarządzeniem Nr 13 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r.[36], na czele którego stoi Zastępca Przewodniczącego WIS, w roku 2017 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 najbardziej istotnych orzeczeniach, nie tylko sądów administracyjnych, ale również innych sądów i Trybunałów, w szczególności w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. W roku 2017 znacznie rozwinięto anglojęzyczną część strony internetowej, m.in. poprzez publikację tłumaczonych na język angielski notatek o wizytach w NSA, a także o udziale przedstawicieli NSA w zagranicznych konferencjach i stażach. Dodano także treść aktów prawnych oraz informację o działalności sądów administracyjnych w języku angielskim. W ubiegłym roku na stronie internetowej utworzono zakładkę obejmującą wystąpienia Prezesa NSA zarówno w polskiej, jak też angielskiej wersji językowej. 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 pierwszy opublikowano oświadczenia majątkowe sędziów NSA. Z danych przekazanych

[35] V Inf/S 420/1/17, V Inf/S 420/2/17, V Inf/S 420/3/17, V Inf/S 420/14/17.

[36] Zarządzenie Nr 13 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2015 r. w sprawie publikowania informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

przez Wydział Informatyki NSA wynika, że liczba wejść na stronę internetową NSA i stronę podmiotową BIP jest z każdym rokiem większa. W roku 2017 odnotowano średnio ponad 2,5 mln takich wejść w każdym miesiącu.

8.2. W 2017 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia Nr 9 Prezesa NSA z 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. Wydział Informacji Sądowej NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Ponadto dodano wybrane orzeczenia sprzed 2004 r., które nie miały dotychczas formy elektronicznej. Wszystkie skargi i zgłoszenia związane przede wszystkim z niewłaściwą anonimizacją orzeczeń umieszczonych w Bazie WIS NSA niezwłocznie weryfikował i w uzasadnionych przypadkach podejmował stosowne działania.

9. Administrator bezpieczeństwa informacji

Działający w ramach WIS NSA administrator bezpieczeństwa informacji podejmował bieżące działania w ramach nadzoru nad właściwym przebiegiem przetwarzania danych osobowych w NSA, m.in. poprzez kontrolę właściwego stosowania obowiązującej w Sądzie polityki bezpieczeństwa danych osobowych, prowadzenie szkoleń z ochrony danych osobowych dla nowo przyjętych pracowników, przeprowadzanie planowych kontroli stosowania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych oraz konsultacje z Biurem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Poza bieżącymi zadaniami aktywność administratora bezpieczeństwa danych była także związana z wdrożeniem 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[37], którego przepisy wejdą w życie w dniu 25 maja 2018 r. Wspomniane regulacje prawne przewidują szereg nowych rozwiązań w zakresie organizacji ochrony danych osobowych, opartych przede wszystkim na adekwatnym do ryzyka doborze metod oraz środków ochrony. Rozporządzenie nakłada obowiązek dokonania zmian w prowadzonej przez ABI dokumentacji przetwarzania danych osobowych, takich jak na przykład założenie oraz prowadzenie rejestrów przetwarzania danych osobowych, w miejsce dotychczasowych wykazów zbiorów.

[37] Dz.Urz. UE L z 2016 r. Nr 119, s. 1.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2017)

Tabela I.	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	362
Tabela II.	Skargi na akty i inne czynności organów	363
Tabela III.	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	365
Tabela IV.	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2017	367
Tabela V.	Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw	368
Tabela VI.	Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów	384
Tabela VII.	Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej	386
Tabela VIII.	Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	386
Tabela IX.	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	388
Tabela X.	Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2017	389
Tabela XI.	Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	390
Tabela XII.	Skargi kasacyjne według izb NSA	391
Tabela XIII.	Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw	392

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	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	72 426	100	66 121	91,29		6 305	8,71	
2	WSA Białystok	3 025	4,18	2 819	3,89	93,19	206	0,28	6,81
3	WSA Bydgoszcz	2 701	3,73	2 561	3,54	94,82	140	0,19	5,18
4	WSA Gdańsk	4 024	5,56	3 705	5,12	92,07	319	0,44	7,93
5	WSA Gliwice	5 543	7,65	5 053	6,98	91,16	490	0,68	8,84
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 861	2,57	1 715	2,37	92,15	146	0,20	7,85
7	WSA Kielce	1 700	2,35	1 598	2,21	94,00	102	0,14	6,00
8	WSA Kraków	5 096	7,04	4,643	6,41	91,11	453	0,63	8,89
9	WSA Lublin	3 271	4,52	3 042	4,20	93,00	229	0,32	7,00
10	WSA Łódź	3 750	5,18	3 403	4,70	90,75	347	0,48	9,25
11	WSA Olsztyn	2 106	2,91	1 968	2,72	93,45	138	0,19	6,55
12	WSA Opole	1 290	1,78	1 130	1,56	87,60	160	0,22	12,40
13	WSA Poznań	5 068	7,00	4 703	6,49	92,80	365	0,50	7,20
14	WSA Rzeszów	2 486	3,43	2 264	3,13	91,07	222	0,31	8,93
15	WSA Szczecin	2 765	3,82	2 571	3,55	92,98	194	0,27	7,02
16	WSA Warszawa	23 388	32,29	21 112	29,15	90,27	2 276	3,14	9,73
17	WSA Wrocław	4 352	6,01	3 834	5,29	88,10	518	0,72	11,90

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										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem	w tym			
													uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	28 999	66 121	2 823	71 327	48 687	14 324	31 973	333	2 057	22 640	1 526	5 892	12 754	23 793
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 452	7 284	264	7 256	5 161	2 636	2 200	130	195	2 095	128	685	964	2 480
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	390	2 819	49	2 669	1 936	744	1 158	17	17	733	13	95	369	540
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	35	121	10	119	92	26	59	5	2	27	1	4	16	37
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	791	2 561	120	2 475	1 833	437	1 355	15	26	642	1	7	585	877
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	54	358	5	276	204	82	117	1	4	72			64	136
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 049	3 705	157	3 834	2 308	730	1 539	13	26	1 526	107	452	827	920
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	93	433	15	457	246	129	106	9	2	211	8	90	93	69
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 351	5 053	140	5 534	3 624	1 068	2 498	33	25	1 910	193	521	1 021	1 870
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	173	487	14	530	391	177	196	13	5	139	17	40	56	130
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	338	1 715	95	1 776	1 218	415	790	10	3	558		2	482	277
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	58	219	15	240	173	99	71	3		67			48	37
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	310	1 598	50	1 601	1 316	341	843	11	121	285	3	14	218	307
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	24	159	8	174	157	84	63	4	6	17			14	9

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 636	4 643	122	5 031	3 242	1 133	1 648	33	428	1 789	184	539	862	1 248
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	92	515	23	479	320	182	104	10	24	159	20	74	52	128
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 459	3 042	154	3 419	2 658	690	1 878	15	75	761	10	29	624	1 082
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	71	188	6	214	156	63	71	2	20	58		1	21	45
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 041	3 403	114	3 590	2 908	747	2 001	34	126	682			615	854
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	89	543	10	562	499	166	283	16	34	63			57	70
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	426	1 968	57	2 070	1 609	405	939	11	254	461	20	76	323	324
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	59	219	4	257	224	117	63	4	40	33		1	25	21
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	255	1 130	30	1 113	653	197	435	12	9	460	44	146	230	272
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	27	141	6	142	63	25	32	6		79		39	35	26
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 132	4 703	343	5 501	3 948	1 369	2 446	28	105	1 553	105	350	896	1 334
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	188	681	16	707	485	222	223	13	27	222	5	82	79	162
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 035	2 264	99	2 813	1 966	570	1 014	16	366	847	71	257	414	486
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	36	177	6	179	129	76	41	9	3	50	11	9	26	34
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	754	2 571	101	2 745	1 940	575	1 282	17	66	805	70	259	409	580
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	51	308	9	303	203	80	114	8	1	100	6	27	56	56
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	13 422	21 112	1 023	22 820	14 670	4 083	10 186	41	360	8 150	629	2 876	3 813	11 714
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 252	2 266	90	2 109	1 417	895	489	13	20	692	44	275	281	1 409
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 610	3 834	169	4 336	2 858	820	1 961	27	50	1 478	76	269	1 066	1 108
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	150	469	27	508	402	213	168	14	7	106	16	43	41	111

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
													uwzględniono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 868	6 305	282	6 240	994	442	381	74	97	5 246	1 293	1 396	2 075	1 933
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	17	206	5	170	121	61	48	3	9	49	4	4	28	53
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	26	140	6	134	76	43	22	2	9	58	3		49	32
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	16	319	7	242	6	4	1	1		236	77	25	110	93
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	52	490	7	389	67	16	47	3	1	322	63	110	123	153
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	21	146	11	134	97	34	25	20	18	37			29	33
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	22	102	2	105	61	33	24	4		44	7	1	31	19
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	73	453	7	435	64	10	30	13	11	371	54	95	134	91
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	63	229	15	253	98	34	54	7	3	155	33	17	83	39
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	52	347	10	303	179	94	50	11	24	124			111	96
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	13	138	7	117	69	42	20	5	2	48	9	4	31	34
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	14	160	7	156	2		2			154	78	27	41	18
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	48	365	19	334	63	13	33	2	15	271	48	66	97	79
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	20	222	6	144						144	41	30	66	98
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	41	194	4	163	11	2	8	1		152	30	48	48	72
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 312	2 276	143	2 780	49	36	9		4	2 731	775	836	975	808
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	78	518	26	381	31	20	8	2	1	350	71	133	119	215
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2017*

Rok	ZAŁATWIONO								
	Ogółem	w tym							
		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		przez odrzucenie skargi		w inny sposób	
		ilość	% do ogółu załatwień	ilość	% do ogółu załatwień	ilość	% do ogółu załatwień	ilość	% do ogółu załatwień
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2004**	3 003	462	15,38	286	9,52	997	33,20	1 258	41,89
2005	2 783	211	7,58	280	10,06	1 274	45,78	1 018	36,58
2006	2 225	215	9,66	282	12,67	1 252	56,27	476	21,39
2007	1 894	240	12,67	238	12,57	959	50,63	457	24,13
2008	2 212	260	11,75	330	14,92	1 063	48,06	559	25,27
2009	2 988	445	14,89	337	11,28	1 454	48,66	752	25,17
2010	3 242	522	16,10	440	13,57	1 405	43,34	875	26,99
2011	3 582	584	16,30	471	13,15	1 675	46,76	852	23,79
2012	4 167	787	18,89	608	14,59	1 944	46,65	828	19,87
2013	5 721	1 601	27,98	740	12,93	2 343	40,95	1 004	17,55
2014	6 512	2 199	33,77	940	14,43	2 275	34,94	1 024	15,72
2015	6 443	1 893	29,38	1 169	18,14	2 530	39,27	851	13,21
2016	6 490	2 137	32,93	1 338	20,62	2 256	34,76	759	11,69
2017	6 240	1 735	27,80	1 777	28,48	2 149	34,44	579	9,28

* 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).
** Liczba oddaleń i uwzględnień w 2004 r. obejmuje dane wyłącznie z rozprawy (nie obejmuje tego rodzaju załatwień wydanych na posiedzeniu niejawnym).

Tabela V
Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		ZAŁATWIONO										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
													uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	3 121	6 091	211	6 646	4 107	1 361	2 532	16	198	2 539	241	868	1 202	2 566
		w tym o symbolach: 6010–6019														
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	1 223	2 450	93	2 593	1 651	559	981	4	107	942	72	265	489	1 080
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	2	4		5	4		4			1			1	1
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	33	142	1	102	52	14	36	2		50	7	25	11	73
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	15	40	2	37	18	5	12		1	19	1	10	6	18
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	1 359	2 437	77	2 834	1 818	620	1 124	9	65	1 016	92	357	495	962
7	6015	Uzgodnienia	3	2		4	2	1	1			2		2		1
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	23	99	3	74	56	14	38		4	18	2	7	7	48
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	22	20	1	32	26	4	11		11	6	1		5	10
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601														
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	441	897	34	965	480	144	325	1	10	485	66	202	188	373
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	123	216	9	254	196	29	154	3	10	58		3	51	85
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 736	3 834	189	4 303	3 050	747	2 226	27	50	1 253	54	152	877	1 267
		w tym o symbolach: 6030-6039														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	66	99		143	112	35	76	1		31		4	16	22
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	492	962	16	1 159	779	90	672	3	14	380	12	38	307	295
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	185	403	4	438	307	198	91	8	10	131	26	16	79	150
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	109	495	15	381	262	102	152	2	6	119	3	19	82	223
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	60	100	4	101	78	12	63	2	1	23		7	15	59
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	166	323	36	373	301	34	266		1	72	1	8	50	116
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	68	102	5	134	100	59	25	9	7	34	2	6	14	36
21	6037	Transport drogowy i przewozy	487	1 199	105	1 418	1 011	182	816	2	11	407	7	43	282	268
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objetych symbolem 603	33	54	2	40	28	7	21			12		2	8	47
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	70	97	2	116	72	28	44			44	3	9	24	51
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	2 324	3 149	72	4 899	3 945	378	3 373	7	187	954	13	108	777	574
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	21	71	1	63	36	12	17		7	27		2	15	29
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	42	54		85	54	20	16		18	31	2	4	19	11
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	2 203	2 878	60	4 615	3 768	324	3 276	7	161	847	8	89	717	466
28	6043	Kinematografia														
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych														
30	6045	Ochrona osób i mienia	5	17	3	12	2		2			10		3	7	10
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	23	58	3	60	39	8	31			21	1	6	10	21
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON														
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	2			2	2	1	1							
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	28	71	5	62	44	13	30		1	18	2	4	9	37
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	219	552	22	553	329	65	258		6	224	13	38	161	218
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	149	444	13	429	246	37	204		5	183	9	22	141	164

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	1	3	1	1	1		1							3
38	6052	Akty stanu cywilnego	8	44	3	33	22	9	12		1	11	2	2	7	19
39	6053	Obywatelstwo	23	40	3	48	36	15	21			12		7	5	15
40	6054	Paszporty	3	1		3	2		2			1				1
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	35	20	2	39	22	4	18			17	2	7	8	16
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	38	94	3	89	50	4	42		4	39	2	17	15	43
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	14	32	1	29	15	1	14			14	2	5	6	17
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	6	16		19	8		5		3	11		5	2	3
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	1	4		5	2		2			3		2	1	
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	16	34	1	33	24	3	20		1	9		4	5	17
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi	1			1	1		1							
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606		8	1	2						2		1	1	6
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	563	1 830	96	1 739	1 269	668	558	24	19	470	46	78	250	654
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	13	25	2	23	20	2	18			3	1	1	1	15
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	9	18		21	16	5	10		1	5	1		2	6
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	79	188	7	209	133	47	85		1	76	7	23	35	58
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	91	351	36	350	280	128	144	3	5	70	6	5	48	92
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	19	108	2	96	74	24	50			22	1	7	13	31
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	3	15	3	11	10	2	8			1	1			7
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	196	618	17	564	449	370	73	1	5	115	19	11	32	250
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	153	507	29	465	287	90	170	20	7	178	10	31	119	195
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	3	12		10	4		4			6		1	3	5
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	151	569	19	516	376	157	196	6	17	140	11	42	75	204
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	49	133	7	135	96	29	56	1	10	39	2	12	21	47

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	70	236	6	243	177	76	94	2	5	66	5	18	39	63
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	1	15	2	12	6	4	2			6			5	4
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	3	15		16	12	9	3			4			4	2
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	28	170	4	110	85	39	41	3	2	25	4	12	6	88
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	120	462	13	301	227	45	179		3	74	5	20	39	281
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	87	319	7	192	152	28	123		1	40	2	12	19	214
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy														
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	32	128	6	102	69	16	51		2	33	3	8	19	58
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa		9		3	3		3							6
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	1	6		4	3	1	2			1			1	3
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	9 794	18 849	1 021	21 288	14 039	4 002	9 311	31	695	7 249	569	2 555	3 589	7 355
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 594	5 112	243	5 468	4 200	1 035	2 837	8	320	1 268	79	239	840	2 238
73	6111	Podatek akcyzowy	1 092	1 191	88	1 807	1 286	240	970	1	75	521	29	40	433	476
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 959	3 004	144	3 829	3 048	876	2 104	4	64	781	39	213	392	1 134
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	546	919	38	1 087	927	352	560	8	7	160	19	51	71	378
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	87	227	11	241	173	42	126		5	68		28	34	73
77	6115	Podatek od nieruchomości	1 010	2 783	295	3 021	2 374	897	1 339		138	647	73	83	429	772
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	553	1 033	62	1 213	733	184	476	5	68	480	29	38	365	373
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	314	512	18	615	421	101	315		5	194	6	10	153	211
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	914	2 050	52	2 092	254	50	192	4	8	1 838	160	1 198	418	87
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	725	2 018	70	1 915	623	225	392	1	5	1 292	135	655	454	828
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	324	839	32	881	523	113	399	3	8	358	24	98	212	282
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	150	385	12	396	261	57	197	3	4	135	6	31	89	139
84	6121	Klasyfikacja gruntów	26	42	2	55	31	4	27			24	2	5	16	13

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	94	291	8	288	135	30	102		3	153	13	52	75	97
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	25	54	6	65	44	12	32			21	2	4	15	14
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	3	9		10	7	2	5			3	1		2	2
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	26	58	4	67	45	8	36		1	22		6	15	17
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	593	1 746	78	1 705	1 143	412	655	19	57	562	45	109	337	634
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	12	17		24	17		16		1	7		3	3	5
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	10	44		44	34	9	20		5	10	4	2	2	10
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	11	120	3	80	64	12	51		1	16	1	3	11	51
93	6133	Informacja o środowisku	24	79	2	77	48	20	27		1	29	4	5	13	26
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	4	4	2	6	2		2			4			3	2
95	6135	Odpady	85	233	12	244	176	53	118	2	3	68	8	21	32	74
96	6136	Ochrona przyrody	98	266	10	300	201	80	110	3	8	99	5	16	67	64
97	6137	Ochrona środowiska morskiego		11		7	2		2			5	3	1	1	4
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	73	184	13	174	123	57	59	6	1	51	2	7	35	83
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	276	788	36	749	476	181	250	8	37	273	18	51	170	315
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	187	857	60	802	521	194	286	20	21	281	12	21	200	242
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	16	76	31	71	28	11	16	1		43	1	2	37	21
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	2	2	1	3	2		1		1	1		1		1
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	1	11	4	9	6	2	1		3	3	1	1	1	3
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	68	256	11	242	147	54	81	9	3	95	4	5	66	82
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	26	141	6	127	86	29	44	5	8	41	4	6	22	40
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	31	98	1	100	81	38	40		3	19			15	29
107	6146	Sprawy uczniów	10	70	2	64	45	28	16		1	19		1	14	16
108	6147	Archiwa		8		4	3	2	1			1			1	4
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	2	2		4	3		3			1	1		1	
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	31	193	4	178	120	30	83	5	2	58	1	5	43	46
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	979	3 165	149	3 184	1 941	809	964	54	114	1 243	111	312	740	960

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159														
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	204	607	80	584	461	217	162	48	34	123		1	108	227
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	3	20		18	10	1	8		1	8	1	1	5	5
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	84	261	8	257	123	38	78		7	134	10	16	94	88
115	6153	Warunki zabudowy terenu	546	1 782	51	1 823	1 192	509	622	2	59	631	43	117	429	505
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku	2			2	2	1			1					
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	55	194	4	190	10	4	6			180	32	108	33	59
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej														
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	42	151	5	149	102	24	77		1	47	18	7	21	44
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	43	150	1	161	41	15	11	4	11	120	7	62	50	32
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	151	827	43	675	462	231	210	5	16	213	14	50	110	303
		w tym o symbolach: 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	53	128	10	133	92	24	67		1	41	5	4	17	48
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	10	43	1	38	27	13	12	2		11			10	15
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	21	42	5	45	25	8	16		1	20	1	9	8	18
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	4	31	1	19	8	1	7			11		8	2	16
126	6164	Wspólnoty gruntowe	6	41		35	18	7	10		1	17	1	12	1	12
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	2	7		5	4	2	2			1			1	4
128	6166	Łowiectwo	1	86	14	68	29	18	1	2	8	39		1	32	19
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	3	11	9	14	3	2	1			11			11	
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	41	378	3	273	227	148	74	1	4	46	6	7	25	146
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	10	60		45	29	8	20		1	16	1	9	3	25
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	138	369	16	344	255	42	205		8	89	3	19	39	163
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	43	124	2	102	77	14	60		3	25		4	10	65
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	28	66	1	64	44	7	36		1	20	2	2	8	30
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	18	44	4	46	37	3	33		1	9		2	5	16

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	3	10		9	5		5			4		2	2	4
137	6174	Komornicy	23	51	2	57	45	10	33		2	12		6	3	17
138	6175	Rzecznicy patentowi	2			2	1		1			1				
139	6176	Syndycy upadłości	3	5		7	7		7							1
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	1	11	2	9	2	1	1			7	1	1	5	3
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych														
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	17	58	5	48	37	7	29		1	11		2	6	27
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	574	1 765	73	1 744	1 225	337	832	4	52	519	59	115	279	595
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	325	822	44	841	569	169	380	1	19	272	40	61	129	306
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	114	382	7	360	270	70	195		5	90	4	21	62	136
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	130	497	20	485	348	88	231	1	28	137	10	27	79	142
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	5	64	2	58	38	10	26	2		20	5	6	9	11
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	419	1 762	45	1 390	787	329	431	18	9	603	46	126	394	791
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	9	83	3	29	16	8	7		1	13		1	10	63
150	6191	Żołnierze zawodowi	99	188	3	190	144	38	103	2	1	46	8	7	24	97
151	6192	Funkcjonariusze Policji	189	537	15	486	311	83	225	2	1	175	23	91	51	240
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	19	60	3	46	30	9	21			16	5	3	8	33
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	4	21	3	12	8	4	4			4			2	13
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	16	50	1	50	25	9	14	2		25	2	5	16	16
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	25	58	4	56	22	14	8			34	4	4	26	27
156	6197	Służba Celna	10	584	4	366	169	144	12	10	3	197	1		184	228
157	6198	Inspekcja pracy	15	45	1	49	30	3	26		1	19	1	8	10	11
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	33	136	8	106	32	17	11	2	2	74	2	7	63	63
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	397	1 186	25	1 121	602	153	432	6	11	519	32	125	311	462

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	116	309	7	316	276	73	197	1	5	44	4	8	30	109
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	9	7		10	7	1	6			3			2	6
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	3	33	1	22	10	5	3	1	1	12			4	14
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	76	161	6	187	104	16	88			83	16	48	13	50
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	14	38	1	27	18	6	12			9		1	6	25
165	6205	Nadzór sanitarny	111	329	3	343	117	33	81	1	2	226	5	24	167	97
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	68	309	7	212	70	19	45	3	3	142	7	44	89	165
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	212	520	28	541	358	124	222	6	6	183	13	47	111	191
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	77	190	7	203	158	38	120			45	3	17	20	64
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	26	44	4	50	32	9	20		3	18	3	12	2	20
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	21	70	1	55	42	20	21	1		13	1	6	6	36
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	23	45	6	49	39	12	27			10	3	4	3	19
172	6214	Czynsze regulowane														
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	65	171	10	184	87	45	34	5	3	97	3	8	80	52
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	1	4		2	1		1			1				3
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową		1												1
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	1	2		1	1		1							2
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		1		1						1				
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	63	101	8	127	94	13	77		4	33		14	17	37
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	1	2		3	2	1	1			1		1		
180	6231	Dozór techniczny	1	3		2						2		2		2
181	6232	Miary i wagi														
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	61	96	8	122	92	12	76		4	30		11	17	35

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	10	30		35	28	11	17			7		2	4	5
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	6	4		10	9	1	8			1			1	
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej														
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej														
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej														
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny														
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń		9		6	4		4			2		1		3
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej														
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	4	17		19	15	10	5			4		1	3	2
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	78	224	10	191	89	5	76		8	102		18	81	111
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	3	1	1	4	4		4							
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)	1	4	1	5	1		1			4		4		
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych														
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	50	85	7	55	38	1	31		6	17		9	5	80
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe		72		65						65			65	7
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe	5	4		9	5		3		2	4		4		
202	6258	Kontrola działalności pocztowej														
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	19	58	1	53	41	4	37			12		1	11	24
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	93	351	20	324	242	135	92	4	11	82		3	62	120
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut	34	25	1	50	43	40	2		1	7			5	9
206	6261	Regulamin organizacyjny	3	1		4	2		2			2				
207	6262	Radni	22	69	2	71	61	26	30		5	10		1	5	20
208	6263	Stałe komisje														
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	6	21	2	23	14	5	6	2	1	9		2	7	4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny														
211	6266	Jednostki pomocnicze	1	35		31	25	20	5			6			5	5
212	6267	Referendum lokalne	1	9	1	8	7	1	6			1				2
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	26	191	14	137	90	43	41	2	4	47			40	80
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	326	702	13	725	511	73	433	2	3	214	14	37	146	303
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja	1	1		1	1		1							1
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	176	324	6	366	305	23	279		3	61	5	9	41	134
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	131	344	7	322	182	47	133	2		140	9	22	98	153
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1	2		2	1		1			1		1		1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	2	2		3	2	1	1			1		1		1
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	15	29		31	20	2	18			11		4	7	13
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	1	36	1	8	6	5	1			2			2	29
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru		1	1	1	1	1								
223	6281	Regulacje spraw majątkowych		33		5	4	3	1			1			1	28
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1	2		2	1	1				1			1	1
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	105	278	26	243	162	49	111		2	81	5	17	27	140
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	56	123	10	116	81	27	52		2	35	2	7	5	63
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	7	13	2	14	11	3	8			3		1	1	6
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	5	13	2	12	5	3	2			7	1	2		6
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	29	108	9	84	54	14	40			30	2	5	18	53
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2	2		2	2		2							2
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	6	19	3	15	9	2	7			6		2	3	10
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	486	1 636	69	**) 1 833	1 200	533	503		164	633		2	368	289
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	246	1 064	12	1 151	829	480	201		148	322		1	276	159
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	8	12		7	6	1	5			1				13
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	6	31		10	9	1	8			1				27
236	6303	Tranzyt unijny i tranzyt zgodnie z konwencjami TIR i ATA														
237	6304	Zwolnienia celne		1		1	1		1							
238	6305	Zwrot należności celnych	190	254		376	160		144		16	216				68
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	36	274	57	288	195	51	144			93		1	92	22
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	158	144	5	247	179	51	99	1	28	68		10	53	55
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	5	3		6	5		5			1		1		2
242	6311	Materiały wybuchowe														
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	16	42	1	42	34	3	31			8		1	6	16
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	123	67	2	165	124	43	53		28	41		6	33	25
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	14	32	2	34	16	5	10	1		18		2	14	12
246	**632**	**Pomoc społeczna**	1 622	4 661	90	4 782	3 810	1 125	2 590	6	89	972	66	299	459	1 501
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	445	1 219	47	1 245	986	126	799	2	59	259	17	65	154	419
248	6321	Zasiłki stałe	67	206	6	208	158	30	125		3	50	1	29	16	65
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	122	340	4	337	288	86	199	2	1	49	4	14	21	125
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	2	17		13	10	2	8			3			2	6
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	43	137	1	143	110	37	69		4	33	2	5	21	37
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	943	2 742	32	2 836	2 258	844	1 390	2	22	578	42	186	245	849
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	233	648	16	687	548	131	409	3	5	139	9	48	61	194
		w tym o symbolach: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	133	351	10	374	295	59	234		2	79	6	27	33	110
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	30	122	5	119	102	31	70		1	17	1	7	6	33
256	6332	Należności przedemerytalne														
257	6333	Dodatki szkoleniowe	1	2		1	1		1							2
258	6334	Stypendia	19	40		48	36	3	32		1	12	2	5	2	11

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	29	74		83	67	21	45		1	16		4	11	20
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	10	24		24	22	8	12	2		2		1		10
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców		1		1	1		1							
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	2	2		3	2		2			1			1	1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	9	32	1	34	22	9	12	1		12		4	8	7
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	37	129	2	121	78	17	60		1	43	2	6	33	45
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji	4	24	1	23	17	7	10			6			6	5
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	1	15		8	3		2		1	5			5	8
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	18	35		41	29	4	25			12	1	2	8	12
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	4	14		14	8	1	7			6	1	1	4	4
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	10	41	1	35	21	5	16			14		3	10	16
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	23	38	3	53	48	33	13		2	5			5	8
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359														
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego		1												1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	1			1	1		1							
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	1	2		3	2	1	1			1			1	
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	21	35	3	49	45	32	11		2	4			4	7
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	154	212	7	228	119	25	81	7	6	109	11	48	43	138
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki		1												1
277	6361	Rejestr zabytków	24	63	3	47	28	3	20	4	1	19	2	4	12	40
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa		1		1						1			1	
279	6363	Wywóz zabytku za granicę		1												1
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	100	106	3	124	62	14	45		3	62	8	31	19	82
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań														
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	30	40	1	56	29	8	16	3	2	27	1	13	11	14
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	36	75	3	65	38	2	27		9	27	1	12	9	46
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu		3	1	1	1		1							2
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie	1			1						1	1			
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi		3		2	1		1			1			1	1
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	1			1	1		1							
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	34	69	2	60	35	2	24		9	25		12	8	43
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	131	824	21	820	287	124	119	10	34	553	15	31	432	135
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	134	301	20	285	209	52	147		10	76	1	24	35	150
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe	79	215	15	186	143	38	99		6	43	1	13	18	108
296	6461	Wynalazki	33	55	5	54	39	8	30		1	15		6	7	34
297	6462	Wzory użytkowe	9	19		22	14	5	9			8		4	2	6
298	6463	Wzory przemysłowe	13	12		23	13	1	9		3	10		1	8	2
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646														
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	40	101	3	79	46	8	38			33	1	5	23	62

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego**	222	581	21	634	449	241	191	10	7	185	6	12	138	169
		w tym o symbolach: 6480-6481														
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	207	572	21	613	429	226	189	7	7	184	5	12	138	166
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego	12	9		19	18	15	2	1		1	1			2
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	13	35		29						29	6	22	1	19
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	147	254	2	239	209	39	170			30	5	12	9	162
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**														
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	249	628	22	645	549	206	335		8	96	2	10	71	232
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	956	2 078	80	2 337	1 506	503	932	23	48	831	49	257	451	697
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	119	228	12	230	186	58	122	3	3	44		6	31	117
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	63	200	14	209	157	46	81	5	25	52		2	38	54
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	1			1	1	1								
314	6534	Zamówienia publiczne	4	7		7	7	2	3	1	1					4
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	17	25	2	23	20	9	10	1		3			3	19
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	282	732	16	784	634	264	355	5	10	150	3	22	100	230
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	289	729	31	804	299	51	238	4	6	505	44	199	242	214
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	181	157	5	279	202	72	123	4	3	77	2	28	37	59
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	4	12		11	6		5	1		5		1	4	5
		w tym o symbolu 6540														
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	4	12		11	6		5	1		5		1	4	5

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	1 511	3 344	177	3 592	2 864	743	1 977	17	127	728	20	98	448	1 263
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559														
322	6550	Płatności obszarowe	767	1 466	84	1 662	1 301	305	925	1	70	361	10	47	257	571
323	6551	Renty strukturalne	25	34	1	50	45	17	27		1	5		1	3	9
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	76	57	2	113	97	21	67		9	16		9	5	20
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	14	17		18	10	4	6			8	1	5	2	13
326	6554	Zezwolenia połowowe		17	2	2						2			1	15
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	629	1 753	88	1 747	1 411	396	952	16	47	336	9	36	180	635
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	28 999	66 121	2 823	71 327	48 687	14 324	31 973	333	2 057	22 640	1 526	5 892	12 754	23 793
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 452	7 284	264	7 256	5 161	2 636	2 200	130	195	2 095	128	685	964	2 480
328	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	243	829	11	755	112	33	73	3	3	643	263	147	334	317
329	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	508	1 893	134	1 758	1 230	695	328	108	99	528			410	643
		w tym o symbolach: 6391-6393														
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	468	1 681	114	1 560	1 118	643	294	96	85	442			349	589
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	28	91	6	90	57	26	25	3	3	33			23	29
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	12	121	14	108	55	26	9	9	11	53			30	25
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	102	382	32	387	360	232	61	2	65	27			7	97
		w tym o symbolach: 6401-6403														
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	94	325	32	326	306	224	52	2	28	20			4	93
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	2	55		55	51	7	9		35	4			1	2
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	6	2		6	3	1			2	3			2	2
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	88	335	10	306	288	89	194	1	4	18			14	117
		w tym o symbolach: 6411-6413														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	43	285	5	224	213	76	133	1	3	11			8	104
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	32	33	5	57	50	7	42		1	7			6	8
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	13	17		25	25	6	19							5
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	2	9		7	7	5	2							4
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	168	540	11	537	415	369	35	5	6	122	4	1	82	171
343	**656**	**Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające**	1 336	3 286	65	3 497	2 741	1 211	1 502	11	17	756	78	419	168	1 125
		w tym o symbolach: 6560-6562														
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1 307	2 895	64	3 132	2 389	1 129	1 233	11	16	743	78	419	156	1 070
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	29	391	1	365	352	82	269		1	13			12	55
346	6562	Opinie zabezpieczające														
347	**657**	**Inne interpretacje**	5	10	1	9	8	2	5		1	1	1			6

W tym sprzeciww od decyzji	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		619	36	406	35	11	21	2	1	371	60	125	170	213

Orzeczenia wydane w trybie art. 179a p.p.s.a. (po uchyleniu wyroku/postanowienia zaskarżonego skargą kasacyjną)	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	42	34	19	13	1	1	8	6	2	

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych

- o symbolu 6110: 488
- o symbolu 6111: 277

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa

29
- uwzględniono: 6
- oddalono: 22
- w inny sposób: 1

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym

7 406
- uwzględniono: 1 462
- oddalono: 5 747
- w inny sposób: 197

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.	3
ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.	
ilość aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.)	709
ilość aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 64c § 5 p.p.s.a.)	2
liczba rozstrzygnięć zobowiązujących organy administracji publicznej do podjęcia działań, o których mowa w art. 145a § 1 p.p.s.a	10

Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do wpływu	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-92)	14 586	22,060	12 326	3 403	27,608
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	34	0,051	23	12	0,097
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	2	0,003	6	2	0,016
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1 366	2,066	550	242	1,963
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	142	0,215	112	21	0,170
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	101	0,153	52	9	0,073
8	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000	0	0	0,000
9	Główny Geodeta Kraju	68	0,103	61	20	0,162
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	141	0,213	145	14	0,114
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000	0	0	0,000
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	32	0,048	44	2	0,016
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	1 040	1,573	876	201	1,631
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	5	0,008	3	0	0,000
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	170	0,257	123	26	0,211
16	Główny Inspektor Pracy	10	0,015	5	2	0,016
17	Główny Inspektor Sanitarny	86	0,130	68	12	0,097
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 334	2,018	1 154	202	1,639
19	Główny Lekarz Weterynarii	11	0,017	9	6	0,049
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	19	0,029	16	5	0,041
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	32	0,048	33	5	0,041
22	Komendant Główny Policji	453	0,685	386	109	0,884
23	Komendant Główny Straży Granicznej	102	0,154	80	24	0,195
24	Komisja Nadzoru Finansowego	77	0,116	48	3	0,024
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000	0	0	0,000
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	130	0,197	106	8	0,065
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	214	0,324	68	19	0,154
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	1	0,002	0	0	0,000
29	Krajowa Rada Notarialna	2	0,003	1	0	0,000
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	9	0,014	5	4	0,032
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	57	0,086	37	3	0,024
32	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000	0	0	0,000
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	2	0,003	4	0	0,000
34	Minister Cyfryzacji	12	0,018	23	2	0,016
35	Minister Edukacji Narodowej	28	0,042	18	7	0,057
36	Minister Energii	24	0,036	19	8	0,065
37	Minister Finansów	1 701	2,573	2 624	926	7,805
38	Minister Gospodarki	5	0,008	3	1	0,008
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	51	0,077	16	6	0,049
40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	30	0,045	34	10	0,081
41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	855	1,293	623	148	1,201
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	220	0,333	169	40	0,325
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	78	0,118	71	28	0,227

	1	2	3	4	5	6
44	Minister Obrony Narodowej	58	0,088	63	16	0,130
45	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	261	0,395	324	112	0,909
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	410	0,620	320	84	0,681
47	Minister Rozwoju	303	0,458	225	50	0,406
48	Minister Skarbu Państwa	18	0,027	56	7	0,057
49	Minister Sportu i Turystyki	17	0,026	17	4	0,032
50	Minister Spraw Wewnętrznych	3	0,005	8	1	0,008
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	424	0,641	286	63	0,511
52	Minister Spraw Zagranicznych	2	0,003	2	1	0,008
53	Minister Sprawiedliwości	147	0,222	118	28	0,227
54	Minister Środowiska	95	0,144	67	14	0,114
55	Minister Zdrowia	178	0,269	68	23	0,187
56	Naczelna Rada Adwokacka	40	0,060	18	6	0,049
57	Naczelna Rada Lekarska	6	0,009	6	0	0,000
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	2	0,003	1	1	0,008
59	Państwowa Komisja Wyborcza	1	0,002	2	1	0,008
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	2	0,003	2	1	0,008
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	534	0,808	411	117	0,949
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000	0	0	0,000
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	18	0,027	21	6	0,049
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	1	0,002	4	4	0,032
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	0	0,000	0	0	0,000
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	37	0,056	20	3	0,024
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	44	0,067	32	20	0,162
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	344	0,520	386	69	0,560
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	0	0,000	0	0	0,000
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	21	0,032	28	7	0,057
71	Prezes Rady Ministrów	68	0,103	62	9	0,073
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	180	0,272	60	2	0,016
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	53	0,080	47	14	0,114
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	48	0,073	39	5	0,041
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	7	0,011	3	2	0,016
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	2	0,003	4	0	0,000
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	4	0,006	3	2	0,016
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	35	0,053	34	8	0,065
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	40	0,060	26	2	0,016
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	637	0,963	587	219	1,777
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	0	0,000	0	0	0,000
82	Rada do Spraw Uchodźców	321	0,485	315	27	0,219
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	18	0,027	13	3	0,024
84	Szef Agencji Wywiadu	0	0,000	1	0	0,000
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	255	0,386	133	58	0,471
86	Szef Służby Cywilnej	0	0,000	0	0	0,000
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	321	0,485	186	45	0,365
88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	80	0,121	53	10	0,081
89	Urząd Patentowy RP	302	0,457	225	53	0,430
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	605	0,915	435	143	1,160

Tabela VII
Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej

Lp.	Województwo	Siedziba izby administracji skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
				Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5
1	Ogółem (wiersze 2-17)		17 385	15 415	3 122
2	Dolnośląskie	Wrocław	1 221	963	206
3	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz	928	777	130
4	Lubelskie	Lublin	873	985	189
5	Lubuskie	Zielona Góra	435	380	68
6	Łódzkie	Łódź	1 113	898	166
7	Małopolskie	Kraków	952	678	157
8	Mazowieckie	Warszawa	3 682	3 889	770
9	Opolskie	Opole	361	250	58
10	Podkarpackie	Rzeszów	584	343	41
11	Podlaskie	Białystok	1 682	1 207	547
12	Pomorskie	Gdańsk	1 350	1 109	201
13	Śląskie	Katowice	1 561	1 470	217
14	Świętokrzyskie	Kielce	473	269	53
15	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	712	475	79
16	Wielkopolskie	Poznań	863	1 184	164
17	Zachodniopomorskie	Szczecin	595	538	76

Tabela VIII
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba samorządowego kolegium odwoławczego	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności SKO	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-50)	16 673	100	13 233	4 533	34,255
2	Biała Podlaska	108	0,648	82	22	0,166
3	Białystok	351	2,105	250	78	0,589
4	Bielsko-Biała	257	1 541	208	53	0,401
5	Bydgoszcz	287	1,721	185	56	0,423
6	Chełm	97	0,582	86	26	0,196
7	Ciechanów	147	0,882	83	26	0,196
8	Częstochowa	274	1,643	220	73	0,552
9	Elbląg	195	1,170	114	23	0,174

	1	2	3	4	5	6
10	Gdańsk	837	5,020	644	255	1,927
11	Gorzów Wielkopolski	171	1,026	115	37	0,280
12	Jelenia Góra	153	0,918	172	33	0,249
13	Kalisz	341	2,045	267	125	0,945
14	Katowice	1 248	7,485	1 040	427	3,227
15	Kielce	441	2,645	375	87	0,657
16	Konin	131	0,786	102	33	0,249
17	Koszalin	434	2,603	374	166	1,254
18	Kraków	1 136	6,813	844	367	2,773
19	Krosno	112	0,672	109	29	0,219
20	Legnica	133	0,798	110	25	0,189
21	Leszno	179	1,074	162	88	0,665
22	Lublin	681	4,084	498	129	0,975
23	Łomża	94	0,564	67	13	0,098
24	Łódź	508	3,047	417	127	0,960
25	Nowy Sącz	242	1,451	178	78	0,589
26	Olsztyn	387	2,321	292	87	0,657
27	Opole	324	1,943	250	54	0,408
28	Ostrołęka	153	0,918	84	16	0,121
29	Piła	324	1,943	263	140	1,058
30	Piotrków Trybunalski	163	0,978	141	24	0,181
31	Płock	134	0,804	111	19	0,144
32	Poznań	846	5,074	735	378	2,856
33	Przemyśl	162	0,972	125	56	0,423
34	Radom	282	1,691	242	40	0,302
35	Rzeszów	275	1,649	295	115	0,869
36	Siedlce	207	1,242	113	18	0,136
37	Sieradz	126	0,756	114	30	0,227
38	Skierniewice	97	0,582	91	12	0,091
39	Słupsk	300	1,799	190	75	0,567
40	Suwałki	85	0,510	54	7	0,053
41	Szczecin	559	3,353	480	157	1,186
42	Tarnobrzeg	173	1,038	165	51	0,385
43	Tarnów	215	1,290	200	64	0,484
44	Toruń	229	1,373	177	47	0,355
45	Wałbrzych	234	1,403	206	39	0,295
46	Warszawa	1 583	9,494	1 340	452	3,416
47	Włocławek	113	0,678	74	13	0,098
48	Wrocław	449	2,693	339	92	0,695
49	Zamość	264	1,583	235	102	0,771
50	Zielona Góra	432	2,591	215	69	0,521

Tabela IX
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O									
					w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	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/	17 746	100	19 192	3 882	20,23		12 984	67,65		2 326	12,12	
2	Białystok	541	3,05	631	81	0,42	12,84	325	1,69	51,51	225	1,17	35,66
3	Bydgoszcz	444	2,50	566	89	0,46	15,72	340	1,77	60,07	137	0,71	24,20
4	Gdańsk	1 054	5,94	1 059	171	0,89	16,15	729	3,80	68,84	159	0,83	15,01
5	Gliwice	1 669	9,40	1 594	251	1,31	15,75	1 149	5,99	72,08	194	1,01	12,17
6	Gorzów Wielkopolski	395	2,23	449	153	0,80	34,08	282	1,47	62,81	14	0,07	3,12
7	Kielce	392	2,21	362	69	0,36	19,06	241	1,26	66,57	52	0,27	14,36
8	Kraków	1 158	6,53	1 144	227	1,18	19,84	850	4,43	74,30	67	0,35	5,86
9	Lublin	799	4,50	903	166	0,86	18,38	618	3,22	68,44	119	0,62	13,18
10	Łódź	920	5,18	1 039	213	1,11	20,50	739	3,85	71,13	87	0,45	8,37
11	Olsztyn	457	2,58	500	165	0,86	33,00	303	1,58	60,60	32	0,17	6,40
12	Opole	451	2,54	404	43	0,22	10,64	277	1,44	68,56	84	0,44	20,79
13	Poznań	1 313	7,40	1 702	380	1,98	22,33	1 130	5,89	66,39	192	1,00	11,28
14	Rzeszów	624	3,52	572	109	0,57	19,06	423	2,20	73,95	40	0,21	6,99
15	Szczecin	791	4,46	836	169	0,88	20,22	592	3,08	70,81	75	0,39	8,97
16	Warszawa	5 403	30,45	6 045	1 336	6,96	22,10	4 116	21,45	68,09	593	3,09	9,81
17	Wrocław	1 335	7,52	1 386	260	1,35	18,76	870	4,53	62,77	256	1,33	18,47

Tabela X
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2017

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

Tabela XI
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	ZAŁATWIONO						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	72 426	180	0,249	100	175	8	4,57	69	39,43	98	56,00
2	Białystok	3 025										
3	Bydgoszcz	2 701	2	0,074	1,11	2			2	1,14		
4	Gdańsk	4 024	12	0,298	6,67	12	5	2,86	2	1,14	5	2,86
5	Gliwice	5 543	11	0,198	6,11	11			5	2,86	6	3,43
6	Gorzów Wielkopolski	1 861										
7	Kielce	1 700										
8	Kraków	5 096	28	0,549	15,56	28	1	0,57	19	10,86	8	4,57
9	Lublin	3 271	27	0,825	15,00	25			3	1,71	22	12,57
10	Łódź	3 750	3	0,080	1,67	3			2	1,14	1	0,57
11	Olsztyn	2 106										
12	Opole	1 290	7	0,543	3,89	7					7	4,00
13	Poznań	5 068										
14	Rzeszów	2 486	2	0,080	1,11	2					2	1,14
15	Szczecin	2 765										
16	Warszawa	23 388	71	0,304	39,44	68	2	1,14	28	16,00	38	21,71
17	Wrocław	4 352	17	0,391	9,44	17			8	4,57	9	5,14

Tabela XII
Skargi kasacyjne według izb NSA

Lp.	Izba	Razem	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O																			Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym									
							Ogółem /suma rubryk 8-9, 13-15/	Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób		Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	
								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							
									łącznie /rubryki 10-12/	w tym							łącznie /rubryki 19-21/	w tym							
				razem	z tego ponownie wpisane					uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób						uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	**RAZEM NSA**	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	27 824	17 746	322	19 192	14 811	1 368	1 947	928	865	154	10 653	14	829	4 381	246	321	162	137	22	2 331	33	1 450	26 378
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 207	2 314	3	2 089	1 561	138	296	100	191	5	1 097	2	28	528	32	37	14	21	2	248	1	210	3 432
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	8 203	6 349	15	6 938	5 069	363	757	417	299	41	3 872	9	68	1 869	155	217	103	98	16	1 340	11	146	7 614
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	585	713	3	695	449	86	44	15	25	4	311	2	6	246	27	28	10	16	2	173		18	603
3	IZBA FINANSOWA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	10 156	6 065	303	6 162	4 997	634	658	293	285	80	3 610	1	94	1 165	41	42	16	22	4	463	7	612	10 059
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 454	1 476		1 276	1 021	46	234	77	156	1	720		21	255	3	4	4			57		191	2 654
4	IZBA GOSPODARCZA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	9 465	5 332	4	6 092	4 745	371	532	218	281	33	3 171	4	667	1 347	50	62	43	17	2	528	15	692	8 705
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	168	125		118	91	6	18	8	10		66		1	27	2	5		5		18	1	1	175

Tabela XIII
Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		ZAŁATWIONO																		Pozostało na następny okres
							Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym								
								Uwzględniono skargę kasacyjną									Uwzględniono skargę kasacyjną							
									Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							
										łącznie /rubryki 10-12/	w tym								w tym					
				razem	z tego ponownie wpisane	Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Ogółem /suma rubryk 8-9, 13-15/			uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób	Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/ ***)		łącznie /rubryki 19-21/				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	
																				uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	1 817	1 490	2	1 365	1 082	68	173	113	55	5	830	1	10	283	16	41	21	19	1	191	2	33	1 942
		w tym o symbolach: 6010–6019																							
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	863	694		679	520	48	79	51	25	3	388		5	159	7	22	12	9	1	113	2	15	878
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	4	1		4	2		1	1			1			2								2	1
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	22	16		13	9	1					8			4						3		1	25
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	22	9		14	11		2	1	1		9			3	1					2			17
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	770	677	2	554	455	12	80	56	24		358	1	4	99	6	18	8	10		63		12	893

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
7	6015	Uzgodnienia	1	2																					3
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	11	12		8	8						8												15
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	11	6		8	7	1	1		1		5			1						1			9
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601	3			3	3						3												
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	110	73		82	67	6	10	4	4	2	50		1	15	2	1	1			9		3	101
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	59	60		39	20	6	1		1		13			19	1					16		2	80
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 041	780		716	552	67	107	36	55	16	374	1	3	164	10	6	4	2		136	2	10	1 105
		w tym o symbolach: 6030-6039																							
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	20	25		17	7						7			10						8		2	28
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	142	135		115	74		5	1	4		67		2	41	1	2	1	1		36		2	162
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	58	115		88	26	1	7	5	2		18			62	2	3	2	1		57			85
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	79	67		48	32	3	4	1	3		24		1	16	5					10		1	98
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	24	18		17	9		1		1		8			8						7		1	25
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	264	124		143	140	14	29	16	13		97			3							1	2	245
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	5	34		9	3	1	1			1	1			6	2					3		1	30
21	6037	Transport drogowy i przewozy	405	241		248	238	46	57	10	32	15	134	1		10		1	1			7	1	1	398
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	29	15		24	16	1	2	2			13			8						8			20
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	15	6		7	7	1	1	1			5												14
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	3 193	1 968		1 728	1 098	29	158	9	147	2	557		354	630	5	18	17	1		113	3	491	3 433
		w tym o symbolach: 6040-6049																							
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	2	2		2	2	1					1												2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	20	21		18	10	1					9			8						6		2	23
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	3 131	1 911		1 684	1 065	23	154	6	147	1	535		353	619	5	17	16	1		105	3	489	3 358
28	6043	Kinematografia	1																						1
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																							
30	6045	Ochrona osób i mienia	1	3		2	1		1			1				1						1			2
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	21	17		13	12	2	2	2			7		1	1		1	1						25
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																							
33	6048	Status zakładu pracy chronionej		1																					1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	17	13		9	8	2	1	1			5			1						1			21
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	127	97		111	77	3	7	4	3		66	1		34	1	4	3	1		24		5	113
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																							
36	6050	Obowiązek meldunkowy	74	61		73	49	1	4	2	2		43	1		24		4	3	1		19		1	62
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość	1	1		1	1						1												1
38	6052	Akty stanu cywilnego	15	8		11	7	1					6			4	1					3			12
39	6053	Obywatelstwo	31	22		20	15	1					14			5						1		4	33
40	6054	Paszporty	2	1		2	2		1	1			1												1
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	4	4		4	3		2	1	1		1			1						1			4
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	36	22		22	18	2	1		1		13		2	4						3	1		36
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																							
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	16	5		12	11		1		1		10			1						1			9
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	7	3		5	4						2		2	1							1		5
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	5	4		1	1	1																	8
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	6	9		3	2	1					1			1						1			12

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi		1																					1
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	2			1										1						1			1
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	609	343	1	490	350	31	67	37	28	2	249	1	2	140	12	14	9	2	3	104	1	9	462
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																							
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	42	21		35	30	1	9	1	8		20			5		1	1			3		1	28
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	9	4		8	7		3	2	1		3	1		1						1			5
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	54	36	1	42	25	1	4	2	2		20			17		2	2			13		2	48
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	71	51		55	41	6	8	7	1		27			14	1	2		1	1	11			67
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	71	22		47	29	1	9	4	5		17		2	18	2					12		4	46
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	24	4		21	18	3					15			3	1					2			7
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	168	89		116	89	12	11	9	2		66			27	1	3	3			21	1	1	141
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	170	116		166	111	7	23	12	9	2	81			55	7	6	3	1	2	41		1	120
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	25	1		12	11	1	1			1	9			1								1	14
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	137	91		114	83	7	7	6	1		68		1	31	6	4	4			16		5	114
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																							
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	42	31		28	20	4	2	2			14			8		1	1			6		1	45
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	59	40		51	39		5	4	1		33		1	12	4	2	2			5		1	48
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	6	3		5	5						5												4
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe		2																					2
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	30	15		30	19	3					16			11	2	1	1			5		3	15
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	195	86		116	92	1	7	5	2		84			24	1	4	4			12		7	165
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	149	71		87	64		4	3	1		60			23		4	4			12		7	133
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy																							
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	43	15		26	25	1	3	2	1		21			1	1								32
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	2			2	2						2												
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	1			1	1						1												
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	12 636	6 765	303	7 749	6 409	701	777	383	312	82	4 559	1	371	1 340	48	52	24	24	4	509	8	723	11 652
		w tym o symbolach: 6110-6119																							
72	6110	Podatek od towarów i usług	3 541	2 061	1	1 929	1 678	161	250	99	73	78	1 226		41	251	9	10	4	2	4	144	4	84	3 673
73	6111	Podatek akcyzowy	2 480	700		1 587	1 412	67	119	90	27	2	949		277	175	7	10	8	2		46	1	111	1 593
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	2 528	1 396	2	1 511	1 259	99	138	55	82	1	1 011		11	252	8	4	3	1		106	3	131	2 413
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	1 041	492		612	464	37	99	32	67		318		10	148	1	1	1			11		135	921
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	104	80		56	52	13	4	3	1		35			4						3		1	128
77	6115	Podatek od nieruchomości	1 504	749		788	680	253	63	28	34	1	353	1	10	108	16	20	3	17		61		11	1 465
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	403	502	299	632	346	19	32	23	9		286		9	286	2	4	2	2		56		224	273
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	162	83		124	97	10	9	7	2		76		2	27	2	3	3			21		1	121
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	476	391	1	245	205	14	30	26	4		154		7	40	2					24		14	622
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	397	311		265	216	28	33	20	13		151		4	49	1					37		11	443
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	175	148		138	82	3	9	4	5		69		1	56	6	7	7			41		2	185
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																							
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	92	69		72	45		4	3	1		41			27	1	2	2			23		1	89
84	6121	Klasyfikacja gruntów	5	10		4	3						2		1	1						1			11
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	45	39		34	18		3		3		15			16	2	4	4			9		1	50
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	16	6		12	4	2	1	1			1			8	3					5			10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii		4																					4
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	17	20		16	12	1	1		1		10			4		1	1			3			21
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	526	399		427	331	22	47	27	19	1	257		5	96	14	8	3	5		72		2	498
		w tym o symbolach: 6130-6139																							
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	4	7		5	4		2		2		2			1						1			6
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	21	2		13	13		1	1			12												10
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	14	14		9	6		1		1		5			3						3			19
93	6133	Informacja o środowisku		2																					2
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	2	3		3	1						1			2	2								2
95	6135	Odpady	114	113		91	77	3	5	2	2	1	66		3	14	3	3	1	2		8			136
96	6136	Ochrona przyrody	95	74		87	56	6	13	6	7		37			31	6	3	1	2		22			82
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	1	1																					2
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	32	24		33	28	6	2	1	1		20			5						5			23
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	243	159		186	146	7	23	17	6		114		2	40	3	2	1	1		33		2	216
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	58	156		103	46	4	9	3	5	1	33			57	9	8	6	1	1	38		2	111
		w tym o symbolach: 6140-6149																							
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	4	10		4	1						1			3						3			10
102	6141	Państwowe szkoły wyższe		4		2										2	1					1			2
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	1	3		2	1		1			1				1						1			2
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	12	37		18	5	1	2	1	1		2			13	3	2	2			8			31
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	17	25		25	8	3	2	1	1		3			17	2	3	2		1	10		2	17
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	9	51		34	25		3	1	2		22			9		2	1	1		7			26
107	6146	Sprawy uczniów	8	13		8	2		1		1		1			6	1					5			13
108	6147	Archiwa	1	2		2	1						1			1	1								1
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	1	3		2										2	1					1			2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	5	8		6	3						3			3		1	1			2			7
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	903	684		820	623	81	81	38	27	16	454	2	5	197	17	18	9	8	1	129	2	31	767
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																							
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	266	214		258	191	59	11	3	7	1	116	2	3	67	11	6	2	3	1	41		9	222
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	7	4		9	6		1	1			5			3						3			2
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	61	82		57	48		10	9	1		38			9	1	1	1			7			86
115	6153	Warunki zabudowy terenu	407	269		336	256	18	27	17	10		209		2	80	3	7	4	3		46	2	22	340
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																							
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	65	41		53	39	2	10	6	4		27			14	1	2	1	1		11			53
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	18	2		15	14						14			1						1			5
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	57	48		62	45	2	19	1	3	15	24			17	1	1	1			15			43
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	22	24		30	24		3	1	2		21			6		1		1		5			16
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	136	87	2	110	90	2	12	6	6		76			20		1		1		17		2	113
		w tym o symbolach: 6160-6169																							
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	43	20		33	25	1					24			8						7		1	30
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	5	8		6	4		2	2			2			2						2			7
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	22	7	1	16	15		4	1	3		11			1						1			13
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	11	2		9	8		1	1			7			1		1		1					4
126	6164	Wspólnoty gruntowe	8	6		7	7						7												7
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	4	3		2	2						2												5
128	6166	Łowiectwo		4		1										1						1			3
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	2	1		2	1						1			1						1			1
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	29	27		22	17	1	3	2	1		13			5						4		1	34

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	12	9	1	12	11		2		2		9			1						1			9
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	159	70		109	81	14	7	3	4		56	1	3	28						4		24	120
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																							
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	30	15		19	15	1	2	1	1		11		1	4						2			26
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	26	13		21	20	1	2	2			16	1		1								1	18
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	61	19		38	19	5	2		2		10		2	19								19	42
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	2	1		1										1						1			2
137	6174	Komornicy	12	17		11	10	2					8			1								1	18
138	6175	Rzecznicy patentowi																							
139	6176	Syndycy upadłości	5			4	4						4												1
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	6	2		5	3						3			2						1		1	3
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych	1																						1
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	16	3		10	10	5	1		1		4												9
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	838	537	3	669	524	31	76	36	32	8	385	2	30	145	12	27	13	10	4	95	2	9	706
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																							
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	538	291	2	450	356	23	58	29	21	8	244	1	30	94	7	20	8	8	4	60	2	5	379
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	88	101		78	48	2	4	2	2		42			30	3	3	2	1		21		3	111
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	210	142	1	140	119	6	14	5	9		98	1		21	2	4	3	1		14		1	212
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	2	3		1	1						1												4
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	409	309	1	315	252	13	47	18	28	1	189	1	2	63	10	6	2	4		42	1	4	403
		w tym o symbolach: 6190-6199																							
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	7	8		6	4		2		1	1	2			2	1					1			9
150	6191	Żołnierze zawodowi	66	32	1	45	37	1	7	5	2		29			8						3	1	4	53
151	6192	Funkcjonariusze Policji	212	143		168	136	7	24	5	19		103	1	1	32	3	5	1	4		24			187

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	27	8		19	15	1	3	3			11			4	1	1	1			2			16
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	5	2		3	3						3												4
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	17	11		9	7		1		1		6			2	1					1			19
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	22	19		17	13	1	4	3	1		8			4	3					1			24
156	6197	Służba Celno-Skarbowa	19	64		15	13		1	1			12			2						2			68
157	6198	Inspekcja pracy	22	13		21	17		5	1	4		11		1	4						4			14
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	12	9		12	7	3					4			5	1					4			9
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	354	232	1	267	197	11	18	12	5	1	167		1	70	5	2	1		1	54		9	319
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																							
160	6200	Choroby zawodowe	81	44		54	47	1	5	5			40		1	7	1	2	1		1	4			71
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	6	3		3	3						3												6
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	34	5		10	9		1		1		8			1						1			29
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	111	81	1	68	54	5	4	4			45			14	1					4		9	124
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	28	3		19	13		1	1			12			6						6			12
165	6205	Nadzór sanitarny	77	37		64	44	2	4	1	2	1	38			20	3					17			50
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	17	59		49	27	3	3	1	2		21			22						22			27
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	92	80		78	36	3	6	5	1		27			42	5	7		7		30			94
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																							
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	12	17		11	6		1	1			5			5		1		1		4			18
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	22	13		7	4						4			3		1		1		2			28
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	18	7		8	6	1	1	1			4			2	1					1			17
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	15	10		9	7		3	2	1		4			2						2			16

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
172	6214	Czynsze regulowane		1		1										1						1			
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	25	32		42	13	2	1	1			10			29	4	5		5		20			15
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	2	3		3	3	1					2												2
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																							
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową	2	1		2	2	1					1												1
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego		2		1	1						1												1
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622																							
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	50	31		39	31	7	5	4	1		18		1	8		3	3			5			42
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																							
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	10	2		4	3		1	1			1		1	1						1			8
180	6231	Dozór techniczny	1	1																					2
181	6232	Miary i wagi																							
182	6233	Normalizacja																							
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	39	28		35	28	7	4	3	1		17			7		3	3			4			32
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**		1																					1
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																							
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej																							
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																							
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																							
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej																							
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																							
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń																							
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej																							
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624		1																					1
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	111	64		83	80	8	6	2	2	2	64		2	3						3			92
		w tym o symbolach: 6250-6259																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	13	5		12	12	1					11												6
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)	1	1		2	1	1								1						1			
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych																							
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego																							
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	50	46		37	37	4	2	1		1	30		1										59
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	10	1		7	7						7												4
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																							
201	6257	Powszechne usługi pocztowe	2	5		2	2		1			1			1										5
202	6258	Kontrola działalności pocztowej	3																						3
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	32	6		23	21	2	3	1	2		16			2						2			15
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	56	110	2	104	72	8	11	2	8	1	50		3	32	2	6		6		22		2	62
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																							
205	6260	Statut	8	25	1	12	10	3	2		2		5			2						2			21
206	6261	Regulamin organizacyjny	4	3		2	1						1			1						1			5
207	6262	Radni	7	41		33	25		3	2	1		22			8	1					6		1	15
208	6263	Stałe komisje																							
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	5	13		14	9	1					8			5	1	1		1		3			4
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																							
211	6266	Jednostki pomocnicze		3		2										2		1		1				1	1
212	6267	Referendum lokalne	2	5		6	4	1	2		1	1			1	2						2			1
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	30	20	1	35	23	3	4		4		14		2	12		4		4		8			15
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	169	141		177	138	2	16	12	4		118		2	39	1	6	1	5		27	1	4	133
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																							
215	6270	Repatriacja		1																					1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	86	80		113	87	2	6	5	1		77		2	26	1	3	1	2		17	1	4	53
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	53	44		45	33		10	7	3		23			12		3		3		9			52
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	2	1		2	2						2												1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	6	4		4	4						4												6
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	22	11		13	12						12			1						1			20
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	12	3		12	11	1	3	2	1		7			1								1	3
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																							
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	4			3	3		1		1		2												1
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	8	3		9	8	1	2	2			5			1								1	2
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628																							
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	240	94	1	175	155	13	25	16	8	1	117			20	2					15		3	159
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																							
226	6290	Reforma rolna	106	43		86	76	5	15	9	5	1	56			10	1					6		3	63
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	29	13	1	19	17	1	2	1	1		14			2						2			23
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	7	2		5	5	1	1	1			3												4
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	90	33		59	53	4	7	5	2		42			6						6			64
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych		1																					1
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	8	2		6	4	2					2			2	1					1			4
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	463	217		**) 345	311	11	4	2	2		295		1	34	1	2			2	26	4	1	335
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																							
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	383	154		260	242	11	2	1	1		229			18	1	2			2	10	4	1	277
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	4	3		4	4		1		1		3												3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	44	5		36	35						34		1	1						1			13
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR																							
237	6304	Zwolnienia celne																							
238	6305	Zwrot należności celnych	27	26		26	26						26												27
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	5	29		19	4		1	1			3			15						15			15
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	52	29		38	25	2	6	5	1		16		1	13		1		1		9		3	43
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																							
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	2	2		1										1						1			3
242	6311	Materiały wybuchowe																							
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	18	6		12	10	1	1		1		7		1	2		1		1		1			12
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	28	14		16	13		5	5			8			3								3	26
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	4	7		9	2	1					1			7						7			2
246	**632**	**Pomoc społeczna**	485	375		560	371	16	52	30	21	1	302		1	189	4	22	9	13		158		5	300
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																							
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	191	115		234	154	5	6	5	1		143			80	1	3	3			74		2	72
248	6321	Zasiłki stałe	19	13		27	23		8	5	3		15			4		1	1			3			5
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	41	28		43	29		7	1	5	1	21		1	14		3	1	2		11			26
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej		1																					1
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	12	9		8	4	1					3			4						3		1	13
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	222	209		248	161	10	31	19	12		120			87	3	15	4	11		67		2	183
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	70	44		80	59	6	12	6	6		41			21	2					18		1	34
		w tym o symbolu: 6330-6339																							
254	6330	Status bezrobotnego	41	18		47	38	3	6	3	3		29			9	1					7		1	12
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	14	8		17	13	3	5	3	2		5			4						4			5
256	6332	Należności przedemerytalne		1		1										1	1								

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
257	6333	Dodatki szkoleniowe																							
258	6334	Stypendia	2	3		2	1						1			1						1			3
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	6	10		4	2		1		1		1			2						2			12
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	2	1		3	1						1			2						2			
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	1	1		1	1						1												1
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	3	1		3	2						2			1						1			1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	1	1		2	1						1			1						1			
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	8	16		6	5		1	1			4			1		1		1					18
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349																							
265	6340	Potwierdzenie represji	1	8		1	1		1	1															8
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	3	1		2	1						1			1		1		1					2
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	1	5		1	1						1												5
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	3	1		2	2						2												2
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634		1																					1
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	18	15		18	13	2	3	3			8			5		1		1		3		1	15
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																							
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego																							
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	2			2	2						2												
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	1	2																					3
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	15	13		16	11	2	3	3			6			5		1		1		3		1	12

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	79	67		63	46	4	6	4	2		35		1	17	3					11		3	83
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																							
276	6360	Biblioteki		1																					1
277	6361	Rejestr zabytków	23	13		16	13	2	1	1			10			3						3			20
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa																							
279	6363	Wywóz zabytku za granicę																							
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych																							
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	42	33		29	25	2	5	3	2		17		1	4						3		1	46
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	2	7																					9
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	12	13		18	8						8			10	3					5		2	7
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	28	27		23	18	1					12		5	5	2					2		1	32
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																							
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																							
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	1			1	1						1												
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego																							
288	6373	Uprawnienia maklerskie	4			1	1	1																	3
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	2			1	1						1												1
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych																							
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	21	27		20	15						10		5	5	2					2		1	28
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	29	67		58	21	3	5	3	2		13			37	5	2	1	1		27	2	1	38
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	141	99		108	96	18	11	4	5	2	66		1	12						4		8	132
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																							
295	6460	Znaki towarowe	96	56		73	65	14	9	4	5		41		1	8						2		6	79
296	6461	Wynalazki	32	26		27	23	4	1			1	18			4						2		2	31
297	6462	Wzory użytkowe	3	3		4	4						4												2
298	6463	Wzory przemysłowe	10	14		4	4		1			1	3												20
299	6464	Oznaczenia graficzne																							
300	6465	Topografie układów scalonych																							
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																							
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	38	26		20	15		1	1			14			5						4		1	44
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego**	490	381	3	361	232	33	41	16	23	2	156	1	1	129	19	21	6	11	4	84		5	510
		w tym o symbolach: 6480-6481																							
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	179	364	3	142	16	2	4	1	3		10			126	18	21	6	11	4	83		4	401
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego		17																					17
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**		2																					2
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	10	21		24	19		3	3			16			5		1	1			4			7
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	247	151		209	169	10	21	16	4	1	136		2	40	4	3	3			33			189
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	475	401		357	234	34	33	19	11	3	163	2	2	123	8	11	4	7		92		12	519
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																							
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	61	36		32	28	4	4	3	1		20			4						4			65
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	125	120		95	62	10	13	8	5		39			33	3	7	1	6		23			150
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	1	2		1	1						1												2
314	6534	Zamówienia publiczne	9	5		7	6	4					2			1						1			7
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	4	4		6	6	1	1			1	4												2
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	79	62		72	34	2	1	1			30	1		38	4	3	3			31			69
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	123	73		89	62	10	5	2	3		45		2	27	1	1		1		18		7	107
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	73	99		55	35	3	9	5	2	2	22	1		20						15		5	117
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	6	3		6	4	1					3			2		1			1	1			3
		w tym o symbolu 6540																							
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	6	3		6	4	1					3			2		1			1	1			3
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulcja rynków branżowych**	1 020	953	3	825	629	87	64	32	27	5	462		16	196	15	13	7	6		137	4	27	1 148
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																							
322	6550	Płatności obszarowe	615	439	3	386	315	33	28	11	16	1	240		14	71	3	4	2	2		63		1	668
323	6551	Renty strukturalne	8	14		9	4		1	1			3			5	1					4			13

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	23	53		18	14	2	5	3	1	1	7			4		1	1			3			58
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	1	5																					6
326	6554	Zezwolenia połowowe	2	1		2	2	2																	1
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	371	441		410	294	50	30	17	10	3	212		2	116	11	8	4	4		67	4	26	402
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	27 824	17 746	322	19 192	14 811	1 368	1 947	928	865	154	10 653	14	829	4 381	246	321	162	137	22	2 331	33	1 450	26 378
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 207	2 314	3	2 089	1 561	138	296	100	191	5	1 097	2	28	528	32	37	14	21	2	248	1	210	3 432
328	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	126	138		120	72	6	6	3	2	1	59		1	48						47		1	144
329	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	391	411	2	410	252	55	24	8	13	3	168	2	3	158	25	20	3	16	1	103	1	9	392
		w tym o symbolach: 6391-6393																							
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	358	364	2	369	229	51	19	6	11	2	154	2	3	140	22	17	3	13	1	93		8	353
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	20	28		23	12	3	4	2	2		5			11	1	1		1		8		1	25
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	13	19		18	11	1	1			1	9			7	2	2		2		2	1		14
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	103	93		94	61	25	6	3	3		29		1	33	1	2	2			21		9	102
		w tym o symbolach: 6401-6403																							
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	88	83		84	57	25	5	3	2		26		1	27	1	2	2			17		7	87
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	10	7		5	3		1		1		2			2						2			12

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	5	3		5	1						1			4						2		2	3
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	53	140		141	108	3	19	5	14		85		1	33	3	9	4	4	1	21			52
		w tym o symbolach: 6411-6413																							
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	46	112		111	85	3	15	4	11		66		1	26	2	5	4		1	19			47
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	7	15		18	12		3	1	2		9			6	1	4		4		1			4
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze		13		12	11		1		1		10			1						1			1
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	6	3		4	4						4												5
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	15	21	1	24	15	1	2	2			12			9		2	1	1		7			12
343	**656**	**Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające**	2 498	1 506		1 287	1 040	47	238	78	159	1	733		22	247	3	4	4			49		191	2 717
		w tym o symbolach: 6560-6562																							
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	2 417	1 365		1 231	994	44	229	70	158	1	700		21	237	2	2	2			42		191	2 551
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	81	141		56	46	3	9	8	1		33		1	10	1	2	2			7			166
346	6562	Opinie zabezpieczające																							
347	**657**	**Inne interpretacje**	15	2		9	9	1	1	1			7												8
348	**658**	**Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych**	522	549		574	305	42	48	16	23	9	211	1	3	269	45	24	9	8	7	189	2	9	497
349	**659**	**Skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej**	151	135		175	123	17	9	4	2	3	86	1	10	52		2			2	48		2	111

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 63
- o symbolu 6111:

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa
- uwzględniono:
- oddalono:

ilość sygnalizacji:

Lp.	Wykaz spraw zarejestrowanych w repertorium SK z podziałem ze względu na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne																						
	1 i 2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny	21 428	13 986	313	14 790	11 406	813	1 071	914	50	107	8 764	10	748	3 384	171	173	156	5	12	1 822	30	1 188	20 624
2	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny	5 977	3 614	9	4 089	3 103	520	715	11	660	44	1 783	4	81	986	73	147	6	131	10	501	3	262	5 502
3	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ admnistracyjny	419	146		313	302	35	161	3	155	3	106			11	2	1		1		8			252