



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego
WOP.0676.1.2023

Druk nr 3214
Warszawa, 7 kwietnia 2023 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

W załączeniu uprzejmie przesyłam do wiadomości

- „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku”.

Z poważaniem

(-) Jacek Chlebny

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2022 ROKU**



N·S·A

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2022 ROKU**

Warszawa, marzec 2023



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Warszawa 2023

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, marzec 2023

Opracowanie graficzne, korekta:
Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Skład i łamanie: Andytex, Warszawa

Druk i oprawa: Drukarnia POZKAL, Inowrocław

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów	9
Wstęp	11
Część pierwsza	
DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO	
I. Wojewódzkie sądy administracyjne	13
1. Zagadnienia ogólne	13
2. Kontrola działalności administracji publicznej	14
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	15
II. Naczelny Sąd Administracyjny	17
1. Zagadnienia ogólne	17
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego	17
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne	18
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne	23
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	26
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	28
Część druga	
ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO	
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	33
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	36
II. Izba Gospodarcza	52
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	52

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	54
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	56
III. Izba Ogólnoadministracyjna	75
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	75
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	76
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	76
IV. Zagadnienia procesowe	113
1. Zagadnienia ogólne	113
2. Zagadnienia ustrojowe	113
3. Zagadnienia procesowe	114
4. Postępowanie administracyjne	117
5. Podsumowanie	118
V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2022 r.	119
1. Uwagi wstępne	119
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE	120
3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw	126
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	136
VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	139
1. Zagadnienia ogólne	139
2. Stosowanie i współstosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	139
3. Pytania prawne	144
4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych	146
VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administracyjnym	150
VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa	155
1. Zagadnienia wstępne	155
2. Luki prawne	155
3. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne	157
4. Podsumowanie	158

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw	159
II. Biuro Orzecznictwa	159
1. Zagadnienia ogólne	159
2. Analiza orzecznictwa	160
3. Działalność nadzorcza	161
4. Działalność wydawnicza	161
5. Udział w pracach legislacyjnych	162
6. Wydział Prawa Europejskiego	162
III. Realizacja zadań ogólnorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego	163
IV. Wydział Informacji Sądowej	166
1. Zagadnienia ogólne	166
2. Informowanie i udostępnianie akt	167
3. Dostęp do informacji publicznej	167
4. Skargi, wnioski i petycje	169
5. Obsługa medialna	170
6. Statystyka	171
7. Działania nadzorcze	171
8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych	171
Załączniki	173

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ETS, TSUE – Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267; Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1257; Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- 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; Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 259)
- p.t. – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1954 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 2071; Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
- 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 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 324 ze zm.)
- u.COVID-19 – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842; Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
- 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., poz. 2204 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
- u.o.d.o. – ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000; Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
- u.o.i.n. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228; Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm.)

Wykaz wybranych skrótów

- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1044 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1114 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 722; Dz.U. z 2022 r. poz. 143 ze zm.)
- 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 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1519 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 815; Dz.U. z 2023 r. poz. 170)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm., poz. 1509 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 70)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1813; Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 713; Dz.U. z 2023 r. poz. 40)
- 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
- 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.; Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1009)
- 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.; Dz.U. z 2019 r. poz. 58 ze zm., poz. 2140 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2201)
- 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.; 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.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1295; Dz.U. z 2023 r. poz. 225)

WSTĘP

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku* jest wykonaniem tego przepisu. Zawarte są w niej wszystkie aspekty dotyczące funkcjonowania i orzecznictwa sądów administracyjnych. Kognicja sądów administracyjnych obejmuje sprawy określone postanowieniami art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw.

Miniony rok ma szczególne znaczenie dla sądownictwa administracyjnego z uwagi na fakt, że 100 lat temu, ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r., został powołany Najwyższy Trybunał Administracyjny¹, a podstawą powołania był art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.²

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., uchwalona po 75 latach od powołania NTA, nakazała przyznanie sądownictwu administracyjnemu pełnej odrębności, wyłączając je spod nadzoru orzeczniczego Sądu Najwyższego i nadając Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu charakter – równorzędnego wobec Sądu Najwyższego – naczelnego konstytucyjnego organu państwa³. Wprowadzono dwa odrębne piony sądownictwa: sądy powszechne i wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz sądownictwo administracyjne z Naczelnym Sądem Administracyjnym. W art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji przesądzono o działalności sądownictwa administracyjnego w strukturze dwuinstancyjnej, w której sądy administracyjne mają odrębność organizacyjną i judykacyjną.

Sądownictwo administracyjne, zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustaw⁴, jest dwuinstancyjne. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają sprawy w pierwszej instancji, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem odwoławczym sprawującym nadzór judykacyjny i organizacyjny nad sądami pierwszej instancji.

Zagadnienia dotyczące działalności sądów administracyjnych w 2022 r. zostały ujęte w trzech częściach. Pierwsza część zawiera informacje dotyczące efektywności funkcyjno-

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

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

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

⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492; dalej: p.u.s.a.), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329; dalej: p.p.s.a.) 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.).

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

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

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2022 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 64 951 skarg na akty i czynności⁵ oraz 12 167 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 77 118 skarg. W porównaniu z 2021 r. wpływ skarg zmniejszył się o 9146 spraw, co stanowi 11,86% ogółu wpływu. Z poprzedniego okresu pozostało 27 627 skarg na akty i czynności oraz 5390 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie sądy miały do rozpatrzenia 110 135 spraw, o 2914 skarg mniej niż w 2021 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 59 270 skarg na akty i czynności, z czego 19 277 na rozprawie oraz 39 993 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 7490 skarg, 11 542 skargi oddaliły, 138 skarg odrzuciły, a 107 skarg załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 10 852 skargi, 18 734 skargi oddalono, a 8946 skarg odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 14 310 skarg, z czego na rozprawie – 20, a na posiedzeniu niejawnym – 14 290. Łącznie w 2022 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 73 580 skarg (bez spraw zamkniętych), co stanowi 95,41% wpływu skarg oraz 66,81% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2021 r. wskaźniki te są odpowiednio: wyższy o 7,43% i niższy o 0,32%. Na okres następny pozostało do rozpatrzenia łącznie 34 155 skarg, czyli 1138 skarg więcej niż w 2021 r.

Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie, to jest 28 578 skarg, co stanowi 37,06% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla porównania do WSA w Gliwicach wpłynęły 5194 skargi, do WSA w Krakowie – 5329 skarg, do WSA w Poznaniu – 4492 skargi, a do WSA we Wrocławiu – 9386 skarg. Podobnie jak w 2021 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 862, Gorzowie Wielkopolskim – 1396, w Kielcach – 1477 oraz w Białymstoku – 1603.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 59 794. Osoby prawne wniosły 15 738 skarg, organizacje społeczne – 1409, prokurator – 1007, Rzecznik Praw Obywatelskich – 25, inne podmioty – 109. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administra-

⁵ Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

cyjnymi wystąpiło 9452 pełnomocników organów administracji publicznej, 5040 adwokatów, 7043 radców prawnych, 1491 doradców podatkowych, 64 rzeczników patentowych, 232 prokuratorów oraz w 13 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 37,13% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 53,12% spraw, a w terminie do 6 miesięcy – 74,80% wskazanych skarg⁶. 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 30,95% decyzji i innych czynności organów administracji publicznej. Dla porównania w 2021 r. współczynnik ten wynosił 31,07%, w 2020 r. – 28,1%, w 2019 r. – 27,32%, w 2018 r. – 25,08%, w 2017 r. – 22,22%, w 2016 r. – 19,78%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 22,51% ogółu spraw załatwionych. Na 13 343 załatwione skargi na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 3989 skarg, tj. 29,9% (w 2021 r. – 25,99%, w 2020 r. – 25,70%, a w 2019 r. – 23,04%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 14 310 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 6230 skarg uwzględniono (43,54%). W 2021 r. sądy załatwiły 13 635 takich skarg, w 2020 r. – 8311, w 2019 r. – 7999, w 2018 r. – 6310, a w 2017 r. – 6240.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęły 2603 skargi, tj. 3,38% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 1899 skarg, z czego uwzględniono 1318 skarg, tj. 69,41%. Dla porównania w 2021 r. do sądów wpłynęło 3155 skarg, tj. 3,66% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 2410 skarg, uwzględniono 1698 skarg, tj. 70,46%, w 2020 r. do sądów wpłynęło 4521 skarg, tj. 6,6% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 3336 skarg, uwzględniono 2641 skarg, tj. 79,17%.

Ogółem załatwiono 2380 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 1271 skarg (53,40%), samorządu powiatowego – 95 skarg, w tym uwzględniono 42 skargi (44,21%), natomiast samorządu województwa – 24 skargi, w tym uwzględniono 5 skarg (20,83%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 19 310 skarg kasacyjnych, z czego 954 skargi zostały odrzucone. Do NSA przekazano 18 379⁷ skarg kasacyjnych (95,18%). Biorąc pod uwagę, że w 2022 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 73 580 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 24,98% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2021 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 19 761 skarg kasacyjnych, w 2020 r. – 14 494 skarg kasacyjnych, w 2019 r. – 17 013, w 2018 r. – 20 229, w 2017 r. – 17 661, w 2016 r. – 20 605, w 2015 r. – 18 641, w 2014 r. – 18 103.

⁶ Wskaźniki te nie sumują się, gdyż każdy z nich jest liczony osobno.

⁷ Część skarg wpłynęło do NSA i zostało zarejestrowanych w 2023 r.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

3.1. Celem mediacji jest umożliwienie stronom sporu, z pomocą mediatora, dojście do porozumienia bez przeprowadzania rozprawy. Instytucję postępowania mediacyjnego regulują przepisy art. 115–118 p.p.s.a.

Pomimo nowelizacji⁸ postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2022 r. złożono 12 wniosków o przeprowadzenie mediacji, postępowanie mediacyjne wszczęto w 1 sprawie i 1 sprawę załatwiono. Przyczynę tego stanu można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania – co w założeniu stanowi jedną z kluczowych zalet mediacji.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2010–2022 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wszczęto postępowanie w sprawach	11	23	25	8	10	8	8	1	6	1	3	8	1
Załatwiono spraw	2	8	4	5	4	1	0	0	1	1	2	1	1

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119–122 p.p.s.a. W 2015 r. odnotowano wzrost liczby spraw rozpoznanych w tym trybie. Wynika to głównie z rozszerzenia katalogu spraw, które mogą być rozpoznawane w tym trybie, wprowadzonego mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹, która obowiązuje od 15 sierpnia 2015 r.

Przed zmianą, w myśl art. 119 p.p.s.a., sprawa mogła być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ lub w innych przepisach, albo zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania oraz gdy strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (pkt 1 i 2). Od 15 sierpnia 2015 r. sprawa może być także rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3), bądź jeżeli przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Od 1 czerwca 2017 r. sprawa może być również rozpoznana 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

⁸ 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.

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; obecnie tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

p.p.s.a. w trybie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

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

Od 2017 r. odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. W 2022 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 27 009 spraw, z czego uwzględniły 13 378.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	331	1738	7440	10 281	11 007	11 100	17 244	24 868	27 009
Stanowi to % ogółu załatwień	0,41	2,14	10,26	13,25	16,06	19,02	27,75	32,81	36,71
Uwzględniono	190	496	2210	2755	3810	4306	7953	13 115	13 378
% spraw załatwionych w post. upr.	57,4	28,54	29,7	26,8	34,61	38,79	46,12	52,74	49,53
Oddalono	134	1166	4928	7143	6852	6498	8998	11 225	13 196

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 7600 spraw, w WSA we Wrocławiu – 5077 spraw, a w WSA w Poznaniu – 1953 sprawy.

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 sądowniczoadministracyjnej; rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹¹. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych (art. 48 p.u.s.a.).

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

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

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2022 r. do NSA wpłynęło 17 826 skarg kasacyjnych¹² oraz 73 skargi o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 36 368 skarg kasacyjnych oraz 123 skargi o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 54 194 skargi kasacyjne.

W 2022 r. ogółem rozpoznano 16 100 skarg kasacyjnych (bez spraw zamkniętych), z czego na rozprawie 3859 skarg kasacyjnych (23,97% ogółu skarg załatwionych), a na posiedzeniu niejawnym 12 241 spraw (76,03%). W 3268 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (20,3%), 11 759 skarg kasacyjnych oddalił (73,04%), a 1073 załatwił w inny sposób (6,66%).

W 2022 r. liczba wniesionych skarg kasacyjnych w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się o 8952 skargi.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.

¹² Część skarg kasacyjnych, na podstawie odrębnych przepisów, wpływa bezpośrednio do NSA.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracji publicznej – 11 582, organy administracji wniosły 6044 skargi, zaś skarg kasacyjnych wniesionych przez organ administracji i stronę postępowania inną niż organ było 200. W postępowaniach toczących się przed NSA wystąpiło 2342 pełnomocników organów administracji publicznej, 822 adwokatów, 1329 radców prawnych, 538 doradców podatkowych, 72 rzeczników patentowych, 22 prokuratorów oraz w 4 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 5217 skarg). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 6247 skarg kasacyjnych, co stanowi 38,80% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2022 r. NSA załatwił 4510 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 522 przypadkach uwzględnił zażalenie (11,57% uchyień do ogółu załatwień zażaleń), w 3792 sprawach NSA oddalił zażalenie (84,08%), a 196 spraw załatwił w inny sposób (4,35%).

Ponadto NSA rozpatrzył 199 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 2 skargi uwzględniono (1% do ogółu załatwień tego rodzaju spraw), 93 skargi oddalono (46,73%), zaś 104 skargi załatwiono w inny sposób (52,26%).

W 2022 r. NSA w terminie do 12 miesięcy załatwił 49,39% ogółu spraw, a w terminie do 24 miesięcy – 69,15%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 32,31% spraw. W przypadku zażaleń 86,58% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,56%¹³.

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, Rzecznika Praw Dziecka¹⁴, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców¹⁵, oraz rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowniczoadministracyjnej¹⁶.

Uchwały są szczególnym środkiem usuwania rozbieżności w orzecznictwie¹⁷. Warunkiem rozpoznania wniosku o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym, zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., jest wystąpienie sytuacji, gdy stosowanie przepisu, który ma być wyjaśniany,

¹³ Wskaźniki te nie sumują się, każdy z nich jest bowiem liczony osobno.

¹⁴ Tzw. uchwały abstrakcyjne podejmowane na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

¹⁵ Od 30 kwietnia 2018 r. wprowadzony mocą ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650).

¹⁶ Tzw. uchwały konkretne na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 i z art. 264 p.p.s.a.

¹⁷ Tak w uchwale z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21 i cytowane tam stanowisko NSA wyrażone w postanowieniu siedmiu sędziów NSA z 30 października 2007 r., II GPS 1/07.

wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przejawem rozbieżności jest sytuacja, w której zagadnienie prawne wynikające z określonych przepisów nie było w dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygane w sposób jednolity, w konsekwencji wydawane są przez sądy różne rozstrzygnięcia na tej samej podstawie prawnej i w analogicznym stanie faktycznym¹⁸.

W kwestii tzw. uchwał konkretnych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że art. 187 § 1 p.p.s.a. odnosi się do zagadnienia prawnego o szczególnej doniosłości. Przepis ten, w powiązaniu z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., wskazuje, że warunkiem podjęcia uchwały jest – po pierwsze – wystąpienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne i – po drugie – jego związek z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądowo-administracyjnej. O poważnych wątpliwościach w rozumieniu art. 187 § 1 p.p.s.a. świadczy istniejąca w chwili rozpatrywania skargi kasacyjnej rozbieżność orzecznicza, przy czym rozbieżność ta – w przeciwieństwie do trybu podejmowania uchwały abstrakcyjnej (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) – nie jest warunkiem *sine qua non* podjęcia uchwały rozstrzygającej wątpliwości prawne w konkretnej sprawie. O poważnych wątpliwościach w zakresie wykładni i stosowania prawa mogą również świadczyć jednostkowe odmienne orzeczenia, zdania odrębne, a także argumentacja zawarta w uzasadnieniu postanowienia składu NSA występującego z pytaniem prawnym. W tym przypadku istotna jest nie tyle sama rozbieżność orzecznicza, co argumentacja prawna świadcząca o problemie prawnym wywołującym trudności w jego rozwiązaniu i wymagającym zaangażowania powiększonego składu¹⁹.

W 2022 r. wpłynęło 14 wniosków o podjęcie uchwały. NSA podjął łącznie 9 uchwał, w tym 2 w trybie abstrakcyjnym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 7 uchwał.

3.2. Przedmiotem rozstrzygnięcia uchwał były zagadnienia dotyczące pomocy społecznej, ochrony środowiska, przymiotu strony nabywcy wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, stosowania przepisów k.p.a. do postępowań administracyjnych dotyczących nałożenia kar pieniężnych określonych w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego złożonej po jego ostatecznym zakończeniu oraz przepisów: Ordynacji podatkowej, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

3.2.1. W uchwale z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, NSA przesądził: „1. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁰, osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.); 2. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnospraw-

¹⁸ Tak uchwała z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22 i powołana tam uchwała z 23 czerwca 2003 r., FPS 2/03.

¹⁹ Tak w uchwale z 7 listopada 2022 r., III OPS 1/22.

²⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.; dalej: u.ś.r.

ności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.)". W opinii NSA ustawodawca, regulując kryteria przyznawania świadczenia pieniężnego ze środków publicznych w trybie administracyjnym, był uprawniony do takiego skonstruowania przesłanek, które zapewniają ich konkretność i ograniczają sferę uznaniowości organu, co sprzyja zachowaniu równości i transparentności w udzielaniu świadczeń ze środków publicznych. Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby uprawnionej do świadczenia w pierwszej kolejności, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby uprawnione w kolejności dalszej, stanowi kryterium zobiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą.

3.2.2. W uchwale z 7 listopada 2022 r., III OPS 1/22, NSA przesądził: „Przy kwalifikacji instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych na podstawie § 3 ust. 1 pkt 8 i § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²¹, jako inwestycji mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, należy brać pod uwagę równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny także wówczas, gdy w skład instalacji wchodzi kilka anten”. W opinii NSA z postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²² (stanowiącej ujednolicony tekst dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²³) wynika, że obowiązek przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych emitujących pola elektromagnetyczne należy do decyzji państwa członkowskiego. Zdaniem NSA prawodawca uznał, że regulacje zawarte w ustawie – Prawo ochrony środowiska i przepisach wykonawczych do tej ustawy zapewniają bezpieczeństwo i kontrolę nad emisją pól elektromagnetycznych w środowisku.

3.2.3. W uchwale z 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, NSA przesądził: „1. Z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁴, której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁶; 2. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego”. Uzasadniając rozstrzygnięcie, NSA podkreślił, że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzy-

²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 71 ze zm.

²² Dz. Urz. UE L 2012.26.1 ze zm.

²³ Dz. Urz. WE L 1985.175.40.

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.

²⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.; dalej: u.g.n.

²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne...

skania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego, rozumianego w sposób wyżej przedstawiony w ramach analizy tej kategorii w przestrzeni prawa administracyjnego.

3.2.4. W uchwale z 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, NSA przesądził: „Do postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w przepisach rozdziału 4d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁷, stosuje się art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸”. Uzasadniając rozstrzygnięcie, NSA podkreślił, że przepisy działu IVa k.p.a. stanowią dopełnienie konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych, które obowiązywały w systemie prawa w dniu wejścia w życie przepisów działu IVa k.p.a., w zakresie elementów określonych w art. 189a § 2 k.p.a. Powołał się przy tym na pogląd o relacji przepisów działu IVa k.p.a. w stosunku do konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych unormowanych w innych regulacjach wyrażany w orzecznictwie NSA: „Dla ustalenia czy dział ten (IVa k.p.a.) ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych²⁹”. Zdaniem NSA przepisy działu IVa k.p.a. są unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, a więc w ustawie podstawowej dla prawa administracyjnego. Przepisy kodeksowe ze swojej istoty mają charakter ogólny i porządkujący instytucje poszczególnych gałęzi prawa.

3.2.5. W uchwale z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21, NSA przesądził: „Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego wniesiona po jego ostatecznym zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w jego toku, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Uzasadniając rozstrzygnięcie, NSA podkreślił, że traktowanie ustania przewlekłości postępowania za brak przedmiotu zaskarżenia, skutkujący odrzuceniem skargi przez sąd administracyjny ze względu na jej niedopuszczalność z powodu braku przedmiotu zaskarżenia, nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. U podstaw prawa do sądu leży przede wszystkim uzyskanie rozpatrzenia przez sąd istniejącej sprawy. Dopuszczalność zrealizowania konstytucyjnego prawa do sądu tylko w obiektywnie istniejącej sprawie należy uznać za zasadę. Prawo do sądu tak długo przysługuje, jak długo istnieje przedmiot tego prawa – w tym przypadku jak długo istnieje stan faktyczny przewlekłego prowadzenia postępowania. Istnienie przedmiotu prawa do sądu nie stanowi bowiem formalnego warunku realizacji tego prawa, lecz jest jego materialną istotą.

3.2.6. W uchwale z 25 czerwca 2022 r., II FPS 1/22, NSA przesądził: „1. Użyty w art. 138e § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰ zwrot „we wskazanej sprawie podatkowej lub innej wskazanej sprawie należącej do właściwości organu podatkowego” należy rozumieć w ten sposób, że odwołuje się on do wynikającego ze stosunku podstawowego materialnego zakresu pełnomocnictwa szczególnego, co oznacza, że może ono obejmować

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

²⁹ Tak w wyroku z 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, por. także wyroki z: 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20; 3 grudnia 2020 r., II GSK 774/20 i II GSK 775/20.

³⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; dalej: o.p.

każdą sprawę należącą do właściwości organu podatkowego, do której stosuje się przepisy tej ustawy. 2. Jednakże do wywołania skutku procesowego konieczne jest złożenie pełnomocnictwa szczególnego do akt sprawy w konkretnym postępowaniu prowadzonym przed organem podatkowym, stosownie do art. 138e § 3 Ordynacji podatkowej”. NSA uznał, że art. 138e § 1 o.p. odwołuje się do wynikającego ze stosunku podstawowego materialnego zakresu pełnomocnictwa szczególnego. Może ono obejmować każdą sprawę należącą do właściwości organu podatkowego, do której stosuje się przepisy tej ustawy. Do wywołania skutku procesowego konieczne jest natomiast złożenie tego pełnomocnictwa do akt sprawy w konkretnym postępowaniu prowadzonym przed organem podatkowym (art. 138e § 3 o.p.). Dokonanie tej czynności procesowej w kontroli podatkowej nie wywołuje zatem skutku w postępowaniu podatkowym, nawet jeżeli z treści pełnomocnictwa szczególnego wynika, że w sensie materialnym obejmuje ono umocowanie do reprezentowania strony przez pełnomocnika w obu tych postępowaniach.

3.2.7. W uchwale z 7 marca 2022 r., I FPS 4/21³¹, NSA przesądził: „Postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności doręczone stronie, która miała ustanowionego pełnomocnika, z naruszeniem art. 145 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³², należy uznać za niewiążące w rozumieniu art. 212 w zw. z art. 239 tej ustawy także wtedy, gdy strona lub jej pełnomocnik wnieśli od niego zażalenie”. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu adresat postanowienia, które nie weszło do obrotu prawnego, powinien mieć pewność co do bezskuteczności doręczenia. Usunięcie stanu niepewności co do wadliwości doręczenia jest niezwykle istotne w przypadku postanowień o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja nieostateczna, której postanowieniem nadano rygor natychmiastowej wykonalności, może podlegać przymusowemu wykonaniu już po doręczeniu tego postanowienia. Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje jego wykonania. Zastosowanie środka egzekucyjnego może doprowadzić do przerwania biegu terminu przedawnienia. Strona w postępowaniu egzekucyjnym, w stanie prawnym obowiązującym po 30 lipca 2020 r., będzie mogła jedynie doprowadzić do zawieszenia postępowania egzekucyjnego, wnosząc zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej, oparty na podstawie z art. 33 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³³.

3.2.8. W uchwale z 10 października 2022 r., III FPS 2/22, NSA przesądził: „Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁴ w związku z art. 3 pkt 1 lit. b/ i pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁵, w stanie prawnym obowiązującym przed 28 czerwca 2015 r., dla objęcia podatkiem od nieruchomości stacji, punktów redukcyjnych, redukcyjno-pomiarowych i pomiarowych, decydujące jest istnienie związku techniczno-użytkowego pomiędzy tymi obiektami a gazociągiem, co przesądza o opodatkowaniu tych obiektów jako budowli lub ich części”. NSA podkreślił, że identyfikacja jako budowli stacji redukcyjno-pomiarowych wiąże się z wykazaniem jej związku techniczno-użytkowego nie z budynkiem typu kontenerowego, a gazociągiem. Reasumując, jeżeli obiekt kontenerowy, w którym mieszczą się powiązane z gazociągiem urządzenia stacji reduktorowej, wykazuje cechy budynku w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., a ponadto posiada powierzchnię użyt-

³¹ Do uchwały złożono zdanie odrębne.

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

³⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

4. Spory o własność i spory kompetencyjne

kową, stanowić powinien – jako budynek – odrębny przedmiot opodatkowania (podstawą opodatkowania jest w takim przypadku jego powierzchnia użytkowa).

3.2.9. W uchwale z 21 lutego 2022 r., III FPS 2/21, NSA przesądził: „Dodatnia wartość firmy (tzw. *goodwill*), rozumiana jako nadwyżka ceny nabycia nad wartością rynkową składników majątkowych przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, nie stanowi prawa majątkowego w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych³⁶”. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że nie można konstruować możliwości opodatkowania, bazując jedynie na związku „wartości firmy” z przedsiębiorstwem jako zbiorem składników majątkowych. Nie można zaakceptować sytuacji, w której w celu zapewnienia szczelności systemu podatkowego organy podatkowe w drodze wykładni prawa dokonują za prawodawcę korekty unormowań podatkowych. Działania takie w świetle art. 217 Konstytucji RP należą do sfery wyłącznej kompetencji organów władzy prawodawczej. To władza publiczna, a nie podległe jej podmioty, musi ponosić konsekwencje niedoskonałego ukształtowania regulacji podatkowej³⁷.

3.3. Przedmiotem rozważań NSA była także kwestia dopuszczalności podjęcia uchwały abstrakcyjnej na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zżs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁸. W ocenie składu orzekającego art. 15zżs⁴ ust. 3 uCOVID-19 należy traktować jako „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. NSA pokreślił, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m. in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności. Ponadto wskazał, że zawarte w art. 265 zd. 2 p.p.s.a. pojęcie „bierze udział” w posiedzeniu w odniesieniu do prokuratora Prokuratury Krajowej lub prokuratora innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowanego do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczonego przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę, oznacza obowiązek Sądu zawiadomienia o terminie rozpoznawania wniosku o podjęcie uchwały celem wyrażenia poglądu przez prokuratora. Przedstawienie pisemnego stanowiska Prokuratora Prokuratury Krajowej jest spełnieniem tego wymogu³⁹.

4. Spory o własność i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a. NSA rozstrzyga spory o własność między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi⁴⁰ oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a orga-

³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 111 ze zm.

³⁷ Powołana w uzasadnieniu uchwały literatura: M. Michna, *Wartość firmy jako przedmiot opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych*, w: *Współczesne problemy prawa podatkowego – teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, t. 2, pod red. J. Głuchowskiego, Warszawa 2019, s. 172; i orzecznictwo: wyroki NSA: z 27 kwietnia 2017 r., II FSK 828/15; z 6 maja 2021 r., II FSK 1487/20.

³⁸ Dz.U. poz. 374 ze zm.; dalej: uCOVID-19.

³⁹ Zob. uchwała z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21.

⁴⁰ Z zastrzeżeniem art. 22 § 1 pkt 1–4 k.p.a.

nami administracji rządowej. Przez spór kompetencyjny (a także o właściwość), o którym mowa w art. 4 p.p.s.a., należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny)⁴¹ lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny)⁴².

Sprawa, w której powstał spór musi mieć charakter sprawy z zakresu administracji publicznej, musi być zindywidualizowana, należeć do spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że spór ma miejsce w takiej sytuacji prawnej, kiedy istnieje materialnoprawna podstawa do załatwienia przez organ administracji publicznej określonej sprawy administracyjnej⁴³.

4.2. W 2022 r. do NSA wpłynęło 870 wniosków o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego. Wraz z pozostałymi z okresu poprzedniego, do rozpatrzenia było 1148 wniosków. Załatwiono 813 spraw, w tym w 409 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, w 52 sprawach oddalono wnioski, w 66 sprawach odrzucono wnioski⁴⁴, 36 wniosków załatwiono w inny sposób, a 250 spraw zamknięto. Na następny okres pozostało do rozpoznania 335 wniosków.

Rozstrzygnięte wnioski dotyczyły m.in. wskazania organu właściwego do przyjęcia zawiadomienia o nabyciu bądź zbyciu pojazdu, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁴⁵. W tych sprawach NSA, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, wskazał, że właściwym do przyjęcia zawiadomienia jest organ ostatek rejestracji pojazdu. (m.in. postanowienia o sygn. akt II GW 115/22, II GW 27/22).

Liczną grupę stanowiły sprawy z szeroko rozumianych zagadnień dotyczących świadczeń z pomocy społecznej (skierowania/przeniesienia do placówki opieki lub pomocy społecznej lub odpłatności za pobyt w takiej placówce domu (np. sprawy o sygn. akt I OW 143/21, I OW 111/21); prawa do oznaczonego świadczenia lub zasiłku/ich zwrotu (np. sprawy o sygn. akt I OW 115/21, I OW 125/21); wydatków w związku z pieczęcią zastępczą (np. sprawy o sygn. akt I OW 110/21, I OW 133/21). W kwestii ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego NSA, wskazując organ właściwy do załatwienia sprawy, uwzględnił fakt, że z 1 stycznia 2022 r. zmieniono przepisy ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁴⁶. Zdaniem NSA decydujące znaczenie w sprawie miała data złożenia wniosku przez stronę postępowania (postanowienie o sygn. akt I OW 136/21).

Incydentalne były przypadki, gdy spory dotyczyły właściwości organu do rozpoznania wniosku w przedmiocie odszkodowania (sygn. akt I OW 154/21), wygaszenia prawa zarządu nieruchomości (sygn. akt I OW 189/21), usług opiekuńczych (sygn. akt I OW 122/21), stwierdzenia nieważności zaświadczenia o przejściu na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości rolnej (sygn. akt I OW 216/21).

Spory kompetencyjne występujące między organem nadzoru budowlanego a organem jednostki samorządu terytorialnego dotyczyły: zmiany sposobu zagospodarowania nieru-

⁴¹ Np. postanowienie z 2 września 2022 r., II GW 27/22.

⁴² Np. postanowienie z 9 marca 2022 r., I OW 191/21.

⁴³ Por. postanowienie z 27 kwietnia 2022 r., II OW 2/22/21 i powołane tam postanowienie z 14 grudnia 2005 r., II OW 79/05.

⁴⁴ Brak właściwości NSA do rozpoznania sprawy.

⁴⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.

⁴⁶ Ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1981).

4. Spory o własność i spory kompetencyjne

chomości (sygn. akt II OW 2/22), nawiezienia ziemi w celu zabezpieczenia osuwiska (sygn. akt II OW 22/21), kontroli ogrodzenia (sygn. akt II OW 5/22).

Część sporów o własność odnosiła się także do: ustalenia organu właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji o odmowie pomocy finansowej ze środków budżetu państwa na częściowe pokrycie kosztów związanych z remontem, adaptacją lub wyposażeniem lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się (sygn. akt II OSK1/22), jak też zmiany lub wydania/stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia na budowę (sygn. akt II OW 13/21, II OW 15/22, II OW 28/21, II OW 29/21).

W sprawie o sygn. akt II OW 15/22 NSA rozstrzygnął spór kompetencyjny między wojewodą a starostą w przedmiocie wskazania organu właściwego do załatwienia sprawy dotyczącej stwierdzenia wygaśnięcia decyzji starosty zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowych, wskazując starostę jako organ właściwy w sprawie, ponieważ przepis art. 162 § 1 k.p.a. określa własność organu do wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji administracyjnej i wskazuje na organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji.

W sporze kompetencyjnym pomiędzy wojewódzkim konserwatorem zabytków a starostą dotyczący wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za niewykonanie warunku konserwatorskiego NSA wskazał starostę, uzasadniając, że przesądzające znaczenie dla rozstrzygnięcia w trybie art. 107d ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ma skutek prawny zawartego pomiędzy tymi organami porozumienia w sprawie powierzenia przez wojewodę powiatowi prowadzenia niektórych spraw z zakresu administracji rządowej, należących do własności wojewódzkiego konserwatora zabytków (sygn. akt II OW 22/22).

Spór kompetencyjny między Ministrem Klimatu i Środowiska a Marszałkiem Województwa dotyczył wskazania organu właściwego do uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. NSA, w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, wskazał Marszałka Województwa, uzasadniając, że z analizy przepisów nowelizujących ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁷ wynika, iż własność rzeczową organów administracji geologicznej określa art. 161 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁴⁸, który wprowadza domniemanie własności rzeczowej marszałka jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji (sygn. akt II OW 90/22). Tożsame stanowisko zajęto w postanowieniach o sygn. akt II OW 26/22, II OW 34/22.

Ponadto szereg spraw dotyczyło sporów odnoszących się do różnych zagadnień na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (np. sprawy o sygn. akt III OW 202/21, III OW 149/21). Znaczna część sporów dotyczyła zezwoleń na usunięcie krzewów lub drzewa (np. sprawy o sygn. akt III OW 198/21, III OW 137/21), względnie kary pieniężnej za usunięcie drzewa (sygn. akt III OW 133/21, III OW 87/21).

Odnotować także trzeba spory kompetencyjne, w ramach których analizowano własność organów nadzoru budowlanego lub organów architektoniczno-budowlanych, a organów właściwych w sprawach dotyczących stosowania konstrukcji zawartych w przepisach Prawa wodnego (np. sprawy o sygn. akt III OW 158/21, III OW 130/21). Część sporów kompe-

⁴⁷ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1133 ze zm.), która w art. 5 pkt 2 lit. a/ dokonała nowelizacji art. 53 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1072.

tencyjnych dotyczyła spraw na gruncie stosowania przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴⁹ (np. sprawy o sygn. akt III OW 203/21, III OW 195/21), jak również wydania/przeniesienia decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia (np. sprawy o sygn. akt III OW 125/21, III OW 173/21).

W nielicznych przypadkach spory o właściwość dotyczyły zmiany pozwolenia zintegrowanego (np. sprawy o sygn. akt III OW 127/21, III OW 144/21), dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego pracownika (sygn. akt III OW 206/21), podziału nieruchomości (sygn. akt III OW 176/21), uciążliwości hałasowej (sygn. akt III OW 96/21, III OW 60/21, III OW 58/21), zanieczyszczenia gruntu (sygn. akt III OW 172/21), zasiłku szkolnego (sygn. akt III OW 89/21), udostępnienia danych z rejestru PESEL (sygn. akt III OW 85/21).

W kwestii dotyczącej ustalenia i wypłaty świadczenia rekompensującego utracony dochód dla żołnierza, który odbył ćwiczenia wojskowe w 2022 r. (np. sprawy o sygn. akt III OW 69/22, III OW 133/22), w sprawie o sygn. akt III OW 61/22, NSA jako organ właściwy w sprawie wskazał dowódcę jednostki wojskowej, uznając, że postępowanie w sprawie ustalenia i wypłacenia świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie jest odrębnym postępowaniem, wszczynanym na skutek złożenia udokumentowanego wniosku uprawnionego żołnierza rezerwy lub osoby przeniesionej do rezerwy niebędącej żołnierzem rezerwy, złożonym nie później niż w ciągu trzech miesięcy od zakończenia ćwiczeń wojskowych (art. 119a ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰). Analogiczny tryb wypłaty tego świadczenia został przeniesiony do obecnie obowiązującej ustawy i również wymaga złożenia od żołnierza obrony terytorialnej (także aktywnej rezerwy i pasywnej rezerwy) udokumentowanego wniosku, nie później niż w terminie 3 miesięcy od zakończenia służby (art. 312 ust. 5 i 10 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁵¹). Zmianie uległa natomiast właściwość rzeczowa organu. W opinii NSA niemożność zastosowania w sprawie art. 801 ustawy o obronie Ojczyzny czyni koniecznym odwołanie się do innej normy intertemporalnej, zawartej w art. 819 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem „w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, o ile ustawa nie stanowi inaczej”. Istotny jest więc moment złożenia wniosku, co przesądziło o właściwości dowódcy jednostki wojskowej jako uprawnionego do rozpatrzenia wniosku o ustalenie i wypłatę świadczenia rekompensującego utracony dochód dla żołnierza, który odbył ćwiczenia wojskowe w 2022 r.

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

5.1. Skarga na przewlekłość postępowania sądowego inicjuje szczególnie rodzaj procedury, wprowadzonej do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁵² w celu zagwarantowania prawa do sądu, którego istotnym elementem jest

⁴⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.

⁵⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 372.

⁵¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 655.

⁵² Dz.U. z 2018 r. poz. 75; dalej: ustawa o skardze.

rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Prawo to znajduje wyraz również w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.⁵³

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego (art. 6 ust. 1 ustawy o skardze). Natomiast w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8 ust. 2 ww. ustawy)⁵⁴. Skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania może być uwzględniona, jeżeli są podstawy do przyjęcia, że na skutek działania lub bezczynności sądu naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 1 ust. 1 ustawy o skardze). Konieczne jest zatem ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania) oraz że jest ona nieuzasadniona⁵⁵. Ocena ta nie może być jednak oderwana od obowiązku sądu rozpoznania wszystkich wniesionych spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach⁵⁶. Jedynie nadmierne odstępstwa od czasu koniecznego do wykonania określonych czynności sądowych, prac i procedur mogą być uznawane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki, o jakim mowa w ustawie. Skoro pojęcie przewlekłości postępowania nie jest zależne wprost od długości toczącego się postępowania, to tym samym nie można dokonywać ocen wyłącznie przez pryzmat czasu, jaki upłynął od momentu wniesienia danego środka prawnego do momentu wydania prawomocnego rozstrzygnięcia⁵⁷. Przewlekłość występuje wówczas, gdy postępowanie sądowe zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych (art. 2 ust. 1 ustawy o skardze). Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie (art. 2 ust. 2 ww. ustawy). W kwestii łącznego czasu postępowania do chwili rozpoznania skargi w orzecznictwie konsekwentnie wskazuje się, że ustawa nie określa wprost, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę, ale pewna wskazówka wynika z art. 14 ustawy, który stanowi, że skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy⁵⁸.

5.2. W 2022 r. do NSA wpłynęło 50 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przed NSA oraz 154 skargi w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W odniesieniu do skarg dotyczących NSA na 46 załatwionych spraw nie uwzględniono żadnej skargi, 38 oddalono, a 8 załatwiono w inny sposób. W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych spośród 153 załatwionych spraw uwzględniono 2 skargi, 55 oddalono, 96 załatwiono w inny sposób. Należy dodać, że w większości

⁵³ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: konwencja.

⁵⁴ Postanowienie z 22 kwietnia 2022 r., III FPP 5/21.

⁵⁵ Postanowienie z 17 marca 2022 r., I OPP 1/22.

⁵⁶ Postanowienie z 7 kwietnia 2022 r., I OPP 8/22.

⁵⁷ Postanowienie z 31 marca 2022 r., II FPP 7/22.

⁵⁸ Postanowienie z 28 października 2022 r., II GPS 18/22.

przyczyną odrzucenia skarg był brak uiszczenia opłat, natomiast co do skarg oddalonych, poza sytuacją epidemiczną, przeważały sprawy dotyczące udzielenia informacji publicznej.

Uwzględniając skargi⁵⁹, NSA uznał, że czas trwania postępowania od czasu przekazania skargi Sądowi pierwszej instancji do wydania przez ten Sąd rozstrzygnięcia kończącego postępowania w sprawie przekroczył 12 miesięcy. Zdaniem NSA brak terminowego podjęcia prawidłowych czynności – zmierzających do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie – wynika z braku prawidłowej oceny treści skargi, w szczególności co do przedmiotu zaskarżenia i jest efektem niezapoznania się z treścią odpowiedzi na skargę, opisującej pisma będące przedmiotem skargi. NSA postanowił przyznać skarżącemu od Skarbu Państwa – WSA w Warszawie, sumę pieniężną w wysokości po 2000 zł⁶⁰ jako rekompensatę niedogodności wynikającej z przewlekłego postępowania sądowego.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

6.1. Stosownie do art. 285a § 1 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje, gdy zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Oznacza to, że skarga taka nie przysługuje, jeżeli stronie przysługiwał środek odwoławczy, a strona nie skorzystała z tego środka lub środek taki został odrzucony. W art. 285a § 2 p.p.s.a. określono wyjątek od tej zasady, zgodnie z którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, ale tylko wówczas, gdy niewykorzystanie przysługującego stronie środka zaskarżenia stanowiło wyjątkowy przypadek i gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela oraz gdy nie jest już możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych⁶¹.

W świetle art. 285a § 3 zd. 1 p.p.s.a. od orzeczeń NSA skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Za „rażącą” niezgodność wyroku NSA z prawem Unii Europejskiej w rozumieniu powyższego przepisu należy uznać niezgodność niebudzącą wątpliwości, oczywistą, z góry widoczną, będącą wynikiem niewątpliwie błędnej wykładni lub wadliwego zastosowania prawa, możliwą do stwierdzenia na pierwszy rzut oka. Naruszenie to ma dotyczyć konkretnej normy prawa Unii Europejskiej, która była stosowana w rozpoznawanej sprawie lub powinna być stosowana. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów, o czym stanowi wprost art. 285d p.p.s.a.⁶² Rażące naruszenie norm prawa Unii Europejskiej to naruszenie oczywiste, bezsporne, ewidentne, odbiegające od danej

⁵⁹ Postanowienia z 28 października 2022 r., II GPP 18/22 i II GPP 19/22.

⁶⁰ Skargi zostały wniesione przez tego samego skarżącego.

⁶¹ Postanowienie z 21 czerwca 2022 r., II ONP 2/22.

⁶² Wyrok z 27 stycznia 2022 r., I FNP 9/20.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

normy, pozostające w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu i przez to mające charakter nadzwyczajny⁶³.

Strona wnosząca skargę na podstawie art. 285a § 2 p.p.s.a. obowiązana jest w skardze, poza innymi warunkami wymienionymi w art. 285e § 1 p.p.s.a., wykazać, że występuje wyjątkowy przypadek uzasadniający wniesienie skargi, co obejmuje także wykazanie, dlaczego nie wykorzystano środka zaskarżenia (art. 285e § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Skargę, która nie spełnia wymagań określonych w art. 285e § 1 p.p.s.a., NSA odrzuca na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 285h § 1 p.p.s.a., a także w razie stwierdzenia niezachowania warunków formalnych określonych w art. 285e § 2 jeśli wezwanie przewodniczącego dotyczące poprawienia lub uzupełnienia skarg pozostaje bez odpowiedzi (art. 285f § 2 p.p.s.a.)⁶⁴.

6.2. W 2022 r. wpłynęło 14 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (z poprzedniego okresu pozostało 10 spraw). Załatwiono 12 spraw, w tym 4 oddalono, 7 odrzucono, a 1 załatwiono w inny sposób. W odniesieniu do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 8 skarg (z poprzedniego okresu pozostały 3 sprawy). Załatwiono 9 spraw, w tym 1 oddalono, a 8 odrzucono.

⁶³ Wyrok z 7 czerwca 2022 r., II FNP 4/21 i powołany w uzasadnieniu wyrok z 28 stycznia 2020 r., II FNP 9/19.

⁶⁴ Postanowienie z 6 października 2022 r., II GNP 2/22.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

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

1.1. Skargi kasacyjne i inne sprawy

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2022 r.

Pozostało z 2021 r.	Wpływ ⁶⁵	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do wpływu	% ogółu spraw do załatwienia	Pozostało
12 551	5217	17 768 ⁶⁶	5935 ⁶⁷	113,76%	33,40%	11 754

1.1.1. W 2022 r. do Izby Finansowej wpłynęło 5217 skarg kasacyjnych oraz 22 skargi o wznowienie postępowania, z czego 35,17% (1835) dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 4,37% (228) akcyzy, 20,58% (1074) podatku dochodowego od osób fizycznych, a 8,78 % (458) podatku dochodowego od osób prawnych. Pozostałe skargi kasacyjne dotyczyły podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – 31,09% (1622).

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły ponad 20,61% (1080 spraw), ponadto wpłynęły 22 skargi kasacyjne od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy oraz 71 spraw dotyczących wiążących informacji stawkowych.

W Izbie rozstrzygnięto 5987 skarg kasacyjnych (zamknięto 828 spraw więcej niż odnotowano nowych skarg kasacyjnych, co oznacza, że Izba Finansowa w 2022 r. opanowała wpływ), w tym na rozprawie załatwiono 2165 spraw, na posiedzeniu niejawnym 3822 sprawy.

Do Izby wpłynęły 1152 zażalenia na orzeczenia sądów administracyjnych, a załatwiono 1172 zażaleń, spośród których 2,05% (24) dotyczyło problematyki prawa pomocy, 17,49% (205) wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 9,64% (113) uchybienia terminu,

⁶⁵ Z tego 40 ponownie wpisanych.

⁶⁶ Liczba ta nie obejmuje skarg o wznowienie postępowania.

⁶⁷ Liczba ta nie obejmuje skarg o wznowienie postępowania.

2,39% (28 spraw) wyłączenia sędziego, 28,33% (332) odrzucenia skargi, 40,10% (470) zażaleń dotyczyło innej problematyki. Do załatwienia na następny okres pozostało 140 zażaleń.

W zakresie właściwości Izby Finansowej NSA podjęto 4 uchwały⁶⁸.

Do Izby w 2022 r. wpłynęło 13 sporów kompetencyjnych oraz 18 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 3 sprawy dotyczące postępowania przed NSA. W 2022 r. do Izby wpłynęło 7 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 4 uchwały wyjaśniające zagadnienia, 4 sprawy przejęto do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów. Wpłynęło 10 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – dotyczyły orzeczeń NSA. Składy orzekające 4 skargi oddaliły, 3 odrzuciły, a jedna sprawa została załatwiona w inny sposób. Do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowano 4 pytania prejudycjalne⁶⁹.

1.1.2. W prawie każdym składzie, który w 2022 r. rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany – bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw (454) i posiedzeń niejawnych (1169). Sędziom Izby przydzielano 4–6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich złożoności oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. W sytuacji, gdy pozwalała na to analogiczny charakter spraw, wyznaczano więcej. Przydzielenie większej liczby 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 2022 r. przez Izbę Finansową (5987) zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione, w tym osoby prawne złożyły 1985 skarg, osoby fizyczne – 2132, organy – 1978. Prokurator nie złożył żadnej skargi kasacyjnej, Rzecznik Praw Obywatelskich również nie wniósł żadnej skargi. Organizacje społeczne złożyły 4 skargi kasacyjne. Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu w 1493 sprawach, co stanowi 69% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (2165). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 333 sprawach (15%). Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 533 sprawach (25%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 523 sprawach (24%). Prokurator uczestniczył w 10 sprawach (0,46%) a Rzecznik Praw Obywatelskich w 1 sprawie.

Z uwagi na utrzymujący się stan zagrożenia epidemicznego oraz wprowadzone w związku z tym w art. 15zsz⁴ ustawy covidowej⁷⁰ szczególne rozwiązania w zakresie rozpoznawania spraw w sądach administracyjnych w Izbie Finansowej w 2022 r. wyznaczano rozprawy jedynie w trybie tzw. odmiejscowionym (na odległość z jednoczesnym przekazem obrazu i dźwięku). Brak możliwości wyznaczenia w tym trybie porównywalnej do ubiegłych lat liczby posiedzeń spowodował intensyfikację orzekania przez sędziów Izby Finansowej na 3-osobowych posiedzeniach niejawnych. W tym trybie rozpatrywano nie tylko sprawy, w których strony zrzekły się rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.), ale również sprawy dotychczas

⁶⁸ Działalność uchwałodawcza NSA została opisana w pierwszej części niniejszej *Informacji*.

⁶⁹ Treść i omówienie pytań prejudycjalnych zamieszczono w rozdziale dotyczącym stosowania prawa europejskiego.

⁷⁰ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.; dalej: ustawa covidowa).

oczekujące na wyznaczenie rozprawy, których rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym umożliwił art. 15zsz⁴ ustawy covidowej.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Dokonywana przez wojewódzkie sądy administracyjne kontrola orzeczeń organów podatkowych dotyczyła zarówno kwestii zastosowania przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego. Z każdym rokiem rośnie przy tym liczba zagadnień, przy ocenie których wojewódzkie sądy administracyjne – obok przepisów prawa krajowego – stosują przepisy prawa Unii Europejskiej oraz dokonują wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję RP. Zadaniem wojewódzkich sądów administracyjnych jest również prawidłowe stosowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i orzeczeń TSUE do stanu faktycznego rozpoznawanych spraw podatkowych. Nie bez znaczenia bowiem dla prawidłowości postępowań podatkowych ma dorobek orzeczniczy ww. organów władzy sądowniczej.

2.2. Stosowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji odwoływały się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym Trybunał orzekł o niezgodności art. 70 § 6 o.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Podkreślano, że stwierdzona przez Trybunał niekonstytucyjność normy prawnej może być odnoszona również do art. 70 § 8 o.p., obowiązującego po 1 stycznia 2003 r. z uwagi na powtórzenie w tym przepisie treści regulacji uznanej za niekonstytucyjną (zob. np. wyroki: WSA w Gorzowie Wlkp. z 10 marca 2022 r., I SA/Go 10/22; we Wrocławiu: z 10 marca 2022 r., I SA/Wr 816/21 i z 26 lipca 2022 r., I SA/Wr 49/22; w Gliwicach z 20 czerwca 2022 r., I SA/Gl 1302/21).

Oceny prawne wyrażone w wyroku Trybunału z 8 października 2013 r., SK 40/12, współkształtowały również wykładnię prawa w sprawach dotyczących kontroli legalności decyzji o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych. Trybunał orzekł bowiem również o zgodności z Konstytucją RP art. 33 § 2 w zw. z art. 33 § 1 o.p. w zakresie, w jakim uzależnia zabezpieczenie należności podatkowej w toku kontroli podatkowej od przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego (zob. np. wyroki: WSA w Bydgoszczy z 31 maja 2022 r., I SA/Bd 200/22; w Warszawie: z 25 maja 2022 r., III SA/Wa 2590/22 i z 22 sierpnia 2022 r., III SA/Wa 668/22).

Wykładnię prawa dokonywaną przez sądy pierwszej instancji współkształtował również wyrok Trybunału z 13 października 2008 r., K 16/07. W wyroku tym oceniono, że przedłużenie terminu dokonania zwrotu podatku od towarów i usług nie narusza konstytucyjnych zasad wyrażonych w art. 2 oraz art. 217 Konstytucji RP, w związku z czym brak jest podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷¹. Wskazał ponadto, że chwilą przedłużenia terminu zwrotu jest data skutecznego wprowadzenia do obrotu prawnego postanowienia przedłużającego termin (data jego doręczenia ewentualnie ogłoszenia). Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie m.in.

⁷¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

w wyrokach WSA: w Gliwicach z 1 lutego 2022 r., I SA/GI 1436/21; we Wrocławiu z 24 lutego 2022 r., I SA/Wr 418/21; w Warszawie z 7 lipca 2022 r., III SA/Wa 223/22). Wraz z tym wyrokiem sądy odwoływały się także do wyroku Trybunału z 11 grudnia 2007 r., U 6/06, w którym Trybunał wypowiedział się co do niekonstytucyjności przepisu § 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 usług⁷². Trybunał uznał w nim, że przy kształtowaniu treści przepisów mających zapewnić kontrolę prawidłowości rozliczeń w podatku od towarów i usług konieczne jest uwzględnienie z jednej strony wymogów płynących z zasady neutralności tego podatku, z drugiej zaś – ochrony interesu finansowego Skarbu Państwa (zob. np. wyroki: WSA w Warszawie z 11 stycznia 2022 r., III SA/Wa 2036/21, z 14 września 2022 r., III SA/Wa 755/22 i z 23 września 2022 r., III SA/Wa 600/22).

W orzecznictwie sądów pierwszej instancji wykładnię prawa współkształtowało również stanowisko zawarte w wyroku z 21 kwietnia 2015 r., P 40/13, w którym stwierdzono, że normie zawartej w art. 108 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług nie można przypisać charakteru sankcji podatkowej dublującej sankcję o charakterze karnym przewidzianą w art. 62 § 2 Kodeksu karno-skarbowego. Regulacja art. 108 ust. 1 u.p.t.u. ma bowiem przede wszystkim charakter prewencyjny, a jej zasadniczym celem jest zapobieganie niebezpieczeństwu uszczuplenia wpływów podatkowych przez odliczenie podatku wykazanego na fakturze przez jej odbiorcę. Zastosowanie tego przepisu uzależnione jest bowiem od oceny ryzyka wykorzystania fikcyjnej faktury w obrocie prawnym (zob. przykładowo wyrok WSA w Opolu z 9 września 2022 r., I SA/Op 170/22).

2.3. Stosowanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Istotny wpływ na kształt orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wywarły orzeczenia TSUE, w szczególności te najnowsze, wydane w odpowiedzi na pytania prejudycjalne krajowych sądów administracyjnych:

– wyrok z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie C-703/19, w którym TSUE uznał, że art. 98 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE, w zw. z pkt 12a załącznika III do tej dyrektywy oraz art. 6 rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE, należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „usług restauracyjnych i cateringowych” obejmuje dostarczanie żywności wraz z odpowiednimi usługami wspomagającymi, mającymi na celu umożliwienie natychmiastowego spożycia tej żywności przez klienta końcowego, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego. Jeżeli klient końcowy podejmie decyzję o nieskorzystaniu z zasobów materialnych i ludzkich udostępnionych mu przez podatnika w związku z konsumpcją dostarczonej żywności, należy uznać, że z dostawą tej żywności nie wiąże się żadna usługa wspomagająca (np. wyroki WSA: w Lublinie z 6 lipca 2022 r., I SA/Lu 201/22; w Warszawie z 14 kwietnia 2022 r., III SA/Wa 1398/21 i z 28 lipca 2022 r., III SA/Wa 4/22);

– wyrok z 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19, w którym stwierdzono, że art. 273 dyrektywy 2006/112/WE i zasada proporcjonalności stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na podatnika, który błędnie zakwalifikował transakcję zwolnioną z VAT jako transakcję podlegającą temu podatkowi, sankcję wynoszącą 20% kwoty zawyżenia zwrotu

⁷² Dz.U. Nr 95, poz. 798 i Nr 102, poz. 860.

VAT nienależnie żądanej, w zakresie, w jakim sankcja ta ma zastosowanie bez rozróżnienia zarówno w sytuacji, w której nieprawidłowość wynika z błędu w ocenie popełnionego przez strony transakcji co do podlegania przez dostawę opodatkowaniu, który to błąd cechuje brak przesłanek wskazujących na oszustwo i uszczuplenia wpływów do skarbu państwa, jak i w sytuacji, w której nie występują takie szczególne okoliczności (np. wyroki WSA: we Wrocławiu z 27 kwietnia 2022 r., I SA/Wr 935/21; w Krakowie z 8 czerwca 2022 r., I SA/Kr 268/21; w Bydgoszczy z 22 czerwca 2022 r., I SA/Bd 308/22; w Warszawie z 22 sierpnia 2022 r., III SA/Wa 258/22);

– wyrok z 18 marca 2021 r. w sprawie C-895/19, w którym orzeczono, że art. 167 i 178 dyrektywy 2006/112/WE stoją na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych, zgodnie z którymi wykonanie prawa do odliczenia VAT związanego z nabyciem wewnątrzspółnotowym w tym samym okresie rozliczeniowym, w którym VAT jest należny, jest uzależnione od wykazania należnego VAT w deklaracji podatkowej, złożonej w terminie trzech miesięcy od upływu miesiąca, w którym w odniesieniu do nabytych towarów powstał obowiązek podatkowy (np. wyroki WSA: w Gliwicach z 14 stycznia 2022 r., I SA/Gl 1065/19; w Krakowie z 15 lutego 2022 r., I SA/Kr 1517/21);

– wyrok z 25 lutego 2021 r. w sprawie C-604/19, w którym TSUE uznał przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo pełnej własności przewidziane w przepisach krajowych w zamian za uiszczenie opłaty za dostawę towarów w rozumieniu art. 14 ust. 2 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE (np. wyroki WSA: w Łodzi z 16 lutego 2022 r., I SA/Łd 934/21; w Gliwicach z 27 kwietnia 2022 r., I SA/Gl 8/22; w Szczecinie z 9 marca 2022 r., I SA/Sz 994/21);

– wyrok z 15 października 2020 r. w sprawie C-335/19, w którym Trybunał stwierdził, że art. 90 dyrektywy 2006/112/WE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które uzależniają obniżenie podstawy opodatkowania podatkiem od wartości dodanej (VAT) od warunku, by w dniu dostawy towaru lub świadczenia usług, a także w dniu poprzedzającym dzień złożenia korekty deklaracji podatkowej mającej na celu skorzystanie z tego obniżenia dłużnik był zarejestrowany jako podatnik VAT i nie był w trakcie postępowania upadłościowego lub w trakcie likwidacji, zaś wierzyciel był w dniu poprzedzającym dzień złożenia korekty deklaracji podatkowej nadal zarejestrowany jako podatnik VAT (np. wyroki WSA: w Białymstoku z 18 marca 2022 r., I SA/Bk 32/22; w Gliwicach z 13 kwietnia 2022 r., I SA/Gl 1666/21; w Warszawie z 29 sierpnia 2022 r., III SA/Wa 517/22; w Łodzi z 27 września 2022 r., I SA/Łd 408/22);

2.4. Istotny wpływ na orzecznictwo sądów administracyjnych pierwszej instancji wywarła także uchwała NSA z 24 maja 2021 r., I FPS 1/21, w której stwierdzono, że w świetle art. 1 p.u.s.a. oraz art. 1–3 i art. 134 § 1 p.p.s.a. ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c o.p. mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji. Na kanwie tej uchwały w orzecznictwie sądów pierwszej instancji zwracano uwagę na konieczność kontroli dokonanej przez organ oceny przesłanek zastosowania przepisów o zawieszeniu biegu przedawnienia, tj. zbadań, czy nie doszło do instrumentalnego zastosowania tej instytucji wyłącznie w celu wydłużenia okresu prowadzenia postępowania podatkowego (np. wyroki WSA: w Łodzi z 3 lutego 2022 r., I SA/Łd 530/20; w Gliwicach z 27 kwietnia 2022 r., I SA/Gl 60/22; w Krakowie z 28 kwietnia 2022 r., I SA/Kr 503/21; w Poznaniu z 10 czerwca 2022 r., I SA/Po 534/21; w Kielcach z 15 września 2022 r., I SA/Ke 259/22).

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby⁷³

3.1. Ordynacja podatkowa⁷⁴

3.1.1. Interpretacje podatkowe

W wyroku z 16 maja 2022 r., I FSK 206/19, NSA uznał, że występujące w dwóch wnioskach o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego różnice co do poszczególnych elementów oraz co do szczególności tego wniosku – w sytuacji gdy organ podatkowy wskazuje na określony i widoczny w obu wnioskach schemat działania wnioskodawcy, mogący doprowadzić do ewentualnego nadużycia prawa w rozumieniu art. 5 ust. 5 u.p.t.u. – nie stanowią przeszkody do odmowy wydania indywidualnej interpretacji prawa podatkowego

Natomiast w wyroku z 18 maja 2022 r., I FSK 231/19, NSA przesądził, że wezwanie strony do uzupełnienia wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji na podstawie art. 169 § 1 w zw. z art. 14h o.p. wyłącza możliwość pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia na podstawie art. 14g § 1 o.p.

3.1.2. Odpowiedzialność płatnika z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych

W wyroku w składzie siedmiu sędziów NSA z 14 lutego 2022 r., II FSK 210/19, sformułował tezę, że art. 26a § 1 o.p., znajduje zastosowanie do sytuacji, w której płatnik, wypłacając podatnikowi wynagrodzenie ze stosunku pracy – będące przychodem, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷⁵, nie obliczył, nie pobrał i nie odprowadził zaliczki na podatek dochodowy z uwagi na posiadaną interpretację indywidualną, do której się zastosował, a która to interpretacja została następnie zmieniona bądź wygasła. Ograniczenie odpowiedzialności podatnika za podatek przewidziane w art. 26a § 1 o.p. nie znajdzie zastosowania w przypadku, gdy podatnik – realizując obowiązek samoobliczenia podatku – wpłacił po zakończeniu roku podatkowego należny podatek obejmujący również kwotę odpowiadającą wysokości nieopłaconej przez płatnika zaliczki.

3.1.3. Odpowiedzialność osoby trzeciej

W wyroku z 1 marca 2022 r., II FSK 2305/19, NSA uznał, że odesłanie z art. 62 § 5 o.p., stanowiące o odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących zaliczania wpłat dokonanych przez podatnika, nie może zostać zastosowane wobec osoby (podmiotu), który nie jest ani płatnikiem, ani inkasentem, ani następcą prawnym, ani osobą trzecią.

3.1.4. Ulgi płatnicze

NSA w wyroku z 15 lutego 2022 r., III FSK 4671/21, powołał art. 15za ustawy covidowej, według którego do decyzji dotyczących podatków stanowiących dochód budżetu państwa, wydanych na podstawie art. 67a § 1 pkt 1 i pkt 2 o.p. w reakcji na wniosek złożonego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, nie stosuje się przepisów art. 57 § 1 i § 8 o.p. Udzielenie w okresie pandemii COVID-19 spółce prawa handlowego (przedsiębiorcy) odroczenia terminu zapłaty należności podatkowych wraz z odstąpieniem od ustalenia opłaty prologacyjnej należy kwalifikować jako pomoc publiczną (pomoc *de minimis*).

⁷³ W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2022 r.

⁷⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651; dalej: o.p.).

⁷⁵ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.).

3.1.5. Przedawnienie zobowiązania podatkowego

W wyroku z 15 lutego 2022 r., II FSK 2439/20, NSA orzekł, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia, o którym stanowi art. 70 § 6 pkt 2 o.p., może nastąpić także w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję odmawiającą lub stwierdzającą istnienie nadpłaty za dany okres rozliczeniowy w podatku dochodowym od osób prawnych, gdyż jest to decyzja dotycząca zobowiązania podatkowego.

3.1.6. Nadpłata

W wyroku z 18 października 2022 r., I FSK 12/19, NSA uznał, że jeśli w czasie trwania postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty zostanie wszczęte postępowanie podatkowe, to przedmiot rozstrzygnięć tych postępowań nie będzie tożsamy, natomiast rozstrzygnięcie dotyczące zobowiązania podatkowego powinno zostać uwzględnione w następnej w stosunku do niego decyzji w przedmiocie nadpłaty, ponieważ dotyczą one tego samego okresu podatkowego. W takiej sytuacji w postępowaniu nadpłatowym zakończonym wydaniem decyzji nie ocenia się powtórnie merytorycznej zasadności wniosku o stwierdzenie nadpłaty, lecz jedynie – działając w trybie art. 72 § 1 pkt 1 o.p. – porównuje się wysokość zobowiązania określonego w decyzji wymiarowej z kwotą wpłaconego przez podatnika.

W wyroku z 1 grudnia 2022 r., I FSK 613/22, NSA uznał, że organ dokonujący zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości podatkowej nie jest uprawniony do weryfikowania prawidłowości złożonych przez podatnika deklaracji czy decyzji, z których wynika konkretna nadpłata czy zaległość podatkowa. Postanowienie polega na stwierdzeniu istnienia nadpłaty/zwrotu, zestawienia jej z zaległością i stanowi podstawę do zarachowania środków na poczet konkretnego zobowiązania, mając jednocześnie wymiar informacyjny dla podatnika w tym zakresie. Przy czym rozstrzygnięcie organu w zakresie zaliczenia jest obligatoryjne, co wynika z dyspozycji art. 76 § 1 o.p.

3.1.7. Wyznaczenie kuratora dla postępowania podatkowego

W wyroku z 22 lutego 2022 r., III FSK 4614/21, NSA uznał, że skoro składającym wniosek o ustanowienie kuratora, który byłby władny do działania w imieniu spółki w postępowaniu podatkowym, będzie organ podatkowy, to nie sposób przyjąć, że ustanowienie kuratora jedynie w oparciu o normy prawa cywilnego powoduje, iż doręczenie temu podmiotowi zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego podatnika wywołało skutek przewidziany w art. 70 § 4 o.p., tzn. przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

3.1.8. Doręczenia

W wyroku z 22 lutego 2022 r., I FSK 2455/18, NSA orzekł, że w sytuacji, w której organ podatkowy wyda orzeczenie w formie tradycyjnej, tzn. w wersji papierowej, podpisane odręcznie i zeskanowane do PDF, a następnie wysłane pełnomocnikowi plik PDF za pomocą środków komunikacji elektronicznej, doręczenie takie jest bezskuteczne, gdyż nie spełnia wymogów art. 144 § 5 o.p.

W wyroku z 19 maja 2022 r., I FSK 112/22, NSA orzekł, że w sytuacji, gdy organ odwoławczy nie wykazał, że decyzji nie doręczono pełnomocnikowi skarżącego za pomocą środków komunikacji elektronicznej z uwagi na problemy techniczne, o jakich mowa w art. 144 § 3 o.p., to należy uznać, że decyzja ta nie weszła do obrotu prawnego. Organ podatkowy nie może konwalidować tej wadliwej czynności i zobowiązany jest do ponowienia czynności doręczenia ustanowionemu pełnomocnikowi w prawidłowej formie prawnej.

W wyroku z 27 maja 2022 r., I FSK 217/22, NSA uznał, że skuteczne doręczanie pism wydanych w formie dokumentu elektronicznego może polegać na doręczeniu wydruku tego pisma, pod warunkiem, że zawiera ono obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 144b

§ 2o o.p., a w szczególności identyfikator tego pisma nadawany przez system teleinformatyczny.

W wyroku z 20 października 2022 r., I FSK 1319/18, NSA orzekł, że jedynie rozpatrzenie reklamacji przez operatora pocztowego pozwala ustalić, czy domniemanie doręczenia przesyłki zostało skutecznie zakwestionowane. W razie ewentualnej niemożności wyjaśnienia tej kwestii w trybie przewidzianym w art. 92 Prawa pocztowego⁷⁶, organ może być uprawniony do oceny, na podstawie innych środków dowodowych, czy doręczenie należy uznać za prawidłowe i skuteczne.

W wyroku z 26 lipca 2022 r., II FSK 480/22, NSA orzekł, że rygorystyczne przestrzeganie procedur opisanych w art. 148 § 1 oraz art. 150 o.p. jest niezbędne, wobec czego korespondencja zawierająca wezwanie do uzupełnienia braków formalnych odwołania powinna być doręczona odrębnie każdemu z małżonków, jeżeli przyjąć, że każdy z nich jest zobowiązany do złożenia podpisu.

3.1.9. Dopuszczalność łącznego orzekania o odpowiedzialności podatkowej za zobowiązania podatkowe spółki osobowej oraz spółki kapitałowej będącej następcą prawnym spółki osobowej

W wyroku z 21 lipca 2022 r., III FSK 729/21, NSA uznał, że spółka kapitałowa, ukonstytuowana poprzez przekształcenie prawne spółki osobowej, na podstawie art. 93a § 1 o.p., jako następcą prawną spółki osobowej wstępuje w obowiązki podatkowe w zakresie zobowiązań, w tym zaległości podatkowych spółki, jednakże nie dotyczy to kosztów postępowania egzekucyjnego, które prowadzone było tylko względem spółki kapitałowej. Obowiązujące prawo nie przewiduje „działającego wstecz” następstwa prawnego, w wyniku którego powstałe do spółki kapitałowej koszty postępowania egzekucyjnego obciążać będą jej nieistniejącego już poprzednika prawnego w postaci spółki osobowej. Prowadzenie i rozstrzygnięcie w jednym i tym samym postępowaniu kwestii przeniesienia na podstawie art. 115 o.p. odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe spółki osobowej wobec wspólnika tej spółki łącznie z orzekaniem o odpowiedzialności za koszty postępowania egzekucyjnego powstałe do spółki kapitałowej będącej następcą prawnym wymienionej spółki osobowej jest niedopuszczalne.

3.2. Podatek od towarów i usług⁷⁷

3.2.1. Dokumentowanie prawa do odliczenia

W wyroku z 17 lutego 2022 r., I FSK 1007/18, NSA wskazał, że w przypadku utraty oryginału faktury VAT, a równocześnie wystąpienia stanu uniemożliwiającego uzyskanie jej duplikatu, podatnik może wykazać swoje formalne prawo do odliczenia za pomocą kopii faktury. Automatyczna odmowa realizacji prawa do odliczenia w istocie tylko z tego względu, że kopii nie opatrzone stosownymi pieczęciami i adnotacjami nadającymi jej charakter duplikatu lub uwierzytelnionej kopii, zupełnie abstrahuje od tego, że transakcje opisane fakturą, które podatnik z przyczyn od siebie niezależnych wykazał kopią, faktycznie zaistniały lub mogły zaistnieć w obrocie gospodarczym.

3.2.2. Sankcja 20% w VAT

W wyroku z 31 marca 2022 r., I FSK 315/19, NSA – odwołując się do wyroku TSUE w sprawie C-935/19 – za wadliwą uznał taką regulację jak art. 112b ust. 2 u.p.t.u., który

⁷⁶ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.; dalej: Prawo pocztowe).

⁷⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 931; dalej: u.p.t.u.).

stwarza podstawę do nakładania przez organ podatkowy sankcji bez rozróżnienia tego, czy do nieprawidłowego rozliczenia podatku doszło wskutek błędu, czy też oszustwa, a także tego, czy nastąpiło rzeczywiste uszczuplenie po stronie Skarbu Państwa. W ocenie NSA celem wprowadzenia przepisów sankcjonujących do ustawy o podatku od towarów i usług było karanie oszustów podatkowych oraz podmiotów nadużywających przepisów, których działanie doprowadziło do uszczuplenia po stronie Skarbu Państwa. Oznacza to, że przed nałożeniem na podatnika sankcji konieczne jest dokładne zbadanie przez organ charakteru stwierdzonych naruszeń i dokonanie oceny, czy naruszenia te noszą znamiona oszustwa lub nadużycia prawa podatkowego skutkujące uszczupleniem wpływów budżetowych. Stwierdzenie dopiero takich okoliczności stanowi podstawę do zastosowania przez organ skarbowy stosownej sankcji VAT.

3.2.3. Kryterium pomocnicze w identyfikacji kosztów dodatkowych składających się na świadczenie kompleksowe

W wyroku z 7 kwietnia 2022 r., I FSK 2384/18, NSA uznał, że pojęcie kosztów dodatkowych, o których mowa w art. 29a ust. 6 u.p.t.u., obejmuje tego rodzaju świadczenia, które towarzyszą czynności podlegającej opodatkowaniu, w taki sposób, że związek ten ma charakter nierozzerwalny lub dodatkowy wobec usługi podstawowej, zaś koszty te składają się na zapłatę za świadczenie zapewniane w ramach wykonywania świadczenia podstawowego. Warunkiem koniecznym do uznania, że wartość określonych świadczeń stanowi element podstawy opodatkowania, jest to, że wartość ta musi być znana na moment deklarowania podstawy opodatkowania i obliczenia podatku należnego. Jednocześnie świadczenia te muszą być związane z dostawą towaru jako czynnością podlegającą opodatkowaniu, a nie w ogóle z przedmiotem dostawy.

3.2.4. Gmina w obrocie nieruchomościami nabytymi w drodze komunalizacji mienia

W wyroku z 27 kwietnia 2022 r., I FSK 2137/18, NSA ocenił, że dokonywanie przez gminę obrotu nieruchomościami nabytymi w drodze tzw. komunalizacji mienia państwowego stanowi działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u., nawet jeśli gmina nie podejmuje aktywności podobnej do podmiotu handlującego nieruchomościami. Istotne znaczenie ma to, że przedmiotowe grunty są składnikiem mienia gminnego, objętego przez gminę strategicznym zarządzeniem, którego jedynym z elementów jest zbywanie tych gruntów w celu m.in. kształtowania inwestycji na zbywanych gruntach poprzez tworzenie dla nich stosownych planów zagospodarowania terenu, a także realizacji innych zadań własnych gminy.

3.2.5. Status menadżera na gruncie u.p.t.u.

W wyroku z 12 maja 2022 r., I FSK 165/19, NSA uznał, że status menadżera jako podatnika tego podatku nie jest warunkowany pełnieniem przez niego funkcji członka zarządu spółki. Oceniając, czy menadżer jest, czy też nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług, należy pod kątem przesłanek określonych w art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.t.u. przeanalizować postanowienia kontraktu menadżerskiego w celu ustalenia, czy oparty na tym kontrakcie stosunek łączący menadżera i spółkę ma cechy charakterystyczne dla stosunku pracy, czy też dla umowy cywilnoprawnej.

3.2.6. Pojęcie stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej zagranicznego usługobiorcy

W wyroku z 19 maja 2022 r., I FSK 968/20, NSA przyjął, że nie można mówić o „stałym miejscu prowadzenia działalności gospodarczej” zagranicznego usługobiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 282/2011 w zw. z art. 28b ust. 2 u.p.t.u., jeżeli to

samo zaplecze personalne i techniczne, które ma zostać udostępnione spółce zagranicznej przez spółkę krajową a które zdaniem organów podatkowych pozwala na wykazanie istnienia stałego miejsca prowadzenia działalności spółki zagranicznej w kraju, stanowi również zaplecze, dzięki któremu spółka krajowa świadczy usługi na rzecz spółki zagranicznej.

3.2.7. Odmowa wpisania podatnika do rejestru podatników VAT

W wyroku z 31 maja 2022 r., I FSK 2420/18, NSA uzupełnił dotychczas zajmowane stanowisko w sprawie przesłanek stanowiących podstawę do odmowy realizacji przez organ dyspozycji art. 96 ust. 4 i art. 97 ust. 4 u.p.t.u. w zakresie adresu siedziby podatnika. W ocenie NSA zawarcie w urzędowym zgłoszeniu informacji niemających pokrycia w rzeczywistości stanowi próbę uzyskania rejestracji niezgodnie z prawem, bo na podstawie wprowadzonego fizycznie istniejącego adresu (jako takiego), ale tylko „udającego” i zarazem ukrywającego faktyczny adres siedziby i miejsce prowadzenia działalności gospodarczej.

3.2.8. Weryfikacja zasadności zwrotu różnicy podatku

W wyroku z 29 czerwca 2022 r., I FSK 480/22, NSA podkreślił, że badając zasadność zwrotu podatku od towarów i usług, organy powinny wyważać zarówno neutralność podatku od towarów i usług (i stojące za nim racje podatnika), jak i interes finansów publicznych. Organ podatkowy w trosce o interes finansów publicznych powinien z rozmysłem modyfikować ustawy termin przekazania podatnikowi nadwyżki naliczonego podatku od towarów i usług nad kwotą podatku należnego. Odroczenie zwrotu podatku od towarów i usług powinno być należyte i wyczerpująco uzasadnione. W każdym przypadku należy wyeliminować wątpliwości co do tego, że rzeczywiście konieczna jest dodatkowa, weryfikacja zasadności zwrotu różnicy podatku, wykraczająca poza przestrzeń czasu wskazaną w art. 87 ust. 2 u.p.t.u.

3.2.9. Dostawa terenów niezabudowanych/budynków

W wyroku z 7 lipca 2022 r., I FSK 1782/18, NSA uznał, że dostawa terenu, który nie jest przeznaczony pod zabudowę (zgodnie z planem albo decyzją o warunkach zabudowy) i na którym znajdują się jedynie pewne elementy przynależne do budynku usytuowanego na nieruchomości sąsiedniej, takie jak ściana, niepełniące przy tym samoistnych znaczeniowo i odrębnych funkcji budowlanych, lecz generalnie służące użytkowo temu budynkowi jako całości, stanowi dostawę gruntu niezabudowanego objętą zwolnieniem od podatku VAT, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 9 u.p.t.u.

3.2.10. Zwolnienia dla usług edukacyjnych

Wyrokiem z 8 lipca 2022 r., I FSK 1902/18, NSA przesądził, że usługi w zakresie kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania świadczone na warunkach określonych w art. 132 ust. 1 lit. i/ dyrektywy 2006/112/WE obejmują nauczanie pozostające w bezpośrednim związku z branżą lub zawodem, jak również nauczanie mające na celu uzyskanie lub uaktualnienie wiedzy do celów zawodowych. Z tego wynika, że omawianym zwolnieniem objęte są te usługi szkoleniowe, które są bezpośrednio związane z konkretnym zawodem lub branżą lub też ich celem jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Nie chodzi więc o wszystkie kursy i szkolenia, w efekcie których ich uczestnicy zdobędą nowe kwalifikacje w nowych zawodach lub zdobędą umiejętności nie związane z wykonywanymi przez nich zawodami.

3.2.11. Dokonanie wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów do nieokreślonego nabywcy

W wyroku z 2 sierpnia 2022 r., I FSK 677/22, NSA odniósł się do sytuacji, w której towar wskazany na spornych fakturach został wywieziony do innego państwa unijnego, jednakże transakcje nie zostały przeprowadzone pomiędzy wskazanymi na fakturach podmiotami.

NSA uznał, że tego rodzaju wadliwość faktury nie może powodować przyjęcia fikcji dostawy krajowej, o ile fizyczne przemieszczenie się towaru poza granice kraju rzeczywiście miało miejsce, a miejscem konsumpcji był kraj inny niż Polska.

3.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych⁷⁸

3.3.1. Opodatkowanie podatkiem liniowym

Osoba fizyczna, która w jednym roku podatkowym zakończyła prowadzenie samodzielnie wykonywanej działalności gospodarczej i w następnym roku uzyskała jako wspólnik przychody z tytułu udziału w spółce niebędącej osobą prawną, może nadal korzystać z dokonanej wcześniej na podstawie art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. wyboru sposobu opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej na zasadach określonych w art. 30c tej ustawy. W wyroku NSA z 7 lutego 2018 r., II FSK 1320/16, zauważono, że uregulowanie z art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. statuuje prawo podatnika do kontynuacji wybranego sposobu opodatkowania, bez potrzeby ponawiania oświadczenia w tym zakresie w kolejnych latach podatkowych.

W wyroku z 21 lipca 2022 r., II FSK 1326/21, NSA orzekł, że uprawnienie spadkobiercy podatnika do przejścia po spadkodawcy prawa do opodatkowania liniową stawką podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f., jest prawem majątkowym, o którym mowa w art. 97 § 1 o.p., i obejmuje je sukcesja podatkowa.

3.3.2. Darowizna z majątku osobistego a podatek od dochodów z niezrealizowanych zysków (*exit tax*)

W wyroku z 14 stycznia 2022 r., II FSK 12/21, podkreślono, że odpowiednie stosowanie na podstawie art. 30dh ust. 3 pkt 1 przepisu art. 30da u.p.d.o.f., oznacza brak możliwości opodatkowania podatkiem od dochodów z niezrealizowanych zysków darowizny składnika mienia podatnika stanowiącego jego majątek osobisty w rozumieniu art. 30da ust. 3 tej ustawy.

3.3.3. Źródło przychodów

W wyroku z 13 maja 2022 r., II FSK 2256/19, zauważono, że przychód twórcy z tytułu praw autorskich lub pokrewnych i rozporządzenia nimi powinien być ustalony zgodnie z zasadami dotyczącymi ustalenia wysokości przychodu, określonymi w art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f. Przepisy te nie przewidują warunku w postaci uzależnienia uznania przychodu za przychód twórcy z tytułu praw autorskich lub rozporządzenia nimi od adekwatności uzyskanego wynagrodzenia do wartości utworu.

W wyroku z 9 sierpnia 2022 r., II FSK 367/20, NSA podkreślił, że mimo iż świadczenie zasądzone od pracodawcy na rzecz pracownika przez sąd powszechny nie zostało określone jako wynagrodzenie lub świadczenie podobne, stanowiło przychód ze stosunku pracy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f., i jako takie nie korzystało ze zwolnienia opisanego w art. 21 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.

W wyroku z 14 października 2022 r., II FSK 406/20, NSA uznał, że zgodna z Konstytucją RP wykładnia językowa art. 17 ust. 1 pkt 10 i ust. 1b u.p.d.o.f. pozwala na jednoznaczne przyjęcie, że za przychód z kapitałów pieniężnych uważa się przychód z realizacji praw wynikających z pochodnych instrumentów finansowych, jakim jest sprzedaż walut, na moment realizacji tych praw; przez realizację należy rozumieć ich urzeczywistnienie, inaczej mówiąc, spieniężenie.

⁷⁸ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647; dalej: u.p.d.o.f.).

3.3.4. Ograniczenie wysokości poboru zaliczek

W wyrokach z 3 sierpnia 2022 r., II FSK 2243/20 i II FSK 680/21, zauważono, że w przypadku marynarzy będących rezydentami polskimi, wykonującymi pracę na pokładzie statków eksploatowanych przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Norwegii, możliwość zastosowania do ich dochodów uzyskanych w Norwegii ulgi abolicyjnej określonej w art. 27g u.p.d.o.f. uzależniona jest od tego, czy statek, na którym wykonują oni pracę, jest eksploatowany w transporcie międzynarodowym. Spełnienie tej przesłanki powoduje, że stosownie do art. 14 ust. 3 Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Norwegii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatku od dochodu, podpisanej 9 września 2009 r., zmienionej protokołem z 5 lipca 2012 r., wynagrodzenia tych marynarzy mogą być opodatkowane w Norwegii, czego skutkiem jest objęcie tych wynagrodzeń zakresem art. 22 ust. 1 lit. d/ Konwencji. To z kolei sprawia, że do wynagrodzeń tych ma zastosowanie metoda unikania opodatkowania określona w art. 27 ust. 9 u.p.d.o.f., co stosownie do treści art. 27g ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. stanowi przesłankę prawa do ulgi abolicyjnej.

3.3.5. Osoba przebywająca na wypoczynku w gospodarstwie agroturystycznym, pracownik odbywający podróż służbową

W wyroku z 10 listopada 2022 r., II FSK 901/22, sformułowano tezę, że w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 43 u.p.d.o.f. „osobą przebywającą na wypoczynku” w gospodarstwie agroturystycznym może być także pracownik odbywający podróż służbową.

3.3.6. Wywłaszczenie nieruchomości

W wyroku z 9 września 2022 r., II FSK 3239/19, zauważono, że przepis art. 21 ust. 1 pkt 29 zdanie drugie u.p.d.o.f. reguluje wyłączenie prawa do zastosowania zwolnienia w sytuacji, gdy właściciel wywłaszczonej nieruchomości nabył jej własność w okresie 2 lat przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego za cenę niższą o co najmniej 50% od wysokości uzyskanego odszkodowania.

3.4. Podatek dochodowy od osób prawnych⁷⁹

3.4.1. Usługi planistyczne w kontekście wyłączenia z art. 15e ust. 1 u.p.d.o.p.

W wyroku z 14 stycznia 2022 r., II FSK 987/19, NSA uznał, że usługi planistyczne nie stanowią usług doradczych, o których mowa w art. 15e ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.

3.4.2. Usługa przechowania danych na serwerze w kontekście poboru podatku u źródła

W wyroku z 19 stycznia 2022 r., II FSK 1274/19, podkreślono, że należności za usługę przechowywania danych na serwerze nie są należnościami za użytkowanie czy prawo do użytkowania urządzenia przemysłowego w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p., lecz należnościami za świadczenie usługi. Tym samym nie powodują zobowiązania do pobrania podatku u źródła w oparciu o art. 26 ust. 1 u.p.d.o.p. w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.

3.4.3. Specjalne strefy ekonomiczne

W wyroku z 15 lutego 2022 r., II FSK 1233/19, zauważono, że niezależnie od faktu, czy spółka działa w jednym województwie, jeżeli działa ona w dwóch różnych specjalnych strefach ekonomicznych, powinna oceniać dopuszczalny limit korzystania z pomocy publicznej odrębnie w odniesieniu do każdej strefy.

⁷⁹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2587; dalej: u.p.d.o.p.).

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

W wyroku z 7 czerwca 2022 r., II FSK 2621/19, NSA uznał, że każdy z poniesionych wydatków na cele rozwoju specjalnej strefy ekonomicznej, w oparciu o który ustala się wielkość dochodu wolnego od podatku, może być rozliczony tylko raz.

3.4.4. Wierzytelności nieściągalne

W wyroku z 5 kwietnia 2022 r., II FSK 1833/19, NSA uznał, że wykładnia językowa art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. c/ u.p.d.o.p. prowadzi do wniosku, że wierzytelności odpisane jako nieściągalne w związku z udzieleniem każdej gwarancji (*lege non distinguente*) stanowią koszt uzyskania przychodu.

3.4.5. Objęcie świadectw użytkowych

W wyroku z 17 maja 2022 r., II FSK 2386/19, podkreślono, że w momencie otrzymania świadectw użytkowych, wydanych na podstawie art. 361 Kodeksu spółek handlowych, nie powstaje przychód podlegający opodatkowaniu, albowiem do majątku podmiotu, które je obejmuje, nie wchodzi żadne prawa.

3.4.6. Kurs do przeliczenia kwot wyrażonych w walutach obcych, faktura korygująca

W wyroku z 25 maja 2022 r., II FSK 2530/19, NSA orzekł, że ustalanie kursu do przeliczenia kwot wyrażonych w walutach obcych w zbiorczych fakturach korygujących lub innych korygujących dokumentach księgowych otrzymywanych przez podatnika w związku z korektą kosztów uzyskania przychodu, tj. według średniego kursu NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień wystawienia faktury korygującej (innego dokumentu korygującego), czy też z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień poniesienia pierwotnego kosztu uzyskania przychodu, powinno nastąpić z uwzględnieniem art. 15 ust. 4i u.p.d.o.p.

3.4.7. Koszty uzyskania przychodów

W wyroku z 18 października 2022 r., II FSK 432/20, NSA uznał, że zwrot kontrahentowi odsetek od jego zaległości podatkowej, który uzgodniono w porozumieniu (między podmiotami gospodarczymi), nie może być uznany za wydatek poniesiony w celu uzyskania przychodów albo zabezpieczenia lub zachowania źródła przychodów.

3.4.8. Podmiot wypłacający odsetki z tytułu emisji obligacji na rzecz nierezydenta jako obowiązany do poboru i wpłaty podatku u źródła

W wyroku z 16 listopada 2022 r., II FSK 598/20, NSA orzekł, że obowiązek poboru i wpłaty podatku u źródła ciąży na podmiocie wypłacającym odsetki z tytułu emisji obligacji na rzecz nierezydenta, również wtedy, gdy odbiorca płatności jest jedynie podmiotem pośredniczącym, a finalna transakcja jest dokonywana za pomocą izby rozliczeniowej, wskutek czego tożsamość rzeczywistego właściciela należności nie jest znana.

3.5. Podatek od czynności cywilnoprawnych⁸⁰

3.5.1. Niewskazanie *goodwill* w umowie sprzedaży zorganizowanej części przedsiębiorstwa; moment wyodrębnienia wartości rzeczy i praw majątkowych

Poddając ocenie problem braku wyszczególnienia na poziomie umowy sprzedaży zorganizowanej części przedsiębiorstwa pozycji obrazującej dodatnią wartość firmy (tzw. *goodwill*), NSA, w wyroku z 21 kwietnia 2022 r., III FSK 3366/21, wyraził pogląd, zgodnie z którym w świetle prawidłowej wykładni art. 7 ust. 3 pkt 1 u.p.c.c. wyodrębnienia wartości rzeczy lub praw majątkowych wchodzących w skład zbywanej zorganizowanej części przedsiębiorstwa

⁸⁰ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 170 ze zm.; dalej: u.p.c.c.).

dokonać należy w treści samej umowy (lub załącznikach do niej), a nie po dokonaniu czynności cywilnoprawnej, w wyniku której nastąpiło przeniesienie własności.

Odmienny pogląd wyraził NSA w wyroku z 28 kwietnia 2022 r., III FSK 3572/21. Uznał, że to, jaka część ceny sprzedaży zorganizowanej części przedsiębiorstwa podatnika odpowiada przyjętej przez strony kontraktowe wartości *goodwill*, pozostaje okolicznością istotną dla rozstrzygnięcia sprawy i w przypadku braku jej wskazania w treści umowy wymusza na organie przeprowadzenie postępowania dowodowego na poziomie i stopniu sprecyzowanym przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa.

3.5.2. Zakup kryptowalut a opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych

NSA w wyroku z 6 września 2022 r., III FSK 825/21, wskazał, że art. 1 ust. 4 pkt 1 i 2 u.p.c.c. określa dwie sytuacje, w których czynność mająca za przedmiot prawa majątkowe, podlegać będzie opodatkowaniu. Pierwsza z nich będzie miała miejsce wówczas, gdy prawa majątkowe wykonywane są na terytorium Polski, zaś druga w przypadku wykonywania takich praw za granicą, jeżeli jednocześnie spełniony zostanie warunek zamieszkania nabywcy na terytorium Polski oraz miejscem dokonania czynności cywilnoprawnej jest to terytorium. W ocenie NSA ustawodawca wyraźnie rozróżnia zatem przesłanki opodatkowania czynności, wskazując na „wykonywanie praw majątkowych” oraz „miejsce dokonania czynności”, co oznacza, że czym innym jest „miejsce zawarcia umowy”, czym innym „miejsce wykonywania praw majątkowych”.

3.5.3. Zmiana umowy spółki komandytowej polegająca na podwyższeniu wkładów przez wspólnika

W wyroku z 9 listopada 2022 r., III FSK 1044/21, NSA wskazał, że ustawodawca w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.c.c. nie objął spółki komandytowej zakresem definicyjnym spółki kapitałowej, umieszczając ją w obszarze regulacji art. 1a pkt 1 u.p.c.c., co pozostaje zgodne z art. 2 dyrektywy Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału⁸¹. W procesie wykładni pojęć zawartych we wskazanych definicjach legalnych trzeba bowiem uwzględnić także rozwiązania prawa unijnego, jak również orzecznictwo TSUE. Oznacza to zatem, że ustalenie zakresu znaczeniowego pojęć zawartych we wskazanych definicjach legalnych nie może odbywać się bez jednoczesnego zastosowania wskazanej dyrektywy. W regulacji tej określono definicję legalną spółki kapitałowej, obejmując nią nie tylko spółki wymienione w załączniku nr 1, ale również inny (szeroki) zakres podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b/ i c/ tej dyrektywy 2008/7/WE po spełnieniu wyrażonych w tych unormowaniach warunków. Z jednej bowiem strony wskazano w tych rozwiązaniach na każdą spółkę, przedsiębiorstwo, stowarzyszenie lub osobę prawną, z drugiej zaś strony doprecyzowano ten zakres poprzez określone warunki dotyczące sytuacji, gdy udziały w kapitale lub majątku mogą być przedmiotem transakcji na giełdzie (art. 2 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2008/7/WE) lub gdy podmioty te prowadzą działalność skierowaną na zysk, których członkowie mają prawo zbytu swoich udziałów stronom trzecim bez uprzedniego upoważnienia oraz odpowiadają za długi spółki, przedsiębiorstwa lub osoby prawnej tylko do wysokości swoich udziałów (art. 2 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 2008/7/WE). Dopiero zatem spełnienie tak określonego warunku daje możliwość uznania danej spółki jako kapitałowej, mimo że podmioty te nie zostały wprost wskazane w załączniku nr 1 do dyrektywy 2008/7/WE. W ocenie NSA spółka komandytowa nie spełnia wskazanych w art. 2 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy 2008/7/WE warunków uznania ją za spółką kapitałową – prawa do majątku polskiej

⁸¹ Dz. Urz. UE L 2008.46.11; dalej: dyrektywa 2008/7/WE.

spółki komandytowej nie mogą być przedmiotem transakcji na giełdzie w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2008/7/WE, co wynika z zawartego w art. 10 § 1 i § 2 k.s.h. ograniczenia związanego z obrotem prawami i obowiązkami wspólników tej spółki, zaś majątek zgromadzony przez spółkę kapitałową nie spełnia wymogów, które są określone w art. 2 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy 2008/7/WE. Jako potwierdzenie takiego sposobu wykładni art. 1a pkt 2 u.p.c.c., w zgodzie z rozwiązaniami prawa unijnego, może posłużyć art. 9 dyrektywy 2008/7/WE, stosownie do którego Polska mogła skorzystać z opcji wyłączenia, jaką zapewnia to unormowanie, dając możliwość nieuznawania za spółki kapitałowe podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 2 tej dyrektywy.

3.6. Podatek od spadków i darowizn⁸²

3.6.1. Roszczenie o odszkodowanie jako przedmiot opodatkowania

W wyroku z 2 grudnia 2022 r., III FSK 1020/21, przedmiotem opodatkowania było roszczenie o odszkodowanie będące prawem majątkowym zarówno w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 1 u.p.s.d., jak i art. 922 § 1 k.c. W ocenie NSA nie można łączyć roszczenia o odszkodowanie i samego odszkodowania. W sytuacji, w której w momencie przyjęcia spadku i powstania obowiązku podatkowego w drodze dziedziczenia, nie istnieje odszkodowanie wynikające z roszczenia, oczywistym pozostaje, że podstawą opodatkowania nie może być wartość odszkodowania za wywłaszczoną na podstawie dekretu nieruchomość. Ani wartość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, ani tym bardziej brak odszkodowania nie ma znaczenia przy ustalaniu wysokości zobowiązania podatkowego z tytułu nabycia przez skarżącego spadku, w którym znajduje się wyłącznie roszczenie o odszkodowanie. NSA zdecydował, że skoro w chwili przyjęcia spadku nie istniało odszkodowanie za wywłaszczoną na podstawie dekretu nieruchomość, tym samym wartość tego odszkodowania, która zostanie ustalona później, nie będzie stanowiła podstawy opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn. Podstawę opodatkowania będzie natomiast stanowiło istniejące w chwili otwarcia spadku roszczenie o odszkodowanie z tytułu utraty ww. nieruchomości, którego wartość powinna być określona na dzień przyjęcia spadku będącego dniem powstania obowiązku podatkowego, a następnie zobowiązania podatkowego w podatku od spadku i darowizn. W ocenie NSA nie może budzić wątpliwości, że roszczenie do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość ma swoje źródło w spadku, a co za tym idzie, podlega przepisom ustawy o podatku od spadków i darowizn. Gdyby bowiem skarżący nie posiadał statusu spadkobiercy, nie miałby prawa wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie.

3.6.2. Moment przyjęcia spadku

W wyroku z 28 lutego 2022 r., III FSK 577/21, NSA rozstrzygał o biegu terminu na dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi podatkowemu nabycia spadku i pojęcia chwili przyjęcia spadku na kanwie sprawy, w realiach której śmierć spadkodawcy nastąpiła na terenie Stanów Zjednoczonych i prawem właściwym było prawo spadkowe stanu Nowy Jork. Zdaniem NSA stosownie do przepisu art. 4a ust. 2 u.p.s.d. zwalnia się od podatku od spadków i darowizn nabycie własności praw majątkowych, jeżeli zgłoszenie nabycia tych praw organowi podatkowemu nastąpiło nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym nabywca dowiedział się o ich nabyciu. Jako zasadę należy przyjąć, że sześciomiesięczny termin na zgło-

⁸² Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.; dalej: u.p.s.d.).

szenie tych praw majątkowych w postaci czeków uzyskanych od amerykańskiego zarządcy spadku należy liczyć od dnia doręczenia tych czeków nabywcy (np. przesyłką pocztową). W razie wątpliwości w przedmiocie ustalenia daty nabycie własności opisywanych praw majątkowych termin ten należy liczyć od dnia złożenia czeków w banku w celu ich realizacji, przyjmując to zdarzenie jako datę pewną.

3.6.3. Dokonanie zgłoszenia darowizny przez darczyńcę

W wyroku z 6 maja 2022 r., III FSK 516/21, NSA uznał, że przekazanie pisma darczyńcy organowi właściwemu w sprawie zwolnienia podatkowego obdarowanej po terminie umożliwiającym jej zgłoszenie darowizny nie naruszało prawa w stopniu mającym wpływ na skorzystanie przez podatnika (obdarowaną) ze zwolnienia podatkowego. Pismo darczyńcy nie stanowiło podstawy do wszczęcia postępowania podatkowego, zaś dopiero jego wszczęcie wobec podatnika (obdarowanej) umożliwiłoby sięgnięcie w razie potrzeby po regulacje przewidziane w art. 169 § 1 czy art. 170 o.p. Przepis art. 169 § 1 o.p. dotyczy braków formalnych podania jako procesowego oświadczenia woli, a nie materialnoprawnego oświadczenia wiedzy podatnika. Organy nie miały więc żadnego obowiązku, a nawet uprawnienia, do wszczynania na ówczesnym etapie sprawy jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego.

3.6.4. Zmiana ostatecznej decyzji wymiarowej w podatku od spadków i darowizn wobec wypłaty zachowku po jej wydaniu

W wyroku z 1 czerwca 2022 r., III FSK 4958/21, NSA wskazał, że w ustawie o podatku od spadków i darowizn ustawodawca nie przewidział regulacji określającej skutki wystąpienia zmiany okoliczności faktycznych wpływających na wysokość zobowiązania podatkowego w omawianym zakresie, co należało uznać za niezamierzoną lukę prawną uzasadniającą poprzez wnioskowanie *per analogiam* zastosowanie art. 254 o.p. Zmniejszenie wartości wielkości nabytych rzeczy lub praw majątkowych wskutek np. wypłaty zachowku (czyli potrącenia) nie wypełnia przesłanki złożenia korekty zeznania podatkowego określonej w art. 17a ust. 3 u.p.s.d., a ponadto wiązałyby się ze zmianą okoliczności faktycznych w dacie po wydaniu decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania, co wyłącza sięgnięcie po regulację art. 240 § 1 pkt 5 o.p. W omawianej sytuacji nie ma również możliwości skorzystania z instytucji przewidzianej w art. 253 oraz 253a o.p., ponieważ instytucji tych nie stosuje się do decyzji ustalającej albo określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Podatnikowi nie przysługuje też przez wzgląd na art. 75 § 1 pkt 1 o.p. prawo żądania stwierdzenia nadpłaty, gdyż podatek został ustalony decyzją konstytutywną. Jakkolwiek art. 17a ust. 3 i art. 7 ust. 3 u.p.s.d., jako nieokreślające skutków podatkowych wypłaty zachowku po wydaniu decyzji ostatecznej ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od spadków i darowizn, nie wypełniają dyspozycji art. 254 o.p., oraz niezależnie od warunku zawartego w § 2 tego przepisu, wiążącego możliwość zastosowania omawianej regulacji wyłącznie do decyzji okresowych, a nie wydanych w następstwie jednorazowego zdarzenia, jakim jest nabycie spadku w wyniku śmierci spadkodawcy, zasadnym jest sięgnięcie do dyspozycji art. 254 o.p. w drodze *analogii legis* w przypadku wypłacenia przez podatnika zachowku po wydaniu i doręczeniu ostatecznej decyzji wymiarowej.

3.6.5. Odpowiedzialność notariusza jako płatnika z tytułu dokonania notarialnej umowy darowizny

W wyroku z 18 czerwca 2022 r., III FSK 5090/21, NSA stwierdził, że analiza art. 37 § 1 pkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego pokazuje, że czynność prawna polegająca na przyjęciu darowizny do majątku wspólnego może zostać dokonana przez jednego z małżonków, bez potrzeby składania oświadczenia o jej przyjęciu przez drugiego. Nie uwalnia to jednak

małżonka nieuczestniczącego przy czynności notarialnej od obowiązku podatkowego. Skoro połowę wartości przedmiotu darowizny, przypisywanej małżonce obdarowanego, traktuje się odrębnie od darowizny uzyskanej przez jej męża (zwolnionej z opodatkowania), osobę tę należy również identyfikować jako odrębnego podatnika podatku od spadków i darowizn.

3.6.6. Odnowienie niezgłoszonego do opodatkowania obowiązku podatkowego z tytułu nabycia spadku a obowiązek złożenia zeznania podatkowego

W wyroku z 5 lipca 2022 r., III FSK 634/21, NSA uznał, że w sytuacji prawnej określonej w art. 6 ust. 4 u.p.s.d. nie ma zastosowania pięcioletni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 68 § 2 pkt 1 i 2 o.p. Przepis art. 6 ust. 4 u.p.s.d. nie ma charakteru samoistnego, nie kreuje całościowej i odrębnej od innych regulacji czasu powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadków. W sytuacji tej jest ten sam podatnik, ten sam przedmiot opodatkowania i ten sam obowiązek podatkowy. Wskazany przepis określa odnowiony czy też ponowny moment powstania obowiązku podatkowego. Nie jest to więc ani „całościowa”, ani „odrębna” regulacja prawna powstania obowiązku podatkowego. Wynikające z omawianego przepisu odnowienie obowiązku podatkowego polega na tym, że powinność świadczenia pieniężnego, o której mowa w art. 4 o.p., powstaje wskutek zaistnienia innego zdarzenia określonego w przepisach aniżeli zdarzenie, które wcześniej taki obowiązek kreowało. Tym samym odnowienie obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 4 u.p.s.d. nie powoduje powstania obowiązku złożenia zeznania podatkowego na podstawie art. 17a u.p.s.d.

3.6.7. Legitymacja do złożenia wniosku o wyrażenie zgody na sprzedaż udziału w nieruchomości

W wyroku z 25 sierpnia 2022 r., III FSK 798/21, NSA stwierdził, że prawidłowa wykładnia art. 19 ust. 6 u.p.s.d. w zakresie wydawania zgody na sprzedaż nieruchomości prowadzi do konkluzji, że zgoda taka jest wydawana wyłącznie na wniosek podatnika będącego spadkobiercą lub obdarowanym w sytuacji ustalenia wysokości podatku od spadków i darowizn i stanowi jednocześnie zobowiązanie dla płatnika – notariusza do poboru podatku od spadków i darowizn z ceny sprzedaży nieruchomości jako zabezpieczenia interesu fiskalnego wierzyciela podatkowego. Zabezpieczenie to przez tytuł egzekucyjny zamieszczony w samym akcie notarialnym prowadzić może do ustanowienia depozytu, z którego będzie zaspokajany interes fiskusa. Brak jest podstaw do uznania, że organ podatkowy mógłby przyjąć od pozostałych spadkobierców zabezpieczenie na poczet podatku od spadków obciążającego podatnika, którego miejsce pobytu jest nieznane. Takiego stanowiska nie zmienia fakt wydania orzeczenia przez sąd cywilny w zakresie możliwości sprzedaży nieruchomości bez udziału osoby, której pobyt nie jest znany. Orzeczenie sądu cywilnego nie stanowi zgody, o której mowa w art. 19 ust. 6 u.p.s.d. Sąd cywilny nie posiada uprawnień do wydawania rozstrzygnięć określonych w art. 19 ust. 6 u.p.s.d.

3.6.8. Termin przedawnienia podatku od spadku

W wyrokach z 14 września 2022 r., III FSK 963/21 i III FSK 1367/210, NSA orzekł, że obowiązek podatkowy przy nabyciu w drodze dziedziczenia powstaje z chwilą przyjęcia spadku, to znaczy później niż w chwili nabycia rzeczy lub praw. Skoro stosownie do regulacji z art. 1015 w zw. z art. 1012 k.c. oświadczenie o przyjęciu lub odrzuceniu spadku może być złożone przed sądem lub notariuszem w ciągu 6 miesięcy od dnia, w którym spadkobierca dowiedział się o dziedziczeniu, to w razie braku takiego oświadczenia spadkobiercy przyjęcie spadku następuje z dobrodziejstwem inwentarza z upływem wspomnianego terminu. Data skutecznego złożenia oświadczenia lub upływ terminu 6 miesięcy decyduje o powstaniu obowiązku podatkowego. Jeżeli podatnik nie złożył w ustawowym terminie zeznania po-

datkowego z tytułu spadku, to zastosowanie znajduje art. 68 § 2 pkt 1 o.p. Nie ma żadnego przepisu prawa, który znosi obowiązek określony w art. 17a u.p.s.d. Takim przepisem nie jest art. 6 ust. 4 tej ustawy. Odmienna interpretacja ww. przepisów stawia w uprzywilejowanej pozycji podatników, którzy nie dochowują nałożonych na nich obowiązków, prowadząc do skrócenia, bez normatywnej podstawy, czasu na wydanie decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w podatku od spadku i darowizn z 5 do 3 lat.

3.7. Podatki i opłaty lokalne⁸³

3.7.1. Podatek od nieruchomości

1) Opodatkowanie węzłów betoniarskich

W wyroku z 26 stycznia 2022 r., III FSK 2124/21, NSA uznał, że przypadku, gdy element ciągu technologicznego (gospodarczego lub użytkowego) stanowi odrębny przedmiot materialny, należy ocenić, czy jest on obiektem budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, a jeżeli tak, to dalszy etap postępowania podatkowego powinien prowadzić do ustalenia, czy stanowi on budynek bądź budowlę w rozumieniu ustawy podatkowej, czy też w ogóle nie podlega opodatkowaniu. Czym innym jest połączenie odrębnych przedmiotów materialnych (w tym również rzeczy złożonych) w jeden ciąg technologiczny (produkcyjny). Nawet jeżeli poszczególne pod względem fizycznym obiekty, z których każdy spełnia cechy pozwalające uznać go za odrębny przedmiot opodatkowania, są wykorzystywane do osiągnięcia konkretnego celu gospodarczego i z tego powodu zostały funkcjonalnie połączone (np. za pomocą rur, kabli, szyn, taśmociągów), nie można tworzyć z ich sumy jednego przedmiotu opodatkowania, w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.p.o.l.

2) Pojęcie dachu, fundamentu i trwałego związania z gruntem

W wyroku z 26 stycznia 2022 r., III FSK 957/21, NSA stwierdził, że w świetle art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane fundament, wydzielone z przestrzeni przegrody budowlane i dach stanowią zespół nierozłącznie powiązanych ze sobą elementów, wzniesionych z materiałów budowlanych, tworzących trwale związaną z gruntem i jednolitą konstrukcyjnie całość, jaką jest budynek, którego cechą wyróżniającą jest istnienie powierzchni użytkowej. „Dach” w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. powinien stanowić integralną i trwałą część konstrukcji budynku, całkowicie pokrywającą powierzchnię wewnętrzną takiego obiektu budowlanego, zaliczaną do powierzchni użytkowej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., a jednocześnie zabezpieczającą całość przed negatywnym oddziaływaniem czynników atmosferycznych. Bez wpływu na taką ocenę pozostaje kształt dachu, jego niewielkie, nadające się do usunięcia uszkodzenia, a także okoliczność, że fragment tej konstrukcji może stanowić również zadaszenie powierzchni (np. tarasu), która nie jest wyposażona w przegrody budowlane w znaczeniu wynikającym z art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. i w związku z tym nie jest zaliczana do powierzchni użytkowej budynku. Niewymagająca nadzwyczajnych zabiegów budowlano-technologicznych, możliwość odłączenia obiektu budowlanego od podłoża, bez naruszenia jego dotychczasowej struktury i konstrukcji, a w konsekwencji możliwość przeniesienia go w inne miejsce w tej samej postaci, wyklucza kwalifikację takiego obiektu do kategorii budynków w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. z uwagi na to, że nie spełnia on warunku trwałego związania z gruntem.

⁸³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.; dalej: u.p.o.l.).

3) Opodatkowanie elementów sieci gazowych

W wyrokach z 6 kwietnia 2022 r., III FSK 3006/21, III FSK 3007/21, III FSK 3008/21, III FSK 3046/21, III FSK 3174/21, III FSK 3135/21, NSA nie podzielił poglądu, jakoby zasadnym było uwzględnianie definicji gazociągu zawartej w § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki⁸⁴, ponieważ ustawa podatkowa w zakresie definiowania istotnego podatkowo pojęcia budowli odsyła do prawa budowlanego wyłącznie w zakresie zdefiniowania pojęcia obiektu budowlanego, ale i ten zakres odesłania wyczerpuje się w definicjach zawartych w art. 3 ustawy – Prawo budowlane i nie rozciąga się na definicje o charakterze ściśle technicznym zawarte w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane (w tym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe). Wyrażona w § 2 ust. 6 rozporządzenia definicja gazociągu ma znaczenie tylko w zakresie objętym regulacją tego rozporządzenia i nie stanowi podstawy do definiowania pojęć istotnych podatkowo.

4) Całość techniczno-użytkowa

W wyroku z 26 kwietnia 2022 r., III FSK 3797/21, NSA stwierdził, że wyrażenie „całość techniczno-użytkowa” powinno być rozumiane w taki sposób, aby uwzględniać zarówno związek techniczny, jak i użytkowy pomiędzy poszczególnymi elementami tworzącymi dany obiekt budowlany będący budowlą. Nie ma bowiem znaczenia, że ustawodawca nie posłużył się wprost zwrotem wskazującym na tak określony związek. Wynika to bowiem z pojęcia „całość”, którą ustawodawca odnosi do dwóch składowych, tj. techniczno-użytkowych. Trzeba ponadto zauważyć, że analizowane wyrażenie normatywne nie może być rozumiane, jakoby ustawodawca przesądził relację zakresową pomiędzy „związkiem technicznym” i „związkiem użytkowym”. W konkretnym bowiem przypadku relacja ta może przejawiać się w różnym stopniu. Nie ma także znaczenia, czy w pierwszej kolejności ustaleniu podlega związek techniczny czy użytkowy, jest to bowiem uzasadnione okolicznościami konkretnego obiektu budowlanego będącego budowlą.

5) Wysokość pomieszczenia lub kondygnacji w świetle

W wyroku z 24 maja 2022 r., III FSK 590/21, NSA uznał, że użyte w art. 4 ust. 2 u.p.o.l. wyrażenie „wysokość w świetle od 1,40 m do 2,20 m” należy interpretować z uwzględnieniem faktu, że stanowi ono składową ustawowego sformułowania, za pomocą którego normodawca wprowadza zaliczenie w 50% do powierzchni użytkowej budynku. Przy określeniu wysokości kondygnacji w świetle należy zatem uwzględnić odległość mierzoną od podłoża do najniższego trwałego elementu konstrukcyjnego stopu. Posłużenie się przez ustawodawcę w ramach art. 4 ust. 2 u.p.o.l. wyrażeniem części kondygnacji w świetle, a zatem obok sformułowania, w ramach którego zastosowanie ma pojęcie kondygnacji z uwagi na art. 1a ust. 1 pkt 5 u.p.o.l., nie daje możliwości ustalenia innego sposobu rozumienia tego wyrażenia.

6) Opodatkowanie wiaduktów

W wyrokach z 5 lipca 2022 r., III FSK 150/22, III FSK 151/22, III FSK 152/22 i III FSK 153/22, NSA uznał, że dla przyznania statusu podatnika podatku od nieruchomości nie wystarczy spełnienie warunku podmiotowego i przedmiotowego w postaci posiadania nieruchomości lub obiektu budowlanego, konieczne jest bowiem, by posiadanie wynikało z umowy zawartej z właścicielem lub z innego tytułu prawnego.

7) Wymóg zgłoszenia wojewodzie nieruchomości pozostających w posiadaniu przedsiębiorcy mającego status zakładu pracy chronionej

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz.U. z 2013 r. poz. 640).

W wyroku z 24 sierpnia 2022 r., III FSK 1529/21, NSA uznał, że w przypadku prowadzenia zakładu pracy chronionej i zajmowania lokalu (przedmiot opodatkowania) na potrzeby prowadzonego zakładu, do skorzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości lokalu na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 4 u.p.o.l. konieczne jest wcześniejsze zgłoszenie zajętego zakładu wojewodzie i wydanie przez organ stosownej decyzji.

8) Stawka podatkowa w odniesieniu do nieruchomości posiadanych przez podatnika w upadłości likwidacyjnej

W wyroku z 25 sierpnia 2022 r., III FSK 851/21, NSA uznał, że skoro nieruchomość nadal znajduje się w posiadaniu podatnika, który mimo wszczęcia postępowania upadłościowego, statusu przedsiębiorcy však nie utracił, a ponadto nadal wchodzi w skład przedsiębiorstwa, które jest wprawdzie likwidowane, ale jeszcze istnieje oraz może, przynajmniej potencjalnie, być w przyszłości wykorzystywane gospodarczo, jest nieruchomością związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., a zatem powinna być opodatkowana z zastosowaniem stawki właściwej dla tej kategorii nieruchomości, a nie kategorii nieruchomości pozostałych.

9) Kwalifikacja prawnopodatkowa ekranów akustycznych

W wyroku z 22 listopada 2022 r., III FSK 257/22, NSA stwierdził, że ekrany akustycznie chroniące przed hałasem pochodzącym z obszarów działalności przemysłowej, generowanej przez działalność hali magazynowej, placów składowych, obiektów towarzyszących na terenie browarów, nie stanowią urządzenia budowlanego, o którym mowa w art. 3 pkt 9 ustawy – Prawo budowlane., a w konsekwencji budowli w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.

10) Kwalifikacja prawnopodatkowa stacji transformatorowych wchodzących w skład infrastruktury fotowoltaicznej

W wyroku z 6 grudnia 2022 r., III FSK 740/22, NSA uznał, że obiekt budowlany, w którym usytuowane są urządzenia techniczne służące do prawidłowego funkcjonowania instalacji fotowoltaicznej, jeżeli spełnia kryteria bycia budynkiem, o których mowa w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., tzn. jest trwale z gruntem związany, posiada fundamenty, dach i wyodrębnione z przestrzeni przegrody budowlane, a także jego dominującą cechą jest posiadanie powierzchni użytkowej, jest „budynkiem” w rozumieniu tego przepisu i podlega opodatkowaniu stawką podatku uzależnioną od zajmowanej powierzchni.

11) Opodatkowanie gruntu zawierającego infrastrukturę elektrowni fotowoltaicznej

W wyroku z 6 grudnia 2022 r., III FSK 4270/21, NSA orzekł, że powierzchnia działki sklasyfikowanej w ewidencji gruntów i budynków jako nieruchomość rolna, na której znajduje się infrastruktura elektrowni fotowoltaicznej (ogrodzona i wyodrębnienie z pozostałej części terenu rolnego), a także przestrzeń pomiędzy rzędami paneli, powinna zostać zaliczona do gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, a w konsekwencji objęta podatkiem od nieruchomości według stawek przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. Obszar gruntu, na którym zrealizowana jest tzw. farma fotowoltaiczna, warunkuje właściwe wykorzystanie paneli celem wytworzenia energii i stanowi element realizacji wymogów technicznych stawianych tego typu urządzeniom.

3.7.2. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁸⁵

1) Pojęcie niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów

⁸⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.; dalej: u.c.p.g.)

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

W wyroku z 30 marca 2022 r., III FSK 4846/21, NSA uznał, ustawodawca nie dookreślił pojęcia niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów i w treści przepisu nie ma mowy o „uporczywości” czy „notoryczności” niesegregowania odpadów. Pojęcia te nie stanowią zatem elementów norm prawnych wyrażonych w art. 6ka u.p.c.g. i w związku z tym nie podlegają ocenie jako przesłanki rozstrzygnięcia przez organ administracji.

3.7.3. Opłata targowa

1) Miejsce prowadzenia działalności

W wyroku z 29 czerwca 2022 r., III FSK 676/21, NSA przyjął, że w odniesieniu do sprzedaży realizowanej w części danego budynku, gdyż ustawodawca podatkowy nie wprowadził definicji legalnej części budynku. Nie ma przy tym znaczenia, w jakiej części budynku sprzedaż ta będzie prowadzona. W każdym takim przypadku sprzedaż będzie wyłączona z obowiązku uiszczenia opłaty targowej. Jeżeli sprzedaż dokonywana jest w obiekcie budowlanym w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, trwale związanym z gruntem, wydzielonym z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadającym fundamenty i dach, będzie wyłączona z obowiązku uiszczenia opłaty targowej.

2) Interpretacja pojęcia „sprzedaż” w odniesieniu do usług gastronomicznych.

W wyroku z 18 sierpnia 2022 r., III FSK 791/21, NSA uznał, że o powstaniu obowiązku opłatowego decyduje wyłącznie sprzedaż produktów gotowych na wynos. W sytuacji gdy podmiot zajmuje się usługą gastronomiczną nierodzącą obowiązku opłatowego, a jednocześnie dokonuje sprzedaży niestanowiącej marginalnego elementu działalności, a znaczący, to podmiot taki zostanie obciążony opłatą targową.

3.7.4. Opłata reklamowa

W wyroku z 11 maja 2022 r., III FSK 557/21, NSA uznał, że z art. 2 pkt 16a-16d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁶ w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 3a u.p.o.l. na podstawie art. 17a ust. 1 u.p.o.l. wynika, że opłata reklamowa od tablicy reklamowej czy urządzenia reklamowego to przede wszystkim opłata od przedmiotu materialnego dookreślonego pod kątem przeznaczenia, które ustawodawca w art. 2 pkt 16a-16d u.p.z.p. traktuje bardzo szeroko, posiłkując się wyrażeniem „ekspozycji reklamy” czyli „informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne” (art. 2 pkt 16a-16c u.p.z.d.). Dla szyldu w art. 2 pkt 16d u.p.z.d. przeznaczenie to określono jako „informujący o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują”, przy jednoczesnym braku wskazania w art. 17a pkt 1 u.p.o.l. w sposób wyraźny szyldu jako przedmiotu opłaty reklamowej, uznając go za tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe chociażby przez zwolnienie z poboru (art. 17 ust. 5 pkt 2 u.p.o.l.). W opinii NSA przy tak szerokim ujęciu definicji przedmiotu opodatkowania niezbędna będzie jego weryfikacja w postępowaniu podatkowym, przy zachowaniu uwagi na szereg zwolnień (art. 17a ust. 5 u.p.o.l.). Określenie „informacja promująca” może być oceniane w kontekście pewnego stopnia spełnienia tej przesłanki, który to stopień powinien być uwzględniony z uwagi na specyfikę szyldu, o jakim mowa w art. 2 pkt 16d u.p.z.p. W przypadku szyldu za taką informację należy uznać informację o jakiegokolwiek działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują. Głównym kwalifikatorem staje się miejsce położenia tego rodzaju przedmiotu.

⁸⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2022 r.

Pozostałość z 2021 r.	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Zamknięto	% wpływu	% ogółu	Pozostało na 2023 r.
9442	4363	13 805	3619	8	82,94	26,21	10 178

W 2022 r. do Izby wpłynęły 4363 sprawy ze skarg kasacyjnych. Organy administracji wniosły 1498 skarg kasacyjnych, a spośród pozostałych skarg kasacyjnych 1471 pochodziło od osób fizycznych, 1373 od osób prawnych, 27 od organizacji społecznych, 13 od prokuratora, 5 od Rzecznika Praw Obywatelskich, a 6 od innych podmiotów. Ponadto do Izby Gospodarczej wpłynęło 15 skarg o wznowienie postępowania, z poprzedniego okresu do załatwienia pozostało 12 skarg o wznowienie postępowania. Najczęściej skargi kasacyjne wnoszone były w sprawach dotyczących 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; subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych; obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej; cen, opłat, stawek taryfowych nieobjętych symbolem 611; utrzymania i ochrony dróg, ruchu drogowego, w tym transportu drogowego; ochrony zdrowia, w tym w zakresie prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych; ubezpieczeń zdrowotnych; działalności gospodarczej; prawa własności przemysłowej; uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć, telekomunikacji.

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu własności rzeczowej Izby NSA wywieziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 1716, WSA w Łodzi – 422 oraz WSA w Gliwicach – 376.

Skargi kasacyjne rozpatrywane były na rozprawach przeprowadzanych przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku – art. 15zżs⁴ ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸⁷, na posiedzeniach niejawnych wyznaczanych na podstawie art. 15zżs⁴ ust. 3 tej ustawy oraz na posiedzeniach niejawnych wyznaczanych na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

W rozprawach zdalnych wzięło udział 599 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron i uczestników: 446 radców prawnych, 240 adwokatów, 72 rzeczników patentowych i 15 doradców podatkowych.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2022 r.

W 2022 r. do Izby wpłynęło 1035 zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji, a 90 zażaleń pozostało do rozpoznania z poprzedniego okresu. Ponadto wpłynęła 1 skarga o wznowienie postępowania zażaleniowego, a z poprzedniego okresu pozostały 3 skargi. Łącznie

⁸⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.; dalej: uCOVID-19.

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw...

rozpoznano 1015 zażaleń, a do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym pozostało 110 zażaleń.

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

1.3. Pozostałe sprawy

W 2022 r. do Izby wpłynęły 122 spory o właściwość i spory kompetencyjne, 17 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed NSA i 23 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed WSA, 5 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz 3 wnioski o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

1.4. W 2022 r. do Izby wpłynęły 3 wnioski Prezesa NSA o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie wątpliwości, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, na podstawie art. 36 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.:

„Czy w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania zakończonym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, o którym mowa w przepisach Działu VII ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zawarte w art. 276 tej ustawy odesłanie, stanowi podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania?”

„Czy w postępowaniu sądowoadministracyjnym, zainicjowanym skargą na postanowienie: a) stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania, b) o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, c) stwierdzające niedopuszczalność odwołania, – dopuszczalne jest, na podstawie art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wstrzymanie wykonania decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji?”

„Czy niepodanie przez skarżącego w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego numeru PESEL, będącej pierwszym pismem w sprawie sądowoadministracyjnej – zgodnie z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. – stanowi brak formalny, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., pod rygorem odrzucenia skargi, w sytuacji gdy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych sprawy?”

1.5. Pytania prejudycjalne

Postanowieniem z 28 grudnia 2022 r., I GSK 380/19, NSA na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego: a) „Czy przepis art. 17 ust. 1 lit. a/ dyrektywy Rady 2003/96 z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej⁸⁸ może być rozumiany w ten sposób, że do rzeczywistego kosztu nabytej energii elektrycznej zaliczać należy jedynie cenę nabycia samej energii elektrycznej, z wyłączeniem jakichkolwiek dodatkowych opłat, na przykład opłaty dystrybucyjnej, których poniesienie zgodnie z obowiązującymi w państwie członkowskim przepisami

⁸⁸ Dz. Urz. UE L 2003.283.51.

jest niezbędne dla możliwości zakupu energii elektrycznej?"; b) „Czy przepis art. 17 ust. 1 lit. a/ dyrektywy 2003/96, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on wyłączeniu zwolnienia z akcyzy od nabycia energii elektrycznej dla zakładu energochłonnego [art. 31d ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁸⁹ w przypadku, gdy zakład ten korzysta ze zwolnienia przedmiotowego z akcyzy na podstawie przepisów krajowych (art. 30 ust. 7a ustawy o podatku akcyzowym), gdy zakład ten wykaże, że w stosunku do tej samej energii nie korzysta z tych dwóch zwolnień jednocześnie i przy założeniu, że łączna kwota zwolnień nie przekroczy kwoty zapłaconej akcyzy za ten sam okres?”

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. W 2022 r. w sprawach ze skarg kasacyjnych uchylono 583 spośród 3619 orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej. Uzasadnia to wysoką ocenę jakości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych z zakresu właściwości Izby. Analiza orzecznictwa w sprawach inicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji prowadzi do wniosku, że przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosowane są zasadniczo w sposób prawidłowy. W tej grupie spośród 1015 orzeczeń objętych w 2022 r. kontrolą instancyjną 120 zostało uchylonych.

Na pozytywną ocenę zasługuje działalność wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie sprawności postępowania. Wskazuje na to zarówno stosunkowo krótki czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez WSA, wysoki odsetek spraw załatwionych w terminie do 4 miesięcy od daty wpływu oraz w terminie od 4 do 6 miesięcy od daty wpływu, jak i niewielka ilość skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Przedstawiane przez Prezesów WSA, stosownie do § 19 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych⁹⁰, informacje o wynikach narad sędziów były materiałem pomocniczym do oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych, a problemy orzecznicze, które pojawiły się na gruncie spraw pozostających we właściwości Izby były przedmiotem narad izbowych.

2.2. Rozbieżności

W 2022 r. w orzecznictwie WSA nadal występowała rozbieżność co do dopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji organu pierwszej instancji w sprawach, w których przedmiotem skargi są postanowienia o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania, odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub stwierdzeniu niedo-

⁸⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 143.

⁹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1177.

puszczalności odwołania (art. 61 § 3 p.p.s.a.). Analiza orzecznictwa WSA w tych sprawach pozwala na wyodrębnienie trzech grup prezentowanych stanowisk:

1) sąd dopuszcza wstrzymanie wykonania decyzji organu pierwszej instancji, wskazując, że została wydana w granicach tej samej sprawy bądź zajmuje się wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji merytorycznie, przy czym nie ma rozważań dotyczących możliwości wstrzymania wykonania decyzji, jest natomiast ocena przesłanek wstrzymania, prowadząca zasadniczo do uznania, że nie zostały spełnione przesłanki albo przesłanki nie zostały przez stronę dostatecznie uzasadnione (II SA/Kr 1414/21, III SA/Kr 328/22, II SA/Wr 459/21, I SA/Gd 1621/21, III SA/GI 223/22);

2) sąd wyklucza możliwość wstrzymania wykonania takiej decyzji, wskazując na brak tożsamości sprawy wymaganej w art. 61 § 3 p.p.s.a. (I SA/Gd 81/22, VII SA/Wa 77/22, I SA/Bd 150/22, I SA/Sz 219/22, II SA/OI 329/22);

3) sąd nie mógł wstrzymać decyzji organu I instancji w postępowaniu dotyczącym skargi na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, gdyż strona nie złożyła równocześnie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia, a wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w innym postępowaniu prowadzonym w granicach tej samej sprawy jest możliwe dopiero po wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (VI SA/Wa 1859/21).

Za dopuszczeniem możliwości wstrzymania wykonania decyzji organu pierwszej instancji według składów orzekających przemawia przede wszystkim wykładnia celowościowa i funkcjonalna art. 61 § 3 p.p.s.a. i argumentacja, że decyzja i postanowienie procesowe wydane są w granicach tej samej sprawy w znaczeniu materialnoprawnym (art. 61 § 3 i art. 135 p.p.s.a.). W orzecznictwie i w doktrynie wskazuje się, że możliwość przyznania ochrony tymczasowej musi być akceptowana, gdyż jest warunkiem koniecznym efektywnej kontroli sądowej. Odmowa takiej ochrony powodowałaby w niektórych przypadkach – w razie uwzględnienia przez sąd skargi na postanowienie – tym, że otwarcie drogi do zaskarżenia decyzji byłoby już bez znaczenia ze względu na wykonanie decyzji i wywołane tym nieodwracalne skutki.

Prezentując stanowisko o braku możliwości wstrzymania wykonania decyzji organu pierwszej instancji w sprawach ze skargi na postanowienie procesowe odnoszące się do terminu wniesienia odwołania, jako koronny argument przedstawia się brak tożsamości sprawy wymaganej w art. 61 § 3 p.p.s.a. Według zwolenników tego poglądu nie można przyjąć, że są to akty wydane w postępowaniach „w granicach tej samej sprawy”, gdyż nie zachodzi między nimi tożsamość przedmiotowa, zwłaszcza jeśli chodzi o podstawę prawną.

W 2022 r. rozbieżność wystąpiła również w sprawach rozpoznawanych przez WSA w Warszawie dotyczących skarg na bezczynność Ministra Infrastruktury w rozpoznaniu wniosku o udzielenie odstępstwa od warunków technicznych jakim powinien odpowiadać pojazd. Wnioski dotyczyły udzielenia odstępstw od warunków technicznych pojazdów sanitarnych i były składane przez Pogotowia Ratunkowe. W części orzeczeń (40 spraw) WSA stwierdzał bezczynność organu, wyrażając pogląd, że z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2022 r. – Prawo o ruchu drogowym⁹¹ wynika jedynie, że Minister może w indywidualnych, uzasadnionych przypadkach, zezwolić na odstępstwo od warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać pojazdy. Przepis ten nie nakłada natomiast (w stanach prawnych wiążących w tych sprawach) żadnych wymogów co do składanego podania w zakresie, które

⁹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 988; dalej p.r.d.

uprawniałoby organ do zastosowania w sprawie art. 64 § 2 k.p.a. Natomiast to, że organ miał inne zdanie na temat informacji udzielonych przez stronę oraz inną ocenę załączonych do wniosku dowodów, zobowiązywało go, nie do pozostawienia wniosku bez rozpoznania, ale do przeprowadzenia postępowania administracyjnego zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. oraz wydania decyzji co do istoty.

Natomiast w sprawach, w których WSA w Warszawie oddalał skargę na beczynność Ministra Infrastruktury (20 spraw) prezentowano pogląd, że w trybie art. 67 ust. 1 p.r.d. można domagać się konkretnie sprecyzowanego odstępstwa i to w konkretnie – liczbowo – określonym rozmiarze. Odmienne rozumienie normy prawnej z art. 67 ust. 1 p.r.d. oznaczałoby przerzucenie ze strony na organ obowiązku prowadzenia postępowania dowodowego w kierunku ustalenia, jakiego parametru technicznego dany pojazd nie spełnia oraz jakie odstępstwo byłoby dla strony korzystne. Wprawdzie art. 67 ust. 4 p.r.d. w wersji obowiązującej w dacie złożenia wniosku strony o udzielenia odstępstwa nie przewidywał szczególnych wymagań, jakim powinien odpowiadać wniosek, jednakże luka powyższa została uzupełniona. W ocenie Sądu niezasadne byłoby domniemanie, iż brak podobnych unormowań w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2022 r. oznaczał brak wymogów formalnych, jakim powinien odpowiadać wniosek o udzielenie odstępstwa przewidziany w art. 67 ust. 1 p.r.d. w postaci obowiązku sprecyzowania zakresu żądanego odstępstwa oraz uzasadnienia tegoż wniosku.

Rozpoznając skargi kasacyjne od orzeczeń wydanych w opisanych sprawach, NSA jednolicie przyjął beczynność organu.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby⁹²

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

Klasyfikacja taryfowa 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), 6302 (Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antidumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą), 6305 (Zwrot należności celnych) i 6309 (Inne o symbolu podstawowym 630).

Do postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny Kodeks Celny⁹³ oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z 24 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny⁹⁴ odniósł się NSA w wyrokach o sygn. akt I GSK 3235/18, 3276/18, 3451/18, 3205/18, 3342/18. NSA przesądził, że z literalnego brzmienia art. 70 ust. 1 UKC oraz art. 128 ust. 1 rozporządzenia 2015/2447 wynika, że wartość transakcyjna towarów sprzedawanych w celu wywozu na obszar celny Unii jest ustalana w chwili przyjęcia zgłoszenia celnego na podstawie sprzedaży, która nastąpiła bezpośrednio przed

⁹² W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2022 r.

⁹³ Dz. Urz. UE z 10 października 2013 r. L 269; dalej: UKC.

⁹⁴ Dz. Urz. UE L 2015.343.558 ze zm.; dalej: rozporządzenie 2015/2447.

wprowadzeniem towarów na ten obszar celny. W rozpatrywanej sprawie sprzedażą bezpośrednio poprzedzającą wprowadzenie rzepaku na obszar celny Unii Europejskiej była transakcja zawarta 8 sierpnia 2017 r., a zatem cena z niej wynikająca powinna zostać uwzględniona przez organy celno-skarbowe orzekające w obu instancjach.

W wyroku z 8 czerwca 2022 r., I GSK 1559/21 NSA nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji, że organ naruszył art. 234 Ordynacji podatkowej. NSA wskazał, że z zawartego w art. 234 o.p. zakazu wydawania przez organ odwoławczy decyzji na niekorzyść strony odwołującej się wynika, iż pojęcie „niekorzyść” jest odnoszone do przedmiotu rozstrzygnięcia w decyzji organu I instancji. Skoro zatem przedmiotem rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego było określenie kwoty należności celnych od danego towaru objętego procedurą celną (jako różnicy pomiędzy kwotą należną wynikającą z długu celnego, a kwotą obliczoną i wykazaną w zgłoszeniu celnym) oraz zobowiązania do ich uiszczenia, to ocena rozstrzygnięcia organu odwoławczego w kontekście zakazu *reformationis in peius* odnosi się do kwoty zobowiązania z tytułu niezaksięgowanej kwoty długu celnego od towarów zgłoszonych do stosownej procedury, a nie do kwestii poszczególnych stawek celnych mających zastosowanie do danych partii towaru objętego zgłoszeniem celnym. Inaczej ujmując, ujęty w art. 234 o.p. stan „na niekorzyść strony” w przypadku należności celnych należy odczytywać w sensie materialnym, ponieważ obowiązek wynikający z decyzji organu celnego dotyczy kwoty pieniężnej.

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

W ocenie NSA przy interpretacji art. 89 ust. 1 pkt 6 ustawy z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁹⁵ istotne znaczenie ma spójnik „oraz”, który wyraża w tym przepisie koniunkcję (złączenie dwóch lub więcej zdań za pomocą spójnika i lub oraz), zatem zwrot dotyczący „spełnienia wymagań jakościowych” odnosi się do pierwszego, jak i drugiego członu, a więc do olejów napędowych o kodzie CN 2710 19 41, a także do mieszanin tych olejów napędowych z biokomponentami. Istotą sprawy było zagadnienie, czy okoliczność niespełnienia wymagań jakościowych określonych w odrębnych przepisach skutkować powinna zastosowaniem wyższej stawki podatkowej z art. 89 ust. 1 pkt 14 u.p.a. (dla pozostałych paliw silnikowych), czy niższej z art. 89 ust. 1 pkt 6 u.p.a. NSA stanął na stanowisku, że gdy podczas kontroli stwierdzono olej napędowy klasyfikowany do kodu CN 2710 19 41, jednak niespełniający wymagań jakościowych określonych w odrębnych przepisach, to zastosowanie znajduje stawka podatkowa wynikająca z art. 89 ust. 1 pkt 14 u.p.a. W ocenie NSA z art. 89 ust. 1 pkt 6 i pkt 14 u.p.a. można wywieść, że najwyższa stawka dla oleju napędowego jest stawką podstawową, natomiast pozostałe, których zastosowanie prawodawca uzależnił od spełnienia określonych warunków, są stawkami obniżonymi, a zatem podatnik, który chce skorzystać z preferencji, winien przedstawić stosowne dowody, które dawałyby podstawę do jej zastosowania, np. atesty, wyniki badań laboratoryjnych, czy też inne dowody potwierdzające spełnienie wymagań jakościowych (wyrok z 24 lutego 2022 r., I GSK 2247/18).

Odnosząc się do zagadnienia, w którym spór sprowadzał się wyłącznie do kwestii, czy w sprawie zaistniała przesłanka braku winy w uchybieniu terminowi do złożenia wniosku o wznowienie postępowania wymiarowego w akcyzie, NSA uznał, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy i uwzględniając unijny standard ochrony prawnej, wniosek o wznowienie postępowania podatkowego został wniesiony do organu podatkowego w rozsądnym

⁹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 143; dalej: u.p.a.

terminie zapewniającym pełne wykonanie wyroku TSUE z 2 czerwca 2016 r., o sygn. akt C-418/14. W ocenie NSA podatnik złożył stosowny wniosek niezwłocznie po powzięciu wiedzy na temat ww. orzeczenia TSUE. NSA przyjął, że przewidziany w art. 241 § 2 pkt 2 o.p. miesięczny termin na wniesienie żądania wznowienia postępowania, wyznaczony datą publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym UE, ponad wszelką wątpliwość nie spełnia standardu „rozsądnego terminu” nawet przy uwzględnieniu wynikającego z orzeczenia TS w sprawie C-453/00, *Kühne & Heitz*, obowiązku wystąpienia z właściwym roszczeniem krajowym „niezwłocznie po powzięciu wiedzy na temat wspomnianego orzeczenia TSUE”, a tym samym czyni iluzoryczną skuteczność ochrony prawnej wynikającej z orzeczenia TSUE. Oznacza to, że postanowienia art. 241 § 2 pkt 2 o.p. pozostają w sprzeczności z zasadą skuteczności i w konsekwencji termin określony w tym przepisie nie może zostać zastosowany. NSA doszedł natomiast do wniosku, że biorąc pod uwagę obowiązek wyważenia pomiędzy unijnymi zasadami skuteczności oraz pewności prawa, w rozpoznawanej sprawie standard taki spełnia termin trzech miesięcy, który przyjęto w art. 272 § 2a p.p.s.a. (wyroki z 10 sierpnia 2022 r., I GSK 3116/18, I GSK 3253/18, I GSK 3284/18, I GSK 3117/18).

Do istotnych zagadnień dotyczących podatku akcyzowego należy zaliczyć kwestię będącą przedmiotem wyroku NSA z 19 stycznia 2022 r., I GSK 912/14, a dotyczącą odpowiedzialności solidarnej za zaległości podatkowe w podatku akcyzowym. W wyroku tym NSA stwierdził, że żaden przepis rozdziału 15 o.p. nie przewiduje odpowiedzialności solidarnej pomiędzy podmiotami ponoszącymi taką odpowiedzialność na podstawie różnych regulacji prawnych.

W sprawie inicjowanej wnioskiem o wydanie wiążącej informacji akcyzowej do dodatkowych, koniecznych elementów podania ustawodawca zaliczył w art. 7e ust. 2 pkt 3 i 4 u.p.a. szczegółowy opis wyrobu akcyzowego pozwalający na taką ich identyfikację, aby dokonać ich klasyfikacji zgodnej z Nomenklaturą Scaloną. Nie można w trybie wezwania do uzupełnienia wniosku żądać od strony takich, niewymienionych w poszczególnych punktach art. 7e ust. 2 u.p.a. wiadomości, które podlegają ustaleniu już w toku postępowania wyjaśniającego ani takich, którymi strona nie dysponuje i uzyskać ich nie jest w stanie (wyroki z 14 czerwca 2022 r., I GSK 2876/18, I GSK 2798/18, I GSK 2806/18, I GSK 2797/18).

Zasadniczym problemem w odniesieniu do opłaty paliwowej była kwestia skutków prawnych doręczenia decyzji z 16 grudnia 2016 r. określającej spółce zobowiązanie w opłacie paliwowej od paliw silnikowych i orzeczenia o zabezpieczeniu wskazanych kwot na majątku spółki – pełnomocnikowi, a nie bezpośrednio spółce. W trakcie kontroli podatkowej zostało złożone przez stronę pełnomocnictwo szczególne. Sąd pierwszej instancji rozstrzygając o skuteczności doręczenia decyzji zabezpieczającej opowiedział się za tym poglądem prawnym funkcjonującym w niejednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, który wskazuje na odrębność postępowania kontrolnego i zabezpieczającego. NSA nie podzielił jednak tego stanowiska. Wskazał, że decyzja w przedmiocie zabezpieczenia wydawana na podstawie art. 33 § 1 i § 2 o.p. w toku postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej, w oparciu o materiały dowodowe w nich zgromadzone przez prowadzący te postępowania organ, wydawana jest w ramach tego postępowania, a nie postępowania odrębnego w stosunku do niego. Konsekwencją tego stanowiska jest obowiązek traktowania pełnomocnika, który ustanowiony został w postępowaniu głównym, jako umocowanego również do reprezentowania podatnika w postępowaniu o zabezpieczenie. Postępowanie zabezpieczające, nie jest odrębnym postępowaniem od procedury, w której dokonuje się zabezpieczenia (wyrok z 12 lipca 2022 r., I GSK 2652/18).

Odnosząc się do art. 37h ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym⁹⁶, NSA wskazał, że przepis ten należy interpretować w ten sposób, iż w ramach pojęcia „czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem akcyzowym” mieszczą się wszystkie zdarzenia objęte ustawą akcyzową, zatem zarówno *stricte* czynności podlegające opodatkowaniu w rozumieniu ustawy podatkowej, jak i stany faktyczne podlegające opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Posiadanie paliwa, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a., wiąże się zawsze z czynnością podlegającą opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Podmiot posiadający paliwo musiał wejść w jego posiadanie przez dokonanie jednej z czynności opodatkowanych podatkiem akcyzowym, np. poprzez nabycie paliwa, jego import, nabycie wewnątrzspółnotowe czy produkcję. Obciążenie przedmiotowego paliwa opłatą paliwową jest usprawiedliwione również i z tego powodu, że każde posiadane przez taki podmiot paliwo jest wynikiem jego wcześniejszego nabycia. Z tego względu należy przyjąć, że posiadanie mieści się w zakresie pojęcia „czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem akcyzowym”, w rozumieniu art. 37h ustawy o autostradach płatnych. Podwyższenie stawki opłaty paliwowej według reguł określonych przez ustawodawcę w art. 37m ust. 2 i 3 ustawy o autostradach płatnych, o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, nie narusza zasady konstytucyjnej wyłączności ustawy, wyrażonej w art. 217 Konstytucji RP (wyrok z 1 grudnia 2022 r., I GSK 1405/19).

3.3. Dysponowanie środkami publicznymi z budżetu Skarbu Państwa, budżet jednostek samorządu terytorialnego, dysponowanie środkami publicznymi z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w tym dotacje, subwencje, dyscyplina finansów publicznych i egzekucja należności, i inne

3.3.1. Na gruncie ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁹⁷ ważne znaczenie mają rozstrzygnięcia dotyczące dotacji oświatowych:

Odnosząc się do kwestii, w której organ udzielił skarżącemu prowadzącemu przedszkole publiczne dotacji w niepełnej wysokości, ponieważ jeden z jego uczniów (zapisany do ww. przedszkola w 2019 r.) w lipcu 2019 r. nie uczęszczał do tego przedszkola w ramach tzw. „dyżuru wakacyjnego”, a do innej placówki, co zostało potwierdzone m.in. w oświadczeniu rodzica ucznia, NSA podkreślił, że przepis art. 24 ust. 1 u.f.z.o. mówi o wyborze przedszkola, do którego dziecko uczęszcza w danym roku, a nie w jakimś jednym, wybranym miesiącu. Złożenie oświadczenia przez rodziców o uczęszczaniu dziecka do innego przedszkola tylko w jednym miesiącu jest wobec tego nieskuteczne i niezgodne z art. 24 ust. 1 u.f.z.o. Przepisy ww. ustawy w ogóle nie przewidują sytuacji składania oświadczeń o uczęszczaniu dziecka w czasie „dyżuru wakacyjnego” ani „podażania” dotacji za takim oświadczeniem czy dyżurem. Ustawa ta nie przewiduje także zaniechania wypłacania dotacji w okresie wakacyjnym na dziecko, które w tym czasie nie uczestniczy w zajęciach przedszkolnych, ale jest nadal zapisanym uczniem nieprzeniesionym na stałe do innej placówki (wyrok z 2 marca 2022 r., I GSK 1711/21).

Z kolei w sprawie, w której przedmiot sporu dotyczył sposobu obliczenia wysokości dotacji dla szkół i przedszkoli w przypadku dokonywania aktualizacji kwoty rocznej, co skutkowało nieudzieleniem dotacji w pełnej wysokości, NSA stwierdził, że wprawdzie dotacja jako taka ma charakter roczny i dokonywanie zmian jej wysokości w ciągu roku budżetowego

⁹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1057 ze zm.

⁹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2802; dalej: u.f.z.o.

jest co do zasady dopuszczalne także ze skutkiem wstecznym, od początku roku, jednak, mając na uwadze treść przepisu art. 43 ust. 4 u.f.z.o., kwestia ta uregulowana została odrębnie w stosunku do dotacji dla podmiotów prowadzących placówki oświatowe, normując skutki aktualizacji kwoty dotacji w ciągu roku, w istocie ograniczając jej wsteczny efekt. Obowiązująca w terminach wskazanych w art. 43 ust. 3 u.f.z.o. zaktualizowana kwota dotacji musi być obliczona według przewidzianej tam reguły. Mianowicie suma kolejnych części zaktualizowanej dotacji stanowić ma różnicę pomiędzy wysokością zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji już przekazanych uprawnionemu, od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania nowej kwoty dotacji. Bez znaczenia jest w tym kontekście treść uchwały budżetowej, nawet jeżeli podlegała badaniu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową. Wadliwego ustalenia kwoty dotacji nie sanuje bowiem fakt uwzględnienia jej w niezakwestionowanym przez właściwe organy nadzoru w planie finansowym danej jednostki samorządu terytorialnego (wyrok z 3 czerwca 2022 r., I GSK 557/22).

3.3.2. W sprawach dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji istotną grupę stanowiły orzeczenia dotyczące badania zgodności z prawem uchwał wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Obciążenie beneficjenta powinnością ciągłej, dokonywanej w odstępach miesięcznych sprawozdawczości w uchwale Rady Miasta w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu prowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych przedszkolom, szkołom i placówkom publicznym i niepublicznym – stanowi naruszenie art. 38 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 1–3 w zw. z art. 26 ust. 2 u.f.z.o., gdyż w świetle art. 38 ust. 1 u.f.z.o. uprawnienie do żądania od kontrolowanego dokumentów wymienionych w art. 36 ust. 2 tej ustawy aktualizować się może jedynie podczas kontroli. NSA stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej, nakładającej na organ prowadzący szkoły niepubliczne obowiązek składania informacji potwierdzającej imienną frekwencję uczniów na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w poprzednim miesiącu, w tym zestawienie odnoszące się do każdego ucznia, na którego została przekazana dotacja w poprzednim miesiącu, stwierdzające spełnienie wymogu 50% obecności na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych (wyrok z 24 marca 2022 r., I GSK 1452/21).

3.3.3. Prawo zamówień publicznych

Rozstrzygając kwestię dotyczącą nałożenia kary pieniężnej za dokonanie zmiany umowy (aneks) na wykonanie zagospodarowania terenu, polegającej na wydłużeniu terminu realizacji zamówienia z 23 do 125 dni, NSA podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji i organu, że podpisany aneks stanowił istotną zmianę pierwotnej umowy zawartej z wykonawcą, co jest objęte zakazem wynikającym z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹⁸. Zdaniem NSA w rozstrzyganej sprawie termin realizacji zamówienia wskazano wyraźnie w jego ogłoszeniu, nie przewidując jednocześnie istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Taka sama data wykonania zamówienia została wskazana w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i tu także zamawiający nie przewidział zmian umowy i warunków dokonywania takich zmian z wyjątkiem wystąpienia „siły wyższej”. NSA dodał, że niewątpliwie wprowadzanie zmian podczas procesu inwestycyjnego może prowadzić do naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania. Zmiana terminu realizacji za-

⁹⁸ W brzmieniu obowiązującym pomiędzy 22 grudnia 2009 r. a 27 lipca 2016 r.; Dz.U. z 2010 r. Nr 1123, poz. 759 ze zm.; dalej: p.z.p.).

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

mówienia jest jednym z tych przypadków, które mogło mieć wpływ na podjęcie decyzji przez wykonawcę o chęci wzięcia udziału w postępowaniu i realizacji inwestycji. Przy czym organ w takiej sytuacji nie miał obowiązku udowodnić, że uczestniczący w przetargu oferenci złożąliby oferty korzystniejsze w stopniu pozwalającym na pozytywne dla nich rozstrzygnięcie przetargu. Wystarczy założenie, że niezłożona oferta wykonawcy potencjalnie mogła być ofertą korzystniejszą (wyrok z 4 listopada 2022 r., I GSK 3198/18).

3.3.4. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹⁹

Organ prowadzący postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 45 ust. 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. może dokonać ustaleń w zakresie treści czynności cywilnoprawnej, jeżeli skutki tej czynności mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia tego postępowania (wyrok z 19 października 2022 r., I GSK 2996/18).

3.3.5. W przedmiocie odmowy zawarcia umowy o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy kwestia sporna dotyczyła wykładni 15g ust. 18 uCOVID-19. W ocenie NSA przepis ten nie stoi na przeszkodzie do uzyskania przez przedsiębiorcę dofinansowania wynagrodzeń i składek ZUS pracowników na podstawie art. 15g tej ustawy, w sytuacji otrzymania już przez tego przedsiębiorcę dofinansowania wynagrodzeń i składek ZUS tych samych pracowników na podstawie art. 15zzb ustawy o COVID-19, jeżeli dofinansowanie to dotyczyło innego okresu (wyrok z 27 kwietnia 2022 r., I GSK 251/22).

3.3.6. W sprawie dotyczącej nakazu zwrotu środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wyniku ustalenia przez Prezesa PFRON, że skarżący opłacał składki ZUS po upływie ustawowego terminu ich płatności, zaś skarżący zakwestionował określoną przez organ kwotę do zwrotu i poinformował o zawarciu z ZUS umowy o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek, uznając, iż zawarcie tych umów skutkuje zmianą terminu płatności składek, w konsekwencji czego wskazane składki nie były wymagalne, NSA stwierdził, że rozłożenie na raty należności nigdy nie modyfikuje sytuacji pracodawcy na gruncie art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁰⁰, ponieważ instrument ten stosuje się w odniesieniu do należności, których ustawowy termin płatności już upłynął (a więc uchybienie terminowi ustawowemu miało miejsce), umowne zaś ustalenie nowych terminów płatności rat nie zmienia tej sytuacji. Zawarcie umowy ratalnej oznacza, że wierzyciel wyraża zgodę na zmianę terminu płatności zobowiązania dłużnika. Jednakże rozłożenie zaległości na raty nie skutkuje wygaśnięciem tej zaległości (wyrok z 27 kwietnia 2022 r., I GSK 2320/18).

3.4. Dysponowanie środkami publicznymi z budżetu UE, płatności obszarowe i inne zagadnienia

Pisemne wypowiedzenie umowy dzierżawy podpisane przez wydzierżawiającego i dzierżawcę, jako integralna część stosunku dzierżawy, stanowi umowę na piśmie dokumentującą przeniesienie posiadania, o której mowa w § 32 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 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 2007–2013¹⁰¹. NSA wyjaśnił,

⁹⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168).

¹⁰⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 511.

¹⁰¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 361 ze zm.

że w ramach umowy dzierżawy dochodzi do dwukrotnego przeniesienia posiadania gruntu będącego przedmiotem umowy. Po raz pierwszy, w wyniku wydzierżawienia gruntu, kiedy to następuje przeniesienie posiadania gruntu pomiędzy wydzierżawiającym, a dzierżawcą, posiadanie przechodzi z wydzierżawiającego na dzierżawcę. Po raz drugi, w momencie zakończenia stosunku dzierżawy, następuje wtedy zwrot przedmiotu dzierżawy. Przeniesienie posiadania zachodzi wówczas pomiędzy dzierżawcą a wydzierżawiającym, realizowane jest poprzez oddanie gruntu przez dzierżawcę wydzierżawiającemu. Zaś zwrot wydzierżawionego gruntu po zakończeniu umowy dzierżawy, to nic innego niż przeniesienie posiadania i to niewątpliwie, w ocenie NSA, w drodze umowy dzierżawy (wyrok z 24 maja 2022 r., I GSK 2511/18).

Płatność rolnośrodowiskowa, jak i inne płatności, m.in. płatność bezpośrednia, czy ONW¹⁰² mają niepodzielny charakter, nie mogą zatem być podzielone na mniejsze części, np. płatność rolnośrodowiskowa wg pakietów czy wariantów. Pakiety i warianty w ramach płatności rolnośrodowiskowej są rzeczywiście wyliczane odrębnie, jednak system płatności rolniczych nie pozwala na ich rozdrabnianie przez podział na mniejsze elementy (wyrok z 8 marca 2022 r., I GSK 1730/21).

Do podmiotu skupującego, o którym mowa w art. 36 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych¹⁰³, ma zastosowanie art. 30 § 2 Ordynacji podatkowej w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych regulujący odpowiedzialność inkasenta za podatek (opłatę) pobrany, a niewpłacony. NSA podkreślił, że za takim stanowiskiem przemawia konstrukcja art. 36 ust. 2 i ust 3 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, z której wynika, że podmiot skupujący jest zobowiązany do przekazania na rachunek bankowy oddziału terenowego Agencji opłatę, która została faktycznie wniesiona (uiszczona) temu podmiotowi przez dostawcę hurtowego. Dotyczy to również przypadków, gdy otrzymanie takiej opłaty przez podmiot skupujący następuje w drodze egzekucji administracyjnej wszczętej z zastosowaniem art. 36 ust. 6 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (wyrok z 24 maja 2022 r., I GSK 2520/18).

Natomiast NSA nie podzielił poglądu, że do podmiotu skupującego mają zastosowanie przepisy dotyczące płatnika. Według NSA analiza zastosowania § 2–9 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Pomoc dla rolników szczególnie dotkniętych kryzysem COVID-19” w ramach działania „Wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników, mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁰⁴ prowadzi do wniosku, że przesłanką warunkującą otrzymanie pomocy jest tożsamość osoby posiadającej zwierzęta i wnioskodawcy – beneficjenta pomocy, a nie tożsamość numeru identyfikacyjnego nadawanego producentowi rolnemu. Z wnioskiem o udzielenie pomocy „covidowej” (zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia COVID) może też wystąpić rolnik lub jego współmałżonek nieposiadający numeru identyfikacyjnego, o ile złożył wniosek o wpis do ewidencji producentów i na dzień składania wniosku o przyznanie pomocy numer nie został nadany. Pomoc „covidowa” przysługuje wyłącznie tej osobie, która była na 1 marca 2020 r. posiadaczem lub współposiadaczem zwierząt.

¹⁰² Płatność dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi.

¹⁰³ Dz.U. z 2013 r. poz. 50, w brzmieniu na dzień 2 października 2015 r.

¹⁰⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1467; dalej: rozporządzenie COVID.

Przysługuje zatem osobie, która znajdowała się, niezależnie od tytułu prawnego do zwierząt, w ich posiadaniu. Przez pojęcie „posiadania” zwierząt należy rozumieć stan faktyczny, polegający na rzeczywistym prowadzeniu hodowli zwierząt i faktycznej odpowiedzialności za zwierzęta – zgodnie z definicją ustawową „posiadacza zwierząt” (wyrok z 16 lutego 2022 r., I GSK 1264/21).

W sprawie orzeczenia o solidarnej odpowiedzialności członków zarządu stowarzyszenia za zobowiązania z tytułu zwrotu środków na realizację projektu NSA wskazał, że konstrukcja odpowiedzialności członka osoby prawnej za zobowiązania publicznoprawne tej osoby opiera się na rozdzieleniu ciężaru dowodzenia. Do obowiązków organu należy dowiedzenie okoliczności wymienionych w art. 76 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁵ i art. 116 § 1 o.p. *in principio*, tj. występowania zaległości należności publicznoprawnej, danych członków zarządu osoby prawnej oraz bezskuteczności egzekucji u tej osoby prawnej. Z kolei członek zarządu, który chce uwolnić się od tej odpowiedzialności wykazać musi co najmniej jedną z okoliczności wymienionych w punktach 1 i 2 art. 116 § 1 o.p., to jest to, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub otwarto postępowanie restrukturyzacyjne w rozumieniu ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne¹⁰⁶ albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu, o którym mowa w Prawie restrukturyzacyjnym, albo to, że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez jego winy, bądź wskaże mienie osoby prawnej, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości w znacznej części.

3.5. Sprawy, w których jako organ administracji występował Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Do istotnych zagadnień należy zaliczyć problem dotyczący wykładni art. 31zo ust. 11 uCOVID-19. Zagadnienie to stanowiło przedmiot znacznej liczby rozstrzyganych spraw.

NSA uznał, że rozwiązanie przyjęte w art. 31zo ust. 11 uCOVID-19, polegające na odesłaniu do danych zawartych w rejestrze REGON, wskazuje jedynie na środek dowodowy, za pomocą którego organ w pierwszej kolejności winien dokonywać ustalenia rzeczywistego zakresu prowadzonej działalności. Jeśli w sprawie nie zachodzą wątpliwości, że taka działalność jest prowadzona, to nie ma potrzeby weryfikowania stanu faktycznego w oparciu o inne dowody. Jeżeli jednak stan faktyczny objęty wpisem w rejestrze REGON jest wątpliwy (w szczególności, gdy strona go kwestionuje, a tym bardziej, gdy wykazuje to innymi dowodami), to organ ma obowiązek przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu rzeczywistego przy pomocy innych środków dowodowych w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a.

W postępowaniu o zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulujące postępowanie dowodowe, a wobec tego, nie jest dopuszczalne takie rozumienie art. 31zo ust. 11 uCOVID-19, które ogranicza możliwość ustalenia spełnienia przesłanki „przeważającej działalności” tylko do jednego środka dowodowego, mianowicie rejestru REGON. W przypadku bowiem uzasadnionych wątpliwości, co do prawdziwości (aktualności) danych zawartych w rejestrze REGON, nie jest wykluczone ustalenie tej okoliczności (czyli rzeczywistej prowadzonej „przeważającej działalności”) z wykorzystaniem innych środków dowodowych. Szyb-

¹⁰⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

¹⁰⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 814.

kość postępowania nie może dominować nad potrzebą wydania prawidłowej decyzji opartej na dokładnie wyjaśnionym stanie faktycznym.

3.6. Polityka spójności (tryby szczególne)

Sprawy z zakresu środków z budżetu Unii Europejskiej (pomocy finansowej) dotyczyły w większości projektów realizowanych w perspektywie 2014–2020, tj. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020¹⁰⁷.

NSA stwierdził, że zawarta w rozstrzygnięciu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i naruszenie to miało istotny wpływ na wynik oceny oraz przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, NSA przyjął, że skoro dokumentacja konkursu nie określa poziomu (wysokości) zysku, to uwzględniając treść art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej jakiegokolwiek wysokość wypracowanego zysku spełnia definicję opłacalności wdrożenia w rozumieniu opisu kryterium wyboru projektów. W ocenie NSA interpretacja zapisów „Kryteriów wyboru projektu” – odwołująca się do potocznego rozumienia opłacalności – pozwalałaby na dowolność w ocenie projektów przez NCBR, co dawałoby jej zbyt daleko idącą swobodę, która mogłaby prowadzić do subiektywnego dysponowania środkami, a środki którymi dysponuje NCBR to zarówno środki krajowe, jak i środki unijne z których Polska musi się rozliczyć. NSA wskazał ponadto, że z „Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu” wynika, iż niewykluczona jest sytuacja, w której projekt może być oceniony jako opłacalny, mimo że nie osiągnie zysku w ciągu pięciu lat od zakończenia projektu. Nakaz przeprowadzenia wyboru projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oznacza m.in. obowiązek dokonywania ich oceny zgodnie z opisem kryteriów przygotowanym do konkursu. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której ocena projektu w ramach danego kryterium dopuszczającego odwołuje się do wymogów, których dane kryterium w opisie nie zawiera, jak i interpretacji pojęcia, które jest niezgodne z przepisami (wyrok z 26 stycznia 2022 r., I GSK 1704/21).

3.7. Sprawy kapitałowe, bankowość oraz papiery wartościowe

W tej grupie orzeczeń ważny jest wyrok z 27 września 2022 r., II GSK 2553/21 w sprawie przymusowej restrukturyzacji banku w oparciu o decyzję Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: BFG). Merytoryczne rozpoznanie sprawy poprzedzone było szeregiem postanowień w sprawach z wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, składanych m.in. przez strony, których skargi na zaskarżoną decyzję BFG odrzucił sąd pierwszej instancji w związku z wniesieniem ich po terminie. NSA podtrzymał dotychczasową linię orzecniczą, zgodnie z którą do postępowania w sprawie skarg na decyzje, o których mowa w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji¹⁰⁸, tylko w zakresie nieuregulowanym tą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy p.p.s.a. (art. 11 ust. 6 uBFG). NSA stwierdził, że przedmiot postępowania restrukturyzacyjnego jest określony szeroko co oznacza, że w decyzji o przymusowej restrukturyzacji mają znaleźć się wszystkie rozstrzygnięcia, które są następstwem przeprowadzonego postępowania, postępowania

¹⁰⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 818; dalej: ustawa wdrożeniowa.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.; dalej: uBFG.

konkretnego, a więc będą one wynikać z poczynionych w tym postępowaniu ustaleń faktycznych. Oznacza to, że przedmiotem rozstrzygnięcia w każdej sytuacji ma być restrukturyzacja, a nie poszczególne elementy, które będą tę restrukturyzację realizowały. NSA wskazał, że stosownie do treści art. 66 uBFG przymusowa restrukturyzacja ma realizować konkretne cele, a więc prowadzić do utrzymania stabilności finansowej, w szczególności przez ochronę zaufania do sektora finansowego, zapewnienie dyscypliny rynkowej, ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych wobec sektora finansowego, zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych, ochronę depozytów i inwestorów objętych systemem rekompensat i ochronę środków powierzonych podmiotowi przez klientów. Wobec powyższego Fundusz musi wdrożyć taką procedurę, jeżeli wskazane wartości mogą być zagrożone. Bez wątpliwości obsługiwane przez bank podmiotów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, wypełnia przesłankę interesu publicznego. Oczywiście w pewnym zakresie interes ten znajduje powiązanie z funkcjami krytycznymi, jednak jest pojęciem szerszym i powinien być odnoszony do celów przymusowej restrukturyzacji, gdzie funkcje krytyczne są tylko jednymi z warunków takiej restrukturyzacji. W rozpoznawanej sprawie jako funkcję krytyczną przyjęto świadczenie usług w zakresie przyjmowania depozytów jednostek samorządu terytorialnego wbrew warunkom określonym przez BFG w tzw. Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych. Zdaniem NSA Model Identyfikacji Funkcji Krytycznych ustalony dla banku jest źródłem, na podstawie którego należało dokonać oceny funkcji krytycznych w rozumieniu art. 2 pkt 17 uBFG. Co więcej sąd administracyjny nie może merytorycznie kontrolować sposobu wydzielenia funkcji krytycznych dla poszczególnych podmiotów przymusowo restrukturyzowanych, bo to zadanie należy do BFG. Sąd natomiast może i powinien dokonać kontroli, czy przyjęte wydzielenie tych funkcji zostało w postępowaniu zrealizowane. NSA podkreślił, że z art. 104 ust. 2 pkt 11 uBFG w zw. z art. 320 ust. 1 i ust. 4 pkt 9 lit. b/ uBFG wynika, że tajemnica bankowa nie obejmuje przymusowej restrukturyzacji, bowiem w tym zakresie funkcjonuje tajemnica zawodowa, której nie narusza udostępnienie danych handlowych restrukturyzowanego podmiotu na rzecz podmiotów prowadzących oszacowanie w tym postępowaniu restrukturyzacyjnym.

NSA wielokrotnie dokonywał w orzecznictwie wykładni pojęć z dziedziny rynków kapitałowych, prawa bankowego i prawa dewizowego (np. w wyroku z 2 lutego 2022 r., II GSK 1576/18, wyjaśniając pojęcie działalności kantorowej).

W zakresie zasad funkcjonowania instytucji rynków kapitałowych NSA uznał, że w świetle przepisów ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹⁰⁹ nie jest dopuszczalne naruszenie przez fundusze inwestycyjne otwartego ograniczenia przewidzianego w przepisie art. 104 ust. 1 tej ustawy. Wynika to wprost z art. 106 ust. 4, zgodnie z którym, jeżeli fundusz inwestycyjny otwarty przekroczy ograniczenia określone w przepisach wymienionych w ust. 1, jest obowiązany do dostosowania, niezwłocznie, stanu swoich aktywów do wymagań określonych w ustawie, uwzględniając należycie interes uczestników funduszu (wyrok z 24 maja 2022 r., II GSK 29/19).

Zmiana likwidatora subfunduszu możliwa jest wyłącznie w drodze zmiany statutu funduszu, co wymaga podjęcia stosownych działań ze strony funduszu inwestycyjnego, zgodnie z art. 165 ust. fund. inw. Uprawnienia nadzorcze KNF nie przewidują w tym zakresie działań

¹⁰⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1896 ze zm.; dalej: ust. fun. inw.

władczych tego 3 organu, jak to ma miejsce w przypadku likwidacji funduszu określonej w art. 248 ust. 3 tej ustawy (wyrok z 3 czerwca 2022 r., II GSK 1903/18).

NSA wypowiedział się również w kwestii odpowiedzialności organów spółek za podejmowane decyzje. Uznał, że odpowiedzialność członków zarządu spółki publicznej na gruncie ustawy o ofercie pozostaje w ścisłym funkcjonalnym związku ze stwierdzeniem rażącego naruszenia przez emitenta obowiązków, o których mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy oraz z nałożoną na niego w związku z tym sankcją administracyjną. Zdaniem NSA samo wydanie decyzji nakładającej na emitenta karę pieniężną na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o ofercie automatycznie nie prowadzi do wszczęcia postępowania w stosunku do członków zarządu spółki publicznej, a jedynie stwarza możliwość ich ukarania na zasadzie sankcji sprzężonej (wyrok z 1 lutego 2022 r., II GSK 1581/18).

3.8. Sprawy z zakresu prawa farmaceutycznego (ze szczególnym uwzględnieniem spraw dotyczących prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych)

W tej grupie orzeczeń ważny jest wyrok z 2 sierpnia 2022 r., II GSK 554/19, w którym NSA uznał, że wykładnia art. 99 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹¹⁰ w zakresie pojęcia „podmiotów kontrolowanych w sposób bezpośredni lub pośredni” powinna być dokonywana na gruncie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹¹¹, do których odsyła ustęp trzeci przepisu. Zdaniem NSA przy analizie wzajemnych zależności i zakresów art. 99 ust. 3 pkt 3 p.f. oraz art. 4 pkt 4 u.o.k.i.k. trzeba uwzględnić i podkreślić, że odesłanie zawarte w art. 99 ust. 3 pkt 2 p.f. do przepisów u.o.k.i.k. nie zawęża przesłanek stosowania tego przepisu wyłącznie do form przejęcia kontroli wymienionych w art. 4 ust. 4 u.o.k.i.k., gdyż są one tam wymienione przykładowo. W przypadkach nieprzewidzianych w katalogu zawartym w tym przepisie, ale uzasadnionych w konkretnym stanie faktycznym ze względu na zasady logiki i doświadczenie życiowe należy dokonywać oceny czy mamy do czynienia z formami zależności wliczanymi do progu antykoncentracyjnego przewidzianego w ustawie p.f. Konsekwencją powyższego stanowiska było przyjęcie przez NSA w wyrokach z 17 października 2022 r.: II GSK 1756/21, II GSK 2505/21 i II GSK 1971/21, które dotyczyły odmowy przeniesienia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, że analiza treści umów przedstawionych przez skarżącą kasacyjnie wykazuje, że działa ona w grupie, w której inny podmiot sprawuje kontrolę. NSA uznał, że sama umowa franczyzy nie prowadzi do przejęcia kontroli przez francyzodawcę nad francyzobiorcą. O tym fakcie mogą decydować konkretne relacje, jakie zostały ukształtowane między tymi podmiotami w ramach konkretnej umowy. Analiza treści umów dodatkowych, które zawarła skarżąca kasacyjnie spółka z francyzodawcą prowadzi do wniosku, że kontrola taka istnieje. NSA podkreślił, że w art. 4 pkt 4 u.o.k.i.k. przez przejęcie kontroli rozumie się wszelkie formy bezpośredniego lub pośredniego uzyskania uprawnień przez przedsiębiorcę, które umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę. W rozpoznawanej sprawie taki wpływ wynika z umów dodatkowych do franczyzy, co trafnie zauważył sąd pierwszej instancji. Szczególnie ze względu na dopuszczenie do możliwości faktycznych i prawnych działań na rzecz skarżącej kasacyjnie spółki w warunkach umowy o świadczenie usług centralnych, ale także umowy pożyczki, która ma charakter celowy, bowiem jest udostępnieniem środków francyzodawcy na rzecz pokrycia kosztów

¹¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.; dalej: p.f.

¹¹¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331; dalej: u.o.k.i.k.

funkcjonowania apteki lub też możliwości wypłaty części pożyczki bezpośrednio wierzycielowi spółki.

3.9. Ubezpieczenia zdrowotne

Sprawy te dotyczyły w szczególności: ustalenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe, zwrotu kosztów leczenia za granicą, wydania zgody na refundację leku. Wśród rozstrzygniętych spraw przeważały te dotyczące stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, w których NSA kontrolował stanowisko sądu pierwszej instancji, oceniające, czy Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia zgodnie z prawem uznawał w poszczególnych sprawach, iż doszło do zawarcia umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego o zleceniu co skutkowało objęciem jednej ze stron tych umów obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e/ ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹¹², a nie do zawarcia umów o dzieło, przy których nie powstaje obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego. W orzecznictwie przyjęło się jednolite stanowisko NSA w sprawach, w których przedmiotem umowy jest wykład, szkolenie, prowadzenie zajęć w zakresie nauki języka obcego czy nauki jazdy. NSA uznał, że w tych przypadkach nie mamy do czynienia z dziełem, a osoba wykonująca przedmiot umowy podlega obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego. Jedynie wyjątkowo wygłoszenie wykładu można zakwalifikować jako dzieło, o ile wykładowi można przypisać cechy utworu, a ten warunek spełnia tylko wykład naukowy o charakterze niestandardowym, niepowtarzalnym, wypełniający kryteria twórczego i indywidualnego dzieła naukowego, a nie ma charakteru odtwórczego, polegającego jedynie na wykonywaniu czynności wymagających określonej wiedzy i zdolności do jej przekazania. W kwestii odmowy wydania zgody na refundację leku NSA przyjął, że obowiązkiem organu administracji w postępowaniu regulowanym art. 39 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych¹¹³ jest ustalenie wszystkich istotnych faktów koniecznych do merytorycznego załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej inicjowanej wnioskiem o wyrażenie zgody na refundację leku, których ocena nie może pomijać kryteriów, o których mowa w art. 12 pkt 3–6 i pkt 8–10 tej ustawy oraz innych jeszcze opinii istotnych z punktu widzenia oceny zasadności wymienionego wniosku. W ocenie NSA wynikający z art. 39 ust. 3c ustawy o refundacji wzór zachowania adresowany do organu administracji nie traci racji bytu w związku negatywną rekomendacją Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji i nie zwalnia tego organu z obowiązku wyznaczonego treścią ust. 3c art. 39 (por. m.in. wyrok z 22 lipca 2022 r., II GSK 390/22).

3.10. Własność przemysłowa

3.10.1. Wśród kategorii spraw dotyczących znaków towarowych zdecydowanie przeważały te, których przedmiotem było unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy (46 spraw), NSA zajmował się również stosunkowo często kwestiami związanymi z wyga-

¹¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 1398; dalej: u.ś.o.z.

¹¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 357 ze zm.; dalej: ustawa o refundacji.

śnięciem prawa ochronnego na znak towarowy (12 spraw), ponadto w nielicznych sprawach przedmiotem rozpoznania był sprzeciw wobec udzielenia prawa ochronnego, odmowa udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy, pojedyncze sprawy dotyczyły zagadnień takich jak wpis zmiany uprawnionego do prawa ochronnego czy odmowa dopuszczenia do udziału w postępowaniu.

3.10.2. Uwagi dotyczące wykładni nieobowiązującego już przepisu art. 132 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹¹⁴ (przepis ten został uchylony ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej oraz niektórych innych ustaw¹¹⁵) mogą być odniesione, zdaniem NSA, do obowiązującego obecnie art. 132¹ ust. 1 pkt 4 p.w.p. regulującego kwestię renomowanego znaku towarowego. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące znaków renomowanych, NSA wywiódł tezę, zgodnie z którą ciężar dowodu w zakresie wykazania jednej z trzech form ingerencji w prawo ochronne na renomowany znak towarowy, czyli prawdopodobieństwa czerpania nienależnych korzyści lub wyrządzenia szkody dla odróżniającego charakteru bądź renomy znaku wcześniejszego – spoczywa na uprawnionym z rejestracji wcześniejszego renomowanego znaku towarowego. NSA zgodził się z poglądem przedstawionym przez Sąd pierwszej instancji, że uprawniony z rejestracji wcześniejszego znaku renomowanego powinien przedstawić okoliczności, które pozwoliłyby na uprawdopodobnienie przyszęłego, niemającego charakteru hipotetycznego, prawdopodobieństwa czerpania nienależnej korzyści lub wyrządzenie szkody (wyrok z 27 września 2022 r., II GSK 401/19).

3.10.3. W odniesieniu do zagadnienia renomowanego znaku towarowego NSA podjął rozważania związane z oceną renomy znaku, podkreślając, że należy ją odróżnić od oceny skutków naruszenia prawa do znaku. O ile bowiem przy dochodzeniu roszczeń z tytułu czerpania korzyści z renomy może mieć znaczenie na ile znak wywołuje pozytywne skojarzenia wśród właściwego kręgu odbiorców, o tyle dla oceny czy znak towarowy ma cechy znaku renomowanego istotne jest wyłącznie kryterium ilościowe, a nie jakościowe. Innymi słowy kluczowy dla ustalenia, czy znak jest renomowany, jest wymóg określonego stopnia znajomości znaku wśród odbiorców. Wymagany stopień znajomości znaku towarowego należy uznać za osiągnięty, gdy wcześniejszy znak jest znany znacznej części kręgu odbiorców, których dotyczą towary lub usługi objęte tym znakiem towarowym. Nie ulega wątpliwości, że w większości sytuacji znaki renomowane są nośnikami pozytywnych wyobrażeń o towarach czy usługach, dla których oznaczania służą, jednak z prawnego punktu widzenia renoma w potocznym rozumieniu dobrej reputacji jest irrelevantna (wyrok z 8 listopada 2022 r., II GSK 398/22).

3.10.4. Mając na względzie specyficzny charakter postępowań w sprawach unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy, polegający na tym, że są to, co do zasady, postępowania wielopodmiotowe, NSA odniósł się do zagadnienia związanego z zawieszeniem postępowania administracyjnego toczącego się przed Urzędem Patentowym RP. Wątpliwości dotyczyły interpretacji art. 98 § 2 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane. NSA stanął na stanowisku, w świetle którego termin określony w powołanym przepisie ma charakter materialnoprawny, a co za tym idzie, skutek w postaci utraty możliwości uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia we

¹¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 324 ze zm.; dalej: p.w.p.

¹¹⁵ Dz.U. poz. 1266.

wszczętym postępowaniu musi wiązać się z jedną datą, niezależnie od ilości stron i uczestników postępowania, szczególnie skoro dla uchylenia się od skutków prawnych przewidzianych w tym przepisie wystarczające jest złożenie wniosku o podjęcie postępowania przez jedną z nich. W konsekwencji, NSA przyjął, że termin zawieszenia postępowania w sprawie sprzeciwu wobec decyzji o udzieleniu prawa ochronnego na znak towarowy liczy się od daty wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania.

3.10.5. W sprawach dotyczących wynalazków NSA orzekał najczęściej w kwestiach związanych z unieważnieniem patentu na wynalazek (14 spraw), mniej liczne były orzeczenia, w których sąd rozpoznawał skargi na decyzje o udzieleniu patentu. Wśród spraw dotyczących patentów na wynalazki na uwagę zasługuje wyrok z 10 maja 2022 r., II GSK 1955/18, w którym NSA wywiódł tezę, na gruncie której nie jest dopuszczalne ograniczenie zakresu ochrony udzielonego patentu poprzez zmianę decyzji o udzieleniu tego patentu w trybie art. 155 k.p.a. Zmiana decyzji o udzieleniu patentu w tym trybie, polegająca na ograniczeniu zakresu ochrony wynalazku, stoi bowiem w sprzeczności z art. 37 p.w.p., regulującym kwestię możliwości wprowadzania uzupełnień i poprawek do zgłoszenia wynalazku i wprowadzającym określone ograniczenia – zarówno przedmiotowe, jak i czasowe. Przez pryzmat art. 37 p.w.p. należy zatem uznać, że pomimo iż przepisy ustawy – Prawo własności przemysłowej nie przewidują szczególnego trybu wprowadzania zmian zastrzeżeń patentowych po udzieleniu ochrony patentowej, to nie ma zastosowania ogólny tryb zmiany decyzji przewidziany w art. 155 k.p.a.

Do analogicznej konkluzji NSA doszedł również w wyroku z 29 marca 2022 r., II GSK 1673/18, w którym wskazał, że uwzględnienie, na gruncie art. 155 k.p.a., wniosku o ograniczenie ochrony patentowej, polegające w istocie na zmianie zastrzeżeń patentowych, prowadziłyby do zmiany treści patentu, a więc i treści stosunku administracyjnoprawnego.

Natomiast w wyroku z 15 marca 2022 r., II GSK 1636/18, NSA podkreślił, że przy badaniu przesłanek patentowalności istotną kwestią jest potrzeba zachowania odpowiedniej kolejności. Ocena, czy zgłoszone do opatentowania rozwiązanie stanowi wynalazek jest podstawową przesłanką zdolności patentowej, a zatem pierwszym etapem kwalifikacji jest ustalenie, czy należy ono do kategorii wynalazków. Jest to etap odrębny od następujących po nim ustaleń dotyczących pozostałych przesłanek zdolności patentowej, tj. nowości, poziomu wynalazczego i przemysłowej stosowalności.

Ponadto, w odniesieniu do wymogów, jakie wynalazek musi spełniać dla uzyskania ochrony patentowej ważną tezę wskazał NSA w wyroku z 8 listopada 2022 r., II GSK 1033/19. Istotna dla ustalenia stanu techniki w procesie badania nowości wynalazku powszechność udostępnienia rozwiązania technicznego w rozumieniu art. 25 ust. 2 p.w.p. nie oznacza powszechnej znajomości tego, co zostało udostępnione, ale możliwość zapoznania się z upublicznionym rozwiązaniem przez osoby trzecie, nawet gdyby w rzeczywistości nikt się z nim nie zapoznał. Decydujący bowiem jest fakt powszechnej dostępności do informacji o wynalazku, a nie stwierdzenie, że ktokolwiek to uczynił lub ten wynalazek znał.

Dla rozumienia pojęcia nieoczywistości wynalazku NSA stwierdził, że nieistotne jest, czy sporne rozwiązanie techniczne było stosowane w przemyśle. Należy bowiem dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy kryterium poziomu wynalazczego a przemysłową stosowalnością wynalazku (wyrok z 6 grudnia 2022 r., II GSK 853/19).

3.10.6. W kategorii spraw z zakresu wzorów przemysłowych wszystkie orzeczenia NSA w 2022 r. dotyczyły kwestii unieważnienia prawa z rejestracji wzoru przemysłowego. Istotne znaczenie mają wyroki z 12 maja 2022 r., II GSK 1905/18 oraz II GSK 1969/18, w których za

nieuzasadnione uznał NSA stwierdzenie, zgodnie z którym zakres ochrony wzoru wyznacza ilustracja w dokumentacji rejestracyjnej, a opis do niej dołączony ma tylko charakter pomocniczy. O ile bowiem istotnie na gruncie art. 102 p.w.p. w toku badania wzoru przemysłowego uwzględniane są zasadniczo te cechy, które są dostrzegalne w graficznym przedstawieniu wzoru, o tyle rola opisu, jeśli został dołączony, jest również ważna, bowiem łącznie na podstawie opisu oraz przy pomocy ilustracji/próbek można odtworzyć wzór w każdej przedstawionej w zgłoszeniu odmianie.

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

3.11.1. Spośród rozstrzyganych spraw, dotyczących działalności gospodarczej, na uwagę zasługuje wyrok z 13 stycznia 2022 r., II GSK 2533/21, w którym NSA przyjął, że skoro w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹¹⁶ ustawodawca przyznał kompetencje radzie gminy do wprowadzenia ograniczeń nie tylko na terenie całej gminy, lecz również na terenie wskazanych jednostek pomocniczych, to w konsekwencji zaakceptował rozwiązanie umożliwiające sprzedaż napojów alkoholowych w sąsiednich jednostkach pomocniczych. Celem wprowadzanych regulacji nie jest bowiem całkowite wyeliminowanie konsumpcji alkoholu, lecz jej zmniejszenie w stopniu mającym istotny wpływ na wymieniane w preambule ustawy wartości.

W odniesieniu do zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ważny jest wyrok z 28 czerwca 2022 r., II GSK 296/19, w którym NSA przyjął, że skoro w decyzjach w przedmiocie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie oznacza się godzin sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, to nie można zgodzić się, że wejście w życie uchwały o zakazie nocnej sprzedaży napojów alkoholowych poza miejscem spożycia doprowadziło do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, czy też że wprowadzenie ograniczeń nieistniejących w chwili wydania decyzji doprowadziło do – 1 – zmiany treści ostatecznych decyzji administracyjnych. Zasadę ochrony praw nabytych w pełni realizuje art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹¹⁷, ochroną zostali objęci ci przedsiębiorcy, którzy uprzednio, tj. przed podjęciem uchwały, na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uzyskali już zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w okresie na jaki zostało im wydane dane zezwolenie.

3.11.2. Spośród spraw z zakresu gier hazardowych na uwagę zasługują sprawy ze skarg na decyzje Ministra Rozwoju i Finansów (lub Ministra Finansów) w przedmiocie wpisu do rejestru domen służących oferowaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych. I tak na przykład w wyroku z 19 maja 2022 r., II GSK 1828/18, NSA stwierdził, że zawarta w art. 15f ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹¹⁸ regulacja nie ma charakteru dyskryminującego i nie koliduje z traktatową zasadą swobody świadczenia usług w sposób wskazywany przez stronę skarżącą, w tym z zasadami proporcjonalności, spójności i skuteczności. NSA podniósł, że strona skarżąca organizowała w sieci Internet gry losowe, które zostały objęte monopolem państwa, nie posiadając zezwolenia, którego wymaga

¹¹⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.

¹¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 310.

¹¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 888.

art. 6 ust. 3 w związku z art. 3 ustawy o grach hazardowych, a z art. 15f ust. 4 tej ustawy wynika, że wpisowi do przewidzianego w nim Rejestru podlega nazwa domeny internetowej wykorzystywanej do organizowania i urządzania gier hazardowych niezgodnie z ustawą. W związku z powyższym uzasadniony był wniosek, że art. 15f ust. 4 ustawy o grach hazardowych, w związku z tym, że nie jest niezgodny z prawem UE, nie sprzeciwiał się wpisowi spornych domen do Rejestru domen służących oferowaniu gier hazardowych niezgodnie z ustawą.

3.11.3. W sprawach dotyczących kultury fizycznej istotne zagadnienie zostało rozstrzygnięte w wyroku z 31 marca 2022 r., II GSK 225/22, w którym NSA przesądził, że z art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹¹⁹ oraz z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹²⁰ nie da się wyprowadzić wniosków, że rada gminy, przyznając możliwość uzyskiwania stypendiów sportowych, może ograniczać krąg adresatów tych stypendiów ze względu na miejsce działania klubu, a więc tylko do tych działających w ramach właściwości rady. Ponadto NSA stanął na stanowisku, że zakres podmiotowy stypendium sportowego (i pozostałych świadczeń) został ustawowo uregulowany i nie jest dopuszczalne jego modyfikowanie przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zakres ten obejmuje – zważywszy na art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – każdego mieszkańca danej gminy, osiągającego wyniki sportowe, niezależnie od tego, czy jest zrzeszony w klubie sportowym, działającym na terenie tej gminy czy poza nią, czy też trenuje indywidualnie.

3.11.4. W sprawach odnoszących się do uprawnień zawodowych na uwagę zasługuje wyrok z 2 czerwca 2022 r., II GSK 202/19, w którym NSA uznał, że odmowa przedłużenia czasu trwania egzaminu adwokackiego przez Przewodniczącego Komisji Egzaminacyjnej, o której mowa w § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego¹²¹, nie następuje w formie postanowienia zaskarżalnego zażaleniem, a w konsekwencji nie stanowi aktu odrębnie zaskarżalnego do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu wskazano, że przepis art. 78h ust. 12 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze¹²² stanowi, iż do postępowania przed komisją odwoławczą stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że postępowanie odwoławcze przed komisją egzaminacyjną II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości obejmuje nie tylko samą ocenę zaskarżonej uchwały, ale ma miejsce całościowa ocena przebiegu egzaminu i postępowania przed Komisją I stopnia, w tym także w zakresie ewentualnej odmowy przedłużenia czasu trwania egzaminu adwokackiego.

3.11.5. W wyroku z 12 kwietnia 2022 r., II GSK 1209/19, NSA przyjął, że nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego uchwały podejmowane przez organy samorządu zawodowego na podstawie regulaminów normujących sprawy wewnętrzne tych samorządów, których uchwalenie dopuszcza ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹²³. W tym zakresie samorząd dysponuje pełną dyskrecjonalnością podejmowanych rozstrzygnięć i mogą być one kontrolowane jedynie w trybie instancyjnym w ramach organów samorządu. Wynika to z tego, że źródłem dyskrecjonalności powierzonej organom samorządu w ramach tych materii nie jest władztwo państwowe (administracyjne), lecz wola zrzeszonych w ramach samo-

¹¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1599.

¹²⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.

¹²¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1666.

¹²² Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.; dalej: p.o.a.

¹²³ Dz.U. z 2020 r. poz. 75.

rzędu zawodowego osób, które – działając w granicach przyznanej przez ustawę swobody – wyposażyły powołane przez siebie organy samorządowe w określone kompetencje władcze.

3.11.6. W sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania Prezesa Sądu Okręgowego w Krakowie w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o wpis na listę stałych mediatorów NSA wskazał, że stosownie do art. 157d § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹²⁴ prawomocna decyzja o wpisie na listę stałych mediatorów stanowi podstawę do wpisania mediatora na listę stałych mediatorów prowadzoną w innym sądzie okręgowym, na wniosek mediatora złożony do prezesa tego sądu. Wpis na listę mediatorów w okręgu innego sądu niż ten, w którym było prowadzone postępowanie i wydana została decyzja o wpisie, wymaga tylko ustalenia, czy taka decyzja była wydana w stosunku do wnioskodawcy. Oznacza to, że w takim przypadku nie prowadzi się postępowania jak w sytuacji, gdy chodzi o pierwszy wpis na listę. Zatem do wpisu w okręgu innego sądu nie mają zastosowania zasady z § 5 rozporządzenia w sprawie prowadzenia listy stałych mediatorów. W konsekwencji NSA uznał, że wszczęcie takiego postępowania w stosunku do skarżącego było zbędne, a to oznacza, że działanie organu można uznać za rażące, bo prowadzone wbrew przepisom prawa. Daje to podstawę do przyjęcia, że przewlekłość miała charakter rażący (wyrok z 11 stycznia 2022 r., II GSK 1187/21).

3.11.7. W sprawach odnoszących się do „broni i materiałów wybuchowych” odnotować należy wyrok z 5 kwietnia 2022 r., II GSK 1892/18, w którym NSA przyjął, że organy wskazane w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym¹²⁵, udzielając opinii w trybie art. 106 § 2 k.p.a., mają wypowiedzieć się co do zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego ze strony podmiotów ubiegających się o koncesję. Organ opinujące nie zostały zobowiązane do wykazywania takiego zagrożenia przez odniesienie się do jednoznacznie wskazanych kryteriów ustawowych. Zatem dla poprawności takiej opinii nie ma znaczenia charakter popełnionych naruszeń prawa, a szczególnie rodzaj winy przypisany w konkretnych wyrokach skazujących. Te okoliczności są istotne dla organu koncesyjnego, a nie organu wydającego opinię. Wprost to wynika z art. 8 ust. 1 pkt 1 lit. g/ ustawy o materiałach wybuchowych, a więc przepisu będącego podstawą decyzji rozstrzygającej o koncesji.

3.12. Transport drogowy, drogi publiczne

Rozstrzygając o kwestii możliwości przypisania odpowiedzialności z art. 92a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹²⁶, należy zwrócić uwagę na wyrok z 7 kwietnia 2022 r., II GSK 1832/18, w którym NSA wyjaśnił, że jeżeli w postępowaniu o nałożenie kary nie wykazano by przewoźnik ingerował w urządzenie w jego oplombowaniu, a on sam powoływał okoliczności, które miały potwierdzić, że wadliwe założenie plomby nastąpiło na etapie okresowej kontroli tachografu, to ten kontekst sprawy ma zasadnicze znaczenie dla przypisania odpowiedzialności z art. 92a ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym i powinien być objęty oceną organu. Wobec braku tego ustalenia, organ nie może opierać rozstrzygnięcia na założeniu, że skoro przewoźnik nie udowodnił, że to nie on wadliwie umieścił plombę, to znaczy, że ta wada była następstwem jego działania.

¹²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 2072.

¹²⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 290.

¹²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2201; dalej: u.t.d.

Rozważając problem uznania przewozu dzieci do szkół za przewóz regularny specjalny, NSA w wyroku z 8 września 2022 r., II GSK 661/19, uznał za przewóz regularny specjalny, o którym mowa w art. 4 pkt 9 u.t.d., przewóz dzieci do szkół. Zdaniem NSA przewóz regularny specjalny nie jest przewozem o charakterze publicznym i tym różni się zasadniczo od przewozu regularnego, o którym mowa w art. 4 pkt 7 u.t.d. Dlatego brak było podstaw do tego, aby do przewozu regularnego specjalnego odnosić te wszystkie wymagania, które wiążą się z wykonywaniem „zwykłego” przewozu regularnego. Wspólną cechą tych przewozów jest jedynie regularność ich wykonywania. Przez regularność NSA rozumie powtarzalność przewozów w z góry ustalonych przedziałach czasowych i określonymi trasami, nawet jeżeli te przedziały i trasy są w trakcie realizacji umowy konkretyzowane lub korygowane. O tej powtarzalności (regularności) przewozów przesądza wykonywanie przewozów według ustalonego harmonogramu. Przewozy incydentalne (za takie należy uznać przewozy okazjonalne) będące przeciwieństwem przewozów regularnych, ze swej istoty nie są wykonywane według jakiegokolwiek harmonogramu.

Innym zagadnieniem w sprawach dotyczących przewozów drogowych była możliwość dopuszczenia do udziału w postępowaniu prowadzonym z wniosku o udzielenie zezwolenia na wykonywanie przewozów osób na linii regularnej, która jeszcze nie istnieje. W wyroku z 6 października 2022 r., II GSK 798/19, II GSK 790/19 (także np. wyroki z 12 grudnia 2022 r., II GSK 1120/19, II GSK 1131/19), NSA stwierdził, że udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie ma służyć zapewnieniu aktywnego i lepszemu wypełnieniu celów postępowania administracyjnego. Te cele ma za zadanie zrealizować organ prowadzący postępowanie. Natomiast udział organizacji społecznej ma służyć „uspołecznieniu” tego postępowania, a więc działaniu organu w realiach kontroli społecznej, którą gwarantuje podmiot niebędący wprost zainteresowanym rozstrzygnięciem sprawy.

W przedmiocie kary pieniężnej za przejazd po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej w wyroku z 30 listopada 2022 r., II GSK 1091/19, NSA wyjaśnił, że w relacji do treści sankcjonowanego obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹²⁷ w związku z art. 13k ust. 1 pkt 2 tej ustawy, sprzeczne z nim zachowanie ma z całą pewnością charakter jednoczynowy oraz jednocześnie skutkowy. Polega bowiem na braku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd, wraz z którym dochodzi do zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Ponadto NSA uznał, że w odniesieniu do tego rodzaju deliktu przesłanka „zaprzestania naruszania prawa” nie ma zastosowania, co siłą rzeczy skutkuje brakiem podstaw, a zarazem możliwości stosowania przepisu art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. w sprawie nałożenia kary pieniężnej za wykonywanie przejazdu z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za ten przejazd. Określone nim przesłanki muszą bowiem ziścić się łącznie.

Natomiast w wyroku z 17 marca 2022 r., II GSK 98/22, NSA wskazał, że nowo wydany dokument, o jakim mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹²⁸, udostępniany osobie wnioskującej o jego wydanie z powodu zmiany stanu faktycznego wymagającego zmiany danych w nim zawartych powinien, poza uzasadnioną zmianą, jedynie powtarzać zapisy zawarte w dokumencie poprzednim. Dokonane zmiany nie mogą dotyczyć w żadnym wypadku posiadanych już uprawnień do kierowania pojazdami.

¹²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1693.

¹²⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1212.

Ponadto w wyroku z 31 marca 2022 r., II GSK 1795/18, NSA wskazał, że strona może twierdzić, że wypełniła obowiązek z art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami tylko wtedy, gdy decydując się na przekazanie informacji poprzez system ePUP, jest w posiadaniu Urzędowego Poświadczenia Przedłożenia (UPP) danego dokumentu. W przypadku, gdy strona nie otrzymała UPP po wysłaniu informacji, powinno to wzbudzić jej wątpliwości do wykonania nałożonego przez ustawę obowiązku informacyjnego i skłonić do jej przekazania w innej dopuszczalnej formie, np. pocztą lub osobiście w organie.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2022 r.¹²⁹

Pozostało z 2021 r.	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ogółem	% do wpływu	% do ogółu załatwionych spraw	Pozostało
14 375	8246	22 621	6546	79,38	28,93	16 061

W 2022 r. do Izby wpłynęły 8264 skargi kasacyjne, co razem z pozostałymi z okresu poprzedniego 14 375 skargami kasacyjnymi spowodowało, że do załatwienia było łącznie 22 621 spraw. Załatwiono 6546 spraw, co stanowi 28,93% w stosunku do ogółu spraw do załatwienia.

1.2. Najwięcej skarg kasacyjnych, bo 3418 wniosły osoby prawne. 3667 skarg kasacyjnych pochodziło od osób fizycznych; 191 skarg kasacyjnych wniosły organizacje społeczne, prokuratorzy wniosli 67 skarg kasacyjnych, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich – 5.

Udział pełnomocników w sprawach rozstrzygniętych w 2022 r.: w 250 sprawach uczestniczyli pełnomocnicy administracji państwowej; w 249 adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania; w 350 sprawach radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania; w 12 prokuratorzy, a w 3 Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.3. Sprawy inne

1.3.1. Do Izby wpłynęło 749 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość. W 356 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy. Natomiast część wniosków o rozstrzygnięcie sporu o właściwość zostało odrzuconych z tego względu, że NSA nie był właściwy do ich rozpoznania¹³⁰.

1.3.2. Wpłynęło 146 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, spośród których 30 dotyczyło przewlekłego postępowania przed NSA, a 116 skarg – przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W porównaniu do 2021 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zwiększył się o 32. Rozpoznano 142 skargi. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania żadna skarga nie została uwzględniona i nie przyznano żadnych środków pieniężnych od Skarbu Państwa. Natomiast 61 skarg oddalono z uwagi na to, że w kwestionowanych sprawach nie można było dopatrzeć się przewlekłości postępowania¹³¹.

1.3.3. Do Izby wpłynęło 7 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – rozpoznano 8 skarg (w tym jedna, która wpłynęła w poprzednim roku). Żadna ze skarg nie została uwzględniona. Wszystkie rozpoznane skargi zostały odrzucone, więk-

¹²⁹ Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

¹³⁰ Zagadnienia dotyczące sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość omówiono w części pierwszej *Informacji*.

¹³¹ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

szość z uwagi na nieskorzystanie przez skarżącego z przysługującego mu środka zaskarżenia (nie wniesiono skargi kasacyjnej lub odrzucono skargę kasacyjną), a przy tym nie wykazano, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe¹³².

1.3.4. W 2022 r. w Izbie zapadło 5 uchwał: 2 uchwały z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (uchwały: III OPS 1/21 oraz I OPS 2/22) oraz trzy uchwały z pytania prawnego składu orzekającego NSA (II OPS 1/21, I OPS 1/22, III OPS 1/22)¹³³.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych charakteryzuje się wysokim merytorycznym poziomem rozstrzygnięć, o czym świadczą, m.in. dane statyczne za 2022 r. Wynika z nich, że spośród 6 560 rozpoznanych skarg kasacyjnych w 4882 sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone (74,42%). Z kolei w 1434 sprawach uchylono orzeczenia sądów pierwszej instancji, co stanowi 21,86% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych. Natomiast 230 spraw załatwiono w inny sposób, co stanowi 3,51% wszystkich rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Z kolei w sprawach zainicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby rozpoznano ogółem 2323 zażalenia, spośród których 1936 zażaleń zostało oddalonych, co stanowi 83,34%. W 283 sprawach uchylono postanowienia, co stanowi 12,18% ogółu rozpoznanych zażaleń. W inny sposób załatwiono z kolei 104 zażalenia, co stanowi 4,48% wszystkich rozpoznanych zażaleń.

Z przedstawionych danych wynika, że orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby tak w zakresie skarg kasacyjnych, jak i zażaleń utrzymuje się na wysokim poziomie i jest stabilne.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby¹³⁴

W tej części Informacji przedstawiono ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie właściwości Izby, odniesienia – przy wykładni przepisów prawa – do Konstytucji, 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 przypadkach inicjowano wnioski o podjęcie uchwał. Aktywność orzecznicza 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.

¹³² Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

¹³³ Uchwały omówiono w części pierwszej *Informacji*.

¹³⁴ W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA z 2022 r.

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego¹³⁵

W sprawach z zakresu prawa budowlanego w większości rozstrzygnięć podzielano poglądy orzecznicze wypracowane w latach poprzednich.

3.1.1 Przedmiotem rozstrzygnięć były zagadnienia dotyczące stosowania art. 61 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, gdy przedmiotem działań organu nadzoru budowlanego jest budynek mieszkalny, w którym znajdują się tak zwane duże wspólnoty mieszkaniowe, a elementy budynku, których stan wypełnia przesłanki wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, co do których istnieją wątpliwości, czy są to części wspólne budynku, czy też części budynku służące wyłącznie do użytku właściciela lokalu. NSA przesądził, że adresatem decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości jest wspólnota mieszkaniowa, a właściciele poszczególnych lokali, do których wadliwe balkony przynależały. Jednocześnie NSA zastrzegł, że takie rozstrzygnięcie nie wyklucza możliwości dochodzenia przez wspólnotę mieszkaniową odszkodowania od właścicieli poszczególnych mieszkań, którzy przyczynili się do złego stanu technicznego balkonów (wyrok z 10 marca 2022 r., II OSK 835/19).

W odniesieniu do zastosowania art. 61 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego w sytuacji, gdy zewnętrzna przyczyna stanu obiektu budowlanego, wypełniającego przesłanki określone w art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, jest niezależna od właściciela lub zarządcy tego obiektu (zły stan techniczny obiektu budowlanego jest następstwem ruchu samochodowego na wadliwie wykonanej drodze publicznej przebiegającej tuż koło tego obiektu budowlanego) NSA uznał, że adresatem decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości są właściciele obiektu budowlanego, będącego w nieodpowiednim stanie technicznym. Z art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego wynika, że właściciel obiektu budowlanego jest zobowiązany zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektu także w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednio zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. NSA wskazał, że decyzja z art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego nie wyklucza dochodzenia odszkodowania od podmiotu, który przyczynił się do złego stanu technicznego obiektu budowlanego (wyrok z 5 maja 2022 r., II OSK 1363/19).

3.1.2. Miejsca do czasowego gromadzenia odpadów stałych powinny odpowiadać, zdaniem NSA, nie tylko wymogom określonym w § 22 i § 23 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹³⁶, ale także warunkom określonym dla takich miejsc w uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³⁷ i stanowiącym akt prawa miejscowego regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustalenia takiego regulaminu są przepisami, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, i powinny być uwzględniane przez projektanta w projekcie zagospodarowania działki. W przypadku zaś ich nieuwzględnienia organ administracji architektoniczno-budowlanej może na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego żądać poprawienia projektu w tym zakresie (wyrok z 15 września 2022 r., II OSK 1325/21).

¹³⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333; dalej: Prawo budowlane).

¹³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1225.

¹³⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.

3.2. Sprawy z zakresu ludności¹³⁸

3.2.1. Sprawy dotyczące zameldowania

W sprawach dotyczących ewidencji ludności zdecydowaną większość stanowiły sprawy dotyczące wymeldowania. W orzecznictwie akceptowano pogląd, że powiązanie przesłanki opuszczenia miejsca stałego zamieszkania z kwestią dobrowolności ma jedynie takie znaczenie, że do wymeldowania nie może dojść tak długo, jak długo zainteresowany podejmuje próby przywrócenia zamieszkiwania, usunięcia skutków zastosowania przymusu, likwidacji stanu niezgodnego z jego wolą, a polegającego na braku możliwości zamieszkiwania. Za okoliczność usuwającą stan przymusu, a zatem otwierającą drogę do wymeldowania uznaje się bezskuteczne wyczerpanie tych środków lub rezygnację z ich zastosowania. Przez trwałe opuszczenie miejsca stałego pobytu należy rozumieć przebywanie poza tym miejscem z równoczesnym zerwaniem związków z lokalem dotychczasowym (wyroki z: 11 stycznia 2022 r., II OSK 169/19; 13 stycznia 2022 r., II OSK 102/19; 13 czerwca 2022 r., II OSK 1927/19; 13 czerwca 2022 r., II OSK 1031/21, 14 lipca 2022 r., II OSK 2224/19; 19 lipca 2022 r., II OSK 2514/19; 2 sierpnia 2022 r., II OSK 2590/19; 29 sierpnia 2022 r., II OSK 2085/19; 14 września 2022 r., II OSK 3288/19; 6 grudnia 2022 r., II OSK 3780/19). Przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego jest spełniona, jeżeli opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne. Zakłada ona, że nie można uznać za dobrowolne takiego opuszczenia dotychczasowego miejsca stałego pobytu, w ramach którego strona została usunięta z lokalu w drodze przymusu fizycznego czy psychicznego, bądź uniemożliwiono jej dostęp do lokalu (wyroki z: 20 lipca 2022 r., II OSK 2154/19; 5 października 2022 r., II OSK 3188/19). Opuszczenie miejsca pobytu musi cechować zarówno element faktyczny, polegający na stałym nieprzebywaniu w mieszkaniu, jak i element wolicjonalny, łączony z dobrowolnością zmiany miejsca pobytu. Gdyby zamiaru opuszczenia lokalu wskazany podmiot nie wyraził w sposób jasny, zadaniem organu ewidencyjnego jest weryfikacja, czy okoliczności sprawy wskazują na istnienie po jego stronie zamiaru trwałego zerwania więzi z miejscem zameldowania (wyrok z 12 kwietnia 2022 r., II OSK 3710/19). Porządkowy charakter decyzji o wymeldowaniu potwierdza dyspozycja art. 28 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności, zgodnie z którym, zameldowanie na pobyt stały (lub czasowy) służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu osoby w miejscu, w którym się zameldowała (wyrok z 6 czerwca 2022 r., II OSK 1024/21).

3.2.2. Transkrypcja aktów stanu cywilnego

W procesie transkrypcji aktu stanu cywilnego art. 18 Konstytucji RP nie przesądza o niemożliwości prawnego uregulowania związków osób tej samej płci, podkreśla natomiast szczególną ochronę małżeństwa, ale jako związku kobiety i mężczyzny. Wypełnieniem tej zasady konstytucyjnej są polskie przepisy ustawowe. W opinii NSA treść art. 18 Konstytucji nie mogłaby stanowić samoistnej przeszkody do dokonania transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa, gdyby w porządku krajowym instytucja małżeństwa jako związku osób tej samej płci była przewidziana. Polski prawodawca nie zdecydował się na ustanowienie tego typu rozwiązań. Wpisanie aktu małżeństwa osób tej samej płci do polskiego rejestru stanu cywilnego byłoby niezgodne art. 1 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (wyroki z: 6 lipca 2022 r., II OSK 2376/19 i 14 grudnia 2022 r., II OSK 3973/19).

3.2.3. Udostępnienie danych identyfikacyjnych

Zgodnie z dotychczasowym poglądem orzeczniczym art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności nakłada na osobę składającą wniosek o udostępnienie danych, obowiązek

¹³⁸ Ustawa z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2019 r. poz. 1397).

wykazania niezbędnych danych identyfikacyjnych. Wynika to z tego, że działaniu polegającemu na udostępnieniu danych ze zbioru PESEL ustawodawca przypisał charakter czynności technicznej. W postępowaniu tym organ opiera się na określonych przez wnioskodawcę kryteriach wyszukiwania. W sytuacji, gdy wskazane przez wnioskodawcę kryteria wyszukiwania oparte na wskazaniu imienia i nazwiska nie prowadzą do zindywidualizowania osoby poszukiwanej, a jednocześnie nie jest możliwa filtracja wyników oparta na uwzględnieniu przy wyszukiwaniu innych informacji odnoszących się do danych osobowych osoby poszukiwanej (np. data urodzenia, miejsce urodzenia, nazwisko rodowe), organ nie jest uprawniony do podjęcia dodatkowych czynności zmierzających do określenia przedmiotu wyszukiwania, gdyż wykracza to poza przyznane mu kompetencje (wyrok z 22 marca 2022 r., II OSK 895/21). Pozytywne zaistnienie przesłanki z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności do udostępnienia danych osobowych uzależnione jest od istnienia interesu prawnego wnioskodawcy. Oparcie konstrukcji żądania na „interesie prawnym” wymaga wykazania istnienia konkretnej normy prawa materialnego, na której oparte jest żądanie. Oznacza to, że każdy wnioskodawca, oprócz wypełnionego wniosku, przedstawić powinien dokumenty, które uzasadniają przekazanie żądanych danych. Organ na każdym etapie prowadzonego postępowania dokonuje oceny interesu prawnego strony, jak również bada walor jej autentyczności (wyrok z 18 stycznia 2022 r., II OSK 437/19).

3.3. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.3.1. W kategorii spraw z zakresu gospodarki mieniem istotną grupę stanowiły sprawy dotyczące stwierdzenia nabycia z mocy prawa, na podstawie art. 200 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³⁹. Sądy aprobowały utrwalony w orzecznictwie pogląd, że warunkiem nabycia z mocy prawa użytkowania wieczystego niezbędne jest legitymowanie się dokumentem świadczącym o posiadaniu nieruchomości w zarządzie. Złożenie oświadczenia o przysługiwaniu prawa zarządu do stanowiącej przedmiot postępowania nieruchomości jest niewystarczające (wyroki z: 21 stycznia 2022 r., I OSK 400/19 i I OSK 401/19). Wpisy w księgach wieczystych wskazują na tytuł nabycia nieruchomości i nie odnoszą się do dokumentów, z których treści wynikałoby prawo zarządu spółki (jej poprzednika prawnego) na tych nieruchomościach. Stwierdzenie istnienia prawa zarządu następuje na podstawie określonych dokumentów, a dopiero w ich braku dokumenty te mogą zostać zastąpione zeznaniami świadków bądź oświadczeniami stron (wyroki z: 27 maja 2022 r., I OSK 2007/21, I OSK 1417/21). W świetle art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁴⁰ uzyskanie prawa użytkowania wieczystego gruntu jest uwarunkowane tym, że stanowi on własność Skarbu Państwa (wyrok z 17 marca 2022 r., I OSK 1040/21).

3.3.2. Odnosząc się do możliwości uwłaszczenia na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości w sytuacji, gdy nieruchomość w dacie 5 grudnia 1990 r. pozostawała we współwłasności Skarbu Państwa i gminy, NSA uznał, że brak jest możliwości nabycia prawa użytkowania wieczystego w części ułamkowej obciążającej prawo współwłasności nieruchomości należącej do Skarbu Państwa i gminy (wyrok z 12 stycznia 2022 r., I OSK 455/19). W kwestii nabycia przez rodzinny ogród działkowy prawa użytkowania nieruchomości stanowiącej

¹³⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.; dalej: u.g.n.

¹⁴⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1311 ze zm.

własność Skarbu Państwa, która znajduje się w użytkowaniu wieczystym osoby trzeciej powstałym przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. podtrzymano stanowisko, że na podstawie art. 75 ust. 6 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁴¹ nie można stwierdzić nabycia użytkowania nieruchomości (wyroki z: 26 kwietnia 2022 r., I OSK 1554/21; 24 sierpnia 2022 r., I OSK 1925/19, 4 października 2022 r., I OSK 676/21).

3.3.3. W kategorii spraw dotyczących podziału nieruchomości NSA wyraził pogląd, że opinia dotycząca projektu podziału powinna ograniczyć się do zgodności przedstawionego projektu podziału nieruchomości z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ nie powinien natomiast badać dalszych warunków możliwości podziału działki (wyrok z 5 kwietnia 2022 r., I OSK 1597/21). Zawarcie zapisu dotyczącego sposobu dojazdu do nowo wydzielonych działek w rozstrzygnięciu decyzji z 1989 r. ma jedynie charakter informacyjny i nie stanowi władczego rozstrzygnięcia organu. Na podstawie tego zapisu nie może zostać ustanowiona służebność gruntowa (wyrok z 6 maja 2022 r., I OSK 1789/21).

3.3.4. W sprawach dotyczących opłat adiacenckich, w opinii NSA, cena rynkowa nieruchomości podzielonej geodezyjnie to cena, jaką można uzyskać za sumę podzielonych działek, a nie cena nieruchomości podzielonej geodezyjnie (wyrok z: 26 kwietnia 2022 r., I OSK 1477/21; 8 kwietnia 2022 r., I OSK 1252/21). Brak 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, jeśli mogą one stanowić odrębne nieruchomości, podlegające obrotowi (wyrok z 9 czerwca 2022 r., I OSK 840/19). Żaden przepis prawa – w szczególności art. 4 pkt 16 u.g.n. zawierający definicję nieruchomości podobnej – nie stanowi, że nieruchomością podobną może być wyłącznie działka o takiej samej powierzchni i położona w tej samej miejscowości co nieruchomość wyceniana (wyrok z 29 czerwca 2022 r., I OSK 1821/21).

3.3.5. W kategorii spraw z zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uznano, że spółdzielnia mieszkaniowa zgodnie z treścią art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁴² ma status przedsiębiorcy i to w różnorodnych aspektach jej działalności, w tym także w stosunkach wewnętrznych (wyrok z 23 lutego 2022 r., I OSK 847/21). W kwestii, czy grunt zabudowany budynkiem garażowym uległ przekształceniu w prawo własności na mocy postanowień ustawy o przekształceniu, skoro nie posadowiono na nich budynków mieszkalnych, a grunt ten jest wyodrębniony geodezyjnie i ma odrębną księgę wieczystą, NSA, podtrzymując dominującą linię orzeczniczą, uznał, że na gruncie ww. ustawy należy opowiedzieć się za rozumieniem wieczystoksięgowym nieruchomości gruntowej (wyrok z 3 marca 2022 r., I OSK 963/21). Odmienne stanowisko zaprezentowano w wyroku z 12 maja 2022 r., I OSK 1738/21, stwierdzając, że za nieruchomość podlegającą procedurze przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności należy uważać nieruchomość zabudowaną na cele mieszkaniowe w rozumieniu funkcjonalnym. Natomiast w wyroku z 25 marca 2022 r., I OSK 1125/21, NSA, dokonując wykładni art. 13 ust. 1 ustawy o przekształceniu, wyjaśnił, że w przypadku inwestycji oddawanej do użytkowania etapami, do przekształcenia – z mocy prawa – prawa użytkowania wieczystego danej nieruchomości w prawo jej własności dochodzi w momencie oddania do użytkowania pierwszego budynku mieszkalnego.

¹⁴¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2176.

¹⁴² Dz.U. z 2020 r. poz. 139; dalej: ustawa o przekształceniu.

3.3.6. Zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie stanowiskiem pominięcie trybu przetargowego na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. nie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy nieruchomości gminna mogłaby poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległych należących więcej niż do jednego podmiotu (wyrok z 4 stycznia 2022 r., I OSK 1715/20). Użyte w art. 37 ust. 4 u.g.n. sformułowanie „mogą wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego (wyrok z 13 stycznia 2022 r., I OSK 690/19). W odniesieniu do bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości NSA uznał, że na etapie badania interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały o bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości nie ma znaczenia badanie zasadności zbycia tej nieruchomości na poprawę zagospodarowania nieruchomości skarżących wedle wskazanego przez nich celu, który sprowadza się do ułatwienia dojazdu (wyrok z 14 września 2022 r., I OSK 1852/19).

3.3.7. W kwestii możliwości korzystania z mienia komunalnego NSA stwierdził, że przyjęcie przez organ samorządu terytorialnego w drodze aktu prawnego, iż określona grupa podmiotów, których działalność nie jest zabroniona przez prawo, nie może w ogóle ubiegać się o możliwość korzystania z mienia komunalnego, narusza wynikającą z Konstytucji RP zasadę swobody działalności gospodarczej – art. 22 Konstytucji RP (wyrok z 4 stycznia 2022 r., I OSK 655/20). W świetle art. 68 ust. 1 pkt 1 i ust. 1b u.g.n. udzielenie bonifikaty (jak też i sama sprzedaż np. lokalu mieszkalnego oraz udziału w gruncie, stanowiącego własność gminy) jest wyłącznie uprawnieniem, a nie obowiązkiem właściwego organu i rada może określić w sposób zróżnicowany wysokość bonifikaty (wyrok z 17 lipca 2022 r., I OSK 1177/19). NSA podzielił wyrażane w orzecznictwie stanowisko o niedopuszczalności weryfikacji w trybie nadzwyczajnym orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego o ustaleniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (wyrok z 14 października 2022 r., I OSK 2064/21).

3.3.8. W sprawach rozpoznawanych w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹⁴³ składy orzekające kontynuowały dotychczasową linię orzecniczą, w szczególności pogląd, że oceniając w danej sprawie zaistnienie przesłanek, o których mowa w art. 7 ust. 2 dekretu, jego przepisy należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca tego aktu w całym systemie prawa. Wprawdzie konkretyzacja funkcji, jaka mogła być na danym obszarze realizowana, powinna mieć swoje odzwierciedlenie w planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże w tamtym okresie czasu mogła mieć ona miejsce także w innych aktach planowania, czy też – z uwagi na ówczesnie obowiązujący system prawny gospodarki planowej – być w inny sposób udokumentowana. Z tego powodu badanie przesłanki „przeznaczenia gruntu według planu zabudowy” nie mogło pomijać np. szczegółowego przeznaczenia gruntu, określonego w decyzji lokalizacyjnej (np. wyroki z: 16 lutego 2022 r., I OSK 1968/19; z 21 lipca 2022 r., I OSK 1888/21 i z 7 czerwca 2022 r., I OSK 946/19). Jednocześnie podkreślano też, że budowa obiektów budowlanych wielokondygnacyjnych w formie zabudowy zwartej i to jeszcze prowadzonej w obszarze śródmiejskim, nie mogła być w latach 50. ubiegłego wieku, z uwagi na istniejący w Polsce ustrój społeczno-polityczny, a także ze względu na rozmiar i koszt takiego przedsięwzięcia, prowadzona przez osoby prywatne (wyrok z 27 kwietnia 2022 r., I OSK 647/19). Poza tym przyjęto, że zmiana planu zagospodarowania przestrzennego po wydaniu odmownej de-

¹⁴³ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret.

cyzji dekretowej nie skutkowałą bezprzedmiotowością takiej decyzji – w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. (wyrok z 28 października 2022 r., I OSK 2152/19). Przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) – w trybie omawianego dekretu – musiało i musi zawsze dotyczyć tej samej osoby (osób), która będzie mogła korzystać z jej gruntu (wyroki z: 20 stycznia 2022 r., I OSK 315/19 i 7 czerwca 2022 r., I OSK 1640/19).

3.3.9. W odniesieniu do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami NSA stwierdził, że w sytuacji, w której odszkodowanie za podlegającą przepisom dekretu nieruchomość zostało ustalone ostateczną decyzją, wydaną na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, to poprzednim właścicielom takiej nieruchomości (ich następcom prawnym) nie przysługuje tryb dochodzenia odszkodowania za tę samą nieruchomość na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. Wprawdzie przepisy te znajdowały się w różnych aktach prawnych, ale ustawy te zawierały jednak tożsame regulacje prawne dotyczące wypłaty odszkodowania (wyrok z 17 marca 2022 r., I OSK 934/21). Przepis art. 216 u.g.n. nie obejmuje nieruchomości przejętych lub nabytych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie dekretu warszawskiego, gdyż nieruchomości warszawskie nie były przedmiotem wywłaszczenia dokonanego w drodze aktu stosowania prawa o indywidualnym i konkretnym charakterze. Odjęcie zaś własności nieruchomości budynkowej w tym wypadku także następowało *ipso iure* (wyrok z 2 marca 2022 r., I OSK 456/19).

3.3.10. Orzekając na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa¹⁴⁴, przyjmowano, że wprawdzie warunek „posiadania” nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, powinien dotyczyć zarówno następców prawnych byłych właścicieli nieruchomości, jak i samych dotychczasowych właścicieli, ale przy braku definicyjnego zróżnicowania przez prawodawcę znaczenia tego pojęcia i przy jednoczesnym dopuszczeniu przez niego rozumienia instytucji posiadania wobec gminy, jako jedynie aktu formalnego, nie można było twierdzić, że uprawnieni do złożenia wniosku dekretowego musieli zawsze wykazywać się faktycznym władaniem danym gruntem. Z tej przyczyny posiadanie gruntu przez jego byłego właściciela mogło wynikać choćby z faktu zadysponowania nim np. poprzez wystąpienie o przyznanie w stosunku do niego prawa własności czasowej (wyroki z: 12 października 2022 r., I OSK 3189/19; 12 października 2022 r., I OSK 3188/19; 8 lipca 2022 r., I OSK 265/20). Przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw w nim określonych. Z uwagi zaś, że takiej normy prawnej nie kreują także przepisy prawa cywilnego, umowa o przeniesienie roszczeń, wynikających z art. 7 dekretu, nie może modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień przewidzianego w dekrecie warszawskim. W rezultacie strony umowy cywilnej nie mogą oczekiwać, że w wyniku zawarcia wspomnianej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w ww. dekrecie (wyrok z: 6 października 2022 r., I OSK 1578/21. I OSK 196/21 i I OSK 999/21 oraz 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2034/20. I OSK 1717/20. I OSK 707/20 i I OSK 2875/20).

3.3.11. Istotną grupę stanowiły sprawy prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości

¹⁴⁴ Dz.U. poz. 718.

poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁵. Dokonując wykładni art. 1 i art. 2 ustawy zabużańskiej, przyjmowano jednolicie, że o ile powód opuszczenia byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest przesłanką ustawową dla potwierdzenia prawa do rekompensaty (co wynika wprost z art. 2 pkt 1 ustawy), to jednak ustawa ta nie ogranicza tego prawa jedynie do osoby, która w dniu wybuchu wojny była właścicielem pozostawionej nieruchomości. Ustawodawca nie uzależnił bowiem potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia mienia poza obecnymi granicami RP od faktu by był właściciel tego mienia legitymował się w stosunku do niego tytułem prawa własności na dzień 1 września 1939 r. (wyroki z: 28 października 2022 r., I OSK 2047/21; 26 maja 2022 r., I OSK 860/21; 6 maja 2022 r., I OSK 1023/21 i 16 marca 2022 r., I OSK 969/21). Przepisy ww. ustawy nie wymagają spełnienia warunku, aby osoby, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej, musiały (by uzyskać potwierdzenie prawa do rekompensaty) repatriować się na teren obecnego Państwa Polskiego (wyrok z 9 listopada 2022 r., I OSK 2154/21). Ustawodawca w żaden sposób nie uzależnił przesłanki „pozostawienia nieruchomości” od faktu, by pozostawiona nieruchomość była niezadłużona (tak w wyroku z 6 września 2022 r., I OSK 1029/22, w którym NSA podzielił stanowisko wyrażone w wyroku z 12 października 2021 r., I OSK 2845/20). Natomiast na tle wykładni pojęcia „miejsca zamieszkania”, zdefiniowanego w omawianej ustawie, zauważono rozbieżność (wyrok z 6 września 2022 r., I OSK 1029/22). W wyroku z 23 czerwca 2022 r., I OSK 331/22, NSA uznał, że wystarczającym do spełnienia warunków definicji miejsca zamieszkania (głównego lub dodatkowego) będzie choćby spełnienie jednego z przepisów przedwojennych, wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy. Definicje miejsca zamieszkania głównego i dodatkowego nie są bowiem względem siebie konkurencyjne. Z kolei w wyroku z 16 września 2022 r., I OSK 2289/20, NSA stwierdził, że nie można uznawać jako równorzędnych miejsc zamieszkania będących siedzibą główną i miejscem położenia majątności. Podstawowym bowiem kryterium pozostaje miejsce stałego pobytu.

3.3.12. W kwestiach związanych z obowiązkiem wskazania mienia pozostawionego przyjmowano jednolicie, że po wejściu w życie przepisów ustawy zabużańskiej z 2005 r. obowiązkiem wnioskodawcy, który przed wejściem w życie ww. ustawy zainicjował postępowanie dotyczące uprawnień zabużańskich, a które to postępowanie nie zostało do dnia 7 października 2005 r. zakończone, było doprecyzowanie wcześniej złożonego wniosku, o ile nie spełniał on wymogów przewidzianych nową ustawą oraz, że „rozszerzenie” wniosku po dniu 31 grudnia 2008 r. poprzez objęcie nim jeszcze innych nieruchomości niż uczyniono to przed tą ostatnią datą, należało uznać za nowy wniosek, który został już jednak złożony po upływie ustawowego terminu (wyroki z: 18 listopada 2022 r., I OSK 1625/19 i 3 sierpnia 2022 r., I OSK 1066/22). NSA podtrzymał stanowisko, że wyrok sądu powszechnego ustalający skład mienia zabużańskiego nie ma w postępowaniu administracyjnym charakteru opiniującego, lecz ma moc wiążącą organ (wyrok z 23 lutego 2022 r., I OSK 671/19).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej¹⁴⁶

W tej kategorii najliczniejsza grupa spraw odnosiła się do opłat wynikających z ustawy – Prawo wodne.

¹⁴⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418 oraz Dz.U. z 2014 r. poz. 1090 i Dz.U. z 2016 r. poz. 2042; dalej: ustawa zabużańska.

¹⁴⁶ Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268; dalej: p.w.).

3.4.1. Pobór wód podziemnych, do celów socjalno-bytowych związanych z eksploatacją budynku (lokalu) oddanego w posiadanie zależne osobie fizycznej na cele mieszkaniowe, wpisuje się w pojęcie zwykłego korzystania z wody. Decydującym kryterium będzie wówczas ilość pobranych wód, która nie może przekraczać wartości wskazanych w art. 33 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo wodne. Z uwagi na cel korzystania, tj. zaspokojenie potrzeb gospodarstwa domowego lub gospodarstwa rolnego, decydujące powinno być to, kto pozostaje faktycznym podmiotem korzystającym z wody podziemnej. Rzeczą drugorzędną powinna być natomiast kwestia dotycząca tego, kto faktycznie dokonuje poboru wód podziemnych, tj., czy robi to osobiście właściciel nieruchomości, na której posadowione jest ujęcie wody, czy robi to posiadacz zależny tejże nieruchomości np. najemca (wyrok z 4 października 2022 r., III OSK 1378/21).

3.4.2. W kwestii określenia opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych uznano, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym brak jest zastrzeżenia, że korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej wyłącza uznanie tego za zwykłe korzystanie z wód, tak jak to miało miejsce w uprzednio obowiązującej ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁴⁷ i co wynikało z art. 36 ust. 3 pkt 3 tej ustawy. Możliwe jest zatem zwykłe korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej, o ile służy zaspokojeniu potrzeb własnych gospodarstwa domowego lub gospodarstwa wodnego, gdzie ta działalność jest prowadzona i nie przekracza granic wskazanych w art. 33 ust. 4 Prawa wodnego. Chodzi tu więc przede wszystkim o osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania i będące przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców (wyrok z 1 czerwca 2022 r., III OSK 5010/21).

W odniesieniu do opłaty stałej NSA wyraził pogląd, według którego wprowadzie wzór obliczania opłaty zawarty w tym przepisie odnosi się do parametrów określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, lecz jego interpretacja nie może być oderwana od podstawowej zasady dotyczącej opłat za usługi wodne, czyli zasady „zanieczyszczający płaci”. Brak urządzeń do odprowadzania wód opadowych i roztopowych uniemożliwia adresatowi pozwolenia wodnoprawnego wykonywanie uprawnień przyznanych mu na mocy tej decyzji, a więc również korzystanie z usług wodnych, zatem nie powinien z tego tytułu ponosić opłat. Nie może też być całkowicie oderwany od faktycznej ilości odprowadzanych przez dany podmiot wód opadowych lub roztopowych (wyrok z 14 grudnia 2022 r., III OSK 1724/21).

3.4.3. Przedsiębiorstwo wodociągowe, prowadząc działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, dokonuje ujmowania, uzdatniania i dostarczania wody, jednak tylko część tej działalności mieści się w pojęciu zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. W tej sytuacji spójne z normami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę są normy art. 272 ust. 2 i art. 274 pkt 4 Prawa wodnego i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne¹⁴⁸, które odrębnie ustalają stawki opłat zmiennych dla celów poboru, uzdatniania i dostarczania wody oraz odrębnie dla celów realizacji zadań własnych gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi (wyrok z 19 października 2021 r., III OSK 4088/21). W kwestii wykładni art. 270 ust. 2 Prawa wodnego NSA wskazał, że ważne jest, aby organ, określając opłatę stałą za pobór wód, ustalił, czy pobór wód jest do celów rolniczych lub leśnych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw oraz na potrzeby

¹⁴⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.

¹⁴⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2502 ze zm.

chowu i hodowli ryb, zwłaszcza w sytuacji podnoszenia takich argumentów przez stronę (wyrok z 5 kwietnia 2022 r., III OSK 738/21).

3.5. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia¹⁴⁹

Orzecznictwo NSA z zakresu komunalizacji mienia było jednolite i koherentne z orzecznictwem NSA w tych sprawach w poprzednich latach.

3.5.1. NSA podtrzymał pogląd, że nieruchomości, które nie zostały przez terenowy organ administracji państwowej rozdysponowane w sposób określony w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (w brzmieniu obowiązującym na dzień wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej), należały do tego organu niezależnie od tego, jaki podmiot faktycznie władał danym mieniem. W dniu wejścia w życie ustawy, ustanowienie zarządu wymagało określonej formy prawnej – decyzji lub umowy, co jednoznacznie wynikało z art. 38 ust. 2 u.g.g. Brak takiej decyzji lub umowy oznacza, że nieruchomość w dniu 27 maja 1990 r. w sensie prawnym „należała” do terenowego organu administracji państwowej. Zatem, jeżeli określone mienie ogólnonarodowe pozostawało w dyspozycji innego podmiotu tylko w sensie faktycznym, a nie prawnym, gdyż podmiot ten nie legitymował się odpowiednim tytułem prawnym do tego mienia, to dane mienie było objęte komunalizacją z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej (wyrok z 5 stycznia 2022 r., I OSK 524/20). Stroną postępowania nadzorczego wobec decyzji komunalizacyjnej wojewody są tylko te osoby i podmioty, które mogły być stronami postępowania komunalizacyjnego, a zatem Skarb Państwa, gmina, na rzecz której ma nastąpić potwierdzenie nabycia dotychczasowej nieruchomości Skarbu Państwa oraz każda inna osoba lub podmiot, którym przysługuje interes prawny – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – w tym postępowaniu. Interes prawny musi przy tym wynikać z przysługującego prawa rzeczowego do danej nieruchomości na dzień 27 maja 1990 r., jako prawa skutecznego *erga omnes*. W konsekwencji powiat, utworzony dopiero w dniu 1 stycznia 1999 r., nie może być stroną postępowania nadzorczego wobec decyzji komunalizacyjnej. W postępowaniu nadzorczym wobec decyzji komunalizacyjnej reprezentacja Skarbu Państwa, jako podmiotu istniejącego, nadal pozostaje przy organie ustawowo powołanym do tej reprezentacji, tj. przy właściwym staroście (wyrok z 12 stycznia 2022 r., I OSK 453/19). Podmiot trzeci, który chciałby zakwestionować decyzję w toku postępowania nadzwyczajnego, domagając się wznowienia postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., powinien wykazać, że w dacie jej wydania legitymował się interesem prawnym, który nie został przez organ uwzględniony (wyrok z 6 maja 2022 r., I OSK 1523/21).

3.5.2. Przeprowadzenie dowodu przeciwko domniemaniu określonemu w art. 3 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece jest zagadnieniem prawa cywilnego, co oznacza, że nie jest ono możliwe w postępowaniu administracyjnym. Dokument na tę okoliczność musi zatem pochodzić od sądu powszechnego, a nie organu administracji. Obalenie domniemania nie następuje zatem wyłącznie na podstawie art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Dopuszczalne jest obalenie tego domniemania także w każdym innym postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym (wyroki z: 25 sierpnia 2022 r. I OSK 2108/19, I OSK 2109/19, I OSK 2276/19, I OSK 2281/19, I OSK 2282/19, I OSK 2457/19, I OSK 2624/19, I OSK 2625/19 i I OSK 2688/19).

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191; dalej: ustawa komunalizacyjna).

3.5.3. Przyznanie organowi administracji publicznej kompetencji do wszczęcia z urzędu postępowania na podstawie art. 17a ust. 3 ustawy komunalizacyjnej, nie prowadzi do jego „automatycznego” wszczęcia. Ocena, czy w danym przypadku należało wszcząć postępowanie komunalizacyjne z urzędu należy do organu, który musiał posiadać informację o choćby potencjalnej możliwości podlegania danej nieruchomości (nieobjętej przekazanymi wojewodom przez gminy spisami inwentaryzacyjnymi) pod unormowanie z art. 5 ust. 1 lub 2 ustawy (postanowienie z 18 listopada 2022 r., I OSK 1690/22).

3.5.4. W odniesieniu do pojęcia „władania” nieruchomością – w rozumieniu art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁵⁰ NSA uznał, że należy go utożsamiać z instytucją „posiadania” uregulowaną w Kodeksie cywilnym. Powinno być w tym wypadku rozumiane jako pozostawanie danego gruntu w faktycznym władztwie publicznoprawnym. Z tego powodu wykonywane na drodze czynności przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządową nie musiały uzyskiwać wcześniejszej akceptacji właściciela gruntu, który nawet nie musiał o tych czynnościach być powiadamiany. Działania takie mogły nawet mieć miejsce wbrew woli właściciela (wyrok z 28 września 2022 r., I OSK 1809/19).

3.6. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii¹⁵¹

3.6.1. Ściśle określona zasada ustalania kary pieniężnej określonej w art. 48a p.g.k., która stanowi dziesięciokrotność opłaty za udostępnienie materiałów, określoną w przepisie odrębnym (stanowiącym *lex specialis*) wyklucza jej ustalenie w innej wysokości. Organy wymierzając karę pieniężną nie będą mogły brać pod uwagę dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 189d k.p.a. Nie oznacza to jednak, że do kary pieniężnej, o której mowa w art. 48a p.g.k., nie będą miały zastosowania inne przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące np. siły wyższej (art. 189e), odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f), przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189g), przerwania i zawieszenie biegu terminu przedawnienia (art. 189h), a więc tych, które nie zostały uregulowane w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne. Organ prowadząc postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 48a p.g.k. zobowiązany jest prowadzić to postępowanie z uwzględnieniem działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego i instytucji w nim uregulowanych, stosownie do przedmiotu sprawy i podnoszonych okoliczności (wyrok z 14 stycznia 2022 r., I OSK 269/19).

3.6.2. Stroną postępowania w sprawie odmowy przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego pracy geodezyjnej sporządzonej przez geodetę jest wyłącznie wykonawca prac geodezyjnych i kartograficznych, bowiem przedmiotem tego postępowania jest ocena dopuszczalności przyjęcia wyników tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i to on ma przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Przepis art. 12b p.g.k. wyraźnie ogranicza krąg stron postępowania jedynie do wykonawcy prac geodezyjnych, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że do kręgu tego bez wątpienia nie można zaliczyć – właściciela działek, które objęte były zgłoszoną, a nie przyjętą do zasobu pracą geodezyjną, i który to podmiot uprzednio zlecił wykonanie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków (postanowienie z 23 marca 2022 r., I OSK 314/22).

¹⁵⁰ Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990; dalej: p.g.k.).

3.7. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

3.7.1. W sprawach rozpatrywanych na gruncie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵² nadal dominowały sprawy związane z ustaleniem środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (decyzje środowiskowe). Zdaniem NSA nie można akceptować sytuacji, w której za wariant najkorzystniejszy dla środowiska automatycznie jest uznany wariant zaproponowany przez inwestora do realizacji, ponieważ to organ orzekający będzie miał do wyboru jeden z przedstawionych wariantów. Celem wariantowania jest niedopuszczenie do podjęcia działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko wyroku z 8 marca 2022 r., III OSK 4253/21.

Odnosząc się do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla lokalizacji morskich turbin wiatrowych, NSA uznał, że z opisu planowanego przedsięwzięcia, wymaganego przez art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej, powinna wynikać dla organu przeprowadzającego ocenę o oddziaływaniu przedsięwzięcia wiedza o umiejscowieniu jego elementów w zależności od rodzaju przedsięwzięcia. Uwzględnienie umiejscowienia przedsięwzięcia w terenie oraz jego części składowych względem innych przedsięwzięć planowanych do realizacji, które mogą spowodować oddziaływania skumulowane jest jednym z wymogów z art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy środowiskowej (wyrok z 15 listopada 2022 r., III OSK 1922/22).

3.7.2. Odnosząc się do możliwości uznania określonych substancji lub przedmiotów za produkt uboczny w rozumieniu przepisów ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁵³, NSA wyjaśnił, że art. 10 pkt 4 ustawy stanowi implementację art. 5 ust. 1 lit. d/ dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów¹⁵⁴. Zgodnie z tym przepisem substancja lub przedmiot, powstająca w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie, może być uznana za produkt uboczny a nie za odpady, jeżeli spełniony zostanie m.in. warunek, zgodnie z którym dalsze wykorzystanie tego produktu lub substancji jest zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzkie. W polskim porządku prawnym brak jest uregulowań prawnych dotyczących możliwości zakwalifikowania pozostałości z płyt drewnopodobnych jako produktu ubocznego, w tym znaczeniu, że kwestia ta musi każdorazowo podlegać ocenie z punktu widzenia przesłanek z art. 10 ustawy o odpadach (wyrok z 17 maja 2022 r., III OSK 750/21).

3.7.3. Oceniając uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, podjętą w oparciu o art. 43 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁵⁵, NSA wskazał, że ustanowienie tego rodzaju zespołu jest niewątpliwie dopuszczalną ustawowo ingerencją w prawo własności nieruchomości znajdujących się na tym terenie, ale zakres ingerencji musi zostać prawidłowo wykazany przez prawodawcę lokalnego. Żaden z przepisów u.o.p. nie nakłada na organ stanowiący gminy obowiązku wskazania działek ewidencyjnych objętych projektowanym zespołem, jak i przedstawienia uzasadnienia utworzenia danego zespołu dla każdej, pojedynczej działki. Z uwagi na fakt, że taki akt prawa miejscowego in-

¹⁵² Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm., dalej: ustawa środowiskowa.

¹⁵³ Dz.U. z 2022 r. poz. 266 ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.

¹⁵⁴ Dz. Urz. UE L 2008.312.3.

¹⁵⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.; dalej: u.o.p.

geruje w chronione konstytucyjnie wartości, jak i ewentualną kontrolę legalności uchwały przez sąd administracyjny, konieczne jest uchwalenie uchwały w sposób pozwalający zweryfikować zasadność przyjęcia określonego obszaru jako zasługującego na objęcie tą formą ochrony przyrody. W konsekwencji zasadność zakreszenia granic takiego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego musi wynikać z dokumentacji sporządzonej przed podjęciem uchwały lub z uzasadnienia i załączników samego aktu prawa miejscowego (wyrok z 21 lipca 2022 r., III OSK 779/21).

Przedmiotem rozstrzygnięć NSA były również kwestie prawne regulowane przepisami ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Oddalając skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na decyzję organu, stwierdzającego nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, NSA uznał, że art. 6r ust. 3 tej ustawy, nie daje podstaw do ograniczenia ilości odbieranych bioodpadów w liczbie wskazanej w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Ponadto żaden przepis tej ustawy nie zawiera regulacji, z której można wywodzić, że gmina w zakresie swoich kompetencji jest uprawniona do ograniczenia ilości odbieranych bioodpadów w ramach uiszczanej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ograniczenia ilości w odbiorze w świetle jednoznacznego brzmienia art. 6r. ust. 3a tejże ustawy mogą dotyczyć jedynie wymienionych w tym przepisie rodzajów odpadów, do których bioodpady nie należą (wyrok z 21 kwietnia 2022 r., III OSK 4944/21). Kwestii kompetencji gminy w zakresie gospodarki bioodpadami dotyczył także wyrok z 18 października 2022 r., III OSK 5507/21.

3.8. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego¹⁵⁶

3.8.1. Przepis art. 108 ust. 2 pkt 3 p.s.w. przewiduje tylko „możliwość” skreślenia studenta w przypadku niezaliczenia semestru lub roku w określonym terminie. Dlatego to nie tylko fakt niezaliczenia przedmiotu musi być niewątpliwy, ale także organ powinien ustalić i rozważyć wszystkie inne okoliczności podnoszone przez studenta mogące mieć wpływ na treść decyzji, w tym wypowiedzi osoby prowadzącej pod adresem studenta, mogące wywoływać uzasadnione wątpliwości co do obiektywności prowadzącego przy ocenie pracy zaliczeniowej studenta, co pozwoli ocenić obiektywną możliwość uzyskania tego zaliczenia. Bez dokładnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności i przeprowadzenia ich analizy oraz oceny decyzja uznaniowa nie może zostać uznana za zgodną z prawem (wyrok z 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4974/21).

3.8.2. Odnosząc się do przesłanek nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego osobie posiadającej stopień naukowy doktora inżyniera oraz wieloletni staż pracy na uczelni jako nauczyciel akademicki, NSA przyjął, że przepis art. 9a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela¹⁵⁷ wskazuje na nabywanie *ex lege* przez nauczyciela akademickiego, posiadającego stopień naukowy, legitymującego się co najmniej pięcioletnim okresem pracy w szkole wyższej, stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego bez konieczności spełnienia wymagań określonych w art. 9 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela, w tym odpowiedniego przygotowania pedagogicznego (wyrok z 12 października 2022 r., III OSK 5314/21).

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2022 r. poz. 574; dalej: p.s.w.).

¹⁵⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2215.

3.8.3. Rozpoznając sprawę dotyczącą odwołania wicedyrektora ze stanowiska w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹⁵⁸, NSA wskazał, że sam fakt zaistnienia lub nawet eskalacji konfliktu między osobami pełniącymi funkcje kierownicze w szkole lub placówce oświatowej tak długo nie oznacza zaistnienia „przypadku szczególnie uzasadnionego” w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, o ile pozostawienie danej osoby na stanowisku wicedyrektora szkoły, mimo sytuacji konfliktowej, pozwala na sprawne i skuteczne zarządzanie szkołą i nie powoduje destabilizacji pracy szkoły (wyrok z 13 kwietnia 2022 r., III OSK 1059/21 i podobnie wyrok z 3 lutego 2022 r., III OSK 1499/21). Pojawianie się w działalności szkoły przypadków akceptowania stosowania mobbingu, naruszania godności ludzkiej pracowników szkoły i uczniów, dzielenia nauczycieli na skonfliktowane grupy, nierównego ich traktowania, siania konfliktów i podziałów w szkole, braku współpracy z wszystkimi członkami wspólnoty szkolnej i rodzicami dzieci, sugerowania rodzicom składania skarg na konkretnych nauczycieli, rezygnacji z dialogu, mediacji i współpracy, czy wreszcie zakłócenia ciągłości i skuteczności w realizacji funkcji dydaktycznej i wychowawczej szkoły pozwalały na zakwalifikowanie takiego stanu rzeczy jako przypadku szczególnie uzasadnionego dającego podstawy do odwołania dyrektora szkoły na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe (wyrok z 1 grudnia 2022 r., III OSK 1641/21).

3.8.4. Wyeliminowanie uchwały lub zarządzenia organu gminy wydanego w sferze zewnętrznej z zamiarem wywołania skutków prawnych *ex tunc* możliwe jest tylko w drodze stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia przez organ nadzoru, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵⁹ lub art. 147 § 1 p.p.s.a. Organ gminy, który wydał uchwałę lub zarządzenie nie posiada kompetencji do stwierdzenia nieważności swojego uprzednio wydanego aktu prawnego i pozbawiania go w ten sposób skutków prawnych z mocą wsteczną – *ex tunc* (wyrok z 27 stycznia 2022 r., III OSK 1805/21).

3.8.5. Obowiązek gminy do zwrotu kosztów dojazdu do szkoły dla niepełnosprawnych dzieci został wprost wskazany w przepisach Prawa oświatowego. Zdaniem NSA stwierdzenie w art. 39 ust. 1 Prawa oświatowego: „sieć szkół publicznych powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego” dotyczy ogółu dzieci objętych obowiązkiem szkolnym. Skoro jednak ustalenie sieci publicznych szkół podstawowych nie obejmuje szkół specjalnych i nie nawiązuje do niej art. 127 Prawa oświatowego, który w ust. 14 odsyła do zaleceń orzeczenia, którymi ma się kierować gmina przy zapewnieniu dziecku odpowiedniego kształcenia specjalnego, to nieujęcie szkoły w sieci szkół publicznych, nie zwalnia gminy od realizacji obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej lub zwrotu kosztów dojazdu dziecku niepełnosprawnemu, które powinno zostać objęte kształceniem specjalnym. Przepis art. 39 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 127 ust. 14 Prawa oświatowego inaczej kształtuje bowiem obowiązki gminy wobec dziecka, u którego stwierdzono potrzebę zapewnienia kształcenia specjalnego niż wobec dziecka, u którego nie stwierdzono takiej potrzeby. Prawo domagania się od gminy zwrotu kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego nie wynika jedynie z prawa rodzica do wyboru dla dziecka szkoły, ale z obowiązku gminy, który został wprost wskazany w ww. przepisach (wyrok z 12 lipca 2022 r., III OSK 2981/21).

¹⁵⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 59.

¹⁵⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

3.9. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁶⁰

3.9.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony opisuje się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy, a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. Ustalenia studium mają charakter ogólny, kierunkowy, a ich konkretyzacja następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 17 sierpnia 2022 r., II OSK 1222/21). Plan miejscowy ma jednak stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę (wyrok z 16 lutego 2022 r., II OSK 729/21). Przepis art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. stanowi jednoznacznie, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu i nie stanowi on wzorca kontrolnego do oceny legalności planu miejscowego. Warunek uwzględnienia dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu (art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), nie oznacza jeszcze, że rada gminy, w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego, nie może dokonać zmian i przekształceń w tym zakresie, a ich dokonanie musi być poprzedzone dokładną analizą i oceną stanu faktycznego, jaki istnieje na terenie objętym projektem studium (wyrok z 23 lutego 2022 r., II OSK 622/19, także wyrok z 13 czerwca 2022 r., II OSK 991/21). Mimo że studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 26 maja 2022 r., II OSK 3044/19). Warunek zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium, ma znaczenie z punktu widzenia oceny zgodności z prawem tego planu, natomiast żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przewiduje, że stwierdzenie nieważności studium pociąga za sobą jednocześnie stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 26 lipca 2022 r., III OSK 997/21).

3.9.2. Z przepisów art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie wynika obowiązek zapewnienia komunikacji terenów mieszkaniowych wyłącznie poprzez drogi publiczne. Podmioty, których nieruchomości są przeznaczone albo wykorzystywane na cele mieszkaniowe lub usługowe, muszą się liczyć z tym, że elementem rozwiązań komunikacyjnych będą również drogi wewnętrzne, utrzymywane przez ich właścicieli (użytkowników wieczystych), a nie wyłącznie sieć dróg publicznych (wyroki z: 17 marca 2022 r., II OSK 754/19 i 21 czerwca 2022 r., II OSK 1192/21). Ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych (wyrok z 6 kwietnia 2022 r., II OSK 1272/19).

3.9.3. W świetle art. 36 ust. 4 u.p.z.p. kluczową przesłanką dopuszczalności ustalenia opłaty z tytułu ulepszenia planistycznego jest wzrost wartości nieruchomości wywołany uchwaleniem albo zmianą planu. Zatem w sytuacji, kiedy tylko część nieruchomości w rozumieniu wieczystoksięgowym, czy też część działki ewidencyjnej została objęta ustaleniami nowego planu, wzrost wartości nieruchomości może być ustalony tylko dla tej wyodrębnionej funk-

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503; dalej: u.p.z.p.).

jonalnie części. Dodatkowo w świetle art. 36 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. niedopuszczalne jest uwzględnianie przy określaniu wartości nieruchomości jakichkolwiek czynników, które miały miejsce po dacie uchwalenia lub zmiany planu, jak nakłady na nieruchomości, dokonanie jej podziału lub scalenia (wyroki z: 19 lipca 2022 r., II OSK 2515/19 i 7 kwietnia 2022 r., II OSK 1384/19).

3.9.4. Związanie decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego organu wydającego pozwolenie na budowę, wynikające z art. 55 u.p.z.p., nie polega na tym, że organ ten jest zobowiązany wydać decyzję, dla której ustalono lokalizację. Związanie to oznacza, że nie może wydać pozwolenia na budowę dla inwestycji, której warunki nie odpowiadałyby warunkom ustalonym w tej decyzji. Jeżeli zaś tym warunkom inwestor w projekcie budowlanym nie sprostą, to organ administracji architektoniczno-budowlanej odmówi udzielenia pozwolenia na budowę (wyrok z 9 czerwca 2022 r., II OSK 1128/21). Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego ma charakter czysto formalny. Pozostawianie takiej decyzji w obrocie prawnym w sytuacji, kiedy został uchwalony i wszedł w życie plan miejscowy, nie rodzi żadnych skutków materialnoprawnych dla strony (wyrok z 20 stycznia 2022 r., II OSK 1159/19).

3.9.5. Dostęp do drogi publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., rozumieć należy jako zapewniający faktyczną możliwość przejścia i przejazdu z terenu inwestycji do drogi publicznej. Dostęp ten powinien być realny – pozwalający uznać, że działka, przez którą planowane jest skomunikowanie terenu inwestycji z drogą publiczną, może być wykorzystywana w takim właśnie celu (wyrok z 23 listopada 2022 r., II OSK 358/20).

W oparciu o art. 63 ust. 5 u.p.z.p. dopuszczalne jest przeniesienie decyzji ustalającej warunki zabudowy na inny podmiot jedynie w całości oraz bez możliwości dokonywania zmian w jej treści poza osobą inwestora, na rzecz którego decyzja ta jest przenoszona (wyrok z 12 stycznia 2022 r., II OSK 366/19). W trybie przewidzianym w art. 63 ust. 5 u.p.z.p. nie można dokonywać przeniesienia warunków zabudowy jedynie co do części terenu inwestycji objętego decyzją ustalającą warunki zabudowy, albowiem mogłoby to w praktyce prowadzić do dokonywania zmian warunków zabudowy bez jakiegokolwiek oceny, czy zmiana znajduje uzasadnienie w analizie architektoniczno-urbanistycznej, dotyczącej jedynie tej części terenu inwestycji, której dotyczy decyzja o przeniesieniu, której to analizie w postępowaniu o przeniesienie decyzji ustalającej warunki zabudowy w ogóle nie przeprowadza się (wyrok z 11 stycznia 2022 r., II OSK 6/19).

3.10. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa¹⁶¹

3.10.1. Podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie użytków rolnych lub leśnych z produkcji rolniczej lub leśnej, o której mowa w art. 11 u.o.g.r.l., poza właścicielem gruntu, definiowanym w art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l., skutecznie wystąpić może wyłącznie podmiot posiadający interes prawny w rozstrzygnięciu tego rodzaju sprawy, w rozumieniu art. 28 k.p.a. (wyrok z 8 kwietnia 2022 r., I OSK 15/21).

3.10.2. Zatwierdzenie planu urządzenia lasu ma charakter publicznoprawny, bo następuje w sprawie z zakresu administracji publicznej i jest władczym aktem organu administracji publicznej. Zatwierdzenie to nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, lecz w formie

¹⁶¹ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326; dalej: u.o.g.r.l.).

zarządzenia starosty. Zarządzenie starosty rodzi dla właściciela lasu określone prawa i obowiązki w zakresie prowadzonej przez niego gospodarki leśnej. Dlatego zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu jest innym (niż decyzja lub postanowienie) aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Konsekwencją tego uznania jest przyjęcie, że nie można w oparciu o te przepisy orzekać o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu, które jest prowadzone na podstawie przepisów k.p.a. (wyrok z 18 sierpnia 2022 r., I OSK 58/21).

3.10.3. Koło łowieckie działa jako organ pierwszej instancji w znaczeniu funkcjonalnym. Sporządzenie protokołu, o którym mowa w art. 46a ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (protokół oględzin) i sporządzenie protokołu, o jakim mowa w art. 46c ust. 5 Prawa łowieckiego (protokół szacowania ostatecznego), są czynnościami z zakresu administracji publicznej, dotyczącymi obowiązków i uprawnień wynikających z przepisów prawa, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Brak możliwości kontroli sądu administracyjnego nad czynnościami (a także zaniechaniem dokonania czynności) na poszczególnych etapach poprzedzających wniesienie powództwa do sądu powszechnego, a więc na etapie szacowania szkód łowieckich, uniemożliwiłby stronie dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przed sądem cywilnym, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa (wyrok z 11 lutego 2022 r., I OSK 885/21).

3.11. Sprawy z zakresu wywłaszczenia nieruchomości¹⁶²

3.11.1. W odniesieniu do wywłaszczania nieruchomości większość rozstrzyganych spraw dotyczyła: ustalenia odszkodowania (wyroki z: 22 czerwca 2022 r., I OSK 1064/19; 11 marca 2022 r., I OSK 988/21; 27 kwietnia 2022 r., I OSK 1516/21; 19 maja 2022 r., I OSK 1458/21; 29 września 2022 r., I OSK 1291/19; 30 sierpnia 2022 r., I OSK 1495/19; 14 września 2022 r., I OSK 1851/19; 29 września 2022 r., I OSK 2273/19; 23 listopada 2022 r., I OSK 2384/21; 29 listopada 2022 r., I OSK 687/22). Ponadto rozstrzygane sprawy dotyczyły: zwrotu wywłaszczonej nieruchomości; ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości; przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny, a także rozgraniczenia stosowania pojęć zawartych w ustawie prawo budowlane w kontekście orzekania na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami; nieruchomości „dowłaszczonych”, jak i niedopuszczalności udostępnienia nieruchomości do rekultywacji bez uprzedniej decyzji administracyjnej.

3.11.2. W sprawach dotyczących ustalenia odszkodowania uznano, że organy administracji publicznej w toku postępowania o ustalenie odszkodowania nie są uprawnione do rozstrzygania, czy znajdujący się na wycenianej nieruchomości fragment jezdni nie stanowił jej części składowej, a był częścią składową drogi publicznej przebiegającej przez inną, niż wyceniana nieruchomość. Ustalenie istnienia przesłanek, o których mowa w art. 151 Kodeksu cywilnego, związane jest z roszczeniami o charakterze cywilnym, które należą do właściwości sądów powszechnych. Pominięcie tych roszczeń przez organy ustalające wysokość odszkodowania nie stoi na przeszkodzie dokonaniu wzajemnych rozliczeń pomiędzy stronami postępowania dobrowolnie albo w oparciu o wyrok sądu powszechnego (wyrok z 22 czerwca 2022 r., I OSK 1064/19).

Z art. 18 ust. 1f ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wynika, że ustawodawca powiązał ko-

¹⁶² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899; dalej u.g.n.).

nieczność przyznania dodatkowego odszkodowania nie z zameldowaniem, ale z zamieszkiwaniem na danej nieruchomości. Samo zameldowanie na pobyt stały lub czasowy pod innym adresem nie może decydować o odmowie wypłaty dodatkowego odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 1f ustawy (wyrok z 30 sierpnia 2022 r., I OSK 1495/19).

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza podział nieruchomości przeznaczonej na realizację tej inwestycji (art. 12 ust. 1 specustawy drogowej). Nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji drogowej, zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej, w odniesieniu do dróg krajowych stają się własnością Skarbu Państwa, a za te nieruchomości ich dotychczasowym właścicielom przysługuje odszkodowanie (art. 12 ust. 4f ustawy). Wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ pierwszej instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Zasada ustalenia wysokości odszkodowania z uwzględnieniem jej stanu na dzień wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powoduje, że w toku oceny wartości nieruchomości przechodzącej na własność podmiotu publicznoprawnego należy uwzględnić pełny zakres prawa własności istniejący w określonej dacie, tj. obejmujący grunt oraz jego części składowe (wyrok z 29 września 2022 r., I OSK 2273/19).

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach grunty przejęte na rzecz Skarbu Państwa na te cele przechodzą na ten podmiot bez odszkodowania, a zatem brak jest podstaw do ustalenia w obecnym stanie prawnym takiego odszkodowania. Podstawy takiej nie stanowią art. 98 ust. 3 u.g.n. ani art. 21 ust. 2 i art. 64 Konstytucji RP (wyrok z 27 kwietnia 2022 r., I OSK 1516/21).

W sytuacji gdy określone obiekty budowlane znajdujące się na wywłaszczanej nieruchomości posadowione są na niej w sposób wykluczający swobodną i dowolną rozbiórkę i przeniesienie takiego obiektu bez jego istotnej zmiany na inną nieruchomość, obiekty te tracą charakter rzeczy ruchomych i stają się częściami składowymi nieruchomości. Ich sposób i stopień powiązania z wywłaszczaną nieruchomością powoduje zatem, że wartość tych obiektów musi zostać uwzględniona w wartości nieruchomości – powiększa należne z tytułu wywłaszczenia odszkodowanie (wyrok z 19 maja 2022 r., I OSK 1458/21).

3.11.3. W kwestii ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości NSA uznał, że decyzja o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, jako wydawana przed rozpoczęciem realizacji celów wskazanych w art. 124 ust. 1 u.g.n., nie daje podstaw do uzyskania odszkodowania. Na tym etapie nie dochodzi bowiem do powstania szkody, której kompensacja miałaby następować w drodze ustalenia odszkodowania. Dopiero realizacja inwestycji może doprowadzić do zmniejszenia wartości nieruchomości i otworzyć drogę do dochodzenia administracyjnych roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. (wyrok z 28 czerwca 2022 r., I OSK 890/19).

3.11.4. Jeżeli nieruchomości „dowłaszczone” (art. 47 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) zostały wywłaszczone, ale nie w związku z określonym celem wywłaszczenia, a tylko z powodu braku możliwości ich racjonalnego wykorzystania, to nie może do nich mieć zastosowania instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która odnosi się do wywłaszczonych nieruchomości, na których cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Zwrot „dowłaszczonych” nieruchomości możliwy jest tylko, gdy wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości był zasadny (wyroku z 23 listopada 2022 r., I OSK 2384/21).

3.12. Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych

3.12.1. Norma z art. 359 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa¹⁶³ określa dwa sposoby uregulowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy byłego Biura Ochrony Rządu. Po pierwsze, Komendant SOP przedstawia funkcjonariuszowi byłego BOR pisemną propozycję określającą nowe warunki pełnienia służby. Funkcjonariusz może takie warunki przyjąć, składając w terminie 14 dni oświadczenie, a wówczas jego stosunek służbowy przekształca się w stosunek służbowy w SOP z zachowaniem ciągłości służby. Funkcjonariusz może również odmówić przyjęcia propozycji nowych warunków służby, a wtedy jego stosunek służbowy wygasa w terminie określonym w art. 359 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy. Po drugie, funkcjonariusz otrzymuje w terminie jednego miesiąca pisemną informację o braku propozycji służby, w konsekwencji czego wydawana jest decyzja o wygaśnięciu stosunku służbowego funkcjonariusza. Ustawodawca nie określił kryteriów, jakimi ma się kierować organ, przedstawiając funkcjonariuszowi pisemną informację o braku propozycji służby. Pismo takie nie jest decyzją administracyjną, a zatem funkcjonariusz nie może od niego złożyć odwołania ani skargi do sądu administracyjnego (wyrok z 8 grudnia 2022 r., III OSK 1557/21).

3.12.2. W świetle art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁶⁴ organ ma obowiązek zwolnić strażaka w terminie do 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby i nie może wydać decyzji odmownej. Organ nie bada przesłanek i motywów wystąpienia strażaka z raportem o zwolnienie ze służby i nie przeprowadza postępowania dowodowego w tym zakresie. Rola organu sprowadza się do ustalenia, czy zostało zgłoszone przez strażaka pisemne wystąpienie ze służby oraz czy zwolnienie ma nastąpić we wskazanej przez niego dacie, czy też z uwagi na potrzeby służby termin ten należy określić w innej dacie, nie później niż do 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego żądania w tym przedmiocie (wyrok z 14 lipca 2022 r., III OSK 1956/21).

Procedura dyscyplinarna strażaków uregulowana jest autonomicznie w przepisach rozdziału 11 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Przepisy te nie normują trybu i zakresu postępowania dowodowego, w ramach którego organy gromadzą i oceniają zebrane dowody oraz nie regulują wymogów redakcyjnych oraz treściowych uzasadnienia orzeczenia dyscyplinarnego. W sprawach nieuregulowanych ustawodawca odsyła natomiast do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego. Zatem wymogi uzasadnienia orzeczenia dyscyplinarnego należy odtworzyć przez posiłkowe zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego, a nie art. 107 § 3 k.p.a. Pociągnięcie strażaka do odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnione przestępstwo wymaga uprzedniego, prawomocnego orzeczenia sądu karnego stwierdzającego, że przestępstwo to zostało przez niego popełnione. W ramach postępowania karnego sąd rozstrzyga o odpowiedzialności karnej, natomiast w ramach postępowania dyscyplinarnego rozstrzyga się o tym, czy strażak prawidłowo wykonywał swoje obowiązki służbowe i czy sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu – art. 115 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (wyrok z 1 czerwca 2022 r., III OSK 1490/21).

3.12.3. Skuteczne wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia przeciwko policjantowi powoduje wszczęcie postępowania karnego i oznacza, że wystąpiła negatywna przesłanka określona w art. 120a ust. 7 pkt 2 ustawy o Policji, na podstawie której właściwy przełożony wydaje decyzję o odmowie przyznania świadczenia motywacyjnego (wyrok z 21 października 2022 r., III OSK 5500/21).

¹⁶³ Dz.U. z 2018 r. poz. 138 ze zm.

¹⁶⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1204 ze zm.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

3.12.4. Przesłanka zwolnienia ze służby z art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji (gdy wymaga tego ważny interes służby), może być wykorzystywana również w celu likwidowania dotychczasowych i zapobiegania dalszym negatywnym skutkom, jakie łączą się z licznymi nieobecnościami policjanta w służbie. Rozwiązanie z policjantem stosunku służbowego na tej podstawie mogą jednak uzasadniać przede wszystkim negatywne skutki długotrwałych i powtarzających się absencji chorobowych funkcjonariusza, a nie sama długotrwała nieobecność funkcjonariusza w służbie lub też powody tej nieobecności (wyrok z 23 lutego 2022 r., III OSK 1417/21).

3.12.5. Co do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop funkcjonariuszy Straży Granicznej przyjęto, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r., K 7/15, stanowi wskazówkę interpretacyjną przy wykładni § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2005 r. w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby¹⁶⁵. Trybunał uznał, że ww. przepis, w zakresie w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 4 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, a w związku z tym nie może stanowić we wskazanym zakresie materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia. Sąd jest uprawniony do odmowy zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzono niezgodność z ustawą i z Konstytucją RP. Wynika to bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP (wyroki z 11 stycznia 2022 r. III OSK 2548/21 i III OSK 6285/21).

3.13. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

3.13.1. Zgodnie z art. 21 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁶ wystarczający jest fakt nabycia lokalu od podmiotu publicznoprawnego na preferencyjnych warunkach przez któregokolwiek z małżonków, bez względu na to, kiedy miał on miejsce i bez względu na łączące ich stosunki majątkowe. Przepis nie uzależnia wyłączenia uprawnienia do zakwaterowania od „posiadania” prawa do lokalu, czy „korzystania” z lokalu nabytego na preferencyjnych warunkach, lecz wyłącznie od faktu jego „nabycia”. *Ratio legis* normy zawartej w art. 21 ustawy o zakwaterowaniu to prawo do zakwaterowania, ale prawo to jest realizowane w jednej z form, o których mowa w ustępie 2 tego artykułu m.in. przez wypłatę świadczenia mieszkaniowego i nie przysługuje w przypadkach enumeratywnie wskazanych w ustępie 3 m.in. wówczas, „gdy żołnierz lub jego małżonek nabył lokal mieszkalny od Skarbu Państwa, Agencji albo jednostki samorządu terytorialnego z bonifikatą lub z uwzględnieniem pomniejszenia w cenie nabycia”. Treść przepisu nie uprawnia więc do konstruowania czy wprowadzania jakichkolwiek dodatkowych warunków wyłączających zaistnienie przesłanki negatywnej. Istotny jest jedynie fakt uzyskania pomocy publicznej w określonej formie (ekwiwalentu, odprawy, bonifikaty w cenie nabycia itp.) przez któregokolwiek z małżonków bez względu na późniejsze jej wykorzystanie (wyrok z 23 marca 2022 r., III OSK 4520/21 i podobnie w wyrokach z: 18 stycznia 2022 r., III OSK 4750/21; 7 lipca 2022 r., III OSK 1397/21; 5 kwietnia 2022 r., III OSK 5004/21).

¹⁶⁵ Dz.U. Nr 186, poz. 1560.

¹⁶⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1623.

3.13.2. W kwestii przydziału i opróżnienia lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych przepisy regulujące postępowanie o przydział tymczasowej kwatery są odrębne od przepisów regulujących przydział lokalu mieszkalnego, zatem prawo do lokalu mieszkalnego nie może zostać zrealizowane poprzez przyznanie kwatery tymczasowej, a możliwość zastosowania art. 155 k.p.a. w konkretnej sprawie należy rozważyć w świetle przepisów prawa materialnego w tym znaczeniu, iż zmiana lub uchylenie decyzji musi pozostawać w zgodności z tymi przepisami (wyrok z 26 stycznia 2022 r., III OSK 849/21). Prawo do zajmowania kwatery tymczasowej nie przysługuje emerytowi policyjnemu, który może realizować swoje prawo do lokalu mieszkalnego na podstawie ustawy zaopatrzeniowej (wyrok z 6 grudnia 2022 r., III OSK 1716/21). Decyzja podejmowana w trybie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji nie jest wydawana w ramach uznania administracyjnego, lecz ma charakter związany, co oznacza, że w sytuacji wystąpienia określonej w tej normie przesłanki polegającej na zajmowaniu przez daną osobę lokalu, o którym mowa w art. 90 ustawy o Policji bez tytułu prawnego, organ Policji jest zobligowany do wydania rozstrzygnięcia nakazującego jej opróżnienie tego mieszkania (wyrok z 2 września 2022 r., III OSK 1199/21). Do zwolnienia lokalu lub domu nie wystarczy tylko wymeldowanie. Konieczne jest również wyzbycie się prawa do lokalu i potwierdzenie tego stosownym dokumentem (wyrok z 14 lipca 2022 r., III OSK 1396/21). Zajmowanie lokalu na podstawie umowy najmu jest posiadaniem w rozumieniu art. 95 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji. Jeżeli lokal taki odpowiada normie powierzchniowej przysługującej policjantowi i położony jest w miejscowości pełnienia służby lub pobliskiej, to potrzeby mieszkaniowe policjanta są zaspokojone, a w konsekwencji nie spełnia on niezbędnej przesłanki do uzyskania prawa do lokalu (wyrok z 10 maja 2022 r., III OSK 1260/21).

3.14. Sprawy z zakresu obronności¹⁶⁷

Zdaniem NSA nakazowi świadczeń osobistych, stanowiących formę powszechnego obowiązku obrony, podlegają również osoby, w przypadku których wykonywanie tegoż obowiązku stałoby w kolizji z ich sumieniem i wyznawanymi przekonaniem (wyrok z 28 września 2022 r., III OSK 1402/21).

3.15. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego¹⁶⁸

3.15.1. Dla oceny legalności podjęcia uchwały o odmowie udzielenia wotum zaufania na podstawie art. 28aa ust. 9 u.s.g. zasadnicze znaczenie ma zachowanie wymogów formalnych, a więc przedstawienie przez wójta raportu o stanie gminy oraz rozpatrzenie tego raportu w drodze debaty. Uzasadnienie uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania, z uwagi na normatywną konstrukcję jej podjęcia, może ograniczać się do podania jej podstawy prawnej i powołania się na fakt niepodjęcia uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania, po przeprowadzeniu debaty nad przedstawionym raportem o stanie gminy. Brak sporządzenia uzasadnienia uchwały o odmowie udzielenia wójtowi wotum zaufania nie powinien być *ex cathedra* traktowany jako istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok z 8 listopada 2022 r., III OSK 558/22).

3.15.2. Przez pojęcie osoby trzeciej w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶⁹ należy rozumieć podmioty zewnętrzne wobec struktur

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.).

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej: u.s.g.).

¹⁶⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2094.

organizacyjnych województwa. Skarga wniesiona na tej podstawie jest instrumentem prawnym przysługującym jednostce w sytuacji naruszenia przez czynność prawną lub faktyczną organu samorządu województwa praw tej jednostki, a nie instrumentem kwestionowania aktów podjętych w sferze wewnętrznej, a więc także uchwał niemających wpływu na sytuację prawną jednostek pozostających poza sferą administracji. Odwołanie wicemarszałka zarządu województwa jest czynnością o charakterze organizacyjnym, znajdującą podstawę wyłącznie w przepisach ustrojowych. Uchwała w tym przedmiocie jest podejmowana w sferze wewnętrznej administracji, a jej adresat – będący członkiem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego – nie jest „osobą trzecią” wobec organów tej jednostki (postanowienie z 24 marca 2022 r., III OSK 451/22).

3.15.3. Z przepisów art. 383 § 1 pkt 5 i § 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy oraz art. 159 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych wynika jednoznacznie zakaz łączenia mandatu radnego gminy, powiatu, województwa z funkcją ławnika sądu powszechnego. Oznacza to, że radny ma obowiązek zrzeczenia się funkcji ławnika w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, jeśli przed dniem wyborów pełnił funkcję ławnika. Uchybienie powyższemu obowiązkowi skutkuje wygaśnięciem *ex lege* mandatu radnego po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania (wyrok z 12 października 2022 r., III OSK 4686/21).

3.16. Sprawy cudzoziemców

W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach¹⁷⁰ oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷¹.

3.16.1. Dopuszczalność skargi na odmowę wydania wizy krajowej

Skarga cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego, na odmowę wydania wizy krajowej w celu odwiedzin u rodziny (art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 5 pkt 4 p.p.s.a., jeżeli wydanie wizy ma na celu realizację prawa do życia rodzinnego (postanowienie NSA z 18 stycznia 2022 r., II OSK 2373/21). Z kolei skarga cudzoziemca na odmowę wydania przez konsula wizy krajowej w celu zezwolenia na pracę (art. 60 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach) podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 5 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 30 sierpnia 2022 r., II OSK 1435/22).

Za dopuszczalne uznał NSA skargi, których przedmiotem zaskarżenia była beczynność organu polegająca na niewydaniu cudzoziemcowi karty pobytu. Działanie to, mające materialno-techniczny charakter, zostało zaliczone do grupy czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyroki NSA z 5 lipca 2022 r., II OSK 419/21, II OSK 420/21, II OSK 277/21).

3.16.2. W odniesieniu do zagadnienia przekazania cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w związku z przejęciem odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemca na podstawie art. 12 ust. 2 rozporządzenia Dublin III (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela

¹⁷⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.

¹⁷¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.

państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)) wskazano, że dla sądowej kontroli decyzji wydanej na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP decydujący jest stan faktyczny istniejący w chwili wydawania wyroku w przedmiocie tej decyzji. Sąd powinien ocenić wszystkie okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeżeli uwzględnienie tych okoliczności ma znaczenie dla prawidłowego stosowania rozporządzenia Dublin III. Postępowania o zobowiązaniu do powrotu nie wszczyna się w przypadku cudzoziemców (art. 303 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach), którzy są małżonkami obywateli polskich, więc zasadne jest przyjęcie, że podobnie powinno być w zakresie przekazywania cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Przepisy rozporządzenia Dublin III nie zawierają jednak analogicznej regulacji. Skutek taki może zostać osiągnięty poprzez zastosowanie jednej z klauzul dyskrecjonalnych (wyrok z 11 stycznia 2022 r., II OSK 1170/21).

3.16.3. Przedmiotem rozstrzygnięć były zagadnienia dotyczące pozbawienia cudzoziemca ochrony uzupełniającej w oparciu o ustalenie, że nastąpiła trwała zmiana sytuacji w kraju pochodzenia oraz zmiana stosunku cudzoziemca do korzystania z ochrony tego kraju. Cudzoziemcy posiadali paszporty zagraniczne wydane przez odpowiednie władze kraju ich pochodzenia, których wyrobienie w świetle prawa nie było możliwe bez przebywania w miejscu, na terenie kraju pochodzenia. W opinii NSA wyjaśnienia cudzoziemców, że dokumenty podróży uzyskali w sposób nieoficjalny, przez pośrednika nie podważyły skutecznie prawidłowych ustaleń organów w kwestii ich kontaktowania się z organami władzy i powrotu do kraju pochodzenia w celu wyrobienia dokumentu podróży. NSA uznał, że paszport zagraniczny powinien korzystać ze szczególnej mocy dowodowej na równi z polskimi dokumentami urzędowymi na mocy art. 76 k.p.a. Paszport zagraniczny stanowi nie tylko dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone, ale też korzysta z domniemania, że został wydany zgodnie z przepisami prawa, przez powołany do tego organ w przewidzianej prawem procedurze. Nie wyklucza to możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko autentyczności i treści takiego dokumentu – również w zakresie trybu jego wydania, za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych (wyrok z 11 stycznia 2022 r., II OSK 1754/21; wyrok z 5 lipca 2022 r., II OSK 1868/21).

3.16.4. W orzecznictwie NSA pojawiła się również kwestia wojny rozpoczętej przez Federację Rosyjską 24 lutego 2022 r. na terytorium Ukrainy. Na gruncie spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej uznano, że w polskim systemie prawnym sąd administracyjny kontroluje zaskarżoną decyzję opierając się na stanie faktycznym ustalonym na dzień wydania kontrolowanej decyzji. Przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP jak i przepisy p.p.s.a. nie dają sądom administracyjnym uprawnienia, żeby przy dokonywaniu oceny zaskarżonej decyzji brać pod uwagę okoliczności, które zaistniały po jej wydaniu. Oznacza to, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej¹⁷² nie została należycie implementowana do krajowego porządku prawnego, co skutkuje koniecznością bezpośredniego stosowania tej dyrektywy. Treść art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE jest sformułowana na tyle jednoznacznie, że pozwala to na jej bezpośrednie stosowanie przez sąd administracyjny. Aby zagwarantować skarżącemu, który obawia się powrotu do kraju pochodzenia, uprawnienia wynikające z art. 46 ust. 1 i 3 dyrek-

¹⁷² Dz. Urz. UE L 2013.180.60.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

tywy 2013/32/UE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁷³, sąd administracyjny zobowiązany jest uwzględnić aktualny stan faktyczny dotyczący sytuacji bezpieczeństwa w Ukrainie (wyroki: z 14 czerwca 2022 r., II OSK 1178/21; z 5 lipca 2022 r., II OSK 1753/21).

Odmienne kwestię tę oceniano natomiast w sprawach dotyczących zobowiązania cudzoziemca do powrotu. W tego rodzaju sprawach brak jest przepisu prawa unijnego, który nakazywałby sądowi pełne rozpatrzenie sprawy *ex nunc* zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, czyli uwzględnienie stanu faktycznego i prawnego z dnia orzekania, a nie z daty wydania decyzji (jak art. 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej). Powyższe nie oznacza, że skarżący nie może skorzystać z ochrony, jaka powinna przysługiwać każdemu cudzoziemcowi w świetle zasady *non-refoulement*. Wskazano m.in. na odrębny tryb postępowania w przypadku stwierdzenia po wydaniu ostatecznej decyzji okoliczności, o których mowa w art. 348 (lub 351) ustawy o cudzoziemcach, w tym m.in. faktu, że w kraju pochodzenia zagrożone będzie prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa cudzoziemca zobowiązanego do powrotu. W tym właśnie odrębnym postępowaniu o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych powinny być badane przesłanki do udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych związane z aktualną sytuacją panującą w Ukrainie (wyrok z 5 października 2022 r., II OSK 2503/21).

3.16.5. W szeregu sprawach NSA zauważył brak formalny w skargach złożonych do sądu pierwszej instancji, którego ten sąd, rozpoznając sprawę, nie dostrzegł. NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy skarga obarczona jest brakami formalnymi, tj. brakiem własnoręcznego podpisu pełnomocnika strony skarżącej pod wniesioną skargą oraz na odpisie pełnomocnictwa poświadczonego za zgodność z oryginałem, nie powinno dojść do merytorycznego rozpoznania sprawy. Wszelkiego rodzaju mechaniczne odtworzenie podpisu (np. faksymile) nie może stanowić podpisu własnoręcznego (wyroki z: 3 lutego 2022 r., II OSK 2298/21 i II OSK 2299/21; 24 lutego 2022 r., II OSK 2453/21; 3 marca 2022 r., II OSK 2482/21; 9 maja 2022 r., II OSK 2329/21). Skan decyzji w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁷⁴, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 391 § 1 k.p.a. (wyroki z: 10 maja 2022 r., II OSK 1375/21; 24 listopada 2022 r., II OSK 300/22).

3.16.6. W sprawach dotyczących udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy pojawił się problem dopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie przywrócenia terminu do uzupełnienia braków formalnych wniosku. NSA zwrócił uwagę na szczególny rodzaj terminów, które wprawdzie dotyczą czynności procesowej, jaką jest złożenie wniosku, ale niewątpliwie nie mają charakteru procesowego, a materialny – z uwagi na skutki materialnoprawne, jakie wiążą się z jego zachowaniem lub naruszeniem. Taki charakter ma m.in. termin na złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy (art. 105 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach) – w związku z regulacją zawartą w art. 108 ust. 1 pkt 2 i art. 100 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy. Uznano, że możliwość faktycznego uzupełnienia braków formalnych wniosku po terminie wyznaczonym przez organ nie zawsze stanowić będzie wystarczające zabezpieczenie interesu prawnego strony. W konsekwencji przyjęto, że do wyznaczonego na podstawie art. 64

¹⁷³ Dz. Urz. UE C z 14 grudnia 2007 r.

¹⁷⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1422 ze zm.

§ 2 k.p.a. terminu do uzupełnienia braków formalnych wniosku jako terminu procesowego ma zastosowanie instytucja przywrócenia terminu – art. 58 i art. 59 k.p.a. (wyrok z 6 września 2022 r., II OSK 57/22).

3.17. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

W opinii NSA z art. 43 ust. 3 zd. 1 i 2 w zw. z art. 41 ust. 1 pkt 1 i art. 40 ust. 1 i 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷⁵ nie wynika wprost wniosek o braku możliwości orzeczenia w postępowaniu regulacyjnym bądź to na podstawie art. 40 ww. ustawy, o przywróceniu własności nieruchomości (ewentualnie o przyznaniu nieruchomości zamiennej lub odszkodowania), bądź na podstawie art. 41 ww. ustawy, o nieodpłatnym przekazaniu własności. Właściwe odkodowanie treści norm prawnych rekonstruowanych na podstawie przywołanych przepisów wymaga uwzględnienia celu wprowadzenia ich do obowiązującego porządku prawnego. Tym celem jest uporządkowanie spraw majątkowych kościołów, w tym przywrócenia własności nieruchomości upaństwowionych w okresie PRL-u lub zrekompensowania strat poniesionych w związku z utratą własności nieruchomości. Ten restytucyjno-kompensacyjny cel jest realizowany w trybie postępowania regulacyjnego. Zatem wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego uruchamia procedurę, w trybie której powinno dojść do urzeczywistnienia celu, jakim mają służyć przywołane przepisy. NSA podzielił stanowisko, by określony w art. 43 ust. 3 ww. ustawy termin dwóch lat od dnia jej wejścia w życie odnosić przede wszystkim do wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnego dotyczącego konkretnych nieruchomości. Ustalenia poczynione w trakcie toczącego się postępowania na wniosek zgłoszony w ustawowym terminie determinują merytoryczne rozstrzygnięcie – załatwienie sprawy w postępowaniu regulacyjnym. Mogą również stać się podstawą do modyfikacji wniosku kościelnej osoby prawnej, będącej inicjatorem postępowania. Natomiast nieuruchomione postępowania regulacyjne ze względu na niezłożenie w ustawowym terminie wniosku o wszczęcie takiego postępowania skutkują, zgodnie z art. 43 ust. 3 zd. 2, wygaśnięciem roszczeń (wyrok z 25 sierpnia 2022 r., II OSK 2152/21).

3.18. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

W tej kategorii spraw nie ujawniły się nowe zagadnienia, a orzecznictwo pozostało stabilne.

3.18.1. Niezależnie od przyjęcia, czy z wnioskiem, o którym mowa w § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁷⁶, mogą wystąpić tylko byli właściciele nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa, czy też takie uprawnienie przysługuje także ich spadkobiercom albo nawet i innym, określonym osobom, np. nabywcom spadku, jaki pozostawił po sobie były właściciel nieruchomości, przed wydaniem w takiej sprawie decyzji merytorycznej powinna być rozstrzygnięta kwestia, komu – w dacie wejścia w życie przepisów dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁷⁷ – przysługiwała własność owej nieruchomości. Kwestia ta jest zagadnieniem cywilnym,

¹⁷⁵ Dz.U. Nr 73 poz. 323 ze zm.

¹⁷⁶ Dz.U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51.

¹⁷⁷ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

a zatem w przypadku sporu ma on charakter cywilny. Oznacza to, że w tego rodzaju sytuacji to najpierw sąd cywilny (a nie organ) powinien rozstrzygnąć, komu – w dniu wejścia w życie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej – przysługiwało prawo własności do przejmowanej przez Skarb Państwa nieruchomości (wyrok z 26 maja 2022 r., I OSK 1489/20).

3.18.2. Zarówno w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne¹⁷⁸, jak i w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne nie zawarto definicji pojęcia „niski poziom produkcji rolnej” oraz nie określono trybu kwalifikowania gospodarstw rolnych, jako wykazujących niski poziom produkcji rolnej. Wskazane akty prawne nie zawierały również odesłania do innych aktów prawnych. W obowiązującym wówczas systemie prawa pojęcie gospodarstwa rolnego wykazującego niski poziom produkcji rolnej było zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 marca 1968 r. w sprawie zaliczania gospodarstw rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek zaniedbania i w sprawie ustalania wysokości nakładów niezbędnych do przywrócenia żyzności gruntów¹⁷⁹. Był to jednak akt wykonawczy do ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych¹⁸⁰, a nie do ustawy z dnia 29 maja 1974 r. W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. można było co najwyżej posiłkowo stosować przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 1968 r., a ewentualnych błędów polegających na braku zastosowania wprost wszystkich reguł wynikających z tego rozporządzenia nie można obecnie kwalifikować jako rażącego naruszenia prawa (wyrok z 14 grudnia 2022 r., I OSK 2186/19).

3.19. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

3.19.1. W tej kategorii dominowały sprawy dotyczące ustalenia sposobu obliczania opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, wartości dowodowej wywiadu środowiskowego, zakresie podmiotowym i przedmiotowym usług opiekuńczych, a także odpłatności za dziecko umieszczone w pieczy zastępczej. W tej materii orzecznictwo było w zasadzie jednolite. Rozbieżności w sprawach dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego w kwestii podmiotowej przyznania tego świadczenia zostały rozstrzygnięte mocą uchwały NSA z 14 listopada 2022 r., sygn. akt I OPS 2/22.

3.19.2. W orzecznictwie dominuje stanowisko, że celem pomocy społecznej nie jest stałe dostarczanie środków utrzymania i zaspokajanie wszystkich potrzeb jej beneficjentów, lecz pomoc ta ma stanowić wsparcie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, jak to wynika z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁸¹. Pomoc ta nie może zatem polegać na stałym zapewnieniu środków utrzymania i ma jedynie subsydiarny charakter w stosunku do aktywności samego zainteresowanego (wyroki z: 4 marca 2022 r., I OSK 1156/21; 6 lipca 2022 r., I OSK 2185/20).

3.19.3. W sprawach dotyczących przyznania zasiłku stałego nadal zasadniczym kryterium jego przyznania jest kryterium dochodowe oraz wywiad środowiskowy. Wywiad środowi-

¹⁷⁸ Dz.U. Nr 21, poz. 118.

¹⁷⁹ Dz.U. Nr 11, poz. 58.

¹⁸⁰ Dz.U. Nr 3, poz. 14.

¹⁸¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.; dalej: u.p.s.

skowy (jak i jego aktualizacja) jest szczególnym dowodem w sprawie osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, który jest sporządzany we współdziałaniu z osobą zainteresowaną i ma charakter obligatoryjny. Waga tego dowodu wyraża się w treści art. 11 ust. 2 oraz 107 ust. 4a u.p.s., które zawierają sankcję w postaci odmowy udzielenia pomocy lub uchYLENIA decyzji przyznającej pomoc w przypadku braku wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu. Niemożność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego uniemożliwia organowi dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji majątkowej, rodzinnej i bytowej osoby ubiegającej się o świadczenie. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego wymaga współpracy strony z organem, a odmowa tej współpracy jest traktowana jako naruszenie przez nią obowiązku współdziałania z organem pomocy społecznej w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej (wyroki z: 8 czerwca 2022 r., I OSK 1379/20; 8 listopada 2022 r., I OSK 76/22; 20 stycznia 2022 r., I OSK 886/21; 6 kwietnia 2022 r., I OSK 1722/21; 6 lipca 2022 r., I OSK 2185/20; 4 października 2022 r., I OSK 2354/21; 23 listopada 2022 r. I OSK 138/22).

3.19.4. W sprawach dotyczących usług opiekuńczych oraz domów pomocy społecznej orzecznictwo stoi na niezmiennym stanowisku, że prawidłowy sposób ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej polega na obliczeniu wysokości dochodu na osobę w rodzinie podmiotu zobowiązanego w sposób określony w art. 6 pkt 3 u.p.s., tj. poprzez podzielenie sumy dochodów członków rodziny przez liczbę członków rodziny, a następnie odjęciu od tej kwoty sumy odpowiadającej 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Wynik powyższego działania matematycznego (o ile stanowi liczbę dodatnią) stanowić będzie górną granicę opłaty, jaką obciążyć można daną osobę zobowiązaną (zob. wyroki NSA z 23 października 2018 r., I OSK 2776/17 oraz z 10 maja 2017 r., I OSK 2820/16). Ponadto przepis art. 61 ust. 2d u.p.s. obliguje organ przy ustalaniu wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej do uwzględnienia ograniczeń, o których mowa zarówno w art. 61 ust. 2 pkt 2, jak też w art. 103 ust. 2 u.p.s., a więc nie tylko warunku dochodowego, określonego w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. b/ u.p.s., ale również możliwości strony. Do organu należy ocena możliwości ponoszenia opłaty przez konkretnego zobowiązanego już na etapie jej określania, która to ocena powinna być poczyniona zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a. (wyrok z 18 maja 2022 r., I OSK 1848/21).

3.19.5. Usługi opiekuńcze mogą być przyznane osobie samotnej (art. 50 ust. 1 u.p.s.), ale również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (ust. 2). Dlatego w każdej sprawie organ pomocy społecznej powinien w pierwszej kolejności ustalić sytuację życiową osoby ubiegającej się o pomoc, następnie rozważyć stan jej zdrowia i na tej podstawie ustalić zakres niezbędnych dla niej usług opiekuńczych, biorąc pod uwagę możliwości świadczenia tej pomocy przez ośrodek pomocy społecznej oraz potrzeby innych osób znajdujących się w sytuacji, o której mowa w tym przepisie (wyrok z 26 lipca 2022 r., I OSK 1872/21).

3.19.6. W sprawach dotyczących rodzin zastępczych stabilne orzecznictwo stoi na stanowisku, że odpłatność za dziecko umieszczone w domu dziecka bądź w rodzinie zastępczej koreluje ze świadomą decyzją rodziców o jego w nim umieszczeniu i nie należy się w przypadku decyzji świadomej (wyrok z 26 stycznia 2022 r., I OSK 26/20). Jest to także opłata, którą nalicza się za faktyczny pobyt dziecka w placówce, a zatem od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, a nie od dnia wydania decyzji tudzież otrzymania decyzji przez stronę (wyroki z: 5 kwietnia 2022 r., I OSK 1159/21; 14 czerwca 2022 r. I OSK 1014/19). Ponadto naliczanie opłaty za umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest ściśle powiązane z faktem wydania decyzji o umieszczeniu dziecka w pieczy – zatem ustanie nali-

czania tej opłaty jest powiązane z orzeczeniem sądu w sprawie rozwiązania pieczy zastępczej (wyrok z 28 września 2022 r., I OSK 2253/21).

3.20. Sprawy z zakresu zatrudnienia

3.20.1. W przypadku cudzoziemca, który utracił pracę i chce zarejestrować się w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, przy interpretacji sformułowania „bezpośrednio przed rejestracją”, użytego w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁸², należy odwołać się do jego słownikowego rozumienia jako „w chwili następującej po czymś lub poprzedzającej coś, krótko przed kimś lub po kimś”, a także wyrazów bliskoznacznych „natychmiast”, „rychło”, „niezadługo”. Utrata pracy przez cudzoziemca może bowiem spowodować, że ustał cel, ze względu na który zostało mu udzielone zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, stąd określenie dodatkowych warunków (rygorystycznej cezury czasowej) dostępu do pewnych dóbr i świadczeń publicznych jest w pełni uzasadnione. Całkowicie racjonalne jest wymaganie, aby w tych przypadkach rejestracja cudzoziemca jako bezrobotnego nastąpiła niezwłocznie po utracie zatrudnienia (wyrok z 14 października 2022 r., I OSK 800/22).

3.20.2. Odesłanie w art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d/ u.p.z.i.r.p. do art. 104b ust. 2 u.p.z.i.r.p. powoduje, że warunek przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych w postaci osiągnięcia wynagrodzenia 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 podstawie art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d/ u.p.z.i.r.p., 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 (art. 108 ust. 1 pkt 26 u.p.z.i.r.p.). Jeśli zatem nie ma obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy, to wysokość osiąganego wynagrodzenia, w kontekście prawa do zasiłku, nie ma znaczenia. Za taką wykładnią ww. przepisu przemawia również cel wprowadzenia art. 104b u.p.z.i.r.p., a którym było m.in. utrzymanie aktywności zawodowej osób w wieku: co najmniej 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn, prowadzące do wzrostu wskaźnika zatrudnienia (wyrok z 26 sierpnia 2022 r., I OSK 378/22).

3.21. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

Wśród spraw rozpoznawanych w tym przedmiocie dominowały sprawy, których podstawę rozstrzygnięcia stanowiła ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych¹⁸³. Na tym tle NSA wyjaśnił, że organ w trakcie prowadzonego postępowania nie ma obowiązku ustalania zakresu działalności skarżącego jako działacza opozycji lub osoby represjonowanej oraz analizowania sposobu i zakresu funkcjonowania skarżącego w ramach organów kontrwywiadu wojskowego. Obowiązkiem organu w tego rodzaju postępowaniu jest wyłącznie odzwierciedlenie stanu zasobów archiwalnych według skonkretyzowanych w przepisie kryteriów i sformułowanie oceny, czy stan zasobów archiwalnych zawiera dokumenty, których treść wskazuje na współpracę skarżącego ze służbami bezpieczeństwa i czy w ramach tej współpracy skarżący wytworzył jakieś dokumenty lub czy jakieś dokumenty powstały przy jego

¹⁸² Dz.U. z 2020 r. poz. 1409; dalej: u.p.z.i.r.p.

¹⁸³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1578 ze zm.

udziale. Rolą organu wyznaczoną przez art. 4 ustawy nie jest ani ocena wiarygodności materialnej opisanych w dokumentach zdarzeń czy osób, ani ustalanie, czy wynikająca z dokumentów współpraca miała w rzeczywistości miejsce. Organ nie jest także uprawniony do oceny w oparciu o całokształt dokumentów znajdujących się w jego zasobach, czy skarżący wywiązywał się ze swego zobowiązania, czy w tamtej rzeczywistości działania jego bądź zaniechania odpowiadały pojęciu współpracy ze służbami bezpieczeństwa (por. wyroki z: 13 stycznia 2022 r., III OSK 893/21; 27 stycznia 2022 r., III OSK 1357/21; 17 maja 2022 r., III OSK 1596/21; 31 maja 2022 r., III OSK 1032/21, 18 października 2022 r., III OSK 1426/21, 15 listopada 2022 r., III OSK 1513/21; 13 grudnia 2022 r., III OSK 1516/21; 20 grudnia 2022 r., III OSK 1614/22).

W wydanych orzeczeniach NSA zwracał również uwagę, że powszechne rozumienie represji politycznych jest znacznie szersze niż przyjmowane przez ustawodawcę w art. 3 ustawy o działaczach opozycji, który to przepis wymienia enumeratywnie okoliczności, jakie muszą zachodzić wobec osoby, by przyznać jej status represjonowanego. Poczucie osobistej krzywdy, doznanej traumy, cierpienia, utrudnień życiowych w tamtym czasie nie zostały uznane przez ustawodawcę za przesłankę umożliwiającą uzyskanie przedmiotowego statusu (wyroki z: 10 lutego 2022 r., III OSK 4841/22, 9 marca 2022 r., III OSK 1040/21; 5 lipca 2022 r., III OSK 2728/21; 20 września 2022 r., III OSK 5532/21; 11 października 2022 r., III OSK 1368/21).

Za „osobę represjonowaną z powodów politycznych” w rozumieniu art. 3 pkt 3 lit. b/ ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej, wypełniającą przesłankę popełnienia na jej szkodę wykroczenia lub przestępstwa w rozumieniu art. 3 pkt 3 lit. b/ ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej, uznano osobę faktycznie powołaną do wojska i odbycie przez nią służby wojskowej, w sytuacji bycia studentem, który korzystał z odroczenia służby wojskowej oraz posiadał orzeczenie o niezdolności do służby wojskowej w czasie pokoju (por. wyrok NSA z 9 marca 2022 r., III OSK 732/21). Nie została natomiast uznana za uprawniającą do potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej w świetle art. 2 ust. 1 ustawy działalność religijna w ramach zdelegalizowanego Związku Wyznaniowego Świadków Jehowy (wyrok NSA z 6 grudnia 2022 r., III OSK 1467/21).

3.22. Sprawy dotyczące kultury i sztuki¹⁸⁴

3.22.1. Organ prowadzący ewidencję zabytków nie jest w świetle ustawy o ochronie zabytków zobowiązany do przeprowadzenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w przedmiocie włączenia karty danego obiektu do ewidencji i w związku z tym nie wydaje żadnej decyzji administracyjnej. Działanie organu stanowi czynność o charakterze materialno-technicznym (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), co jednak nie oznacza, że dokonanie tej czynności może nastąpić bez analizy przyczyn to uzasadniających, jak też udokumentowania jej chociażby w uproszczonej formie. Jest bowiem oczywiste, że włączenie karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji musi wynikać ze stwierdzenia przez organ, że obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go szczególną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Tylko taki obiekt, który spełnia definicję zabytku z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, może zostać ujęty w ewidencji. Brak przepisów określających tryb postępowania skutkuje tym, że kontrola legalności działania organu sprowadza się do badania zgodności tego działania jedynie z przepisami administracyjnego prawa materialnego. Sąd administracyjny, kontrolując tę czynność, musi zatem

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840).

w uzasadnieniu wyroku przedstawić stanowisko co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia i uzasadnić, na jakiej podstawie uznał, że organ w sposób prawidłowy ocenił obiekt jako spełniający przesłanki do uznania go za zabytek podlegający włączeniu do ewidencji zabytków (wyrok z 5 lipca 2022 r., II OSK 249/22).

3.22.2. Przepis art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ma charakter środka ochrony tymczasowej na czas prowadzenia postępowania w sprawie wpisania zabytku do rejestru zabytków. W czasie pomiędzy wszczęciem postępowania a dniem, w którym decyzja kończąca to postępowanie stanie się ostateczna, zabronione jest m.in. prowadzenie robót budowlanych przy zabytku, którego dotyczy to postępowanie. Istotne jest też to, że z art. 10a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, iż wskazany w art. 10a ust. 1 powołanej ustawy zakaz wykonywania robót budowlanych obowiązuje nawet wtedy, gdy już wydano decyzję zezwalającą na takie roboty budowlane albo gdy zezwolenie takie wynika ze zgłoszenia. W wyroku tym Sąd zauważył także, że zakaz wykonywania robót budowlanych przy zabytku, co do którego wszczęto postępowanie w sprawie wpisania go do rejestru zabytków, wynikający z art. 10a ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, obowiązuje także wtedy, gdy na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wydano decyzję o zezwoleniu na rozbiórkę obiektu budowlanego znajdującego się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Wszczęcie postępowania w sprawie wpisania obiektu budowlanego do rejestru zabytków powoduje więc swoiste wstrzymanie wykonania innych decyzji zezwalających na wykonywanie przy tym zabytku robót budowlanych. A zatem skoro wszczęcie postępowania w sprawie wpisania obiektu budowlanego do rejestru zabytków powoduje wstrzymanie wykonania już wydanych decyzji o zezwoleniu na wykonywanie robót budowlanych przy tym zabytku, to tym bardziej wszczęcie takiego postępowania powinno stanowić przeszkodę w wydaniu takiej decyzji (wyrok z 23 lutego 2022 r., II OSK 584/19).

3.23. Sprawy inne

3.23.1. W kwestii regulacji trybów dostępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych NSA przyjął, że art. 61 Konstytucji RP nie reguluje trybu lub trybów dostępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, ale samą treść tej zasady, zgodnie z którą każdy obywatel ma prawo wstępu na posiedzenia takich organów, a ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W konsekwencji NSA stwierdził, że nie wystarczy samo powołanie się na ww. przesłanki, ale obowiązkiem organu, który ogranicza prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów jest szczegółowe uzasadnienie, z jakich powodów i przy zaistnieniu jakich okoliczności prawo to zostaje wobec danej osoby ograniczone. Nie można bowiem nie brać pod uwagę okoliczności, że jest to prawo konstytucyjnie gwarantowane, a odrębne przepisy regulują jedynie tryb wstępu, a nie przesłanki wykonywania tego prawa. Tym samym ograniczenia praw konstytucyjnych nie można wyprowadzać z regulacji obejmujących organizację danej administracji lub jej zadań (wyrok z 23 lutego 2022 r., III OSK 1238/21).

3.23.2. Odnosząc się do zagadnienia dopuszczalności skargi w sprawie zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych, NSA uznał, że pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej powiadamiające o czasowym zawieszeniu prawa do wstępu do budynków sejmowych

ma charakter informacyjny. Zawiadamia o działaniach regulacyjnych podjętych w celu zapewnienia porządku na terenie Sejmu i nie stanowi potwierdzenia uprawnienia lub braku uprawnienia do udziału w obradach Sejmu. NSA wyjaśnił, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej, a wydane na podstawie § 21 zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu pismo dotyczące czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych nie jest podejmowane w ramach postępowania z zakresu administracji publicznej i nie ma charakteru aktu ani czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wskazał ponadto, że czynność Komendanta Straży Marszałkowskiej podjęta w wyniku wydanego aktu nie jest też czynnością Marszałka Sejmu (postanowienie z 30 czerwca 2022 r., III OSK 1131/22).

3.23.3. Rozważając kwestię stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie przyjęcia stanowiska w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021–2027 i funduszu odbudowy, NSA wyjaśnił, że w żadnym przepisie powszechnie obowiązującego prawa, w tym w art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸⁵, ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego samorządu województwa do podejmowania apeli, wyrażania opinii czy stanowiska w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie jego działania. NSA wyjaśnił, że prawo do petycji jest prawem jednostki. Z kolei organy działają na podstawie i w granicach prawa, a więc generalnie w oparciu o normy kompetencyjne, co oznacza, że każde działanie podejmowane przez nie musi posiadać wyraźne podstawy ustawowe (wyrok z 1 grudnia 2022 r., III OSK 6254/21).

W kwestii nadania biegu wnioskowi o wyrażenie zgody przez Sejm RP na pociągnięcie posła do cywilnej odpowiedzialności sądowej NSA wyjaśnił, że prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁸⁶ nakazuje przyjąć, iż kontroli sądownoadministracyjnej podlega czynność Marszałka Sejmu RP związana z nadaniem biegu wnioskowi o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do cywilnej odpowiedzialności sądowej. Czynność ta pozostaje w bezpośrednim związku z prawem do sądu, na które składa się m.in. prawo do uruchomienia procedury przed sądem. Jeśli dostęp do sądu uzależniony jest od uzyskania zgody Sejmu RP na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej, to częścią składową prawa do sądu jest także uprawnienie do rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 6a w zw. z art. 7b ust. 5 powołanej ustawy. Nierozpoznanie takiego wniosku, pomimo zobowiązania nałożonego na jednostkę przez sąd powszechny, prowadzi do odrzucenia pozwu, a więc do zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (wyrok z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21).

3.24. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych¹⁸⁷

Orzecznictwo NSA w sprawach z zakresu ochrony danych osobowych było kontynuacją dotychczasowej linii orzeczniczej.

3.24.1. W kwestii udostępnienia danych osobowych osób na potrzeby wniesienia pozwu do sądu uznano, że dla nakazania przez organ na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o. udostępnienia danych osobowych osób na potrzeby wnie-

¹⁸⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.

¹⁸⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1799.

¹⁸⁷ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781; dalej: u.o.d.o.).

sienia powództwa do sądu, konieczne jest wnikliwe przeanalizowanie i zweryfikowanie przez organ, czy posiadanie danych osobowych jest konieczne do osiągnięcia celu wskazanego we wniosku, oraz że zamiar tego podmiotu skorzystania z prawa do sądu jest realny (wyrok z 14 stycznia 2022 r., III OSK 727/21).

3.24.2. W odniesieniu do możliwości kierowania przez GIODO zawiadomień o popełnieniu przestępstwa do organów ścigania uznano, że w kontekście art. 19 w zw. z art. 51 u.o.d.o. kierowanie zawiadomień o popełnieniu przestępstwa do organów ścigania należy do autonomicznych, samodzielnych kompetencji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, realizowanych przez niego z urzędu, a nie na wniosek osób zainteresowanych. Wskazuje na to sam przepis art. 19 ustawy, w którym mówi się „w razie stwierdzenia”, i nie ma zapisów, które stanowiłyby o wystosowaniu takich zawiadomień na wniosek strony postępowania (wyrok z 23 lutego 2022 r., III OSK 945/21).

3.24.3. W sprawie dotyczącej legalności przetwarzania danych osobowych rodziców dziecka, którzy nie wykonali w stosunku do niego obowiązku szczepień ochronnych, wskazano, że art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o. stanowi niewątpliwie podstawę do przetwarzania danych osobowych rodziców dziecka w świetle ich obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b/ i ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jeśli zaś chodzi o dane wrażliwe dziecka, do których zalicza się między innymi dane o stanie zdrowia (art. 27 ust. 1 u.o.d.o.), to ich przetwarzanie jest dopuszczalne, jeżeli przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony (art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o.). Takim przepisem szczególnym jest art. 17 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., zgodnie z którym osoby przeprowadzające szczepienia ochronne sporządzają sprawozdania z przeprowadzonych obowiązkowych szczepień ochronnych oraz sprawozdania ze stanu zaszczepienia osób objętych profilaktyczną opieką zdrowotną, które przekazują państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu (wyrok z 25 lutego 2022 r., III OSK 681/21).

3.24.4. (1) Moment wejścia w życie przepisów RODO i związana z tym możliwość stosowania przez Kościół Katolicki szczegółowych zasad ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych

Przed dniem wejścia w życie RODO w Kościele Katolickim obowiązywały w zakresie ochrony danych osobowych pewne reguły, jak chociażby w kwestii prowadzenia ksiąg parafialnych, gdzie z wykorzystaniem danych osobowych odnotowywano fakty udzielenia sakramentu chrztu, zawarcia małżeństwa czy śmierci członków danej wspólnoty religijnej. Nie istniała przy tym zasada powszechnego, nieograniczonego dostępu do tych informacji – możliwości wglądu do ksiąg czy uzyskiwania odpisów bądź żądania dokonywania dowolnych w nich zmian. Podstawą tych zasad były normy zawarte w prawie kanonicznym, w tym przepisy dotyczące ochrony prywatności i intymności, zawarte w Kodeksie Prawa Kanonicznego (zwłaszcza w kanonie 220). Tym samym warunek istnienia szczegółowych, odrębnych zasad w Kościele Katolickim – przed wejściem w życie RODO – został spełniony. Istotną kwestią było więc to, czy zasady te zostały dostosowane do wymagań RODO. Wejście w życie regulacji na szczeblu unijnym, której postanowienia stosuje się bezpośrednio (rozporządzenie) miałyby taki skutek, że dane podmioty – jako nim bezpośrednio związane – musiałyby się do nich bezwzględnie dostosować. Jednak z treści art. 91 RODO, w którym nie zostały zakreślone żadne rygory co do charakteru źródeł prawa, można wnosić, że prawodawca unijny zamierzał jednak uwzględnić specyfikę przetwarzania danych osobowych, pozostających w związku z praktykami religijnymi i nauczaniem dogmatycznym kościołów

i innych wspólnot religijnych. Taka wykładnia art. 91 ust. 1 RODO uwzględnia także konstytucyjną zasadę autonomii Kościoła Katolickiego zagwarantowaną Konstytucją RP, Konkordatem między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską oraz ustawą z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁸.

(2) Możliwość utworzenia Kościelnego Inspektora Ochrony Danych i jego status. Przepis art. 91 ust. 2 RODO przewidział możliwość powołania przez Kościoły i związki wyznaniowe w ramach nadzoru niezależnego organu nadzorczego, który może być organem odrębnym, z zastrzeżeniem, że spełnia warunki określone w rozdziale VI rozporządzenia. Nie jest zatem tak, że w świetle art. 91 ust. 2 RODO odrębnym, niezależnym organem nadzorczym może być uznany wyłącznie organ publiczny, który spełnia warunki określone w rozdziale VI RODO. Pozostawiona Kościołowi Katolickiemu autonomia w sprawach organizacyjnych, w tym przetwarzania danych osobowych jego członka, daje mu również uprawnienie do powołania w ramach własnej struktury organu ochrony danych osobowych, w tym przypadku Kościelnego Inspektora Ochrony Danych, aczkolwiek przyjęte w tym zakresie regulacje prawa wewnętrznego powinny zawierać gwarancje niezależności odpowiadające założeniom przyjętym w art. 52 RODO. Organ nadzorczy może zatem być umiejscowiony w strukturze kościoła, aczkolwiek musi mieć obowiązek składania sprawozdania oraz zapewnione odpowiednie wyposażenie organizacyjne i prawo do swobodnego doboru personalnego (wyrok z 14 lipca 2022 r., III OSK 2776/21).

3.24.5. W kwestii możliwości udostępnienia danych osobowych członków wspólnoty mieszkaniowej w zakresie ich imion, nazwisk oraz adresów zamieszkania, z powołaniem się przez wnioskodawcę na art. 29 ust. 3 ustawy o własności lokali NSA wyjaśnił, że w oparciu o ww. przepis wnioskodawca ma prawo do żądania dostępu do dokumentacji związanej z zarządem nieruchomości wspólną, w tym uzyskania danych o zarządcy lub danych o osobach będących członkami zarządu wspólnoty. Z przepisu tego nie sposób jednak wywieść, że określone w nim uprawnienie upoważnia do żądania od zarządcy, który jest podmiotem zewnętrznym w stosunku do wspólnoty, podania danych osobowych wszystkich jej członków. Uzyskanie takich danych nie stanowi bowiem elementu kontroli nad wykonywaniem zarządu, gdyż członkowie wspólnoty uczestniczą w jej zarządzie wyłącznie w formie określonej przepisami ustawy o własności lokali, podejmując stosowne uchwały. Uzasadnieniem dla podania żądanych danych nie może być, w żadnym wypadku, chęć „osobistego kontaktu z sąsiadami w celu omawiania bieżących spraw wspólnoty”. Takie uzasadnienie żądania podania danych osobowych w ogóle nie mieści się w przepisach prawa (wyrok z 18 listopada 2022 r., III OSK 4597/21).

3.25. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej¹⁸⁹

Orzecznictwo w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej było kontynuacją dotychczasowej linii orzeczniczej.

3.25.1. Udostępnienie organizacji związkowej informacji publicznej przetworzonej dotyczącej wypłaconych w Prokuraturze Krajowej wynagrodzeń, premii, nagród i dodatków specjalnych jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (wyrok z 8 grudnia 2022 r., III OSK 5040/21).

¹⁸⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1347.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej u.d.i.p.).

3.25.2. Rozstrzygając zagadnienie dotyczące uznania umowy koalicyjnej zawartej przez partie polityczne za informację publiczną, NSA w wyroku z 22 czerwca 2022 r., III OSK 4839/21, zawarł następujące tezy: 1. W demokratycznym państwie prawnym partie polityczne nie sprawują władzy publicznej ani nie wykonują zadań władzy publicznej, a tym samym nie mogą zostać zaliczone do organów władzy publicznej. W konsekwencji zakres obowiązku udzielania informacji publicznej przez partie polityczne należy ograniczyć do dwóch kwestii: po pierwsze, do spraw odnoszących się do finansowania partii politycznych, jawności struktur, ewidencji i statutu, po drugie, do ewentualnego gospodarowania przez partię polityczną mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Umowa zawierana przez partie polityczne tworzące koalicję rządową posiada charakter umowy cywilnej nienazwanej, której dopuszczalność zawarcia i legalność wywodzić należy z zasady wolności umów określonej w art. 353¹ k.c. 3. Treść i postać umowy koalicyjnej rządowej zawartej przez partie polityczne nie należy do kategorii informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ani do kategorii danych publicznych wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy, a w szczególności nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. podlegającym udostępnieniu na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.d.i.p.

3.25.3. Zgodnie z art. 16 ust.1 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio (art. 17 ust. 1 u.d.i.p.). Stosownie natomiast do treści art. 4 ust. 3 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji. Dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wówczas, gdy informacja fizycznie istnieje, nie została wcześniej udostępniona wnioskodawcy i nie funkcjonuje w obiegu publicznym. Natomiast w sytuacji, gdy wnioskodawca domaga się udostępnienia informacji niebędących w posiadaniu adresata wniosku w dniu jego złożenia, a więc nie jest możliwa realizacja żądania udostępnienia informacji publicznej, wówczas organ powinien o tym poinformować wnioskodawcę w drodze zwykłego pisma (wyrok z 8 listopada 2022 r., III OSK 6062/21).

3.26. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych¹⁹⁰

3.26.1. Na gruncie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych NSA wyjaśnił, że celem postępowania sprawdzającego, prowadzonego na podstawie art. 24 ustawy, nie jest udowodnienie zaistnienia ustawowych przesłanek odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub cofnięcia takiego poświadczenia, lecz wyeliminowanie wątpliwości co do istnienia takich przesłanek. Organy administracyjne nie miały zatem obowiązku udowodnienia ponad wszelką wątpliwość, że strona jest faktycznie podatna na szantaż lub wywieranie presji. Użycie przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych, m.in. pojęcia ryzyka, jest związane z pierwszeństwem interesu ochrony informacji niejawnych przed innymi prawnie chronionymi interesami skarżącej (por. wyroki z 8 kwietnia 2022 r., III OSK 4087/21 i III OSK 4092/21). Za podatną na szantaż lub wywieranie presji (art. 24 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy) uznano osobę, której postawiono zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 i 2 Kodeksu karnego (por. wyrok z 8 kwietnia 2022 r., III OSK 3478/21). Już sam fakt postawienia stronie

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm.).

zarzutów w postępowaniu karnym, dotyczących czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności i związanego ze stosunkiem służby skarżącego, rodzi co najmniej wątpliwość co do istnienia po stronie osoby sprawdzanej rękojmi zachowania w tajemnicy informacji niejawnych. Na gruncie ustawy o ochronie informacji niejawnych niemożność wykluczenia istniejących wątpliwości czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, nie może być interpretowana na jej korzyść, a w stosunku do osoby sprawdzanej nie mogą występować żadne uzasadnione wątpliwości określone w art. 24 ust. 2 ww. ustawy (wyrok z 28 czerwca 2022 r., III OSK 4924/21). Jako przykład wystąpienia takich wątpliwości wskazano sytuację dotyczącą poziomu życia skarżącej, wyraźnie przewyższającego uzyskiwane przez nią dochody, gdy przez jej rachunki bankowe przepływały znaczne kwoty pieniężne niedające się zidentyfikować jako wynagrodzenie, czy pochodzące z udokumentowanych źródeł dochodu, które według jej oświadczeń nie należały do niej lub też ona sama dokonywała przelewów znacznych sum pieniężnych pomiędzy swoimi rachunkami (wyroki z 12 października 2022 r., III OSK 6243/21, III OSK 6244/21 i III OSK 6245/21).

3.26.2. NSA zwrócił również uwagę na odrębność postępowania sprawdzającego od postępowania przygotowawczego i dyscyplinarnego. Przedmiotem postępowania przygotowawczego jest ustalenie czy zachowanie skarżącego stanowiło przestępstwo w rozumieniu Kodeksu karnego, zaś postępowania dyscyplinarnego, czy zarzucany mu czyn stanowi naruszenie dyscypliny służbowej. Do skazania za zarzucane skarżącemu czyny w postępowaniu karnym i ukarania go za popełnienie deliktu dyscyplinarnego konieczne jest usunięcie jakichkolwiek wątpliwości co do ich popełnienia. Natomiast celem kontrolnego postępowania sprawdzającego nie jest udowodnienie okoliczności wskazanych w art. 24 ust. 2 pkt 4 i pkt 6 lit. a/, b/ i c/ ww. ustawy, lecz usunięcie wątpliwości co do niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi i ukrywania lub świadomego niezgodnego z prawdą podawania w postępowaniu sprawdzającym przez skarżącego informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych (wyrok z 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4873/22).

3.27. Świadczenia w drodze wyjątku

Świadczenia w drodze wyjątku zostały uregulowane w następujących aktach prawnych: ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁹¹ oraz w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym¹⁹².

3.27.1. Świadczenie w drodze wyjątku przyznawane na podstawie art. 83 ust. 1 u.e.r. jest instytucją szczególną, pozwalającą na uzyskanie świadczenia odpowiadającego świadczeniu ubezpieczeniowemu przez osoby, które nie spełniają warunków do uzyskania świadczeń w zwykłym trybie. Z uprawnień przewidzianych w tym przepisie mogą skorzystać ci ubezpieczeni (członkowie rodziny), którzy spełniają łącznie 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. NSA podkreślił jednak, że powyższe przesłanki muszą być spełnione kumulatywnie. Brak choćby jednej wyklucza przyznanie omawianego świadczenia (wyrok z 17 listopada 2022 r., III OSK 4484/21).

¹⁹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.; dalej: u.e.r.

¹⁹² Dz.U. z 2022 r. poz. 1051.

W odniesieniu do pojęcia „szczególne okoliczności”, które uzasadniałyby przyznanie świadczenia w drodze wyjątku, NSA podkreślił, że kategoria „szczególnych okoliczności” jest klauzulą generalną, której stosowanie ma charakter ocenny i indywidualny. Przy czym ciężar dokonania oceny i zakwalifikowania stanu faktycznego jako spełniającego przesłankę ustawową spoczywa w tych przypadkach na podmiocie stosującym prawo. W wyroku z 15 lipca 2022 r., III OSK 4314/21, NSA sformułował tezę, że szczególne okoliczności, o jakich mowa w art. 83 ust. 1 u.e.r., odnoszą się wyłącznie do sytuacji ubezpieczonego, po którym przysługuje świadczenie, a nie do sytuacji, w jakiej pozostaje wnioskodawca. Przesłanki wymienione w art. 83 ust. 1 u.e.r. wyznaczają więc zakres koniecznych ustaleń w sprawie o przyznanie świadczenia.

Oceniając przesłankę niedostatku, NSA podtrzymał ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, że przesłankę tę należy oceniać, porównując sytuację materialną ubiegającego się o świadczenie z wysokością świadczeń określonych w przepisach jako minimalne. Sąd stanął na stanowisku, że najniższe świadczenie przyznawane w trybie zwykłym umożliwia zabezpieczenie podstawowych potrzeb uprawnionej osoby. Podkreślając, że chodzi tu o potrzeby natury podstawowej, które swym zakresem mogą znacznie odbiegać od potrzeb w szerszym znaczeniu (por. wyroki: z 17 listopada 2022 r., III OSK 5338/21 oraz z 12 października 2022 r., III OSK 7074/21).

3.27.2. Kolejnym rodzajem spraw rozstrzyganych przez NSA były sprawy dotyczące świadczenia przyznawanego w drodze wyjątku uregulowanego w art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W wyroku z 14 lipca 2022 r., III OSK 2719/21, NSA wskazał, że przepis art. 82 ust. 1 u.e.r. nie precyzuje warunków, jakie powinny być spełnione, aby renta lub emerytura mogła być przyznana w tym trybie. Świadczenie specjalne przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów ma charakter uznaniowy i może być przyznane tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, co jak potwierdza dotychczasowe orzecznictwo, należy wiązać z wybitnymi zasługami w określonej dziedzinie aktywności zawodowej, artystycznej, społecznej czy też politycznej lub z zaistnieniem nadzwyczajnych zdarzeń losowych. W tym ostatnim przypadku Sąd wskazał, że zdarzenie to musi być nadzwyczajne – wyjątkowe w skali kraju. Z kolei w wyroku z 14 lipca 2022 r., III OSK 2719/21, NSA podniósł, że przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczeń specjalnych sytuacja bytowa wnioskodawców brana jest pod uwagę, jednak nie stanowi ona jedyne kryterium oceny. W przeciwnym wypadku świadczenia specjalne zastępowałyby świadczenia przyznawane w ramach pomocy społecznej, a to nie było zamiarem ustawodawcy przy stanowieniu art. 82 ust. 1 ustawy emerytalnej. Świadczenia specjalne przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów nie stanowią również formy odszkodowania, zadośćuczynienia bądź rekompensaty za doznane krzywdy i cierpienia.

3.27.3. Ostatnią kategorię spraw stanowiły sprawy związane z rodzicielskim świadczeniem uzupełniającym. W wydanych orzeczeniach NSA wskazywał, że zarówno treść normatywna ustawy, jak i uzasadnienie jej projektu mocno akcentują kwestię wychowania dziecka. Konsekwencją tego jest zawarcie w treści ustawy definicji legalnej instytucji wychowania, a także uczynienie z wychowania dziecka kluczowej przesłanki, warunkującej przyznanie omawianego świadczenia. NSA podkreślał, że ustawodawca nie zdefiniował wprost pojęcia „matka”, ale posłużył się definicją legalną pojęcia „dziecko”. Przyjął, że oznacza ono dziecko własne lub współmałżonka, lub dziecko przysposobione, lub przyjęte na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej (art. 2 pkt 1 ustawy). Tego rodzaju regulacja prawna nakazuje przyjąć, że przewidziane omawianą

ustawą świadczenie nie jest związane z władzą rodzicielską rodzica (przysposabiającego) przysługującą mu w stosunku do dziecka (art. 95 § 1 i art. 96 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), czyli że jest związane nie tyle z faktem samego urodzenia dziecka lub jego przysposobienia, a głównie z jego wychowaniem. W wyroku z 24 marca 2022 r., III OSK 2361/21, NSA zwrócił uwagę na niedopuszczalność stawiania znaku równości pomiędzy „wychowaniem” a sprawowaniem „władzy rodzicielskiej”. Zdaniem NSA wychowywać może bowiem również osoba, która względem dziecka takiej władzy nie ma.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi była wielokrotnie nowelizowana. W kolejnych zmianach uwzględniano głównie interpretację jej przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego¹⁹³, jak również potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych zwiększających efektywność postępowania sądoadministracyjnego. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających NSA¹⁹⁴.

2. Zagadnienia ustrojowe

Przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych były zagadnienia dotyczące badania niezawisłości i bezstronności sędziego na podstawie art. 5a p.u.s.a.¹⁹⁵ Przepis ten przewiduje możliwość zbadania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu. Badania dokonuje się na wniosek strony skarżącej lub uczestnika postępowania na prawach strony (art. 5a § 3). Uwzględniając wniosek sąd wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy (art. 5a § 13). Przepis art. 5a p.u.s.a. wprowadza zatem szczególną podstawę wyłączenia sędziego – związaną ściśle z okolicznościami jego powołania na stanowisko – oraz reguluje postępowanie w tym przedmiocie. Postępowanie to jest postępowaniem odrębnym od postępowania o wyłączenie sędziego z art. 18–24 p.p.s.a.

NSA uznał, że wniosek o zbadanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności przez sędziego sądu pierwszej instancji niespełniający wymagań, o których mowa w art. 5a § 5 p.u.s.a., podlega odrzuceniu stosownie do art. 5a § 6 bez wezwania do usunięcia braków formalnych. Odrzuceniu podlega również wniosek złożony po terminie albo z innych przyczyn niedopuszczalny. W kolejnych jednostkach redakcyjnych art. 5a p.u.s.a określono procedurę merytorycznego rozpoznania wniosku oraz postępowanie odwoławcze, wskazując zarówno sąd właściwy do jego rozpoznania, jak i skład rozpoznający wniosek oraz sposób jego wyłonienia. Z art. 5a § 10, § 15 i § 16 p.u.s.a. wprost wynika, że zażalenie na postanowienie NSA przysługuje jedynie w przypadku merytorycznego rozpoznania wniosku – oddalenia wniosku lub też jego uwzględnienia poprzez wyłączenie sędziego od rozpoznania sprawy (postanowienia z 22 sierpnia 2022 r., II GSK 1396/22 oraz z 19 grudnia 2022 r., III FZ 573/22).

¹⁹³ Np.: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 2022 r., SK 47/20.

¹⁹⁴ Zob. np.: uchwała z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21.

¹⁹⁵ Przepis ten wprowadzono do ustawy ustrojowej mocą art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1259) – wszedł w życie z dniem 15 lipca 2022 r.

3. Zagadnienia procesowe

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

3.2. Kognicja sądów administracyjnych

3.2.1. NSA uznał właściwość sądów administracyjnych w sprawach dotyczących:

1) zawiadomienia Ministra Sprawiedliwości o wygaśnięciu powołania na stanowisko komornika sądowego¹⁹⁶ – stanowi czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – wprawdzie potwierdza ono jedynie skutek zdarzenia, które nastąpiło w określonym dniu, niemniej stanowi faktyczną czynność organu dotyczącą wynikających z przepisu prawa (art. 280 u.k.s.) uprawnień i obowiązków skarżącego z zakresu administracji publicznej (postanowienie z 13 stycznia 2022 r., II GSK 2153/21);

2) odmowy udzielenia dotacji na sfinansowanie zadania oświatowego polegającego na prowadzeniu placówki doskonalenia zawodowego zatrudniającej doradców metodycznych, w zakresie nieobjętym umową, o której mowa w art. 70a ust. 6 zdanie drugie Karty Nauczyciela – stanowi zarazem czynność organu, podjętą na podstawie bezpośrednio działającej normy prawnej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 19 maja 2022 r., II GSK 261/22);

3) postanowienia o odmowie umożliwienia stronie zapoznania się z określonymi dokumentami (tj. zawierającymi informacje niejawne albo wyłączonymi przez organ z akt sprawy) lub postanowienie o odmowie sporządzania z takich dokumentów notatek, kopii i odpisów, uwierzytelniania odpisów i kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów, które są wydawane na podstawie art. 179 § 2 o.p., podlegają samodzielnemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego w ramach art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. (wyrok z 29 września 2022 r., I FSK 2332/19).

3.2.2. Sądy administracyjne uznały brak właściwości w sprawach:

1) naboru wniosków o wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – nie stanowi czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 27 kwietnia 2022 r., I GSK 730/22);

2) pisemnego zawiadomienia o wykreśleniu z rejestru podatników VAT, nie mieści się w żadnej z kategorii aktów lub czynności objętych kontrolą sądów administracyjnych w ramach przepisów art. 3 § 2 p.p.s.a. – weryfikowanie przez sąd administracyjny legalności wykreślenia z rejestru podatników VAT na podstawie art. 96 ust. 9a pkt 5 u.p.t.u., jako czynności o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., następuje w wyniku wniesienia skargi na tę czynność, a nie na zawiadomienie informujące o tym wykreśleniu (wyrok z 27 września 2022 r., I FSK 1611/19);

¹⁹⁶ Art. 281 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2224; dalej: u.k.s.).

3) uchwały kolegium regionalnej izby obrachunkowej, wydanej na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁹⁷ w sprawie procedury uchwalania budżetu – nie jest to akt nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. (postanowienie z 19 lipca 2022 r., I GSK 1274/22).

4) czynność dotycząca uwzględnienia korekty deklaracji dla podatku od towarów i usług nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej (postanowienie z 6 grudnia 2022 r., I FSK 839/22).

W odniesieniu do orzekania w sprawach skarg na postanowienie wydane przez finansowy organ postępowania przygotowawczego drugiej instancji o odmowie wniesienia do sądu wniosku o udzielenie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności za czyn zabroniony w myśl Kodeksu karnego skarbowego uznano, że w obecnym stanie prawnym nie należy do kognicji sądu administracyjnego (postanowienie z 20 października 2022 r., I FSK 1376/22).

3.3. Związanie sądu administracyjnego wyrokiem sądu karnego

Związanie sądu administracyjnego ustaleniami wyroku karnego, wynikającymi z art. 11 p.p.s.a., należy rozumieć w ten sposób, że przepis ten zakazuje sądowi podważania ustaleń organu administracji publicznej zgodnych z ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego oraz nakazuje akceptację ustaleń organu administracji publicznej zgodnych z ustaleniami owego wyroku skazującego. Dla zastosowania zasady wynikającej z art. 11 p.p.s.a. nie ma znaczenia okoliczność, że wyrok karny został ujawniony już po wydanych później orzeczeniach sądów administracyjnych, zawierających wytyczne co do dalszego postępowania i wiążących organy podatkowe z mocy art. 153 p.p.s.a. lub też po później zapadłym wyroku NSA, zawierającym wykładnię prawa, wiążącą sąd pierwszej instancji z mocy art. 190 p.p.s.a. Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd oraz organ administracji publicznej w przyszłości, ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez ten sąd i organ, jeżeli ocena prawna wyrażona w tym orzeczeniu nie zostanie uchylona w prawem określonym trybie i jeżeli nie uległy zmianie przepisy prawne stanowiące podstawę oceny w danej sprawie lub jeżeli nie zaszły zmiany w stanie faktycznym sprawy. Mogą one spowodować nieaktualność stanu faktycznego lub prawnego, której skutkiem będzie ustanie mocy wiążącej uzasadnienia orzeczenia sądu administracyjnego (wyrok z 22 lutego 2022 r., II FSK 1883/19).

3.4. Doręczenia

W kwestii dotyczącej skuteczności doręczeń pism procesowych przez sądy NSA przyjął, że uznanie przesyłki za skutecznie doręczoną jedynie na podstawie informacji ze strony internetowej Poczty Polskiej „e-monitoring – śledzenie przesyłek” nie wynika, kto odebrał przesyłkę i w jakim trybie została ona doręczona. Informacje te są niezbędne do uznania przesyłki za prawidłowo doręczoną na gruncie przepisów p.p.s.a. Stwierdzenie, że przesyłka została doręczona prawidłowo, wymaga zatem ustalenia, w jakim trybie i komu przesyłka została przekazana (por. postanowienia z: 13 stycznia 2022 r., II GZ 478/21; 12 kwietnia 2022 r., II GZ 89/22).

3.5. Dopuszczalność wstrzymania zaskarżonego aktu lub czynności

W orzecznictwie zauważono rozbieżne poglądy w wykładni występującego w art. 61 § 3 p.p.s.a. zwrotu „w granicach tej samej sprawy”, dotyczące kwestii, czy w granicach tej samej sprawy, o której mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., znajdują się postanowienia procesowe np.

¹⁹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1668.

o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania, czy stwierdzające niedopuszczalność odwołania i decyzja, od której to odwołanie wniesiono, a tym samym, czy w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w którym zaskarżono do sądu administracyjnego, tego rodzaju postanowienie procesowe może zostać wstrzymane wykonanie decyzji merytorycznej wydanej przez organ pierwszej instancji. W celu wyjaśnienia problemu prawnego, postanowieniem z 22 listopada 2022 r., II GPS 2/22, Prezes NSA wystąpił z wnioskiem o podjęcie uchwały i wyjaśnienie: „Czy w postępowaniu sądownoadministracyjnym, zainicjowanym skargą na postanowienie: a) stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania, b) o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, c) stwierdzające niedopuszczalność odwołania – dopuszczalne jest, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., wstrzymanie wykonania decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji?”.

3.6. Przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów; zakres postępowania dowodowego

W świetle art. 106 § 3 p.p.s.a. przeprowadzenie dowodu przez sąd administracyjny ma charakter wyjątkowy i następuje wyłącznie wtedy, gdy jest ono konieczne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości, a także nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w danej sprawie. Przepis ten nie służy jednak do kwestionowania ustaleń faktycznych poczynionych w postępowaniu podatkowym, z którymi strona się nie zgadza. Postępowanie sądownoadministracyjne nie jest kolejną instancją (trzecią) postępowania podatkowego (wyrok z 21 stycznia 2022 r., I FSK 1354/18).

3.7. Niezwiązanie granicami skargi

Zgodnie z art. 135 p.p.s.a. sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Warunkiem zastosowania art. 135 p.p.s.a. jest niezbędność takiego rozstrzygnięcia do końcowego załatwienia sprawy. Spełnienie przesłanki „niezbędności” następuje jedynie wówczas, gdy bez zastosowania trybu określonego w komentowanym przepisie załatwienie sprawy byłoby „niemożliwe lub co najmniej utrudnione”. Z kolei określenie „we wszystkich postępowaniach”, wskazuje, że środki prawne, o których mowa w tym przepisie, powinny być stosowane do aktów lub czynności wydanych lub podjętych w różnych, a więc odrębnych postępowaniach prowadzonych „w granicach sprawy, której dotyczy skarga”. Chodzi więc zarówno o postępowania zaliczane do trybu głównego (toczące się przed organem pierwszej i drugiej instancji), jak i postępowania należące do trybu nadzwyczajnego. Istotą konstrukcji ukształtowanej przepisem art. 135 p.p.s.a. jest powiązanie obowiązku sądu orzekania „w głąb sprawy” z przesłanką niezbędności takiego rozstrzygnięcia dla jej końcowego załatwienia. Wyeliminowanie z obrotu prawnego innego rozstrzygnięcia, niż zaskarżona do sądu decyzja ostateczna, wchodzi w grę jedynie wówczas, gdy bez takiego zabiegu załatwienie sprawy byłoby niemożliwe lub co najmniej utrudnione (wyrok zaś z 18 października 2022 r., II FSK 343/20).

3.8. Granice wyrokowania

W granicach danej sprawy, o których mowa w art. 134 § 1 *ab initio* w związku z art. 3 § 2 pkt 2 *ab initio* p.p.s.a., w przypadku skargi na wydane na podstawie art. 179 § 2 o.p. postano-

wienie o odmowie umożliwienia stronie zapoznania się z dokumentami wyłączonymi przez organ z akt sprawy z uwagi na interes publiczny, nie mieści się kontrola postanowienia, które zapadło w przedmiocie tego wyłączenia na podstawie art. 179 § 1 *in fine* w związku z art. 216 o.p. (wyrok z 29 września 2022 r., I FSK 2332/19).

3.9. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego

Podstawa określona w art. 273 § 2 p.p.s.a. znajduje ograniczone zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym z uwagi na treść art. 133 § 1 i art. 106 § 3 p.p.s.a. Wykrycie zatem okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w rozumieniu art. 273 § 2 p.p.s.a., ograniczone jest do postępowania sądowoadministracyjnego. Natomiast jeżeli wykryte okoliczności faktyczne lub środki dowodowe mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy administracyjnej i powinny być wykorzystane w tym postępowaniu, to dotknięta taką wadą ostateczna decyzja administracyjna podlega zweryfikowaniu w trybie wznowienia postępowania administracyjnego bez potrzeby wcześniejszej zmiany, bądź uchylenia prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na tę decyzję (wyrok z 12 stycznia 2022 r., I FSK 1286/18).

3.10. Zaskarżalność postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu w ramach prawa pomocy

W postanowieniach z 7 grudnia 2022 r., III FZ 614/22 – III FZ 616/22, NSA stwierdził, że w zmienionym stanie prawnym zarówno w art. 194 § 1 p.p.s.a., jak i żadnym innym przepisie tej ustawy, ustawodawca nie zawarł podstawy prawnej wnoszenia zażalenia od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego wydanego na podstawie art. 260 § 1 p.p.s.a. w razie merytorycznej kontroli sprzeciwu czy art. 259 § 2 p.p.s.a. w przypadku jego odrzucenia wobec kwestii formalnych. Zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane w postępowaniu wpadkowym w ramach prawa pomocy przysługuje jedynie w przypadku, o którym mowa w art. 258 § 4 p.p.s.a.

4. Postępowanie administracyjne

W orzecznictwie sądów administracyjnych odniesiono się do przesłanki wskazanej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czyli stwierdzenie nieważności decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie NSA ustalenie, czy w konkretnym wypadku nastąpiło „rażące naruszenie prawa”, wymaga zawsze bardzo wnikliwego rozważenia sprawy. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. W omawianej sprawie dopuszczalne jest zarówno przyjęcie wykładni art. 20 ust. 6 ustawy przedstawianej przez spółkę ale również wykładni przedstawionej przez sąd pierwszej instancji zgodnie z którą przejście praw i obowiązków wynikających z rekultywacji gruntów może być związane z przeniesieniem praw do gruntów (wyrok z 21 czerwca 2022 r., I OSK 8/21).

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem niedopuszczalne jest w drodze wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. określenie terminu, po upływie którego byłaby wyłączona możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Odmienne odczytanie zakresowego wyroku TK o sygn. akt P 46/13 prowadziłoby do wykreowania przez organ administracji publicznej nieprzewidzianej w stanie prawnym

obowiązującym w okresie wydawania zaskarżonej decyzji treści przepisu art. 156 § 2 k.p.a. negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji obarczonej wadą z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., ale również arbitralnego ustalania przezeń jej normatywnej treści. Taki sposób działania organu, a w dalszej kolejności sądu, byłby nie do pogodzenia z zasadą pewności prawa. Brzmienie art. 156 § 2 k.p.a. w okresie wydawania zaskarżonych decyzji wskazywało na dwie przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności decyzji: upływ czasu i nieodwracalne skutki prawne. Trybunał w ww. wyroku nie przesądził, że czas ten (wymagany okres prekluzyjny) powinien być taki sam, jak w przypadku przesłanek z art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., czyli 10 lat, uznając, iż w tym zakresie „ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych” (wyrok z 2 czerwca 2022 r., III OSK 5120/21).

5. Podsumowanie

Zagadnienia dotyczące stosowania przepisów procesowych oraz przepisów określających postępowanie administracyjne stanowią istotny element demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zawierającego w swojej treści zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Wskazane wyżej przykłady dotyczące stosowania przepisów proceduralnych przez sądy administracyjne oraz eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie poprzez stosowanie technik wykładniczych bądź uruchamianie trybów nadzwyczajnych jest wyrazem dbałości o ochronę interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2022 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich¹⁹⁸, zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw z zakresu podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego), jak również w sprawach z zakresu podatków dochodowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od nieruchomości, prawa celnego, transportu drogowego i lotniczego, ochrony środowiska i gospodarki przestrzennej, budownictwa, nadzoru sanitarnego, weterynaryjnego i farmaceutycznego, dostępu do informacji publicznej, zabezpieczenia społecznego, gier i zakładów wzajemnych, ochrony zdrowia, prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych, własności przemysłowej, a także w sprawach cudzoziemców¹⁹⁹.

Prawo Unii Europejskiej²⁰⁰ jest powoływane przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach podejmowanych przez NSA. Podczas rozpatrywania tzw. spraw z elementem unijnym sądy administracyjne powoływały zarówno pierwotne, jak i wtórne prawo UE. Przywoływały także standardy europejskie, w tym przede wszystkim obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego oraz powoływały się na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego i umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie. Korzystały także z możliwości bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw unijnych. W celu ustalenia znaczenia danego przepisu prawa unijnego mającego zastosowanie w danej sprawie, a także dokonanie oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach sądy administracyjne powoływały się również na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE).

W orzecznictwie sądów administracyjnych sięgano także do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁰¹ oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (w tym do skutecznego środka odwoławczego, zakazu *ne bis in idem*, prawa pomocy, zakazu dyskryminacji), ochrony prawa własności oraz w sprawach cudzoziemców. 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)²⁰² sądy administracyjne odnosiły się do niej również w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu

¹⁹⁸ Zob. Informacja o działalności sądów administracyjnych z lat 2005–2021.

¹⁹⁹ Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z niektórych wymienionych dziedzin zostały szerzej omówione w dalszej części opracowania.

²⁰⁰ Dalej: prawo UE lub prawo unijne lub – jeżeli akt prawny wszedł w życie przed traktatem z Lizbony – prawo wspólnotowe.

²⁰¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja Europejska lub EKPC).

²⁰² Dz. Urz. UE C 2010.389.

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

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Skierowane pytania prejudycjalne

W 2022 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 8 sprawach, w tym 5 postanowień skierowały składy orzekające NSA, 2 postanowienia – WSA we Wrocławiu i 1 postanowienie – WSA w Gliwicach.

2.1.1. Postanowieniem z 28 stycznia 2022 r., I SA/Wr 208/21, WSA we Wrocławiu skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy art. 2 ust. 1 lit. a/ i c/; art. 14 ust. 1 i art. 24 ust. 1, art. 98 ust. 1–3 dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁰³ w związku z art. 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁰⁴ w związku z pkt 1 i 12a załącznika nr III do tej dyrektywy oraz motywami 4 i 7 dyrektywy 112, jak też zasada lojalnej współpracy, zasada neutralności podatkowej, zasada legalizmu podatkowego oraz zasada pewności prawa stoją na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak zastosowane w niniejszej sprawie, które przewidują obniżoną stawkę VAT 5% dla towarów spożywczych m.in. napojów zawierających mleko odwołując się do kodu nomenklatury scalonej CN 2202, wykluczając z tej stawki towary spożywcze m.in. napoje zawierające mleko zaklasyfikowane do usług związanych z wyżywieniem w oparciu o polską klasyfikację statystyczną (PKWiU 56) i stosując wobec takich towarów (ich dostaw lub usług) obniżoną stawkę VAT 8%, w sytuacji gdy przeciętny konsument dokonując nabycia tych towarów czy też usług traktuje te dostawy (usługi) jako zaspokajające tą samą jego potrzebę? 2. Czy praktyka administracyjna powodująca zastosowanie dwóch różnych, obniżonych stawek VAT wobec towarów mających te same obiektywne cechy i właściwości w zależności od wystąpienia usług przygotowania i podania takiego towaru, różnicująca tym samym takie towary pod względem podmiotowym, a nie przedmiotowym jest zgodna z zasadą neutralności podatkowej i zasadą pewności prawa?”.

2.1.2. Postanowieniem z 23 lutego 2022 r., I FSK 1712/18, NSA wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy świadczenie złożone realizowane na punktach ładowania na rzecz użytkowników pojazdów elektrycznych obejmujące: a) udostępnienie urządzeń do ładowania (w tym integrację ładowarki z systemem operacyjnym pojazdu), b) zapewnienie przepływu energii elektrycznej o odpowiednio dostosowanych parametrach do akumulatorów pojazdu elektrycznego, c) niezbędne wsparcie techniczne dla użytkowników pojazdów, d) udostępnienie użytkownikom specjalnej platformy, strony internetowej czy aplikacji, służących do rezerwacji danego konektora, podglądu historii transakcji i dokonanych płatności, a także możliwości korzystania z tzw. e-portfela, służącego do dokonywania płatności należności za

²⁰³ Dz. Urz. UE L 2006.3471; dalej: dyrektywa 112.

²⁰⁴ Wersja przekształcona; Dz. Urz. UE L 2011.71.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

poszczególne sesje ładowania – stanowi dostawę towarów w rozumieniu art. 14 ust. 1 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, czy też świadczenie usług w rozumieniu art. 24 ust. 1 tej dyrektywy?”.

2.1.3. Postanowieniem z 15 marca 2022 r., II FSK 1602/19 NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy wyrażone w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej²⁰⁵ zasady skuteczności i lojalnej współpracy oraz równoważności lub jakakolwiek inna właściwa zasada przewidziana w prawie Unii, sprzeciwia się takiemu przepisowi krajowemu jak art. 78 § 5 pkt 1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰⁶, który przewiduje, że odsetki od nadpłaconego podatku, pobranego przez płatnika niezgodnie z prawem unijnym, nie są należne podatnikowi za okres po upływie 30 dni, licząc od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzającego niezgodność pobrania podatku z prawem wspólnotowym, jeżeli wniosek o stwierdzenie tej nadpłaty został złożony przez podatnika po tym terminie, a przepisy prawa krajowego dotyczące pobrania podatku, pomimo wydanego wyroku TSUE z 10 kwietnia 2014 r., C-190/12²⁰⁷ pozostają nadal niezgodne z prawem UE?”.

2.1.4. Postanowieniem z 26 maja 2022 r., I FSK 1212/18, NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1) Czy art. 203 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy rozumieć w ten sposób, że w sytuacji gdy pracownik podatnika VAT wystawił fałszywą fakturę z wykazanym podatkiem VAT, na której wykazał dane pracodawcy jako podatnika, bez jego wiedzy i zgody, za osobę, która wykazuje VAT na fakturze, zobowiązaną do zapłaty VAT należy uznać: – podatnika VAT, którego danymi bezprawnie posłużono się w treści faktury, czy też – pracownika, który bezprawnie wykazał VAT na fakturze, wykorzystując dane podmiotu będącego podatnikiem VAT? 2) Czy dla odpowiedzi kogo uznać w rozumieniu art. 203 ww. dyrektywy Rady 2006/112/WE za osobę, która wykazuje VAT na fakturze, zobowiązaną do zapłaty VAT w okolicznościach jak w punkcie 1, istotnym jest czy podatnikowi VAT zatrudniającemu pracownika, który bezprawnie wykazał na fakturze VAT dane zatrudniającego go podatnika, można zarzucić brak należytej staranności w nadzorze nad pracownikiem?”.

2.1.5. Postanowieniem z 23 czerwca 2022 r., I FSK 1225/18, NSA przedstawił TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy art. 1 ust. 2 i art. 73 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz zasady neutralności, proporcjonalności oraz równego traktowania należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce krajowych organów podatkowych, w zakresie w jakim nie dopuszcza ona – z powołaniem się na brak krajowej podstawy prawnej i bezpodstawne wzbogacenie – korekty wartości podstawy opodatkowania i podatku należnego, jeżeli sprzedaż towarów i usług konsumentom z zawyżoną stawką VAT zarejestrowana została za pomocą kasy rejestrującej i potwierdzona paragonami fiskalnymi, a nie fakturami VAT, przy niezminionej w wyniku tej korekty cenie (wartości brutto sprzedaży)?”.

2.1.6. Postanowieniem z 22 września 2022 r., I SA/Wr 73/22, WSA we Wrocławiu skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego: „1. Czy przepisy decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 2019/310 z 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od

²⁰⁵ Wersja skonsolidowana – Dz. Urz. UE C 2012.326.13.

²⁰⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

²⁰⁷ ECLI:EU:C:2014:249.

art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁰⁸; przepisy dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, a zwłaszcza art. 395 i art. 273 oraz zasadę proporcjonalności i zasadę neutralności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu oraz praktyce krajowej, które w okolicznościach przedmiotowej sprawy, odmawiają syndykowi masy upadłości wydania zgody na przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT podatnika (mechanizm podzielonej płatności) na wskazany przez niego rachunek bankowy? 2. Czy art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskich²⁰⁹ – prawo własności – w zw. z art. 51 ust. 1 Karty oraz art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu oraz praktyce krajowej, które w okolicznościach przedmiotowej sprawy, odmawiając syndykowi masy upadłości wydania zgody na przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT podatnika (mechanizm podzielonej płatności), doprowadzają w konsekwencji do zamrożenia środków finansowych stanowiących własność podatnika będącego w upadłości na ww. rachunku VAT, a w konsekwencji uniemożliwiają realizację obowiązków przez syndyka masy upadłości w toku postępowania upadłościowego? 3. Czy zasadę państwa prawa wynikającą z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²¹⁰ i będącą jej realizacją zasadę pewności prawa, zasadę lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE oraz zasadę dobrej administracji wynikającą z art. 41 ust. 1 Karty, zważywszy na kontekst i cele decyzji Rady 2019/310, jak i przepisów dyrektywy 112, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce krajowej, która poprzez odmowę syndykowi masy upadłości wydania zgody na przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT podatnika (mechanizm podzielonej płatności) zmierza do zniweczenia celów postępowania upadłościowego określonego przez sąd upadłościowy jako należący do jurysdykcji polskiej w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego²¹¹, a w konsekwencji doprowadza do sytuacji, w wyniku której poprzez zastosowanie nieadekwatnego środka krajowego dochodzi do uprzywilejowania Skarbu Państwa jako wierzyciela kosztem ogółu wierzycieli?”.

2.1.7. Postanowieniem z 28 listopada 2022 r., I SA/GI 942/22 WSA w Gliwicach skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS)²¹², a w szczególności art. 29 ust. 1 tej dyrektywy w zw. z art. 18, art. 49 oraz 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹³, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one ustanawianiu w przepisach krajowych wymogów formalnych, takich jak w postępowaniu głównym, w korzystaniu ze zwolnień od podatku dochodowego przez instytucje wspólnego inwestowania posiadające siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, tj. od wymogu zarządzania nimi przez podmioty zewnętrzne, które prowadzą swoją działalność na podstawie

²⁰⁸ Dz. Urz. UE L 2019.51.19 i nast.; dalej: decyzja Rady 2019/310.

²⁰⁹ 2007/C 303/01; Dz. Urz. UE z 14.12.2007 r. Nr L 303, s. 1 i nast.; dalej: Karta.

²¹⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 90, poz. 864/30; dalej: TUE.

²¹¹ Wersja przekształcona; Dz. Urz. UE L 2015.141.19.

²¹² Dz. Urz. UE L 2009.302.32.

²¹³ Wersja skonsolidowana z 2012 r. – Dz. Urz. UE C 2012.326.1 i nast.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

zezwolenia właściwych organów nadzoru nad rynkiem finansowym państwa, w którym podmioty te mają siedzibę?”.

2.1.8. Postanowieniem z 28 grudnia 2022 r., I GSK 380/19 NSA postanowił przedstawić TSUE następujące pytania prejudycjalne: a) „Czy przepis art. 17 ust. 1 lit. a/ dyrektywy Rady 2003/96 z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej²¹⁴ może być rozumiany w ten sposób, że do rzeczywistego kosztu nabytej energii elektrycznej zaliczać należy jedynie cenę nabycia samej energii elektrycznej, z wyłączeniem jakichkolwiek dodatkowych opłat, na przykład opłaty dystrybucyjnej, których poniesienie zgodnie z obowiązującymi w państwie członkowskim przepisami jest niezbędne dla możliwości zakupu energii elektrycznej?”; b) „Czy przepis art. 17 ust. 1 lit. a/ dyrektywy 2003/96, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on wyłączeniu zwolnienia z akcyzy od nabycia energii elektrycznej dla zakładu energochłonnego [art. 31d ust. 1 ustawy z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym²¹⁵], w przypadku, gdy zakład ten korzysta ze zwolnienia przedmiotowego z akcyzy na podstawie przepisów krajowych (art. 30 ust. 7a ustawy o podatku akcyzowym), gdy zakład ten wykaże, że w stosunku do tej samej energii nie korzysta z tych dwóch zwolnień jednocześnie i przy założeniu, że łączna kwota zwolnień nie przekroczy kwoty zapłaconej akcyzy za ten sam okres?”.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

2.2.1. Wyrok TSUE z 24 marca 2022 r., C-697/20 W.G. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w L. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne NSA²¹⁶ TSUE orzekł: „Artykuły 9, 295 i 296 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: – stoją one na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego, która wyklucza możliwość uznania małżonków prowadzących działalność rolniczą w ramach jednego gospodarstwa przy wykorzystaniu majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową za odrębnych podatników podatku od wartości dodanej (VAT), w przypadku gdy każde z tych małżonków prowadzi działalność gospodarczą w sposób samodzielny; – nie stoją one na przeszkodzie temu, by w okolicznościach, w których małżonkowie prowadzą tę działalność rolniczą w ramach systemu ryczałtowego dla rolników, wybór przez jedno z małżonków opodatkowania prowadzonej przez nie działalności na zasadach ogólnych VAT powodował utratę przez drugie z nich statusu rolnika ryczałtowego, jeżeli po zbadaniu konkretnej sytuacji skutek ten okaże się konieczny w celu przeciwdziałania ryzyku nadużyć i oszustw, którego nie można wykluczyć poprzez przedstawienie przez małżonków odpowiednich dowodów, lub jeżeli prowadzenie tej działalności przez owych małżonków w sposób samodzielny i tak, że każde z nich czyni to na podstawie zasad ogólnych VAT, nie powoduje trudności administracyjnych w porównaniu z sytuacją współistnienia po stronie wspomnianych małżonków dwóch różnych statusów”.

2.2.2. Postanowienie TSUE z 24 czerwca 2022 r., C-2/21 Rzecznik Praw Obywatelskich²¹⁷. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA w Krakowie²¹⁸ Trybunał Sprawiedliwości orzekł:

²¹⁴ Dz. Urz. UE L 2003.283.51.

²¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 143.

²¹⁶ Postanowienie z 22 lipca 2020 r., I FSK 2024/17.

²¹⁷ ECLI:EU:C:2022:502.

²¹⁸ Postanowienie z 9 grudnia 2020 r., III SA/Kr 1217/19.

„Artykuły 20 i 21 TFUE odczytywane w związku z art. 7 i 24 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG należy interpretować w ten sposób, że jeżeli chodzi o małoletnie dziecko, będące obywatelem Unii, którego akt urodzenia wydany przez właściwe organy jednego z państw członkowskich wskazuje jako jego rodziców dwie osoby tej samej płci, państwo członkowskie, którego dziecko to jest obywatelem, jest zobowiązane, z jednej strony, do wydania temu dziecku dowodu tożsamości lub paszportu, nie wymagając uprzedniego przeniesienia w drodze transkrypcji aktu urodzenia tego dziecka do krajowego rejestru stanu cywilnego, a także, z drugiej strony, do uznania, podobnie jak każde inne państwo członkowskie, dokumentu pochodzącego od innego państwa członkowskiego, umożliwiającemu wspomnianemu dziecku korzystanie bez przeszkód, wraz z każdą ze wspomnianych dwóch osób, z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich”.

2.2.3. Wyrok TSUE z 7 lipca 2022 r., C-696/20 B. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w W.²¹⁹. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²²⁰ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 41 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, na mocy których wewnątrzspółnotowe nabycie towarów jest uznane za dokonane na terytorium tego państwa członkowskiego, gdy nabycie to, stanowiące pierwszy etap w łańcuchu kolejnych transakcji, zostało błędnie zakwalifikowane jako transakcja krajowa przez uczestniczących w niej podatników, którzy podali w tym celu swój numer identyfikacyjny VAT (podatku od wartości dodanej) nadany przez to państwo członkowskie, a późniejsza transakcja, która została błędnie zakwalifikowana jako transakcja wewnątrzspółnotowa, została objęta opodatkowaniem VAT jako wewnątrzspółnotowe nabycie towarów przez nabywców towarów w państwie członkowskim zakończenia transportu towarów. Przepis ten, rozpatrywany w świetle zasad proporcjonalności i neutralności podatkowej, stoi jednak na przeszkodzie tymże przepisom państwa członkowskiego, gdy wewnątrzspółnotowe nabycie towarów, które uznaje się za dokonane na terytorium tego państwa członkowskiego, wynika z wewnątrzspółnotowej dostawy towarów, która w tym państwie członkowskim nie została uznana za transakcję zwolnioną z podatku”.

2.2.4. Wyrok TSUE z 6 października 2022 r., C-250/21 O. Fundusz Inwestycyjny Zamknięty reprezentowany przez O. SA²²¹. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²²² Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 135 ust. 1 lit. b/ 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: pojęcie udzielenia kredytu w rozumieniu tego przepisu obejmuje usługi świadczone przez subpartycypanta na podstawie umowy o subpartycypację, polegające na przekazaniu inicjatorowi finansowania w zamian za wypłatę wpływów z określonych w tej umowie wierzytelności, które pozostają w aktywach inicjatora”.

²¹⁹ ECLI:EU:C:2022:528.

²²⁰ Postanowienie z 30 czerwca 2020 r., I FSK 1785/17.

²²¹ ECLI:EU:C:2022:757.

²²² Postanowienie z 27 października 2020 r. w sprawie I FSK 67/18.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

2.3.1. W następstwie orzeczeń prejudycjalnych wydanych przez TSUE w 2022 r. sądy administracyjne podjęły postępowania zawieszono w sprawach, w których wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi²²³, jak również w innych sprawach zawieszonych na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.²²⁴. Ponadto sądy administracyjne powoływały się na argumentację TSUE zawartą w wydanych orzeczeniach prejudycjalnych podczas rozpoznawania spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniami prejudycjalnymi²²⁵.

2.3.2. Po wyroku TSUE w sprawie C-697/20, NSA uznał, że w świetle art. 15 ust. 4 i 5 ustawy o VAT, bez stwierdzenia ryzyka powstania nadużyć i oszustwa, nie jest możliwe pozabawienie jednego z małżonków wspólnie prowadzących działalność rolniczą, w ramach jednego gospodarstwa przy wykorzystaniu majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową, statusu rolnika zryczałtowanego, ze względu na zarejestrowanie się drugiego z tych małżonków w charakterze podatnika rozliczającego się na zasadach ogólnych VAT. Ustalenie takiego ryzyka, a tym samym jego wyeliminowanie, następuje w toku prowadzonych czynności wyjaśniających, w ramach których m.in. małżonkowie mogą przedstawić stosowne dokumenty, które podlegać będą badaniu przez organy podatkowe obu instancji, jak również te organy będą mogły podejmować z własnej inicjatywy inne konieczne czynności dowodowe (wyrok z 8 września 2022 r., I FSK 2024/17).

2.3.3. Wykładnia art. 41 dyrektywy VAT zawarta w wyroku TSUE C-696/20 stanowiła podstawę do uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i zaskarżonej decyzji podatkowej. NSA uznał, że przekwalifikowanie, w wyniku dokonanych ustaleń, przez organ podatkowy dostawy krajowej na dostawę ruchomą (WDT), przy jednoczesnym zaniechaniu w zweryfikowanym rozliczeniu VAT potraktowania tej transakcji jako zwolnionej od podatku sprawiło, że zastosowanie art. 25 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług w stanie faktycznym sprawy stawało się nieproporcjonalne (wyrok z 1 grudnia 2022 r., I FSK 1785/17). Podobnie wyrok TSUE w sprawie C-696/20 wyznaczył kierunek wykładni polskich przepisów podatkowych w sprawach rozstrzygniętych wyrokami NSA z 20 grudnia 2022 r.: I FSK 1863/17, I FSK 1915/17, I FSK 1967/17, I FSK 2028/17.

²²³ Postanowieniem z 1 lipca 2022 r., III SA/Kr 1217/19, WSA w Krakowie podjął postępowanie zawieszono w związku z wystąpieniem w 2020 r. do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w sprawie C-2/21. Postanowieniem z 12 kwietnia 2022 r., I FSK 2024/17, wzięwszy pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-697/20, NSA podjął postępowanie zawieszono z powodu wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi postępowanie. Postanowieniem z 10 sierpnia 2022 r., I FSK 1785/17, NSA, zważywszy na wydane orzeczenie prejudycjalne C-696/20, podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie. Z kolei postanowieniem z 3 listopada 2022 r., I FSK 67/18, NSA, w związku z wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-250/21, podjął zawieszono uprzednio postępowanie.

²²⁴ Przykładowo po wydaniu przez TSUE wyroku prejudycjalnego w sprawie C-696/20 składy orzekające NSA, które na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. zawiesiły toczące się postępowania do czasu udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane w sprawie I FSK 1785/17, podjęły zawieszono postępowania postanowieniami (m.in.) z 28 lipca 2022 r., I FSK 1863/17, I FSK 1915/17, I FSK 1967/17, I FSK 2028/17. Podobnie z uwagi na wydany przez TSUE wyrok w sprawie C-697/20, np. postanowieniami NSA z 20 kwietnia 2022 r., I FSK 888/20 oraz z 22 kwietnia 2022 r., I FSK 2058/18 podjęto zawieszono wcześniej postępowania.

²²⁵ Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z 5 października 2022 r., I SA/Sz 393/22 oraz wyrok NSA z 7 października 2022 r., I FSK 1141/18, w których sądy odwoływały się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-696/20. Zob. także wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., I FSK 2058/18, w której na ocenę zasadności zarzutów skargi kasacyjnej zasadniczy wpływ miała treść wyroku TSUE w sprawie C-697/20; podobnie wyrok WSA w Opolu z 14 grudnia 2022 r., I SA/Op 336/22.

3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

Prawo unijne stosowane jest przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. W mniejszym stopniu 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 przepisów unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wykładni pro-unijnej (wykładni zgodnej) oraz obowiązku zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa i skuteczności.

3.1.1. Podatek od towarów i usług

Sądy administracyjne odwoływały się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak np. zasada neutralności podatku VAT, zasada przeciwdziałania bezpodstawnemu wzbogaceniu podatnika czy zasada proporcjonalności. Pojawiały się również zagadnienia szczegółowe, zilustrowane poniżej.

W odniesieniu do oceny stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej zagranicznego usługobiorcy, w wyroku z 19 maja 2022 r., I FSK 968/20, NSA uznał, że pojęcie „stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej”, wymienione w art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r.²²⁶ pozwala na określenie, czy zagraniczny usługobiorca nabywa np. krajowe usługi poprzez jego „stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej” i dla potrzeb tego miejsca (tj. skonsumowania tych usług w tym miejscu), czy też nie. To samo pojęcie – lecz wymienione w art. 11 ust. 2 rozporządzenia 282/2011 – pozwala określić, czy we wskazanych w tym przepisie przypadkach, zagraniczny usługodawca świadczy usługi np. w Polsce, poprzez stałe miejsce prowadzenia działalności, co skutkuje opodatkowaniem takich usług w miejscu (kraju) ich świadczenia, czyli „stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej” zagranicznego usługodawcy. Jednak nie można mówić o „stałym miejscu prowadzenia działalności gospodarczej” zagranicznego usługobiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia 282/2011 w zw. z art. 28b ust. 2 u.p.t.u., jeżeli to samo zaplecze personalne i techniczne, które ma zostać udostępnione spółce zagranicznej przez spółkę krajową, a które zdaniem organów podatkowych pozwala na wykazanie istnienia stałego miejsca prowadzenia działalności spółki zagranicznej w kraju, stanowi również zaplecze, dzięki któremu spółka krajowa świadczy usługi na rzecz spółki zagranicznej. To samo bowiem zaplecze personalne i techniczne nie może być wykorzystywane jednocześnie do świadczenia i odbioru tych samych usług. W tym kontekście NSA odesłał – w celu porównania – do wyroku TSUE z 7 kwietnia 2022 r. w sprawie C-333/20 *Berlin Chemie A. Menarini*²²⁷ (pkt 54).

3.1.2. Podatek akcyzowy

Większość spraw unijnych dotyczyła nabycia i sprzedaży olejów (w tym opałowych) i energii elektrycznej oraz podstawy opodatkowania wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, jak również zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym w przypadku opodatkowania

²²⁶ Dz. Urz. UE L 2011.77.1; dalej: rozporządzenie 282/2011.

²²⁷ ECLI:EU:C:2022:291.

tw. piw smakowych. Kierunek rozstrzygnięcia w wyroku NSA z 29 lipca 2022 r., I GSK 2991/18, zainicjowanym skargą kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji, w sprawie dotyczącej odmowy stwierdzenia i zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym od sprzedaży energii elektrycznej, wyznaczyła uchwała Izby Gospodarczej NSA z 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11, oraz wyroki TSUE: z 20 października 2011 r. w sprawie C-94/10 *Danfoss A/S i Sauer-Danfoss*²²⁸, z 6 września 2011 r. w sprawie C-398/09 *Lady & Kid i inni*²²⁹, z 21 września 2000 r. w sprawie C-441/98 *Michailidis*²³⁰ i z 2 października 2003 r. w sprawie C-147/01 *Weber's Wine World*²³¹. W świetle ww. uchwały oraz orzecznictwa TSUE, w postępowaniu o stwierdzenie nadpłaty w podatku akcyzowym od sprzedaży energii elektrycznej uruchomionym wnioskiem zbywcy tej energii, samoistną podstawą decyzji odmownej może być stwierdzenie, że ciężar ekonomiczny tego podatku został przerzucony na ostatecznego nabywcę. W orzecznictwie TSUE za dopuszczalną uznano bowiem taką konstrukcję nadpłaty w podatku akcyzowym, która zakłada odmowę uwzględnienia żądania jej zwrotu w przypadku, gdy podatnik „przerzucił go w rzeczywistości bezpośrednio na nabywcę”. Dlatego wykładnia art. 72 § 1 Ordynacji podatkowej wymaga uwzględnienia tego, że warunkiem powstania nadpłaty w tym przypadku jest poniesienie uszczerbku majątkowego przez tego, kto ów podatek uścił. Nie bez znaczenia jest przyjęcie w orzecznictwie TSUE, że w postępowaniu z wniosku o zwrot nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży energii elektrycznej nie tylko ciężar dowodu spoczywa na organach podatkowych, ale dowodem, któremu przypisać należy przesądzające znaczenie jest analiza ekonomiczna (zob. wyrok TSUE w sprawie C-441/98, pkt 42 oraz postanowienie TSUE z 7 lutego 2022 r. w sprawie C-460/21 *Vapo Atlantic*²³², pkt 45 i 46).

3.1.3. Podatek dochodowy od osób prawnych

W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych NSA postanowieniem z 15 marca 2022 r., II FSK 1602/19, na podstawie art. 267 TFUE, skierował do TSUE pytanie prejudycjalne w przedmiocie wykładni art. 4 ust. 3 TUE w kontekście stosowania art. 78 § 5 pkt 1 i 2 o.p.²³³. Spór dotyczył okresu i uprawnienia do oprocentowania nadpłaty podatku, powstałej w wyniku potwierdzonej wyrokiem TSUE z 10 kwietnia 2014 r. w sprawie C-190/12 *Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company*²³⁴ niezgodności prawa krajowego z prawem unijnym w zakresie opodatkowania dywidend, wypłacanych przez polskich rezydentów podatkowych na rzecz funduszy inwestycyjnych mających siedzibę w państwach innych niż państwa członkowskie Unii Europejskiej lub państwa należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Prawo krajowe, po wskazanym wyżej wyroku TSUE, nie uległo zmianie. Wnioski o stwierdzenie nadpłaty są obecnie co do zasady uwzględniane przez organy podatkowe. Natomiast problem dotyczy oprocentowania nadpłat, zwłaszcza w sytuacji, gdy pobranie podatku nastąpiło po upływie 30 dni od opublikowania wskazanego wyżej wyroku TSUE. Organy podatkowe, powołując się na prawo krajowe, odmawiają wypłaty oprocentowania za cały okres, w jakim podatnik nie mógł dysponować środkami pobranymi tytułem nienależnego podatku. Oprocentowanie przyznawane jest od dnia pobrania podatku do 30 dnia od opublikowania wyroku, gdy wniosek o stwierdzenie nadpłaty został złożony po

²²⁸ ECLI:EU:C:2011:674.

²²⁹ ECLI:EU:C:2011:540.

²³⁰ ECLI:EU:C:2000:479.

²³¹ ECLI:EU:C:2003:533.

²³² ECLI:EU:C:2022:83.

²³³ Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

²³⁴ ECLI:EU:C:2014:249.

upływie 30 dni od opublikowania wyroku, lub nie jest przyznawane, gdy podatek został pobrany po upływie 30 dni od dnia opublikowania wyroku TSUE. Rozstrzygnięcie sprawy przez sąd odsyłający wymaga zatem w pierwszej kolejności odpowiedzi przez TSUE, czy regulacje krajowe, ograniczające okres, za który przysługuje oprocentowanie nadpłaty powstałej w wyniku jego orzeczenia, przy zaniechaniu przez ustawodawcę krajowego doprowadzenia do zgodności regulacji krajowej z unijną, zgodne są z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą skuteczności i lojalnej współpracy oraz równoważności lub jakąkolwiek inną właściwą zasadą przewidzianą w prawie Unii. Z orzecznictwa TSUE wynika, że państwa członkowskie zachowują autonomię proceduralną w zakresie zwrotu nienależnie pobranych podatków, z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności (wyroki z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-500/16 *Caterpillar Financial Services*²³⁵, pkt 36 i 37; z 8 września 2011 r. w sprawach połączonych C-89/10 i C-96/10 *Q-Beef i Bosschaert*²³⁶, pkt 34). W prawie polskim konieczność wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty przewidziana jest w każdym przypadku pobrania nienależnego podatku przez płatnika (art. 75 § 1 o.p.), niezależnie od powodu powstania nadpłaty.

Prawo krajowe przewiduje terminy zwrotu nadpłat oraz na podstawie art. 78 § 1 o.p. rekompensatę za pozbawienie podatnika możliwości korzystania ze środków pobranych nienależnie w postaci oprocentowania nadpłaty. Katalog przypadków, w których oprocentowanie jest należne, jest katalogiem zamkniętym. Ustawa określa też okres, za jaki oprocentowanie przysługuje. Nadpłat powstałych w wyniku orzeczenia TSUE dotyczy art. 78 § 5 pkt 1 i 2 o.p. Powołany przepis reguluje także oprocentowanie nadpłat powstałych w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz powstałych w wyniku uchylecia lub zmiany w całości lub w części aktu normatywnego.

W przypadku powstania nadpłaty w wyniku orzeczenia TSUE mogą zaistnieć trzy stany faktyczne: a) wniosek o stwierdzenie nadpłaty został złożony w terminie 30 dni od opublikowania wyroku TSUE; oprocentowanie przysługiwać będzie od dnia poboru do zwrotu nadpłaty; b) wniosek o stwierdzenie nadpłaty został złożony po upływie 30 dni od opublikowania wyroku TSUE, ale nadpłata powstała przed upływem 30 dni od opublikowania wyroku; oprocentowanie przysługiwać będzie od dnia poboru do 30 dnia od opublikowania wyroku TSUE; taka sytuacja ma miejsce w tej sprawie w odniesieniu do nadpłat za lata 2012–2013; c) wniosek o stwierdzenie nadpłaty został złożony i nadpłata powstała po upływie 30 dni od opublikowania wyroku TSUE; oprocentowanie nie będzie przysługiwało, ewentualnie może być wypłacone z uwagi na niewydanie w terminie decyzji, na innej podstawie prawnej lub zwrot po upływie 30 dni od jej wydania; taka sytuacja dotyczy spornej nadpłaty za 2014 r. Ograniczenie oprocentowania (opisane w pkt b)) jest akceptowane w orzecznictwie sądów krajowych (*vide*: wyroki z: 14 kwietnia 2021 r., II FSK 698/19; 14 kwietnia 2022 r., II FSK 1968/19 i II FSK 1083/19). W odniesieniu do sytuacji opisanej w punkcie c), w orzecznictwie wyrażono pogląd, że wprawdzie prawo krajowe nie przyznaje podatnikowi oprocentowania, jednak zgodnie z wykładnią prounijną, powinno ono przysługiwać na analogicznych zasadach, jak przewidziane w art. 78 § 5 pkt 1 i 2 o.p., tyle tylko, że termin złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty powinien być liczony od dnia poboru podatku (wyrok z 14 stycznia 2022 r., II FSK 1968/19). Mimo że art. 78 § 5 o.p. ustalono identyczne zasady oprocentowania nadpłat w odniesieniu do nadpłat powstałych w wyniku orzeczenia TSUE i TK, to jednak skutki

²³⁵ ECLI:EU:C:2017:996.

²³⁶ ECLI:EU:C:2011:555.

3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw

w odniesieniu do nadpłat powstałych w wyniku wyroku obu trybunałów są różne. Wejście w życie orzeczenia TK, stwierdzającego niezgodność przepisu prawa krajowego z Konstytucją, powoduje utratę mocy obowiązującej tego przepisu z dniem opublikowania orzeczenia w organie urzędowym (art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji). TK. Budzi to wątpliwości, czy mimo stosowania formalnie takich samych zasad Rzeczpospolita Polska zapewniła stosowanie w ten sam sposób środków prawnych o charakterze krajowym i środków ochrony praw jednostki wywodzonych z prawa Unii. Relatywnie krótki jest w tym ostatnim przypadku termin na złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty w sytuacji, gdy płatnik ma obowiązek powiadomić podatnika o pobranym podatku do 7 dnia miesiąca po miesiącu, w którym pobrano podatek (art. 26 ust. 3 u.p.d.o.p.).

Sąd odsyłający miał też wątpliwości, czy w sytuacji takiej jak w rozpoznawanej sprawie ograniczenie okresu oprocentowania nadpłaty zapewnia także naprawienie szkody powstałej w wyniku pobrania nienależnego podatku oraz w pełni realizuje zasadę wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE.

3.2. Prawo celne

Orzeczenia sądów administracyjnych w tej dziedzinie dotyczyły weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia i określenia klasyfikacji taryfowej towaru, a w konsekwencji wymiaru należności celnych oraz określenia kwoty długu celnego²³⁷. Wiele spraw rozpoznawano z uwzględnieniem obowiązku bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzenia Rady nr 2913/92/EWG ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny²³⁸.

3.3. Budownictwo

W tym obszarze sądy administracyjne stosowały prawo unijne, bazując na wykładni prawa dokonanej przez TSUE, także w sprawach z zakresu budownictwa. W wyroku z 6 kwietnia 2022 r., II OSK 1404/19, wydanym w sprawie dotyczącej nakazu rozbiórki budowli²³⁹. NSA uznał, że skoro w uchwale rady gminy dotyczącej ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano, że wskazane w planie działki przeznaczone zostały na prowadzenie usług leczniczych w ramach instytucji, jaką jest szpital powiatowy (§ 13 ust. 1), to wiata nie mogła być uznana za obiekt służący ochronie zdrowia. NSA powołał się na art. 31 ust. 3 Konstytucji, przypominając, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla, między innymi, ochrony zdrowia. W rozpatrywanej sprawie oznaczało to, że zasadnie organy nadzoru budowlanego sięgnęły po przepis ustawy – Prawo budowlane przewidujący konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ludzi wobec złożonego przedsięwzięcia, jakim jest rozbudowana spalarnia odpadów.

3.4. Drogi, koleje, lotnictwo, żegluga

W tej kategorii spraw przykładem stosowania prawa UE jest wyrok z 28 czerwca 2022 r., II GSK 204/19, oddalający skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji w przedmiocie kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia. Podstawę nałożenia kary pieniężnej stanowiło stwierdzone podczas kontroli naruszenie polegające na

²³⁷ Zob. m.in. wyroki WSA w Rzeszowie: z 1 marca 2022 r., I SA/Rz 1007/21; z 24 maja 2022 r., I SA/Rz 157/22; wyroki NSA: z 24 czerwca 2022 r., I GSK 2589/18; z 6 września 2022 r., I GSK 35/19.

²³⁸ Dz. Urz. WE L 1993.253.1.

²³⁹ Wiaty zlokalizowanej nad koszem załadunkowym spalarni odpadów.

przekroczeniu dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej pojazdu o 3,45 tony. NSA podkreślił, że z zasady pierwszeństwa prawa unijnego wynikają szczególne obowiązki nałożone na sądy krajowe. Sąd krajowy zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność norm prawa unijnego poprzez niestosowanie sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego. Realizacja zasady bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa stosowania prawa unijnego (art. 90 w zw. z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP) wymaga, aby w postępowaniu przed NSA uwzględnić wyrok TSUE z 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*²⁴⁰, w którym stwierdził sprzeczność z przepisami dyrektywy Rady 96/53/WE z 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym²⁴¹ niektórych rozwiązań normatywnych przyjętych w prawie polskim. Trybunał w przywołanym wyroku stwierdził, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się na niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i art. 7 dyrektywy 96/53/WE. NSA dodał, że ze stanowiska TSUE wynika, iż uregulowanie zawarte w art. 7 dyrektywy 96/53/WE, jako wyjątek od ustanowionej w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE zasady swobodnego ruchu pojazdów (tak w ruchu międzynarodowym, jak i w ruchu krajowym), podlegać powinno wykładni ścisłej (zawężającej), co oznacza, że przewidziany w przywołanym przepisie brak dostosowania infrastruktury drogowej należy odnosić do sytuacji szczególnych, a mianowicie do sytuacji przykładowo w przepisie tym wymienionych (por. pkt 80–81 wyroku TSUE). Za takie szczególne sytuacje nie mogą być uznane przypadki określone w art. 41 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: u.d.p.), stanowiące dalej jeszcze idące wyjątki oraz warunki przemieszczania się po drogach krajowych pojazdów odpowiadających określonym w pkt 3.1 i pkt 3.4 załącznika nr I do dyrektywy 96/53/WE wartościom nacisku osi, albowiem – z uwagi na ich zakres oraz powszechnie obowiązujący charakter – sytuacje te stanowią ograniczenia w stosowaniu zasady swobodnego ruchu pojazdów. Trybunał podkreślił, że z art. 41 u.d.p. co do zasady wynika, że (wszystkie) pojazdy (bez względu na ruch, w którym uczestniczą) o maksymalnym nacisku osi napędowej nieprzekraczającym wartości 11,5 t objęte są zakresem ograniczeń wynikających z art. 41 ust. 2 i ust. 3 u.d.p., zaś pojazdy nieprzekraczające maksymalnego nacisku pojedynczej osi wynoszącego 10 t, objęte są zakresem ograniczeń wynikających z art. 41 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 u.d.p. Zniesienie zaś wskazanych ograniczeń w ruchu tych pojazdów – to jest zarówno w ruchu międzynarodowym, jak i w ruchu krajowym – wymaga spełnienia warunku posiadania specjalnego płatnego zezwolenia niepozostającego w jakimkolwiek związku ze stanem (stopniem uszkodzenia) dróg publicznych lub ich odcinków. W konsekwencji TSUE uznał, że wynikające z prawa krajowego ograniczenia mające zastosowanie w zależności od rodzajów dróg – co motywowane jest jakością infrastruktury drogowej pozostając jednocześnie w opozycji do cezury czasowej okresu przejściowego (31 grudnia 2010 r.) – nie mogą być usprawiedliwiane treścią art. 7 dyrektywy 96/53/WE, gdyż wynikający z tego przepisu wyjątek niweczyłby zasadę ustanowioną art. 3 tej dyrektywy (pkt 82–88 wyroku TSUE). Zdaniem NSA, w świetle wyroku TSUE nie ma podstaw dla ustanawiania w prawie krajowym – w odniesieniu do pojazdów odpowiadających określonym w pkt 3.1 oraz 3.4 załącznika

²⁴⁰ ECLI:EU:C:2019:236.

²⁴¹ Dz. Urz. WE L 1996.235.59 ze zm.

nr I do dyrektywy 96/53/WE wartościom nacisku osi – ograniczeń, które mają charakter dalej idących niż wyjątki wynikające z art. 7 tej dyrektywy (zob. m.in. wyrok z 12 czerwca 2019 r., II GSK 562/17). Nie może być zatem uznane za zgodne z prawem unijnym nakładanie kary pieniężnej, o której mowa w art. 140ab ust. 1 pkt 1 p.r.d., wymierzonej za brak zezwolenia kategorii I w związku ze stwierdzeniem przekroczenia o 3,45 t w kontrolowanym pojeździe dopuszczalnego nacisku osi napędowej na drodze wojewódzkiej nr A, dla której ustanowiony w prawie krajowym dopuszczalny nacisk pojedynczej osi wynosił 8 t.

3.5. Ochrona danych osobowych

W tych sprawach bezpośrednio zastosowanie znalazło rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych)²⁴². W sprawach tych, jak w szczególności w wyroku z 20 października 2022 r., III OSK 5515/21, rozporządzenie było zasadniczo samoistną podstawą orzekania. W uzasadnieniu wyroku podniesiono, że: „[s]twierdzenie naruszenia przepisów art. 5 ust. 1 lit. f/ i ust. 2 RODO i art. 24 ust. 1 RODO, określających wprost obowiązki administratora danych osobowych, jest elementem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Prezesa UODO w ramach postępowania kontrolnego nakierowanego na wydanie aktu stosowania prawa na podstawie art. 58 ust. 2 lit. b/ RODO. Stwierdzenie niedochowania art. 5 ust. 1 lit. f/ i ust. 2 jest przesłanką materialną do zastosowania przepisu art. 58 ust. 2 lit b/ RODO i orzeczenia wskazanej w nim sankcji administracyjnej”.

Z kolei w wyroku z 3 lutego 2022 r., III OSK 1210/21, kwestia ochrony danych osobowych pojawiła się w ramach realizacji prawa do informacji publicznej. Przedmiotem rozstrzygnięcia była skarga stowarzyszenia na odmowę udostępnienia informacji publicznej obejmującej dane osobowe nabywców drewna – osób fizycznych – jako konsumentów ze względu na ich ochronę prywatności oraz ochronę danych osobowych, a także na odmowę udostępnienia informacji w zakresie zawartych w treści umów sprzedaży drewna i załączników informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy. W sprawie tej bezpośrednio zastosowanie znalazły ww. przepisy RODO. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. e/ RODO przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Wykładnia tego przepisu nakazuje odróżnić kwestię ewentualnego udostępniania informacji publicznej zawierającej dane osobowe od kwestii podstawy przetwarzania danych osobowych przez podmiot publiczny na potrzeby realizacji zadania, o którym mowa w tym przepisie. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. c/ RODO dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Dane osobowe muszą być zatem przestrzegane zgodnie z wszystkimi zasadami określonymi w art. 5 RODO. Z kolei zgodnie z art. 86 RODO dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do doku-

²⁴² Dz. Urz. UE L 2016.119.1.

mentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. NSA podkreślił, że prawo do ochrony prywatności, podobnie jak prawo do informacji publicznej ma rangę prawa konstytucyjnego (art. 47 Konstytucji RP). Z motywu nr 154 RODO wynika zaś, że organ publiczny lub podmiot publiczny może ujawnić dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa UE lub prawa państwa członkowskiego, któremu organ ten lub podmiot podlegają. Oznacza to, że przepisy prawa krajowego mogą przewidywać pewne ograniczenia w ujawnianiu informacji publicznej zawierających dane osobowe ze względu na potrzebę ochrony danych osobowych. Zdaniem NSA, RODO nie stanowi jednakże przeszkody w udostępnianiu informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. wyroki WSA: w Olsztynie z 19 października 2018 r., II SA/OI 542/18 oraz z 29 listopada 2018 r., II SAB/OI 89/18 i w Gdańsku z 14 sierpnia 2018 r., II SAB/Gd 62/18). Podstawą ewentualnego ujawnienia danych osobowych mógłby być art. 5 ust. 2 tej ustawy.

3.6. Ochrona środowiska i ochrona przyrody

W tym obszarze sprawy z wykorzystaniem prawa unijnego dotyczyły odpadów, w których kluczowe znaczenie miała interpretacja pojęcia „odpadu” w świetle przepisów unijnych²⁴³. W tej kategorii spraw sądy administracyjne wydawały również wyroki w przedmiocie zwrotu opłaty recyklingowej z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia lub importu pojazdu, w których zastosowanie znajdowały przepisy unijne²⁴⁴, jak również w przedmiocie opłat za korzystanie ze środowiska, które stanowią realizację zasady „zanieczyszczający płaci” wyrażonej również w art. 191 ust. 2 TFUE oraz innych aktach prawa unijnego obejmujących szeroko rozumiane prawo ochrony środowiska²⁴⁵.

3.7. Cudzoziemcy

Przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych były sprawy dotyczące cudzoziemców i ich ochrony, w tym wydawania/odmowy wydania wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nadawania statusu uchodźcy, azylu czy zezwolenia na pobyt tolerowany.

W sprawie dotyczącej odmowy nadania statusu uchodźcy oraz udzielenia ochrony uzupełniającej skarżącemu – obywatelowi Ukrainy w czasie trwającego we wschodniej części Ukrainy konfliktu zbrojnego między rządowymi wojskami ukraińskimi a oddziałami separatystycznymi wspieranymi przez Federację Rosyjską NSA w wyroku z 14 czerwca 2022 r., II OSK 1178/21, wskazał, że kierunek rozstrzygnięcia wyznaczyły art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, art. 3 EKPC oraz art. 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej²⁴⁶ oraz stanowisko TSUE. NSA wyjaśnił, że w celu zagwarantowania bezpieczeństwa skarżącemu, który obawia się wrócić do kraju pochodzenia, uprawnienia wynikające z art. 46 ust. 1 i 3 dyrektywy 2013/32/UE oraz art. 47 KPP, Sąd jest zobligowany do rozpoznania sprawy w sposób zapewniający jej rozpatrzenie *ex nunc* zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych. Oznaczało to konieczność uwzględnienia aktualnego

²⁴³ Zob. m.in. wyroki: WSA w Łodzi z 15 lutego 2022 r., II SA/Łd 749/21; WSA w Olsztynie z 22 września 2022 r., II SA/OI 424/20.

²⁴⁴ Zob. w szczególności wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 814/21.

²⁴⁵ Zob. w szczególności wyrok NSA z 4 października 2022 r., III OSK 1321/21.

²⁴⁶ Dz. Urz. UE L 2013.180.60.

stanu faktycznego dotyczącego sytuacji bezpieczeństwa w Ukrainie. NSA zwrócił uwagę, że 1 marca 2022 r. w sprawie *Ukraina p. Rosji (X)*, skarga nr 11055/22 Europejski Trybunał Praw Człowieka zastosował środek tymczasowy nakazujący Federacji Rosyjskiej natychmiastowe zaprzestanie wszelkich działań wojskowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa wszelkim placówkom i personelowi medycznemu. Trybunał podkreślił, że działania wojskowe prowadzone w różnych częściach Ukrainy stanowią „realne i stałe ryzyko poważnych naruszeń konwencyjnych praw ludności cywilnej, w szczególności określonych w art. 2 (prawo do życia), art. 3 (zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania) i art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”. NSA przypomniał, że w polskim systemie prawnym sąd administracyjny kontroluje zaskarżoną decyzję, opierając się na stanie faktycznym ustalonym w toku postępowania administracyjnego, czyli stanie faktycznym ustalonym na dzień wydania kontrolowanej decyzji. Ani przepisy ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ani przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie dają sądom administracyjnym uprawnienia do tego, by przy dokonywaniu oceny zaskarżonej decyzji brać pod uwagę okoliczności, które zaistniały po jej wydaniu. Oznacza to, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE nie została należycie implemencjonowana do krajowego porządku prawnego, co skutkuje koniecznością bezpośredniego stosowania tej dyrektywy. Treść art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE jest sformułowana bowiem na tyle jednoznacznie, że pozwala to na jej bezpośrednie stosowanie przez sąd administracyjny. W art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE wskazano, że w celu spełnienia wymogów skutecznego środka zaskarżenia przez państwa członkowskie powinny zapewnić pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji. Generalnie zatem przepis ten jest adresowany do sądu I instancji, który rozpoznaje obecnie skargi na decyzje o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej.

W związku z odwołaniem się do zmiany okoliczności faktycznych NSA uznał za konieczne wyjaśnienie istoty art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE. Przepis ten został po raz pierwszy zinterpretowany przez TSUE w wyroku z 26 lipca 2017 r. w sprawie C-348/16 *Moussa Sacko vs Commissione Territoriale*²⁴⁷ i znalazł rozwinięcie w wyrokach TSUE: z 25 lipca 2018 r. w sprawie C-585/16 *Alheto*²⁴⁸, z 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17 *Torubarov*²⁴⁹, z 19 marca 2020 r. w sprawie C-564/18 *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*²⁵⁰. W szczególności w wyroku C-585/16 TSUE wyjaśnił, że dyrektywa 2013/32/UE realizuje ogólny cel polegający na wprowadzeniu wspólnych norm proceduralnych. Odnośnie do wyrażenia „zapewniają, aby skuteczny środek zaskarżenia zapewniał pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych”, Trybunał wyjaśnił, że aby nie pozbawić tego wyrażenia zwyczajowego znaczenia należy je interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są, na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE, zobowiązane do zorganizowania swego prawa krajowego tak, by rozpoznawanie odnośnych skarg obejmowało rozpatrzenie przez sąd wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, które umożliwią mu przeprowadzenie zaktualizowanej oceny danego przypadku. Wyrażenie „*ex nunc*” uwydatnia obowiązek sądu polegający na przeprowadzeniu

²⁴⁷ ECLI:EU:C:2017:591.

²⁴⁸ ECLI:EU:C:2018:584.

²⁴⁹ ECLI:EU:C:2019:626.

²⁵⁰ ECLI:EU:C:2020:218.

oceny uwzględniającej w stosownym wypadku nowe okoliczności, które ujawniły się po wydaniu decyzji będącej przedmiotem skargi. Zawarty w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE przymiotnik „pełne” potwierdza, że sąd ma obowiązek rozpatrzenia zarówno okoliczności, które organ rozstrzygający powinien był lub miał możliwość uwzględnić, jak i te, które wystąpiły po wydaniu decyzji przez ten organ. Ponadto TSUE w wyroku C-556/17 stwierdził, że niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE w zw. z art. 47 KPP.

NSA dodał, że zapis o obowiązku oceny przez co najmniej sąd pierwszej instancji stanu faktycznego według aktualnej sytuacji cudzoziemca ma swoje źródło w wyrokach ETPC dotyczących interpretacji art. 3 Konwencji (por. orzeczenia w sprawach: *Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* – z 15 listopada 1996 r., skarga nr 22414/93 i *Maslov przeciwko Austrii* [WI] – z 23 czerwca 2008 r., skarga nr 1638/03, § 87–95, oraz *Sufi i Elmi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* – z 28 czerwca 2011 r., skargi nr 8319/07 i 11449/07 § 215). Jak wskazuje ETPC, ocena musi koncentrować się na przewidywalnych skutkach wydalenia skarżącego do kraju przeznaczenia, w świetle ogólnie panującej tam sytuacji oraz osobistych okoliczności skarżącego (np. orzeczenia w sprawach: *Salah Sheekh przeciwko Niderlandom* – z 11 stycznia 2007 r., skarga nr 1948/04, § 136; *Vilvarajah i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* – z 30 października 1991 r., skargi nr 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, § 107 i 108)²⁵¹.

3.8. Środki unijne

W kwestii dotyczącej określenia przypadającej do zwrotu kwoty dofinansowania z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, w wyroku z 19 marca 2022 r., I GSK 2285/18, NSA sformułował następujące tezy:

„Uprawnienie organów wynikające z art. 5 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich²⁵² do orzekania o zwrocie dofinansowania projektu w całości, nawet jeżeli podmiot w sposób bezprawny korzystał tylko z części dofinansowania, jest swego rodzaju sankcją administracyjną przewidzianą przez prawodawcę unijnego w przypadku nieprawidłowości dokonanej w sposób celowy, tj. nieprawidłowości kwalifikowanej. Takie orzeczenie o zwrocie całości dofinansowania do projektu jest tym bardziej usprawiedliwione w przypadku nadużycia prawa poprzez dokonywanie sztucznych transakcji nakierowanych na wyższą pomoc unijną wyższą niż ta, którą w normalnych warunkach podmiot gospodarczy by otrzymał. Celem takiego rozwiązania jest zapobieganie nadużyciom w przyszłości. W takich okolicznościach nie może też znaleźć akceptacji powoływanie się przez beneficjenta na zasadę proporcjonalności”.

W uzasadnieniu wyroku NSA szerzej odniósł się do pojęcia „nadużycie prawa” (*sensu stricto*), które ma swoje początki już w prawie rzymskim, wyraża się ono premią *male nostrum*

²⁵¹ Zob. także wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r., II OSK 1176/21.

²⁵² Dz. Urz. WE L 1995.312.1.

3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw

iure uti non debemus (nie można czynić ze swego prawa złego użytku, który prowadziłby do nadużycia prawa). Posługiwanie się nim wymaga stwierdzenia, że: po pierwsze – komuś przysługuje dane prawo (prawo podmiotowe – wolność prawnie chroniona, kompetencja, uprawnienie); po drugie – korzysta on z tego prawa w sposób nieodpowiedni, niezgodny z celem, który to prawo ma realizować; ponadto, często też towarzyszy mu swoista „wola szkodenia” innym. Dane zachowanie jest więc (pozornie) zgodne z „literą” ustawy, lecz niezgodne z jej „duchem”. Poza tym żaden system prawny nie jest na tyle kompletny, aby wykluczyć w ogóle możliwość obchodzenia przepisów, czy też nadużywania prawa. Zwalczenie niepożądanych działań związanych z niedoskonałością, niekompletnością prawa może się odbywać w drodze właściwej wykładni na etapie stosowania prawa. Możliwość nałożenia na jednostkę sankcji za nieprawidłowe posługiwanie się prawem wymaga od organu orzekającego w konkretnym przypadku posłużenia się wykładnią nie tylko literalną, lecz przede wszystkim także teleologiczną danego przepisu (przepisów) prawa, określenia granic prawa. Pojęcie nadużycie prawa pojawiło się w prawie Unii Europejskiej (wcześniej prawo wspólnotowe) stosunkowo późno i nadal ewoluuje. Koncepcja nadużycia prawa przedstawia się jako ograniczenie w korzystaniu z prawa. Jako teoria ochronna, przeciwdziałająca nadmiernej penetracji porządku unijnego w systemy państw członkowskich, była sprzeczna z logiką integracyjną. Wykształciła się w orzecznictwie TSUE, w procesie interpretacji przepisów prawa unijnego (por. wyroki: z 5 kwietnia 2016 r., I GSK 883/14; z 17 października 2017 r., I GSK 1468/15). I tak, w wyroku z 5 lipca 2007 r. w sprawie C-321/05 *Kofoed* (ECLI:EU:C:2007:408). TSUE uznał, że art. 11 ust. 1 lit. a/ dyrektywy 90/434/EWG stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady wspólnotowej, zgodnie z którą nadużycie prawa jest zakazane. Podmioty nie mogą w sposób oszukańczy lub stanowiący nadużycie powoływać się na przepisy prawa wspólnotowego. Stosowanie przepisów wspólnotowych nie może zostać rozszerzone tak dalece, by obejmowały praktyki stanowiące nadużycie, to znaczy czynności przeprowadzone nie w ramach zwykłych transakcji handlowych, lecz jedynie w celu skorzystania w sposób stanowiący nadużycie z ułażeń przewidzianych przez prawo wspólnotowe. Formułując tę tezę, Trybunał Sprawiedliwości przywołał wcześniejsze orzeczenia: wyrok TSUE z 9 marca 1999 r. w sprawie C-212/97; wyrok TSUE z 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02; wyrok TSUE z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-456/04, TSUE z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-196/04. Natomiast w wyroku z 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-110/99 *Emsland Stärke*²⁵³ Trybunał Sprawiedliwości UE sformułował dwa warunki, które decydują o uznaniu, czy miało miejsce nadużycie prawa. Po pierwsze, aby stwierdzić nadużycie prawa powinny zachodzić obiektywne okoliczności wskazujące, iż pomimo zachowania warunków sformułowanych przez prawo wspólnotowe, cel tych przepisów nie został osiągnięty. Po drugie, należy wziąć pod uwagę element subiektywny składający się z woli uzyskania korzyści poprzez wykreowanie sztucznych warunków umożliwiających skorzystanie z przywilejów przewidzianych przez prawo.

Uprawnienie organów wynikające z art. 5 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) NR 2988/95 do orzekania o zwrocie dofinansowania projektu w całości, nawet jeżeli podmiot w sposób bezprawny korzystał tylko z części dofinansowania, jest swego rodzaju sankcją administracyjną przewidzianą przez prawodawcę unijnego w przypadku nieprawidłowości dokonanej w sposób celowy, tj. nieprawidłowości kwalifikowanej. Takie orzeczenie o zwrocie całości dofinansowania do projektu jest tym bardziej usprawiedliwione w przypadku nadużycia prawa poprzez dokonywanie sztucznych transakcji nakierowanych

²⁵³ EU:C:2000:695.

na wyższą pomoc unijną wyższą niż ta, którą w normalnych warunkach podmiot gospodarczy by otrzymał. Celem takiego rozwiązania jest zapobieganie nadużyciom w przyszłości. W takich okolicznościach nie może też znaleźć akceptacji powoływanie się przez beneficjenta na zasadę proporcjonalności.

4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

4.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka

4.1.1. Sądy administracyjne sięgały także do tzw. *aquis conventionnel*, czyli do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Orzeczenia ETPC były powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, najczęściej jako dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych²⁵⁴. Niekiedy jednak – zwłaszcza argumentując oddalenie skargi kasacyjnej – sądy administracyjne używały standardów konwencyjnych jako samodzielnego argumentu²⁵⁵.

4.1.2. Podobnie jak w latach poprzednich sądy administracyjne powoływały się na art. 6 ust. 1 EKPC i odnośne orzecznictwo ETPC w sprawach dotyczących przewlekłości postępowań administracyjnych lub bezczynności organów administracji i zasądzanych z tego tytułu, na podstawie art. 149 § 2 w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a., sum pieniężnych²⁵⁶, jak również w sprawach przewlekłości postępowań przed sądami administracyjnymi²⁵⁷. Wskazany przepis Konwencji znajdował też bezpośrednie zastosowanie w sprawach dotyczących prawa do jawnego rozpoznania sprawy w warunkach stosowania przez sądy administracyjne art. 15z z s⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁵⁸ i rozpoznawania spraw sądoadministracyjnych na posiedzeniach niejawnych²⁵⁹.

4.1.3. Do Konwencji i orzecznictwa ETPC sądy odwoływały się także w sprawach z zakresu ochrony zdrowia dotyczących egzekucji obowiązku szczepień. Bezpośrednie zastosowanie znalazł w tych sprawach art. 8 EKPC. W wyroku z 26 maja 2022 r., II OSK 3126/19, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji, mocą którego utrzymano w mocy postanowienie Ministra Zdrowia w przedmiocie oddalenia zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w celu przymuszenie do wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym (zaszczerpienie dziecka). Odnosząc się do zarzutu skargi kasacyjnej dotyczącego naruszenia art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności NSA stwierdził, że zarzut naruszenia art. 8 ust. 1 EKPC jest nieusprawiedliwiony. Obowiązkowe szczepienie jako przymusowy zabieg lekarski może stanowić ingerencję w gwarantowane na mocy ww. przepisu prawo do poszanowania życia prywatnego, niemniej na gruncie samej Konwencji prawo to nie jest prawem absolutnym. Wprowadzenie w polskim systemie

²⁵⁴ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 16 lutego 2022 r., II SA/Po 258/21.

²⁵⁵ Zob. np. wyroki NSA: z 26 kwietnia 2022 r., II OSK 1760/19; z 10 maja 2022 r., II OSK 1898/19.

²⁵⁶ Zob. m.in. wyroki WSA we Wrocławiu: z 27 października 2022 r., I SAB/Wr 458/22; z 24 listopada 2022 r., I SAB/Wr 355/22; z 1 grudnia 2022 r., I SAB/Wr 1090/22; z 13 grudnia 2022 r., I SAB/Wr 86/22.

²⁵⁷ Zob. np. postanowienia NSA z 12 kwietnia 2022 r., III FPP 1/22 i III FPP 2/22.

²⁵⁸ Dz.U. poz. 374, ze zm.

²⁵⁹ Zob. np. wyrok NSA z 12 kwietnia 2022 r., II OSK 1652/21.

prawnym szczepień obowiązkowych spełnia kryteria ingerencji przewidzianej przez ustawę, a ponadto koniecznej w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na ochronę zdrowia oraz praw i wolności innych osób. Ochrona zdrowia społeczeństwa stanowi, w ocenie NSA, uzasadnione dobro publiczne, którego realizacja uprawnia do wprowadzenia obowiązkowych szczepień zabezpieczających przed chorobami zakaźnymi szczególnie niebezpiecznymi ze względu na ryzyko epidemii. Z twierdzenia, że obowiązek szczepień może zostać uznany za niezbędny w demokratycznym społeczeństwie wypływa wniosek, iż dopuszczalne jest stosowanie (finansowych) sankcji egzekucyjnych nakierowanych na doprowadzenie do wypełniania obowiązku szczepień (por. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 8 kwietnia 2021 r. w sprawie *Vavříčka i inni przeciwko Republice Czeskiej*, skargi nr 47621/13, 3867/14, 73094/14)²⁶⁰.

4.1.4. Konwencja znajdowała także zastosowanie w sprawach z zakresu aktów stanu cywilnego dotyczących m.in. (odmowy) transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa zawartego między osobami tej samej płci. W wyroku z 6 lipca 2022 r., II OSK 2376/19, NSA, odwołując się do art. 1 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w związku z art. 18 Konstytucji RP, przyznał, że skutki dokonania wnioskowanej transkrypcji aktu małżeństwa zawartego między osobami tej samej płci byłyby nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego w zakresie prawa rodzinnego. Polski system prawny nie zna małżeństwa zawartego między dwoma mężczyznami, tym samym niedopuszczalne było dokonanie transkrypcji aktu małżeństwa zawartego za granicą pomiędzy dwoma mężczyznami jako małżeństwa w świetle polskiego prawa. Wpisanie aktu małżeństwa osób tej samej płci do polskiego rejestru stanu cywilnego byłoby nie do pogodzenia z art. 1 § 1 k.r.o., czyli zasadą, w myśl której małżeństwo zawierane jest między kobietą i mężczyzną. W ocenie NSA takie uregulowanie prawne nie stanowi jednak naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 EKPC, z uwzględnieniem art. 12 Konwencji i wynikającej z tego przepisu swobody poszczególnych państw-stron Konwencji do unormowania prawa do zawarcia małżeństwa przez ustawy krajowe.

4.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

4.2.1. Sądy administracyjne nie stosują Karty Praw Podstawowych UE jako samodzielnej podstawy orzekania, a 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 czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa²⁶¹. Często sądy łączą argumentację z Karty z orzecznictwem TSUE²⁶².

4.2.2. Artykuł 47 Karty, gwarantujący prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, znalazł zastosowanie w sprawie zakończonej postanowieniem NSA z 18 stycznia 2022 r., II OSK 2373/21, w którym uznano, że skarga na decyzję konsula o odmowie wydania wizy krajowej podlega kognicji sądu administracyjnego. W sprawie tej ujawniła się kwestia adekwatności stosowania wyroku TSUE z 10 marca 2021 r. w sprawie C-949/19

²⁶⁰ Zob. także (m.in.) wyroki NSA: z 5 maja 2022 r., II OSK 2134/19; z 25 maja 2022 r., II OSK 3128/19 i II OSK 3145/19.

²⁶¹ Zob. m.in. wyrok NSA z 12 kwietnia 2022 r., II OSK 1652/21; wyrok WSA we Wrocławiu z 20 stycznia 2022 r., I SA/Wr 592/21.

²⁶² Zob. m.in. wyrok NSA z 29 marca 2022 r., I GSK 2285/18; wyroki WSA we Wrocławiu: z 28 kwietnia 2022 r., I SA/Wr 1117/21; z 8 grudnia 2022 r., I SA/Wr 71/22; wyrok WSA w Warszawie z 12 października 2022 r., V SA/Wa 1244/22; wyrok WSA w Lublinie z 14 grudnia 2022 r., I SA/Lu 302/22.

*M.A. przeciwko Konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej w N.*²⁶³. Poza tym NSA rozważał problem dopuszczalności drogi sądowej w kontekście gwarancji prawa do sądu wynikających z Konstytucji RP, Karty Praw Podstawowych UE, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. NSA uznał, że skarga cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego, na odmowę wydania wizy krajowej w celu odwiedzin u rodziny (art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 5 pkt 4 p.p.s.a., jeżeli wydanie wizy ma na celu realizację prawa do życia rodzinnego. Zdaniem NSA mimo, że wydawanie wiz krajowych przewiduje art. 18 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach²⁶⁴, to przesłanki i postępowanie w tych sprawach reguluje prawo państwa członkowskiego. Z orzecznictwa TSUE wynika, że na podstawie art. 79 ust. 2 lit. a/ TFUE nie przyjęto żadnego aktu regulującego tryb i warunki wydawania wiz długoterminowych. Warunki i tryb, w tym procedury odwoławcze od decyzji odmawiających wydania takich wiz, regulują przepisy prawa krajowego (por. wyrok TSUE w sprawie C-949/19 oraz wyrok TSUE z 7 marca 2017 r. w sprawie C-638/16 PPU *X i X przeciwko État belge*²⁶⁵, pkt 45). Z wyłączeniem przypadków wymienionych w art. 5 pkt 4 lit. b/ p.p.s.a., związanych z łączeniem rodziny obywatela UE, skarga do sądu na decyzję o odmowie wydania wizy krajowej co do zasady jest niedopuszczalna. W przypadku odmowy wydania wizy krajowej obywatelowi państwa trzeciego, który nie jest członkiem rodziny obywatela UE, może powstać obowiązek udzielenia ochrony sądowej, gdy wniosek o wydanie wizy krajowej realizuje uprawnienia przewidziane w prawie Unii. Taki przypadek zachodził w sprawie C-949/19, w której uznano, że sam art. 21 ust. 2a Konwencji Wykonawczej, regulujący prawo do swobodnego przemieszczania się przysługujące cudzoziemcom posiadającym ważną wizę długoterminową wydaną przez jedno z państw członkowskich, nie przyznaje cudzoziemcom, którym odmówiono wydania takiej wizy, żadnych praw ani swobód, które podlegałyby zasadzie skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 47 Karty Praw Podstawowych. Obowiązek zapewnienia prawa do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem wynika natomiast z art. 34 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* w świetle art. 47 Karty. Zatem art. 47 Karty znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy prawo UE przyznaje prawa lub nakłada obowiązki. Konkludując NSA stwierdził, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy warunki przyznania i odmowy wizy krajowej zostały w całości uregulowane prawem krajowym, nie występował tzw. element unijny.

²⁶³ ECLI:EU:C:2021:186.

²⁶⁴ Dz. Urz. UE L 2000.239.19.

²⁶⁵ ECLI:EU:C:2017:173.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

Przepis art. 8 ust. 1: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” przyznaje Konstytucji najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa. Z art. 8 ust. 2: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej” wynika, że podstawą prawną wydania aktu stosowania prawa (w szczególności wyroku sądu) może być norma konstytucyjna. Podstawowymi formami bezpośredniego stosowania Konstytucji są stosowanie „samoistne” i „współstosowanie” Konstytucji wspólnie z ustawami. Pozwalają one sądom administracyjnym na wydanie orzeczenia w przypadku luki prawnej powstałej wskutek zaniechania ustawodawcy, np. pominięcia ustawodawczego czy też po wyroku TK. Stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisu, sądy uwzględniają w największym możliwym stopniu gwarancję praw i wolności oraz najszerszą ich realizację w procesie stosowania prawa, korzystając przy tym z dorobku orzeczniczego TK.

Sądy administracyjne 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 i nie da się jej usunąć przy pomocy technik wykładniczych.

2. Stosowanie i współstosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych powoływanie się na konstytucyjne zasady wprost bądź stosowanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa jest powszechne. Poniżej przedstawiono jedynie nieliczne przykłady takich rozstrzygnięć.

1. Do preambuły Konstytucji i jej zasad NSA odniósł się w uzasadnieniu wyroku z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4673/21. Przedmiotem rozstrzygnięcia była decyzja organu, wydana na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy dezubekizacyjnej²⁶⁶, którą odmówiono wyłączenia stosowania przepisów ograniczających świadczenia dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Uzasadniając rozstrzygnięcie, NSA wskazał: „Kierując się konstytucyjnymi dyrektywami poszanowania wolności i sprawiedliwości (z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że obejmuje ona prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, a wśród nich prawo do zabezpieczenia społecznego – art. 67 ust. 1 i 2), realizacji dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) oraz urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), obowiązkiem organu jest – po przeprowadzeniu postępowania w sprawie i stwierdzeniu, że w stosunku do określonej osoby zaistniała ustawowa przesłanka wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, tj. przesłanka »szczególnie uzasadnionych przypadków« – każdorazowe wykazanie w tej sytuacji kryteriów przyjętego rozstrzygnięcia, w tym zwłaszcza kryteriów, którymi organ kierował się, odmawiając wyłączenia stosowania art. 15c,

²⁶⁶ Ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.).

art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy”. Zdaniem NSA sądowa kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym polega na zbadaniu, czy organ administracji dokonał prawidłowej wykładni stosowanej normy prawnej, czy wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zgodnie z celem danej ustawy oraz czy wyboru takiego dokonał po ustaleniu i rozważeniu istotnych dla sprawy okoliczności. Obowiązkiem sądu jest sprawdzenie nie tylko tego, czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego, lecz również tego, czy w granicach upoważnienia ustawowego zrealizował swoje kompetencje uznaniowe w sposób odpowiadający standardom demokratycznego państwa prawnego, w tym czy realizując te kompetencje respektował konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe obywateli do zaopatrzenia społecznego w wysokości określonej na podstawie materialnoprawnej zasady, tj. czy rozstrzygnięcie nie ma charakteru arbitralnego bądź dowolnego.

2. Do art. 1 Konstytucji stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, NSA odniósł się w uzasadnieniu uchwały z 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22. NSA przesądził, że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 Kodeksu cywilnego, której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶⁷, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. NSA wskazał m.in., że: „realizowanie konstytucyjnego »dobra wspólnego« stanowi normatywne źródło podstawowego zadania administracji publicznej. Jakkolwiek zaś pojęcia dobra wspólnego i interesu publicznego nie są tożsame, to niewątpliwie pozostają w ścisłym związku, a »administracyjne« pojęcie interesu publicznego »wpisuje« się w zakres dobra wspólnego. W pewnym uproszczeniu wyrazem realizacji dobra wspólnego jest działanie w indywidualistycznie pojmowanym interesie publicznym, w którego konstrukcji nie zakłada się z góry jego prymatu lub podporządkowania interesowi indywidualnemu. Prawo administracyjne we wszystkich jego przejawach jest zbiorem norm dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej, a podmiotami wykonującymi administrację publiczną w imieniu i na rzecz państwa. W ostatecznym więc rozrachunku dotyczy relacji z państwem jako wspólnotą publicznoprawną. »Wykonywanie wartości«, których wspólnym mianownikiem jest konstytucyjne »dobro wspólne«, następuje »przez uruchomienie norm kompetencyjnych pozwalających uprawnionemu podmiotowi (z zasady organowi) na aktualizację sytuacji administracyjnoprawnej danego podmiotu prawa«, przy czym »realizacja wartości« wystąpi przede wszystkim wtedy, kiedy wartości są znormatywizowane, czyli wzięte pod uwagę jako element norm prawnych znajdujących zastosowanie w sprawie²⁶⁸. W doktrynalnych określeniach prawa administracyjnego przyjmuje się, że »podstawowym kryterium wyróżniającym to prawo, jako integralną gałąź prawa, są podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego, tzn. wartości, dla których ustawodawca stanowi prawo oraz związana z tymi wartościami treść norm, przy czym funkcja państwa – zwana 'administracją' – polega 'na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego'«²⁶⁹. Prawo administracyjne w myśl tego

²⁶⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.

²⁶⁸ Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego* pod red. J. Zimmermanna, tom I, Warszawa 2017, s. 122.

²⁶⁹ Zob. Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Z. Cieślak, I. Lipowicz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2000, s. 55–56.

określenia postrzegane jest zatem jako uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest »bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych przez dobro wspólne«²⁷⁰.

3. Do zasady legalizmu NSA odniósł się w wyroku z 1 grudnia 2022 r., III FSK 2095/21. NSA nie podzielił stanowiska organu oraz Sądu pierwszej instancji w kwestii prawidłowości zaliczenia wpłat na poczet zaległości za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikających z decyzji wymiarowej oraz związanych z nią odsetek. Zdaniem NSA takie postanowienie organ jest zobowiązany wydać stosownie do art. 62 § 4 Ordynacji podatkowej. Natomiast zarówno organy, jak i Sąd pierwszej instancji błędnie przyjęły, że w sprawie nie miało znaczenia stwierdzenie, że organ niezgodnie z prawem nie przedłużył przyjętego wcześniej zabezpieczenia. W opinii NSA okoliczność ta ma zasadniczy wpływ na ocenę legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia. Przyjęcie stanowiska właściwych organów oraz Sądu pierwszej instancji klóciłoby się z celami instytucji zaliczenia wpłaconej należności na zabezpieczenie na poczet zaległości na podstawie art. 54 § 1 pkt 1 o.p., ponieważ otwierałoby organom administracji skarbowej drogę do instrumentalnego wykorzystywania treści tego przepisu, co jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. NSA podkreślił, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karną osób, które te działania podejmują, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Materialne znaczenie zasady legalizmu wynika z art. 2 Konstytucji i stanowi dopełnienie art. 7. Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego.

4. Do przestrzegania konstytucyjnych zasad w działalności prawodawczej organu NSA odniósł się w wyroku z 2 grudnia 2022 r., II GSK 469/22. Przedmiotem rozstrzygnięcia była wymierzona przez organ kara w wysokości 10 000 zł za niezastosowanie się do ograniczenia działalności przez przedsiębiorców w określonym zakresie. Podstawę wydania tej decyzji stanowił art. 48a ust. 1 pkt 3, ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 w zw. z art. 46b pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁷¹ w związku z § 9 ust. 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁷². NSA podkreślił, że udzielony Radzie Ministrów, na podstawie przepisów art. 46a i art. 46b u.z.z.z., zakres upoważnienia skutkował tym, że przepisy rozporządzenia RM umożliwiały nakładanie powszechnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej, które ograniczały nie tyle wolność, co naruszały jej istotę. Udzieleniu delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia ograniczającego korzystanie z gwarantowanej w Konstytucji wolności prowadzenia działalności gospodarczej narusza art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis § 9 ust. 11 rozporządzenia RM jest prze-

²⁷⁰ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 570.

²⁷¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.; dalej: u.z.z.z.

²⁷² Dz.U. z 2021 r. poz. 367, dalej: rozporządzenie RM.

pisem sankcjonowanym w relacji do sankcjonującego przestrzeganie określonego nim ograniczenia (nakazu) przepisu art. 48a ust. 1 pkt 1–5 u.z.z.z., który dodany do pierwotnego tekstu tej ustawy został zredagowany przy wykorzystaniu środka techniki prawodawczej, jakim jest odesłanie. Stanowiąc w art. 48a ust. 1, że „Kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w: (...)”, przepis ten odsyłała – jak wynika to z jego treści – do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a zatem do przepisów kompetencyjnych, zaś w pkt 1–5 – do poszczególnych punktów zawartych w art. 46 ust. 4 oraz w art. 46b, a co za tym idzie do zawartych w nich – bardzo ogólnych – wytycznych co do treści aktu wykonawczego. W art. 46b pkt 2 jest mowa o „czasowym ograniczeniu określonych zakresów działalności przedsiębiorców”, a tak określony „horyzont czasu” obowiązywania ograniczeń oraz podmiotowy ich zakres wobec swojej ogólności nie czyni zadość rygorystycznym wymogom stawianym w art. 22 oraz art. 92 Konstytucji RP.

5. W szeregu orzeczeń, których przedmiotem jest bezczynność lub przewlekłe postępowanie organu w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, NSA odwołał się do postanowień art. 61 Konstytucji.

Tytułem przykładu można wskazać wyrok z 16 grudnia 2022 r., III OSK 5482/21, w którym NSA zaaprobował stanowisko Sądu pierwszej instancji przesadzające, że umowa koalicyjna stanowi informację publiczną. W opinii NSA normy zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 1–5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁷³ ani nie zawężają, ani nie rozszerzają zakresu przedmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej określonego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1–2 Konstytucji RP. NSA podkreślił, że Konstytucja w art. 61 ust. 1 stanowi o prawie uzyskiwania informacji o działalności m.in. „innych osób oraz jednostek organizacyjnych”. W ocenie NSA wykładni powyższych przepisów należy dokonać w duchu zasady jawności i transparentności życia publicznego (wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP), mając na uwadze charakter konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej jako politycznego publicznego prawa podmiotowego, z jednoczesnym odrzuceniem rezultatów wykładni prowadzącej *ad absurdum*.

Odnosząc się do zaskarżonej decyzji organu, którą odmówiono udostępnienia imion i nazwisk sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, NSA w wyroku z 26 maja 2022 r., III OSK 1291/21, zaaprobował pogląd, w którym Sąd pierwszej instancji za niedopuszczalne uznał stanowisko organu przesadzające, że art. 11c ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²⁷⁴ reguluje w sposób odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p., wyłączając dopuszczalność udostępnienia informacji publicznej, jaką stanowi treść załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS, w trybie wnioskowym przewidzianym w u.d.i.p. NSA podkreślił, że wynikające z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP „prawo do uzyskiwania informacji”, to prawo do informacji m.in. o „działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Informacja o działaniach państwa reprezentowanego przez jego odpowiednio umocowane organy podejmowanych przy udziale sędziów, które ukierunkowane są na wyłonienie konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. NSA dodał, że uzasadnieniem kreowania przez prawodawcę w porządku prawnym

²⁷³ Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.

²⁷⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.; dalej: ustawa o KRS.

prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego jako standardu demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). NSA podkreślił, że z analizy art. 11a i art. 11b ustawy o KRS oraz art. 11d i art. 11e ustawy o KRS wynika, że czynności Marszałka Sejmu dotyczące przekazania posłom i podania do publicznej wiadomości zgłoszeń kandydatów, obligując go do wykonania tych czynności niezwłocznie i jednocześnie wyłączając z zakresu tego obowiązku załączniki do zgłoszeń, stanowią jeden z elementów sekwencji czynności Marszałka Sejmu w związku z procedurą zgłaszania kandydatów do KRS. Natomiast art. 11c ustawy o KRS reguluje w określonym zakresie tryb postępowania w związku z dokonanymi zgłoszeniami kandydatów do KRS. Konstrukcja tego przepisu nie daje podstaw do przyjęcia, że zawarto w nim normę stanowiącą podstawę ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, o której mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Do obowiązku rozpoznania skargi dotyczącej dostępu do informacji publicznej przez sąd administracyjny w terminie 30 dni odniósł się NSA w postanowieniu z 23 lutego 2022 r., III OSK 1236/21, odmawiając zawieszenia postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. NSA przypomniał, że instytucja ta ma charakter fakultatywny i zależy od uznania sądu²⁷⁵. W sprawach wniesionych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej sąd administracyjny został zobowiązany, na mocy art. 21 ust. 2 u.d.i.p., do rozpoznania skarg w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Zdaniem NSA *ratio legis* omawianych rozwiązań jest pochodną konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Na gruncie ustawy zasadniczej prawo uzyskania informacji publicznej ma kluczowe znaczenie dla jawności działania organów władzy publicznej²⁷⁶.

6. W uchwale z 21 lutego 2022 r., III FPS 2/21, NSA, przesądzając, że dodatnia wartość firmy, rozumiana jako nadwyżka ceny nabycia nad wartością rynkową składników majątkowych przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, nie stanowi prawa majątkowego w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych²⁷⁷, podkreślił, że nie można konstruować możliwości opodatkowania, bazując jedynie na związku wartości firmy z przedsiębiorstwem jako zbiorem składników majątkowych. W opinii NSA sytuacja, w której w celu zapewnienia szczelności systemu podatkowego organy podatkowe w drodze wykładni prawa dokonują za prawodawcę korekty unormowań podatkowych, jest nie do zaakceptowania. Działania takie w świetle art. 217 Konstytucji RP należą do sfery wyłącznej kompetencji organów władzy prawodawczej. To władza publiczna, a nie podległe jej podmioty, musi ponosić konsekwencje niedoskonałego ukształtowania regulacji podatkowej²⁷⁸.

7. Odnosząc się do zagadnienia, czy przekroczenie terminu, o jakim mowa w § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z 20 lipca 2006 r. w sprawie zwrotu gminom utraczonych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością

²⁷⁵ Przedmiotem postępowania był wniosek o zawieszenie postępowania do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją RP.

²⁷⁶ Por. wyrok TK z 16 września 2002 r., K 38/01.

²⁷⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 111 ze zm.

²⁷⁸ Powołana w uzasadnieniu uchwały literatura: M. Michna, *Wartość firmy jako przedmiot opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych*, w: *Współczesne problemy prawa podatkowego – teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, t. 2, pod red. J. Głuchowskiego, Warszawa 2019, s. 172 i orzecznictwo: wyroki NSA: z 27 kwietnia 2017 r., II FSK 828/15; z 6 maja 2021 r., II FSK 1487/20.

Skarbu Państwa, gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne²⁷⁹, może stanowić podstawę do odmowy uwzględnienia korekty wniosku o zwrot utraconych dochodów NSA zauważył, że w ramach upoważnienia ustawowego określonego w art. 7 ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych organ prawotwórczy został wyposażony do kreowania terminów, w tym materialnoprawnych uwzględniając potrzebę zabezpieczenia gmin przed zmniejszeniem dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości. Wykładnia celowościowa prowadzi do wniosku, że nadrzędnym celem postępowania w sprawie zwrotu utraconych dochodów musi pozostać ochrona gminy przed zmniejszeniem jej dochodów wskutek zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów na mocy art. 7 ust. 1 pkt 8a u.p.o.l. NSA zauważył, że przepisy rozporządzenia nie zawierają regulacji umożliwiającej złożenie wniosku lub też dokonanie korekty wniosku w terminie późniejszym w związku z korektą deklaracji podatkowej lub w związku z wydaniem decyzji podatkowej, co przy jednoczesnym obowiązywaniu § 2 ust. 3 i 4, stoi wprost w opozycji do treści art. 7 ust. 7 u.p.o.l. W opinii NSA taka konstrukcja prawna rozporządzenia nie ma nic wspólnego z kierowaniem się potrzebą zabezpieczenia gmin przed zmniejszeniem dochodów z tytułu opisanego zwolnienia z podatku. Konstrukcja ta realizuje cel wprost przeciwny, a mianowicie prowadzi wręcz do pozbawienia gmin dochodów z tytułu opisanego zwolnienia z podatku. NSA stwierdził, że postanowienia omawianego rozporządzenia, ze względu na brak określonych regulacji umożliwiających złożenie wniosku w terminie późniejszym niż 25 marca roku następującego po roku podatkowym lub też dokonanie korekty wniosku w terminie późniejszym niż 15 maja roku następującego po roku podatkowym narusza 7 ust. 7 u.p.o.l., a w konsekwencji również art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 6 września 2022 r., I GSK 2786/18).

3. Pytania prawne

3.1. Skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalne w sytuacji powzięcia przez sąd, rozstrzygający konkretną sprawę, wątpliwości co do zgodności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia z: Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego i jest dopuszczalne po wyczerpaniu innych możliwości, m.in. wykorzystania reguł interpretacyjnych umożliwiających usunięcia wątpliwości konstytucyjnych.

3.2. W 2022 r. skład orzekający NSA²⁸⁰ skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, w którym wniesiono o zbadanie zgodności art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸¹ w związku z § 14 i § 15 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem²⁸² w wersji ww. przepisów rozporządzenia obowiązującej do 19 października 2019 r. w zakresie, w jakim

²⁷⁹ Dz.U. Nr 142, poz. 1023.

²⁸⁰ Postanowienie z 6 grudnia 2022 r., II OSK 3843/19.

²⁸¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.

²⁸² Dz.U. Nr 113, poz. 661.

ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.²⁸³

3.3. Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekują pytania prawne:

3.3.1. WSA w Białymstoku wniesione postanowieniem z 21 stycznia 2021 r., II SA/Bk 866/20, w którym wyrażono wątpliwości co do zgodności art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw²⁸⁴ w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisu art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁸⁵ w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2020 r. do spraw dotyczących ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy wszczętych po dniu 6 listopada 2018 r. w odniesieniu do policjantów zwolnionych ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r. z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP (sygn. akt TK P 7/21);

3.3.2. skierowane przez składy orzekające NSA postanowieniami:

– 6 października 2020 r., II OSK 1954/19, w którym wniesiono o zbadanie zgodności art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸⁶ w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.²⁸⁷ (sygn. akt TK P 15/20);

– z 6 czerwca 2019 r., II OSK 166/18, w którym wniesiono o zbadanie zgodności art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 tej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. – przepis ten nie zapewnia ochrony prawnej ani odszkodowania także tym podmiotom, które na reklamy miały wszystkie wymagane prawem zgody (sygn. akt TK P 20/19);

– z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17, w którym wniesiono o zbadanie zgodności art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w za-

²⁸³ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

²⁸⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1610.

²⁸⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

²⁸⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.

²⁸⁷ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

kresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. – ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi o kwalifikacji obiektu do objęcia instrumentami nadzoru konserwatorskiego, np. objęcie obiektu ochroną konserwatorską w decyzji o warunkach zabudowy (art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z.). Ponadto, w świetle art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z., właściciel dowiaduje się o tym, że dokonano wpisu *ex-post* (sygn. akt TK P 12/18).

4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych

W minionym roku Trybunał Konstytucyjny wydał kilka wyroków ważnych dla orzecznictwa sądów administracyjnych.

4.1. Do ograniczonej legitymacji prawodawczej samorządu terytorialnego odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2022 r., K 12/20, w którym przesądził, że art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸⁸ w zakresie, w jakim dopuszcza wydawanie przepisów porządkowych tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach, jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał stwierdził, że zgodnie z art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie i obowiązują na obszarze działania organu. Wynikająca z art. 40 ust. 3 u.s.g. kompetencja rady gminy do wydawania przepisów porządkowych, w sytuacji gdy są niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w sferę samodzielności samorządu terytorialnego.

4.2. Za zgodny z art. 84 w związku z art. 217 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP Trybunał uznał art. 5a pkt 6 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 8 lit. a/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁸⁹ w wyroku z 19 lipca 2022 r., SK 19/20. Uzasadniając rozstrzygnięcie, Trybunał stwierdził, że definicja działalności gospodarczej została wszechstronnie zinterpretowana w spójnym i jednolitym w tym zakresie orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wyróżniono kilka elementów tworzących to pojęcie, a mianowicie, że jest to działalność zarobkowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, prowadzona we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek. O prowadzeniu działalności gospodarczej przesądzają zatem obiektywne i zewnętrzne jej przejawy, a nie przekonanie podatnika. W każdym przypadku respektowana powinna być zasada *in dubio pro tributario*, nakazująca rozstrzygać niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika.

²⁸⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.; dalej: u.s.g.

²⁸⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.

4.3. W wyroku z 23 listopada 2022 r., SK 113/20, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁹⁰ jest zgodny z art. 2 w związku z art. 78 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przedmiotem zaskarżenia było przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych takie rozumienie art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym w sprawie pozwolenia na broń organ jest związany wydanym w trybie odwoławczym orzeczeniem lekarskim. Trybunał stwierdził, że regulacja wyrażona w art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji nie narusza istoty prawa strony tego postępowania do bycia wysłuchanym, gdyż zarówno kwestionowany przepis z uwzględnieniem całego jego kontekstu normatywnego, jak i stanowisko orzecznicze sądów administracyjnych nie pozbawiają zainteresowanego możliwości podważenia orzeczenia lekarskiego w przypadku jego wadliwości.

4.4. Natomiast w wyroku z 20 grudnia 2022 r., SK 66/22, Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości inicjatorowi skargi konstytucyjnej uznając przepisy art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁹¹, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 8 sierpnia 2022 r., w zakresie, w jakim przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za przekazanie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o powołanej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, za niezgodne z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W opinii Trybunału bezwzględny obowiązek nałożenia przez organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny w postaci przekazania po terminie sprawozdania dotyczącego nieczystości ciekłych stanowi ingerencję państwa w wolność wykonywania działalności gospodarczej jako elementu wolności działalności gospodarczej i prawo własności.

4.5. W wyroku z 7 czerwca 2021 r., SK 68/19, Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości inicjatora skargi konstytucyjnej i orzekł, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b/ ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze²⁹² w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa), jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału ustawodawca, pomijając w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b/ Prawa o adwokaturze osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, w istocie podważył ich przydatność do wykonywania zawodu adwokata. Kwestionowany przepis Prawa o adwokaturze jest niespójny z pozostałymi elementami tego artykułu, a przez to sprzeczny z wynikającą z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równego dostępu do zawodu (*in casu*: adwokata). Skutkiem wyroku Trybunału jest obowiązek ustawodawcy niezwłocznego uzupełnienia art. 66 ust. 1 pkt 5 Prawa o adwokaturze o regulację dotyczącą osób wykonujących obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

4.6. W wyroku z 13 grudnia 2022 r., K 4/21, zainicjowanym wnioskiem Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Artykuł 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia

²⁹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.

²⁹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2519.

²⁹² Dz.U. z 2022 r. poz. 1184.

20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²⁹³, rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²⁹⁴, stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²⁹⁵, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypomniał, że w wyroku z 11 października 2016 r., K 24/15, Trybunał uznał art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 Kodeksu karnego w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a/²⁹⁶ ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym za zgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie i za niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, Trybunał wskazał na ukształtowane w owym czasie dwa rozbieżne poglądy. Zgodnie z pierwszym poglądem z brzmienia art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. wynika, że o zatrzymaniu prawa jazdy organ administracji orzeka obligatoryjnie, natomiast część składów orzekających przyjmowała, że wprawdzie decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy jest decyzją związaną, którą organ jest zobowiązany wydać w każdym wypadku opisanym w hipotezie tej normy prawnej, jednakże podstawowym warunkiem wydania każdej prawidłowej decyzji jest właściwie ustalony stan faktyczny sprawy i niebudzące wątpliwości ustalenie, że kierujący pojazdem istotnie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. NSA w uchwale z 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18, przesądził, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 Kodeksu karnego w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej k.k. może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za ww. przekroczenie nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 k.k. Trybunał stwierdził, że przedstawiony problem odnosi się do braku stosownych gwarancji procesowych strony postępowania mającego zakończyć się dolegliwościami spowodowanymi czasowym zawieszeniem uprawnień wiążących się z posiadaniem prawa jazdy. W opinii Trybunału powodem wyboru przez ustawodawcę administracyjnego reżimu odpowiedzialności za niektóre kategorie szczególnie niebezpiecznych zachowań w ruchu drogowym były nieuchronność i natychmiastowość (szybkość) reakcji państwa na takie naruszenia prawa. Jednak sposób rozumienia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej k.k. prowadzący do wyłączenia stosowania zasad ogólnych wyznaczających istotę postępowania administracyjnego narusza standard sprawiedliwej i rzetelnej procedury przed organami władzy publicznej, stanowiącej element państwa prawnego w znaczeniu art. 2 Konstytucji. W państwie prawnym, w którym zasada praworządności dotyczy wszystkich postępowań przed organami władzy publicznej, jednostka może ponosić odpowiedzialność prawną tylko

²⁹³ Dz.U. poz. 541 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca k.k.

²⁹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1212 ze zm.; dalej: u.k.p.

²⁹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.; dalej: p.r.d.

²⁹⁶ Obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2.

wówczas, gdy zostanie ustalone przez organ stosowania prawa w sposób niebudzący obiektywnych wątpliwości, że do naruszenia przepisów prawa rzeczywiście doszło. Decyzja organu władzy publicznej o zastosowaniu sankcji prawnej musi opierać się na prawdziwych ustaleniach faktycznych, a strona postępowania nie może być pozbawiona prawa do obrony, w tym prawa do przedstawienia argumentów i dowodów na ich poparcie, do których organ musiałby się odnieść w toku postępowania i rozstrzygnąć o ich prawdziwości.

4.7. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 12 października 2022 r., SK 47/20, umorzył postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 13 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych z art. 10 ust. 2, art. 10 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP. Zaskarżony przepis dotyczył uprawnienia Prezesa NSA do delegowania sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do pełnienia obowiązków w NSA. Trybunał stwierdził, że instytucja delegacji sędziego, w kontekście zachowania prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy, była już przedmiotem kontroli konstytucyjności w wyroku pełnego składu z 15 stycznia 2009 r., K 45/07. W pkt 7 sentencji wyroku Trybunał orzekł, że art. 77 § 1 pkt 1²⁹⁷, 3 i 4 oraz § 2, 2a, 3 i 3a Prawa o ustroju sądów powszechnych jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

²⁹⁷ Przepis ten dotyczył kompetencji Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego, za jego zgodą do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie.

VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administracyjnym

1. Kognicja sądów administracyjnych, poza badaniem legalności rozstrzygnięć władczych organu (art. 184 Konstytucji i art. 1 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych), obejmuje również kontrolę innych aspektów działalności administracji publicznej, m.in.: bezczynności, przewlekłości postępowania oraz niewykonywania orzeczeń sądów administracyjnych poprzez pozostawanie przez organ w bezczynności po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego.

Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sankcjonują, na wniosek strony, karą grzywny przypadki: nieprzekazania przez organ skargi do sądu administracyjnego w określonym przepisami prawa terminie (art. 55 § 1 w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.); stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1 i 2); niewykonania wyroku (art. 154 p.p.s.a.). Ustawodawca umożliwił sądowi przyznanie stronie skarżącej stosownej sumy pieniężnej, która stanowi swego rodzaju zryczałtowaną rekompensatę przyznawaną stronie przez sąd administracyjny za negatywne przeżycia wynikające z bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania²⁹⁸ (art. 149 § 2 *in fine* i art. 154 § 7 p.p.s.a.). Sądy mają możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych uchybieniach w toku rozpoznawania sprawy (art. 155 § 1 p.p.s.a.), natomiast organ – adresat ma obowiązek rozpatrzenia i powiadomienia sądu, w terminie 30 dni, o zajętych w sprawie stanowisku (art. 155 § 2 p.p.s.a.), a w przypadku niezastosowania się do tych obowiązków sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 155 § 3 p.p.s.a.).

2. Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest badanie prawidłowości realizacji przez organ obowiązku spoczywającego na nim, wynikającego z art. 54 § 2 tej ustawy, niezależnie od tego, czy dany podmiot uznaje, że skarga nie należy do kognicji sądu administracyjnego, czy też uzna, że nie jest organem administracji²⁹⁹. W przypadku uchybienia organu co do terminu przekazania skargi wraz z ww. dokumentami sąd, na wniosek skarżącego, może wymierzyć organowi grzywnę. Grzywna wymierzana na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. ma charakter mieszany. Pozostaje środkiem prawnym o charakterze jednocześnie dyscyplinującym, represyjnym, a zarazem prewencyjnym³⁰⁰. Grzywna może być wymierzana wielokrotnie, aż do zupełnego, pełnego usunięcia przez organ stanu naruszenia dyspozycji art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a.³⁰¹

W 2022 r. sądy pierwszej instancji wymierzyły organom 336 grzywien (w 2021 r. – 312). Wysokość ich oscylowała od 100 do 1000 zł. Adresatami ich były centralne i terenowe organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej

²⁹⁸ Np.: wyrok z 25 sierpnia 2022 r., II SAB/Op 39/22 i powołana tam literatura: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 616 oraz orzecznictwo: wyroki z: 30 września 2020 r., II OSK 1442/20 oraz 24 września 2020 r., I GSK 1172/20.

²⁹⁹ Np.: postanowienie z 30 marca 2022 r., II SO/Bk 6/22 i inne.

³⁰⁰ Np.: postanowienie WSA w Warszawie z 16 lutego 2022 r., VII SO/Wa 16/21 i powołane tam orzecznictwo: postanowienie NSA z: 25 września 2019 r., II OZ 800/19; 12 stycznia 2016 r., II OZ 1368/15; 12 lutego 2014 r., I OZ 72/14, także postanowienie z 15 czerwca 2022 r., II SO/Bk 9/22 i powołana tam uchwała z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09.

³⁰¹ Zob. postanowienie z 15 czerwca 2022 r., II SO/Bk 9/22 i powołana tam literatura: T. Woś, w: H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 55 oraz przywołane tam orzecznictwo.

oraz organy samorządu terytorialnego. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 232 013 zł (w 2021 r. – 214 750 zł).

3. Ustawodawca w art. 112 p.p.s.a. upoważnił sąd do wymierzenia organowi grzywny w przypadku, gdy organ nie zastosuje się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, w szczególności w sytuacji, w której wyżej wskazane postępowanie organu uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu lub powoduje znaczne wydłużenie terminu rozpoznania skargi³⁰². W 2022 r. wymierzono 27 grzywien, w tym jedna na wniosek, w łącznej kwocie 15 600 zł (w 2021 r. – 15 w kwocie 10 400 zł).

4. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, poza nakazaniem organowi wykonania czynności dotyczących obowiązku załatwienia sprawy we wskazanym terminie, dokonuje oceny, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości postępowania sąd może orzec, z urzędu albo na wniosek strony, o wymierzeniu organowi grzywny, a także o przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej.

Do zagadnienia rozpatrzenia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego odniósł się NSA w uchwałach z: 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19 i 7 marca 2022 r., II OPS1/21. W pierwszej z nich NSA przesądził, że wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.³⁰³ W drugiej uchwale NSA orzekł, że skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego wniesiona po jego ostatecznym zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w jego toku, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące pojęć „beczynność” i „przewlekłość postępowania” jest stabilne. W art. 149 § 1a p.p.s.a. ustawodawca upoważnił sąd do oceny, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W orzecznictwie akceptowany jest pogląd, że pojęcie „rażące naruszenie prawa” powinno być interpretowane ściśle i w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie. Musi ono posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do tego stanu, który może być podstawą stwierdzenia przewlekłości³⁰⁴. Beczynność organu będzie miała charakter rażący, gdy brak działania lub poważne opóźnienia w podejmowanych przez organ czynnościach oczywiście pozbawione są jakiegokolwiek racjonalnego usprawiedliwienia³⁰⁵.

³⁰² Por. postanowienie z 1 lutego 2022 r., VII SA/Wa 2629/21 i powołane tam postanowienie NSA z 2 listopada 2021 r., III OZ 913/21.

³⁰³ Art. 149 § 1 pkt 3: „stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania”.

³⁰⁴ Tak w wyroku z 25 sierpnia 2022 r., II SAB/Op 39/22 i powołanym w uzasadnieniu wyroku z 24 lipca 2015 r., II OSK 3267/14.

³⁰⁵ Np.: wyrok WSA w Poznaniu z 15 lipca 2022 r., II SAB/Po 101/22 i przytoczone tam orzecznictwo: wyroki NSA z 4 czerwca 2019 r., II OSK 3374/18 oraz z 7 marca 2018 r., I OSK 2311/17.

Instytucja wymierzenia organowi grzywny, o której mowa w art. 149 § 2 *in principio* p.p.s.a., została przewidziana jako możliwość realnego oddziaływania na organy administracji i w pewnych sytuacjach konieczne staje się jej orzeczenie³⁰⁶. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że wymierzenie grzywny jest środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy³⁰⁷.

W 2022 r. spośród 2208 załatwionych spraw w sądach pierwszej instancji w 84 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek skarżącego, natomiast w 38 przypadkach z urzędu. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 156 700 zł (w 2021 r. – 249 000 zł).

Przyznanie stronie skarżącej sumy pieniężnej od organu i określenie jej wysokości, na podstawie art. 149 § 2 *in fine* p.p.s.a., jest uprawnieniem dyskrecjonalnym sądu³⁰⁸. Warunkiem przyznania sumy pieniężnej jest stwierdzony przez sąd fakt beczynności organu lub przewlekłości prowadzonego postępowania bez szczegółowego badania przez sąd administracyjny charakteru i rozmiarów doznanej przez stronę krzywdy³⁰⁹. W 2022 r. w 3480 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek (w poprzednim okresie – 3586), a w 209 z urzędu (w poprzednim okresie – 163). Ogółem na rzecz skarżących przyznano 5 580 700 zł (w 2021 r. – 5 369 450 zł).

5. Prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego jest elementem prawa jednostki do sądu³¹⁰. Wyrok bowiem, z punktu widzenia jednostki, jest pozbawiony znaczenia, jeżeli prawo nie umożliwia jego skutecznego wykonania. Ustawodawca powinien więc przyznać jednostce prawo do skierowania do sądu środka prawnego – a sądowi umożliwić odpowiednią reakcję – na wypadek, gdyby organ administracji nie wykonał wyroku. Innymi słowy w ustawach powinny istnieć gwarancje wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych³¹¹.

Przez niewykonanie wyroku należy rozumieć pozostawanie w beczynności w podjęciu lub kontynuacji postępowania administracyjnego mającego na celu zakończenie sprawy decyzją administracyjną lub w innej formie przewidzianej prawem³¹². Celem skargi na niewykonanie prawomocnego wyroku sądu stwierdzającego beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przymuszenie organu do działania w sytuacji, gdy ignoruje on orzeczenie sądu i nie podejmuje czynności, do których został przez sąd zobowiązany³¹³.

Ustawodawca wprowadził przepisy umożliwiające stronie prawo do skargi na niewykonanie wyroku, a sądom możliwość wymierzenia organowi grzywny (art. 154 § 1 p.p.s.a.),

³⁰⁶ Np. wyrok z 31 maja 2022 r., IV SAB/Wa 234/22.

³⁰⁷ Np.: wyrok z 13 stycznia 2022 r., II SAB/Bk 174/21.

³⁰⁸ Por. wyrok WSA w Opolu z 25 sierpnia 2022 r., II SAB/Op 39/22 i powołany w uzasadnieniu wyrok NSA z 3 lutego 2017 r., II GSK 1695/16.

³⁰⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2022 r., VII SAB/Wa 121/22.

³¹⁰ Zob. np. wyrok TK z 4 listopada 2010, K 19/06; R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, ZNSA 2007, nr 3, s. 39.

³¹¹ Por. np. J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej*, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*, pod red. Z. Kmiecika, Kraków 2005, s. 33; J. Zimmermann, *Sądownictwo*, s. 504; tenże, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje*, s. 795–796; Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, PiP 2007, z. 4, s. 39–40; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002, z. 12, s. 33.

³¹² Tak wyrok WSA w Warszawie z 18 listopada 2022 r., VII SA/Wa 2137/21 i powołany w uzasadnieniu wyrok NSA z 22 maja 2012 r., II OSK 578/12.

³¹³ Zob. wyrok z 12 lipca 2022 r., I FSK 1539/18.

stwierdzenia, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 154 § 2 p.p.s.a.) oraz przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej (art. 154 § 7 p.p.s.a.). Podstawową funkcją grzywny oraz sumy pieniężnej jest zatem reakcja na niewykonanie prawomocnego wyroku, środki te mają charakter dyscyplinujący. Grzywna zawiera element represyjności, natomiast przyznanie sumy pieniężnej również element kompensacyjności³¹⁴.

W 2022 r. spośród 456 załatwionych przez sądy pierwszej instancji spraw (w 2021 r. – 437) w 218 przypadkach wymierzono organowi grzywnę (w 2021 r. – 233). Łącznie kwota wymierzonych organom grzywien wyniosła 793 800 zł (w 2021 r. – 845 800 zł). Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne w łącznej kwocie 617 300 zł (w 2021 r. – 707 500 zł).

6. Możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych uchybieniach, w toku rozpoznawania sprawy, w drodze postanowienia określa art. 155 § 1 p.p.s.a. W art. 155 § 2 ustawodawca zobowiązuje organ do rozpatrzenia postanowienia i poinformowania sądu o zajętych w sprawie stanowiskach. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku sąd, na podstawie art. 155 § 3 p.p.s.a., może orzec o wymierzeniu organowi grzywny.

W 2022 r. wojewódzkie sądy administracyjne wydały 4 postanowienia sygnalizacyjne (w 2021 r. – 11), w których wskazały organom nadzorującym istotne naruszenia prawa.

Postanowieniem z 15 lipca 2022 r., I SA/Wa 2198/21, WSA w Warszawie poinformował SKO w Ciechanowie o istotnym naruszeniu prawa przy procedowaniu sprawy zainicjowanej odwołaniem od decyzji organu w przedmiocie nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, skutkującym zaistnieniem w niej stanu beczynności.

Postanowieniem z 8 września 2022 r., II SA/Bd 256/22, WSA w Bydgoszczy poinformował Prezesa SKO w Bydgoszczy o istotnym naruszeniu przepisów postępowania administracyjnego. W przedmiotowej sprawie organ pierwszej instancji odmówił przyznania świadczenia pielęgnacyjnego mimo przedłożenia przez skarżącą decyzji ZUS o wstrzymaniu wypłaty emerytury, a SKO decyzję utrzymało w mocy. Sąd wskazał, że wskutek działania organów skarżąca została na pewien czas pozbawiona przysługującego jej prawa do emerytury i tym samym środków do życia.

Postanowieniem z 12 października 2022 r., II SO/Bk 13/22³¹⁵, WSA w Białymstoku poinformował Podlaskiego Kuratora Oświaty o istotnym naruszeniu prawa przez dyrektora policealnej szkoły zawodowej, polegającym na nieprzekazaniu sądowi skargi na beczynność w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej mimo ukarania karą grzywny podmiotu zobowiązanego prawomocnymi postanowieniami z: 31 marca 2022 r., II SO/Bk 3/22 (400 zł) oraz 15 czerwca 2022 r., II SO/Bk 9/22 (400 zł).

Postanowieniem z 7 października 2022 r., III SA/Wa 938/22, WSA w Warszawie poinformował Szefa Krajowej Administracji Skarbowej o istotnych uchybieniach w prowadzeniu postępowań przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie dotyczących rozliczeń podmiotu w podatku od towarów i usług za 2013 r. W przedmiotowej sprawie Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Białymstoku, określając spółce w drodze decyzji zobowiązania podatkowe, wystawił na jej podstawie tytuły wykonawcze i wyegzekwowano całą należność, mimo że poinformowano stronę postępowania, iż decyzja nie podlega wykonaniu do czasu gdy stanie się ostateczna, chyba że zostanie jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności,

³¹⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie wyrok z 21 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 1303/21.

³¹⁵ Postanowienie to nie zostało ujęte w statystyce WIS.

a rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nie nadano. Zdaniem składu orzekającego działanie organu stanowiło rażące naruszenie powołanego art. 239a Ordynacji podatkowej.

W odpowiedzi (art. 155 § 2 p.p.s.a.) Szef KAS poinformował o zastosowaniu środków dyscyplinujących podległe organy oraz skierowano wytyczne do Dyrektora IAS w Warszawie zobowiązujące do dogłębnego wyjaśnienia przyczyn opieszałości i podjęciu działań związanych ze sprawą oraz objęcia szczególnym nadzorem realizacji priorytetowych spraw, w tym zapadłych po wyrokach sądu administracyjnego.

7. Działalność sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej w kwestii przestrzegania przez organy administracji publicznej zasad praworządności i legalizmu (art. 2 i 7 Konstytucji) oraz zasad określonych w dziale I, rozdziale 2 Kodeksu postępowania administracyjnego gwarantuje stronom postępowania administracyjnego załatwienie sprawy zgodnie z konstytucyjnymi standardami – bez zbędnej zwłoki.

Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania tzw. szczególnego rodzaju zadośćuczynienie za stan beczynności organu na podstawie art. 149 § 2 i art. 154 § 7 p.p.s.a. Można mieć nadzieję, że obowiązujące rozwiązania przyczynią się w znacznym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej uchybień w działalności administracji publicznej, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

1. Zagadnienia wstępne

Sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP) w zakresie określonym w ustawie (art. 1 p.u.s.a.). Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawnej w konkretnej sprawie sądy administracyjne oceniają, czy dany przepis jest sformułowany w sposób odpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują m.in. wymaganie zupełności i określoności przepisów prawa. W przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne czy konstytucyjne sądy administracyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych³¹⁶, dokonują prokonstytucyjnej, czy prounijnej wykładni przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia w badanej sprawie. Przykłady tego typu działań zostały przedstawione w części zawierającej zagadnienia orzecznicze.

2. Luki prawne

Stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego oznacza, iż wyrok Trybunału powinien być uwzględniony przy ocenie prawnych podstaw wydanego postanowienia. W takim wypadku bezpośrednio zastosowanie mają przepisy Konstytucji RP oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego, które powodują określoną zmianę stanu prawnego. Zdaniem NSA nie do zaakceptowania w państwie prawa (art. 2 Konstytucji) jest pomijanie w postępowaniu wyroku TK dotyczącego kosztów postępowania egzekucyjnego, który zapadł w wyniku skargi konstytucyjnej spółki, na tle przepisów, które także w kolejnym postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym w stosunku do tej samej spółki stanowią podstawę prawną naliczenia kosztów postępowania egzekucyjnego (wyrok z 16 lutego 2022 r., I GSK 2194/18).

Najczęściej spotykanym źródłem luki prawnej w orzecznictwie sądów administracyjnych, poza pominięciem ustawodawczym, jest zakresowy lub interpretacyjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niekonstytucyjności przepisu prawa „w rozumieniu” lub „w zakresie”. Wyrok zakresowy czy też interpretacyjny nie deroguje ocenianego przepisu z systemu prawa, lecz wskazuje, że jego stosowanie w określonym w sentencji wyroku narusza postanowienia Konstytucji, a w przypadku zastosowania w sentencji wyroku klauzuli: „rozumiany w ten sposób, że” przesądza, że wskazana wykładnia przepisu jest niezgodna z Konstytucją. Należy dodać, że w większości tego typu orzeczeń Trybunał wskazuje na potrzebę podjęcia działań przez ustawodawcę³¹⁷.

³¹⁶ Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³¹⁷ Np. w części końcowej uzasadnienia wyroku o sygn. akt K 38/13 wskazano: „Wykonanie niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych”. Natomiast w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt SK 2/17 stwierdzono: „Ochrona praw socjalnych, których zgodnie z art. 81 Konstytucji można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, aby stanowiły one wspomniane optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego”.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

W orzecznictwie sądów administracyjnych aprobowany jest pogląd że, wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, a nie tylko ustawodawcy. Jeśli ustawodawca tego obowiązku nie realizuje, to ciężar wykonania orzeczenia TK przenosi się na sądy i inne organy stosujące prawo. Brak reakcji ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że stan niekonstytucyjności przestaje istnieć. To wówczas na sądach spoczywa powinność podjęcia takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem rozumianym całościowo, a zatem z uwzględnieniem aktów stojących na szczycie hierarchii źródeł prawa, do których z pewnością należy Konstytucja RP³¹⁸.

W orzeczeniach NSA zapadłych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., K 38/13³¹⁹, w którym orzeczono o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³²⁰ w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, sądy administracyjne wyrażają pogląd, że od dnia wejścia w życie wyroku o sygn. akt K 38/13 (tj. od 8 lipca 2019 r.) art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych powinien być stosowany z pominięciem kryterium momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki (np.: wyroki NSA z: 13 kwietnia 2022 r., I OSK 1329/21; 26 lipca 2022 r., I OSK 1933/21; 14 lipca 2022 r., I OSK 1797/21; 11 sierpnia 2022 r., I OSK 2052/21 i I OSK 2051/21; 26 sierpnia 2022 r., I OSK 1944/21)³²¹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszono się również do wyroku z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17, w którym Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³²² w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, NSA opowiedział się za rozwiązaniem przyjętym w orzecznictwie, a polegającym na umożliwieniu osobie uprawnionej wyboru jednego ze świadczeń: pielęgnacyjnego lub emerytalno-rentowego. Zdaniem NSA osoba, która spełnia warunki do przyznania wyższego świadczenia pielęgnacyjnego i chce je otrzymać, a pobiera emeryturę, powinna móc dokonać wyboru jednego z tych świadczeń przez rezygnację z pobierania świadczenia niższego, tj. w niniejszej sprawie emerytury, np. przez złożenie do organu rentowego wniosku o zawieszenie prawa do emerytury na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³²³. Zgodnie z tym przepisem, prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej, do której uprawniona jest jedna osoba, może ulec zawieszeniu na wniosek emeryta lub rencisty (np. wyroki NSA z: 29 listopada 2022 r., I OSK 261/22; 24 listopada 2022 r., I OSK 227/22; 15 listopada 2022 r., I OSK 591/22; 9 listopada 2022 r., I OSK 107/22;

³¹⁸ W wyroku z 7 grudnia 2022 r., III OSK 1676/21 przytoczono fragment uzasadnienia wyroku z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17.

³¹⁹ Także opisywane w *Informacjach* z lat 2015–2021.

³²⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 1456 ze zm.

³²¹ Organy administracji publicznej najczęściej odmawiają przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu.

³²² Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 60, 303, 577, 730 i 752.

³²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.

3. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne

4 listopada 2022 r., I OSK 74/22; 18 października 2022 r., I OSK 2371/21; 13 października 2022 r., I OSK 367/21 oraz I OSK 7/22 i 11 października 2022 r., I OSK 2372/21).

Z kolei w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r., K 7/15 orzeczono, że art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³²⁴ w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Przepisy wykonujące wyrok TK zostały ustanowione ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw³²⁵, która weszła w życie 1 października 2020 r., czyli po upływie prawie 2 lat od wejścia w życie wyroku TK. Organy odmawiały przyznania ekwiwalentu przyjmując, że adresatem zakresowego wyroku TK jest ustawodawca. Milczenie ustawodawcy wyklucza wydanie decyzji na podstawie art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu, jaki ten przepis miał w chwili wydawania zaskarżonej decyzji i przy uwzględnieniu wyroku o sygn. akt K 7/15 z uwagi na art. 81 Konstytucji³²⁶. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wypłata wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy, należnego podmiotom na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, może być rozstrzygnięta przez organ w oparciu o ww. normy prawne, a z treści uzasadnienia wyroku TK wynika wprost sposób wyliczenia wysokości należnego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Oczekiwanie na interwencję ustawodawcy oznaczałoby, że policjantom odchodzącym ze służby w tym czasie nie powinien być wypłacany jakikolwiek ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop, ani ten wyliczony w oparciu o niekonstytucyjny przelicznik, ani wynikający z treści uzasadnienia wyroku skutkowałoby tym, że korzystny dla policjantów wyrok TK w istocie powodowałby uszczuplenie ich praw. (np.: wyroki NSA z: 7 grudnia 2022 r., III OSK 1676/21; 23 listopada 2022 r., III OSK 3488/21; 11 lipca 2022 r., III OSK 4243/21, III OSK 4581/21, III OSK 4218/21; 23 czerwca 2022 r., III OSK 4330/21 i inne).

3. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne

Przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych były pisma organów wydane w oparciu o art. 2 ust. 2³²⁷ ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³²⁸ skierowane do podmiotów spełniających warunki określone w tym przepisie. Sądy administracyjne pierwszej instancji odrzucały skargi, a NSA oddalał skargi kasacyjne wskazując, że pismo nie podlega kognicji sądu administracyjnego (art. 3 par. 2 p.p.s.a.). W uzasadnieniach orzeczeń NSA wyraził pogląd, że pismo informujące strony, iż postępowanie administracyjne (nieważnościowe) uległo umorzeniu z mocy prawa

³²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544 i 1669.

³²⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 1610.

³²⁶ „Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5. Art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74–76 można dochodzić w granicach określonych w ustawach”.

³²⁷ „Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od *dnia* doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i nieza zakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa” (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491).

³²⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1491. Nowelizacja k.p.a. po wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13.

w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej k.p.a. jest niewystarczające. Zwrot: „Postępowanie administracyjne... umarza się z mocy prawa”, o jakim mowa w art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej k.p.a., wymaga potwierdzenia odpowiednim aktem – decyzją administracyjną lub wyrokiem sądu, czego wymagają względy pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (np. wyrok z 24 listopada 2022 r., I OSK 1869/22). Zdaniem NSA art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej k.p.a. w nie zwalnia organu z obowiązku wydania aktu o mocy deklaratoryjnej (wyrok z 11 października 2022 r., I OSK 1602/22). Poza tym NSA sugeruje rozważenie wniesienia skargi na bezczynność organu (np. wyrok z 11 listopada 2022 r., I OSK 1602/22).

Odnosząc się do wniosków stron o zawieszenie postępowania, z uwagi na oczekujący na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt K 2/22) o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, część składów orzekających zawiesza postępowania w oparciu o art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (np. postanowienie z 7 grudnia 2022 r., I OSK 2064/22), a część odmawia zawieszenia postępowania (np. postanowienie z 20 października 2022 r., I OSK 1921/19).

4. Podsumowanie

Wskazane wyżej przykłady ilustrują trudności w rozstrzygnięciu sprawy wskutek pominięcia ustawodawczego, czy luki prawnej bądź braku określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania. Sytuacje takie mają wpływ na rozbieżności w orzecznictwie. Należy podkreślić, że o ile sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, o tyle takimi szerokimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

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 (ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – 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 administracyjnych³²⁹ oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego³³⁰. Prezes NSA sprawuje nadzór judykacyjny poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA. Zadania związane m.in. z informowaniem stron o sprawach, udostępnianiem informacji publicznej o działalności NSA, prowadzeniem statystyki i innych spraw wykonuje – zgodnie z § 9 Regulaminu – Wydział Informacji Sądowej.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa, w tym osoby z dorobkiem naukowym. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. Biuro Orzecznictwa wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Czynności nadzoru Prezesa NSA nad działalnością administracyjną sądów, realizowane w Biurze Orzecznictwa, określają przepisy § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych, natomiast zadania jednostek organizacyjnych Biura Orzecznictwa określają przepisy § 15–17 Regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także zarządzenia Prezesa NSA regulujące zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i ze-

³²⁹ Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.

³³⁰ Dz.U. poz. 1202 ze zm.

społów działających w Biurze. Struktura organizacyjna Biura wynika zaś z § 14–20 powołanego Regulaminu oraz zarządzeń Prezesa NSA.

W zakresie działań nadzorczych związanych z eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa na bieżąco analizuje orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. W przypadku wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie przedstawia Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opracowywane są także opinie projektów aktów prawnych przesłanych Prezesowi NSA.

2. Analiza orzecznictwa

W 2022 r. w Biurze Orzecznictwa analizowano orzeczenia NSA i orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji Konstytucji RP, prawa wspólnotowego i umów międzynarodowych, a także uwzględniania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz prawidłowego stosowania uchwał NSA. Orzecznictwo sądów administracyjnych analizowano również pod kątem zachowania jego jednolitości.

Przedmiotem analiz były również wskazywane w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających, kierowanych do organów administracji, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na ich powstanie, w tym naruszenia przez organy administracji ustawowej zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku, oraz beczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Analizie były poddawane także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa.

Stwierdzone w orzecznictwie rozbieżności stanowią podstawę do zalecenia omówienia określonego zagadnienia na naradzie sędziów, jak również, w określonych warunkach, przygotowania projektu wniosku 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 administracyjnych³³¹, lub projektu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. W 2022 r. do Biura wpłynęły 4 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do TK, jednak analiza zgłoszonych wniosków nie potwierdziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją określonych przepisów i wniosków tych nie uwzględniono. Sporządzono natomiast 3 wnioski abstrakcyjne Prezesa NSA o rozpoznanie przez poszerzone składy sędziów NSA przez podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne. W tym czasie do Biura wpłynęło 25 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA lub unieważnienie orzeczeń sądu administracyjnego. Na rozpatrzenie czekają 2 wnioski, a w przypadku pozostałych wniosków nie było podstaw do wystąpienia o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały.

W ramach rocznego planu pracy Biura Orzecznictwa pracownicy sporządzają opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzeczniczych z zakresu kognicji sądów administracyjnych.

³³¹ Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

3. Działalność nadzorcza

Na podstawie art. 12 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych w 2022 r. przeprowadzone zostały wizytacje w WSA w: Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie i Poznaniu. Protokoły z przeprowadzonych wizytacji zawierające zalecenia pokontrolne przedstawiono Prezesom tych sądów. Stosownie do § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia w wizytowanych sądach przeprowadzono również kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów.

W ramach działań nadzorczych Prezesi WSA zostali zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań ze stanu spraw tzw. „starych”, tj. trwających powyżej 36 miesięcy, w podległych im jednostkach. Sprawozdania te są poddawane bieżącej analizie, a w miarę potrzeby, uzyskiwane dodatkowe wyjaśnienia.

Co miesiąc Biuro dokonuje analizy dotyczącej realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³², w zestawieniu planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów w zakresie sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych – czas rozpoznawania spraw SA, SAB, SO oraz działalności orzeczniczej w wojewódzkich sądach administracyjnych (procentowy współczynnik wyrażający stosunek liczby spraw uznających skargę na przewlekłość postępowania do ogólnej liczby spraw załatwionych). Informacja na wskazane tematy każdorazowo przekazywana jest Prezesowi NSA.

Sędziowie i pracownicy Biura Orzecznictwa brali udział w konferencjach, seminariach, naradach i szkoleniach.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE³³³, dyrektorowi Biura Orzecznictwa powierzono wykonywanie czynności nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez wojewódzkie sądy administracyjne w postępowaniach sądowych. Zadania wynikające z tego nadzoru dyrektor Biura realizuje przy pomocy Zespołu do spraw Ochrony Danych Osobowych, powołanego decyzją nr 1 dyrektora Biura Orzecznictwa z dnia 23 lipca 2018 r., w skład którego weszli sędziowie i pracownicy Biura.

4. Działalność wydawnicza

Jednym z zadań Wydziału 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 zostały 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

³³² Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

³³³ Dz. Urz. UE L 2016.119.1.

urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2022 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 96 orzeczeń.

W Biurze Orzecznictwa działał 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 2022 r. do CBOIS wprowadzono 198 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto do CBOIS wprowadzane są opinie i analizy dotyczące wykładni prawa europejskiego oraz Biuletyn Europejski redagowany przez Wydział Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa.

Na stronie internetowej NSA zamieszczane są także komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W roku analizowanym sprawozdawczym opublikowano 33 komunikaty Biura Orzecznictwa.

5. Udział w pracach legislacyjnych

Sędziowie, członkowie i pracownicy Biura Orzecznictwa uczestniczą w opracowywaniu opinii, które Prezes NSA przedstawia adresatom nadsyłanych projektów aktów prawnych, a w szczególności analizują ich wpływ na ustrój sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą udział także w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich.

W 2022 r. w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 42 projekty aktów prawnych i opinii legislacyjnych, uwagi zgłoszono m.in. do projektów ustaw: o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o zmianie ustawy o lasach, o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych.

6. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego (WPE), do zadań którego należy m.in. gromadzenie i analiza: przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sędziowsko-administracyjnych; 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.

III. Realizacja zadań ogólnorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej...

W 2022 r. sporządzono szereg analiz związanych z bieżącą działalnością NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, w tym „Problemy ochrony środowiska w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, „Status biologicznego ojca jako członka rodziny w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 883/2004 oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych” oraz „Informację o stosowaniu prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez NSA i wojewódzkie sądy administracyjne w 2021 r.”, a także odpowiedzi na pisma podmiotów zewnętrznych, m.in. na pismo Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka związane z procedurą wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19 listopada 2020 r. w sprawie *Gorzowski przeciwko Polsce* (skarga nr 65546/13), w którym stwierdzono naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku ze zbyt późnym powiadomieniem Skarżącego przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu w ramach przyznanego prawa pomocy o braku podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej, czy też dotyczące zakomunikowanej Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka skargi nr 53662/20, opartej na zarzucie naruszenia art. 8 oraz art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z brakiem w polskim systemie prawnym możliwości rejestracji małżeństwa jednopłciowego.

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 kierowanych do TSUE przez składy orzekające NSA i WSA. W okresie sprawozdawczym opracowano 12 numerów „Biuletynu Europejskiego”, przekazanych do wiadomości sędziów NSA, zamieszczonych w bazie CBOiS oraz na stronie internetowej NSA. W 2022 r. w „Biuletynie Europejskim” opublikowano streszczenia 20 orzeczeń ETPC w sprawach przeciwko innym państwom oraz 6 orzeczeń wydanych w sprawach przeciwko Polsce, czego celem jest upowszechnianie standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości.

III. Realizacja zadań ogólnorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 40 § 2 p.u.s.a. do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych.

Kancelaria Prezesa NSA podejmowała działania mające na celu tworzenie odpowiednich warunków do sprawnego orzekania oraz funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Polegały one między innymi na zapewnieniu właściwych obsad orzeczniczych i administracyjnych, zabezpieczeniu optymalnych warunków lokalowych oraz niezbędnego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego.

Służby informatyczne zapewniały warunki techniczne do realizacji zdalnych posiedzeń sądowych oraz transmitowania *on-line* określonych przepisami rozpraw z wykorzy-

III. Realizacja zadań ogólnorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej...

staniem terminali do wideokonferencji. Tworzyły możliwości do możliwości komunikacji i pracy zdalnej przy pomocy środków teleinformatycznych zabezpieczając jednocześnie właściwy poziom bezpieczeństwa. W tym celu kontynuowano prace pozwalające na zdalny dostęp użytkowników do systemów teleinformatycznych poprzez szyfrowaną wirtualną sieć prywatną.

Ponadto służby informatyczne czuwały również nad utrzymaniem ciągłości działania i bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w zakresie oprogramowania, sprzętu, sieci teleinformatycznych i komunikacji elektronicznej traktując ze szczególną starannością systemy publicznie dostępne, takie jak Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), eWokanda, WWW/BIP czy PASSA.

Ze względu na obowiązujące od dnia 21 lutego 2022 r. stopnie alarmowe i stopnie alarmowe CRP określone w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP³³⁴ właściwe jednostki organizacyjne Kancelarii Prezesa NSA zapewniały całodobowe dyżury pełnione przez administratorów teleinformatycznych wraz ze wzmożonym monitoringiem infrastruktury teleinformatycznej.

W zakresie inwestycji w 2022 r. sfinalizowano zakup nieruchomości zabudowanej na potrzeby lokalowe WSA w Warszawie, niezbędne dla sprawnego funkcjonowania największego z wojewódzkich sądów administracyjnych.

Uruchomiono niezbędne procedury służące obsadzeniu wolnych stanowisk sędziowskich i asesorskich. W 2022 r. nominacje na urząd sędziego z rąk Prezydenta RP otrzymało 13 sędziów NSA, 21 sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego, oraz 29 asesorów sądowych. W stan spoczynku przeszło 8 sędziów NSA, 6 sędziów NSA orzekających w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz 16 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Na dzień 31 grudnia 2022 r. w NSA obsadzonych było 107 spośród 127 przyznanych etatów sędziowskich. W wojewódzkich sądach administracyjnych na 435 przyznanych etatów sędziowskich i 109 etatów asesorskich obsadzonych zostało na ten dzień odpowiednio – w przypadku etatów sędziowskich – 424, w przypadku etatów asesorskich – 67.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała zadania związane z zapewnieniem powszechnego dostępu do informacji jurydycznej Kancelaria Prezesa NSA realizowała w porozumieniu z Radą Biblioteczną. Aktualizowano i poszerzano księgozbiory Biblioteki NSA, uzupełniając je o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz literaturę fachową, w tym czasopisma prawnicze wykorzystywane w pracy przez sędziów i pracowników administracyjnych Sądu. Udostępniono zbiory Biblioteki NSA dla adwokatów, radców prawnych, studentów, stron i uczestników postępowania sądowego oraz innych zainteresowanych.

Zadanie polegające na upowszechnianiu wiedzy jurydycznej realizowano poprzez wydawanie czasopism i publikacji naukowych. W 2022 r. ukazało się sześć numerów (nr 100–105) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, w tym jeden numer podwójny z okazji setnej rocznicy utworzenia NTA. Wydano książkę dwujęzyczną (polsko-angielską) związaną z obchodami setnej rocznicy utworzenia NTA pt.: „Sądownictwo administracyjne gwarantem praworządności oraz ochrony praw człowieka i obywatela”. Opublikowano w formie książkowej „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2021 roku”. W serii „Materiały Szkoleniowe” ukazały się trzy numery. Koordynowano procedury

³³⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1101 i 1116.

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej...

wydawnicze we współpracy z wydawnictwem C.H. Beck w związku z publikacją *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia NTA*.

Systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń dostępnych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach (na dzień 31 grudnia 2022 r. w CBOIS zgromadzono 2526 tys. orzeczeń).

Realizując prawo obywateli do informacji, na bieżąco uzupełniano zbiór orzeczeń sądów administracyjnych zamieszczanych w Internecie w postaci zanonimizowanej. Na koniec roku liczba udostępnionych w ten sposób judykatów wynosiła 2044 tys. W 2022 r. odnotowano ponad 12,2 mln wyświetleń strony – 1,6 mln dotyczyło „wejść” do internetowej bazy orzeczeń.

Od kwietnia 2022 r. wznowiono współpracę międzynarodową w wymiarze i charakterze porównywalnym do okresu przed wprowadzeniem ograniczeń epidemicznych. Działalność NSA na polu zagranicznym koncentrowała się na utrzymaniu kontaktów wynikających z członkostwa w Stowarzyszeniu Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (*Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe*), Międzynarodowym Stowarzyszeniu Najwyższych Sądów Administracyjnych (*International Association of the Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ*), Sieci Sądowej Unii Europejskiej (*Réseau Judiciaire de l'Union Européenne – RJUE*) przy Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, Sieci Sądów Najwyższych (Superior Courts Network – SCN) przy Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu, a także ze współpracy z Europejską Siecią Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) w Brukseli oraz Akademią Prawa Europejskiego w Trewirze (ERA), jak również z partnerskich kontaktów bilateralnych z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej oraz Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej.

W ramach członkostwa, we wskazanych wyżej gremiach, podejmowano szereg działań. Wśród nich znalazł się udział w trybie zdalnym w aktywnościach Sieci RJUE i SCN przy trybunałach europejskich oraz w wymianie informacji prawnej w ramach obu sieci. NSA był reprezentowany w nadzwyczajnym forum sędziów nt. *Wymiar sprawiedliwości blisko obywatela* zorganizowanym z okazji 70. rocznicy rozpoczęcia działalności przez TSUE.

NSA współpracował z EJTN i ACA-Europe przy organizacji staży dla sędziów sądów administracyjnych z innych państw w zakresie możliwym do zrealizowania w czasie pandemii. Realizowano program wymiany sędziów sądów administracyjnych EJTN w NSA i wojewódzkich sądach administracyjnych.

Kontynuowano współpracę z Akademią Prawa Europejskiego. W 2022 r. dokonano wyboru Prezesa NSA w skład Rady Powierniczej Akademii oraz Grupy roboczej członków Rady ds. prawa konstytucyjnego i instytucjonalnego, praw człowieka oraz prawa azylowego i imigracyjnego.

Podobnie jak w latach poprzednich, współpracowano również z Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu (*European Union Agency for Asylum – EUAA*). Sędziowie orzekający w sprawach uchodźczych, asystenci i specjaliści Kancelarii Prezesa NSA mieli możliwość udziału w szkoleniach i w seminariach organizowanych przez ten urząd.

Rozwijano współpracę bilateralną z zagranicznymi odpowiednikami NSA. Wśród istotnych wydarzeń warto przytoczyć udział delegacji NSA w konferencji zorganizowanej przez Najwyższy Sąd Administracyjny Litwy i Wydział Prawa Uniwersytetu Wileńskiego Świadomość konstytucyjna jako remedium na kryzys dyskursu i deficytu demokracji w Unii Eu-

ropejskiej (kwiecień 2022 r.) oraz wizytę w Federalnym Sądzie Administracyjnym w Lipsku połączoną z IV polsko-niemieckim spotkaniem roboczym sędziów nt. aktualnych wyzwań w prawie dot. udzielenia cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, środków bezpieczeństwa wprowadzanych w sądach administracyjnych w związku z pandemią koronawirusa oraz zagadnień prawnych związanych z samorealizacją jednostek pełniących funkcje publiczne.

Przedstawiciele NSA uczestniczyli w aktywnościach stowarzyszenia IASAJ. Prezes NSA reprezentował polskie sądownictwo administracyjne podczas zorganizowanego we współpracy z Radą Stanu Królestwa Belgii XIV Kongresu IASAJ poświęconego Roli najwyższych sądów administracyjnych w trakcie kryzysu spowodowanego pandemią Covid-19 oraz towarzyszącego Kongresowi posiedzenia Zarządu i Zgromadzenia Ogólnego.

Ze względu na jubileuszowy charakter 2022 r. Kancelaria Prezesa NSA uczestniczyła w przygotowaniu obchodów stulecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, będącego instytucjonalnym poprzednikiem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z okazji jubileuszu 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego do Warszawy przybyły delegacje TSUE oraz rad stanu, najwyższych sądów administracyjnych i sądów najwyższych z 13 państw członkowskich ACA-Europe, w tym Wiceprezes TSUE, Pierwszy Rzecznik Generalny TSUE oraz Wiceprezesi ACA-Europe – Prezesi Najwyższego Sądu Administracyjnego Finlandii oraz Federalnego Sądu Administracyjnego Niemiec oraz Prezes Kasacyjnego Sądu Administracyjnego w Sądzie Najwyższym Ukrainy.

Realizacja wszystkich wskazanych powyżej działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej możliwe było dzięki uzyskaniu właściwego zabezpieczenia finansowo-budżetowego kosztów działania sądownictwa administracyjnego.

IV. Wydział Informacji Sądowej

1. Zagadnienia ogólne

W 2022 r. Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (WIS NSA) realizował przede wszystkim zadania określone w rozporządzeniu Prezydenta RP, które koncentrowały się na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w NSA oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw; udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności NSA; prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków; obsłudze medialnej NSA i Prezesa NSA; prowadzeniu statystyki sądowej; nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach; wykonywaniu innych czynności związanych z Bazą; kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Stosownie do § 9 ust. 5 regulaminu, WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej³³⁵ Wydział informował właściwy organ podatkowy o niezłożeniu dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii.

³³⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2142).

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1 Działalność informacyjna Wydziału polegała głównie na zdalnych kontaktach z osobami zainteresowanymi. Pracownicy WIS NSA udzielili kilkadziesiąt tysięcy odpowiedzi na pytania, stron postępowania i innych osób zainteresowanych, zgłaszane telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP. Dotyczyły one w większości toczących się postępowań oraz zakresu sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. W ramach udzielanych wyjaśnień wskazywano na środki prawne przewidziane w p.p.s.a. oraz obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencjach ich niedopełnienia. Informowano o bieżącej sytuacji organizacyjnej NSA w związku z ograniczeniami wynikającymi z ogłoszonego w Polsce stanu epidemii oraz udzielano wyjaśnień dotyczących nowych rozwiązań procesowych związanych z wdrożeniem zdalnej formy rozpraw przed sądami administracyjnymi, a także zasad kierowania spraw do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

2.2. Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym sądami powszechnymi. W 2022 r. w WIS NSA udzielono w tym trybie 207 odpowiedzi w formie pisemnej (wzrost o 2,5 % w stosunku do 2021 i o prawie 43% w stosunku do 2020 r.).

2.3. Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu akta 545 (wzrost o 86% w stosunku do 2021 r.) spraw w tradycyjnej formie oraz 844 (wzrost o niespełna 2% w stosunku do ubiegłego roku) spraw w formie cyfrowej za pośrednictwem platformy PASSA. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stron akt, zarówno w formie papierowej, jak też elektronicznej, 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 Czytelnii Akt NSA udostępniano sentencje wyroków NSA wydanych na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 10251 sentencji wyroków, co oznacza wzrost w stosunku do poprzedniego roku o prawie 8%.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 Regulaminu NSA WIS realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³³⁶. Aktualne informacje o NSA i jego działalności udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej NSA. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron wojewódzkich sądów administracyjnych, użytkownicy internetu mieli dostęp do uzupełnianej na bieżąco bazy orzeczeń sądów administracyjnych. 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.

³³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.

W 2022 r. do Prezesa NSA wpłynęło 238 wniosków o udostępnienie informacji publicznej³³⁷, co stanowi wzrost o 5,8% w stosunku do poprzedniego roku. Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 1242 takich wniosków, co oznacza, że w stosunku do roku 2021 nastąpił wzrost o 6,3 %.

Wnioski złożone do NSA dotyczyły w większości udostępnienia treści orzeczenia. W 2022 r. złożono 78 wniosków, co stanowi 32,8% ogółu wpływu, zaś w wojewódzkich sądach administracyjnych 270, co stanowi 21,7% ogółu wpływu. Odnotowano również grupę wniosków dotyczących orzeczeń NSA wydanych przed 1 stycznia 2004 r., które co do zasady nie podlegają obowiązkowi publikacji w Internecie. Realizacja wniosków dotyczących orzeczeń niepublikowanych w CBOSA polegała w większości przypadków na umieszczeniu interesującego wnioskodawcę orzeczenia w Bazie, wskazaniu miejsca internetowej publikacji lub na przesłaniu jego zanonimizowanej kopii w formie papierowej.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA, jak też do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, powtarzały się żądania o udostępnienie: danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych; liczby etatów na stanowiskach pozarzecznich oraz wysokości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach; wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych; dokumentów z postępowań o zamówienie publiczne; pytań konkursowych dla kandydatów na stanowisko asystenta sędziego i referendarza sądowego; informacji na temat urządzeń technicznych służących do przeprowadzania rozprawy na odległość oraz wydatkowych na ten cel środków; informacji dotyczących polityki antymobbingowej w poszczególnych sądach, a także szczegółowych informacji na temat konkretnych sędziów (m.in. data urodzenia, data i miejsce ukończenia studiów, przebieg kariery). Na wniosek zainteresowanych udostępniono: kierowane do NSA przez uprawnione podmioty pytania prawne; informacje dotyczące spraw dyscyplinarnych rozpoznanych w NSA; informacje dotyczące liczby samochodów służbowych znajdujących się w posiadaniu NSA oraz sposobie ich wykorzystania; dane o stażu asystenckim; informacje na temat szkoleń dla sędziów sądów administracyjnych; szczegółowe dane techniczne systemów informatycznych użytkowanych w NSA; informacje na temat udziału kuratorów sądowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

3.2. Większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej załatwiono pozytywnie. Prezes NSA uwzględnił ponad 85% wniosków, zaś prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 96,7% przypadków. Decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej dotyczyły żądań o udostępnienie informacji w postaci: oświadczeń majątkowych sędziów NSA objętych ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych³³⁸; zestawienia danych o podjęciu przez sędziów NSA w stanie spoczynku dodatkowego zatrudnienia lub innego zajęcia o charakterze zarobkowym ze wskazaniem miejsca ich wykonywania³³⁹; kopii wszystkich orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych NSA³⁴⁰; zestawienia spraw zawisłych przed NSA, których przedmiotem było nałożenie kary przez Komisję Nadzoru Finansowego, a w których Komisja powoływała się na art. 31za ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi

³³⁷ Z czego cztery wnioski załatwiono w 2023 r.

³³⁸ Sprawa nr WIS.0144.35.2022.

³³⁹ Sprawa nr WIS.0144.76.2022.

³⁴⁰ Sprawa nr WIS.0144.145.2022.

sytuacji kryzysowych jako podstawę zawieszenia biegu terminu przedawnienia do nałożenie kary³⁴¹. Natomiast prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych decyzje o odmowie udostępnienia informacji wydali w 13 przypadkach, a podstawę prawną tych decyzji stanowił przede wszystkim art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (przetworzona informacja publiczna).

4. Skargi, wnioski i petycje

4.1. W 2022 r. zarejestrowano ogółem 1070 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 736 dotyczyło skarg i wniosków w ramach właściwości NSA i WSA), co stanowi spadek o 8,2% w stosunku do 2021 r. Wpłynęło ponadto 1186 pism ponownych (kolejne pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy) tj. o 5,7% więcej niż w 2021 r. Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęły 4134 skargi i wnioski (z tego 3145 dotyczyło sądownictwa administracyjnego), co stanowi wzrost o 0,8% w stosunku do roku 2021. Wpłynęły ponadto 922 pisma ponowne tj. o 2,1% więcej niż w poprzednim roku.

Najliczniejszą grupę, podobnie jak w latach minionych, stanowiły skargi dotyczące niezadowolonych 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. Wśród wniosków dominowały zapytania o stan spraw, a także prośby o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych. Część wniosków dotyczyła zamieszczenia orzeczenia w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Petycje w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³⁴² Prezes NSA pozostawił bez odpowiedzi, ponieważ w większości pisma kierowane do Prezesa NSA zatytułowane „petycja” z uwagi na ich treść mogły być rozpoznane w trybie określonym w ustawie. W wojewódzkich sądach administracyjnych odnotowano natomiast wpływ trzech petycji.

4.2. Spośród skarg na działalność sądów administracyjnych wniesionych do Prezesa NSA zaledwie 1,4% było, w całości lub w części, zasadnych³⁴³. W pozostałych zbadanych sprawach nie stwierdzono zarzucanych uchybień. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez skarżących, ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości informowano kierownictwo NSA i Prezesów WSA. W sprawach dotyczących nieprawidłowej anonimizacji orzeczeń publikowanych w CBOSA WIS NSA podejmował niezwłoczne działania, polegające przede wszystkim na usunięciu z Bazy danych osobowych stron postępowania, zaś Inspektor Ochrony Danych NSA dokonywał dalszych czynności wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności z RODO³⁴⁴.

³⁴¹ Sprawa nr WIS.0144.214.2022.

³⁴² Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

³⁴³ Podobnie jak w poprzednim roku skargi zasadne dotyczyły przede wszystkim niewłaściwej anonimizacji orzeczeń opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

³⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 2016.119.1).

4.3. Skargi wniesione do Prezesa NSA dotyczyły informatyzacji postępowania sądowo-administracyjnego, w tym także z wprowadzeniem rozpraw w trybie zdalnym. Część skarg dotyczyła braku możliwości wglądu za pośrednictwem Portalu Akt Sądowych Sądów Administracyjnych do akt administracyjnych sprawy. WIS NSA informował skarżących, że zgodnie z przepisami p.p.s.a. sądy administracyjne nie mają obowiązku udostępniania w PASSA akt administracyjnych przekazanych sądowi w tradycyjnej formie papierowej. Uwzględniono skargę dotyczącą braku dostępu do akt postępowania sądowo-administracyjnego w systemie teleinformatycznym po upływie 6 miesięcy od daty zakończenia postępowania przed sądem poprzez zmianę przepisu zarządzenia Prezesa NSA nr 24 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie Polityki Zarządzania Bezpieczeństwem Systemów Teleinformatycznych EZD i PASSA dotyczący okresu na jaki przyznawany jest stronom dostęp do portalu PASSA.

5. Obsługa medialna

W 2022 r. do WIS NSA wpłynęło 66 wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub ustnej. W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych udzielano dziennikarzom prasy, radia i telewizji informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. W ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych udostępniano: orzeczenia bądź wskazywano miejsce ich publikacji w Bazie, a także dane statystyczne dotyczące działalności orzeczniczej sądów. Ponadto monitorowano prasę w zakresie publikacji dotyczących sądownictwa administracyjnego.

Wypowiedzi Rzecznika Prasowego NSA były przedmiotem publikacji prasowych. Zainteresowanie mediów wzbudziły m.in. orzeczenia w sprawach dotyczących: odmowy rejestracji aktu małżeństwa osób tej samej płci³⁴⁵, reprivatyzacji nieruchomości warszawskich³⁴⁶, wprowadzenia na terenie gminy świadczenia pieniężnego – „bon wychowawczy”³⁴⁷, wzrostu stawki opłaty adiacenckiej w Augustowie³⁴⁸, przywrócenie wpisanego do rejestru zabytku ruchomego, tj. zespołu mebli neogotyckich do ustalonego tradycją miejsca przechowywania³⁴⁹, czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina³⁵⁰. Dużym zainteresowaniem cieszyły się także m.in. informacje o stanie sprawy oraz treść skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie dotyczącego polecenia Poczcie Polskiej SA realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym³⁵¹, informacje o sprawach dotyczących reprivatyzacji nieruchomości warszawskich oraz informacje o stanie spraw wszczętych skargami na decyzje nakładające na przedsiębiorców kary za nieprzestrzeganie przepisów wprowadzonych w związku ze stanem epidemii, informacje o nieobsadzonych etatach sędziowskich w NSA, a także in-

³⁴⁵ Wyrok NSA z 6 lipca 2022 r., II OSK 2376/19.

³⁴⁶ M.in. wyroki NSA z 29 sierpnia 2022 r., I OSK 7070/20 oraz I OSK 1717/20.

³⁴⁷ Wyrok NSA z 8 lutego 2022 r., II OSK 3674/18.

³⁴⁸ Wyrok NSA z 15 grudnia 2021 r., I OSK 70/19.

³⁴⁹ Wyrok NSA z 29 listopada 2022 r., II OSK 3576/19.

³⁵⁰ Wyrok NSA z 24 listopada 2022 r., II OSK 801/22.

³⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2020 r., VII SA/Wa 992/20.

formacje związane z końcem kadencji dotychczasowego i wyborem nowego Prezesa NSA. Rzecznik Prasowy NSA udzielał wypowiedzi dla rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych m.in. w sprawie zawyżenia kosztów uzyskania przychodów przez przedsiębiorcę³⁵², czy w sprawie budżetu obywatelskiego. Na stronie internetowej NSA, łącznie umieszczono 20 komunikatów prasowych, dotyczących zapowiedzi wybranych spraw sądowych, treści orzeczeń NSA oraz zdarzeń pozaorzeczniczych.

6. Statystyka

Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 5 regulaminu NSA WIS przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. 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. Ponadto Wydział opracował i przedstawił stosowne dane na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

Zgodnie z § 9 ust. 5 regulaminu NSA WIS sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów poprzez wizytacje sądów i wydawanie zaleceń pokontrolnych³⁵³. Roczne informacje przedstawiane przez przewodniczących WIS wojewódzkich sądów administracyjnych o działalności kierowanych przez nich wydziałów badano pod kątem sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Wybrane zagadnienia dotyczące administracyjnej sfery działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiające się w ramach skarg i wniosków składanych Prezesowi NSA, były przedstawiane prezesom sądów pierwszej instancji w celu ewentualnej weryfikacji przyjętych rozwiązań administracyjnych.

8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

8.1. Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 6 regulaminu Wydział wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz sprawuje nadzór nad Centralną Bazą Orzeczeń. Kolegium Redakcyjne, powołane zarządzeniem Nr 13 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r., na bieżąco uaktualniało dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. W serwisie internetowym NSA publikowano informacje o ważnych wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem NSA. W ramach komunikatów Rzecznika Prasowego informowano o najistotniejszych orzeczeniach, nie tylko sądów administracyjnych, ale również innych sądów i Trybunałów, w szczególności w sprawach

³⁵² Wyrok NSA z 15 lutego 2022 r., II FSK 1351/19.

³⁵³ Sprawy nr WIS.501.1.2022, WIS.501.2.2022, WIS.501.3.2022, WIS.501.4.2022.

budzących zainteresowanie opinii publicznej. Wykonując obowiązek określony w art. 87 § 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w Biuletynie Informacji Publicznej NSA po raz kolejny opublikowano aktualne oświadczenia majątkowe sędziów NSA.

8.2. W 2022 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet³⁵⁴. WIS NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Dodano ponadto wybrane orzeczenia sprzed 2004 r. Wypracowano nowe zasady anonimizacji orzeczeń publikowanych w CBOSA i zmodyfikowano zasady publikowania orzeczeń poprzez m.in. powrót do publikacji wszystkich, a nie tylko kończących postępowanie orzeczeń NSA.

³⁵⁴ Zastąpione z dniem 1 czerwca 2022 r. zarządzeniem Prezesa NSA zarządzenie nr 30 Prezesa NSA dnia 26 maja 2022 r. w sprawie anonimizacji i udostępniania orzeczeń sądów administracyjnych za pośrednictwem systemów informatycznych.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2022)

Tabela I	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	174
Tabela II	Skargi na akty i inne czynności organów	175
Tabela III	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	177
Tabela IV	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004-2022	179
Tabela V	Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów	180
Tabela VI	Skargi na akty i czynności Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej	183
Tabela VII	Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	184
Tabela VIII	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	185
Tabela IX	Skargi kasacyjne według Izb NSA	186
Tabela X	Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004-2022	188

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba WSA	Wpływ skarg										
		ogółem			na akty i inne czynności				w tym			
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9			
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	77 118	100%	64 951	84,22%		12 167	15,78%				
2	WSA Białystok	1 603	2,08%	1 458	1,89%	90,95%	145	0,19%	9,05%			
3	WSA Bydgoszcz	2 227	2,89%	2 027	2,63%	91,02%	200	0,26%	8,98%			
4	WSA Gdańsk	3 829	4,97%	3 450	4,47%	90,10%	379	0,49%	9,90%			
5	WSA Gliwice	5 194	6,74%	4 495	5,83%	86,54%	699	0,91%	13,46%			
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 396	1,81%	1 255	1,63%	89,90%	141	0,18%	10,10%			
7	WSA Kielce	1 477	1,92%	1 349	1,75%	91,33%	128	0,17%	8,67%			
8	WSA Kraków	5 329	6,91%	4 923	6,38%	92,38%	406	0,53%	7,62%			
9	WSA Lublin	2 508	3,25%	2 243	2,91%	89,43%	265	0,34%	10,57%			
10	WSA Łódź	3 352	4,35%	2 954	3,83%	88,13%	398	0,52%	11,87%			
11	WSA Olsztyn	1 764	2,29%	1 520	1,97%	86,17%	244	0,32%	13,83%			
12	WSA Opole	862	1,12%	759	0,98%	88,05%	103	0,13%	11,95%			
13	WSA Poznań	4 492	5,82%	4 031	5,23%	89,74%	461	0,60%	10,26%			
14	WSA Rzeszów	2 731	3,54%	2 470	3,20%	90,44%	261	0,34%	9,56%			
15	WSA Szczecin	2 390	3,10%	2 088	2,71%	87,36%	302	0,39%	12,64%			
16	WSA Warszawa	28 578	37,06%	26 282	34,08%	91,97%	2 296	2,98%	8,03%			
17	WSA Wrocław	9 386	12,17%	3 647	4,73%	38,86%	5 739	7,44%	61,14%			

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa Sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu ¹⁾	Wpłynęło		Łącznie /kol 7 i 17/	Z A K T W I O N O						Zamknięto	Pozostało na następny okres				
				razem	w tym ponownie wpisane		Na rozprawie			Na posiedzeniu niejawnym					Zamknięto			
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/sprzeciw	Oddalono skargę/sprzeciw	Odrzucono skargę/sprzeciw	Ogółem ***)				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	17	18
1	Wojewódzkie Sady Administracyjne	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	27 627	64 951	2 605	61 367	59 270	19 277	7 490	11 542	138	107	39 993	10 852	18 734	8 946	2 097	31 211
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 163	5 924	367	5 457	1 884	1 884	1 094	723	58	9	3 424	1 633	923	752	149	2 630
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	290	1 458	53	1 451	1 427	873	280	583	6	4	554	51	299	172	24	297
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	11	139	2	135	132	78	44	32	1	1	54	3	35	14	3	15
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	872	2 027	47	2 213	2 194	26	16	10	0	0	2 168	758	1 003	355	19	686
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	96	258	3	258	258	15	9	6	0	0	243	143	63	25	0	96
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 486	3 450	164	3 384	3 321	1 564	552	994	9	9	1 757	471	717	507	63	1 552
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	141	345	17	324	318	162	91	66	5	0	156	74	36	40	6	162
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 258	4 495	131	4 866	4 813	2 265	1 030	1 191	25	19	2 548	609	1 085	679	53	1 887
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	143	451	31	383	380	237	125	105	7	0	143	80	27	34	3	211
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	296	1 255	44	1 304	1 290	306	127	177	2	0	984	261	530	161	14	247
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	24	98	1	110	106	53	38	15	0	0	53	31	7	14	4	12
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	332	1 349	21	1 371	1 333	727	277	437	8	5	606	87	313	183	38	310
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	45	236	1	222	201	164	128	29	5	2	37	7	11	17	21	59
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 796	4 923	104	4 828	4 560	424	227	191	3	3	4 136	1 358	2 015	672	268	1 891
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	190	590	16	530	504	95	61	32	2	0	409	197	125	80	26	250
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	717	2 243	117	2 317	2 291	997	326	659	3	9	1 294	232	615	373	26	643
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	51	210	9	188	187	88	53	33	1	1	99	15	27	54	1	73
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 205	2 954	127	3 155	3 105	692	258	420	8	6	2 413	577	1 381	386	50	1 004
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	99	326	5	272	268	109	59	45	3	2	159	74	51	31	4	153

11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	309	1 520	35	1 528	1 507	279	82	196	1	0	1 228	376	628	208	21	301
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	30	205	1	201	199	38	19	18	1	0	161	101	40	17	2	34
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	332	759	26	895	885	422	192	211	14	5	463	94	153	199	10	196
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	49	102	4	124	120	63	41	15	6	1	57	15	12	21	4	27
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 944	4 031	188	4 541	4 403	1 075	472	594	3	6	3 328	1 292	1 413	541	138	1 434
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	157	424	24	423	407	134	75	57	2	0	273	149	67	47	16	158
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	732	2 470	59	2 331	2 109	1 039	415	611	9	4	1 070	332	435	265	222	871
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	49	174	4	132	129	87	51	35	1	0	42	18	4	18	3	91
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	587	2 088	46	1 938	1 924	182	57	121	3	1	1 742	518	848	344	14	737
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	46	216	6	190	186	36	14	20	2	0	150	67	52	31	4	72
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	11 873	26 282	1 313	21 852	20 777	7 105	2 517	4 527	32	29	13 672	3 332	6 528	3 257	1 075	16 303
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	726	1 495	80	1 418	1 392	357	189	152	16	0	1 035	492	314	185	26	803
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 598	3 647	130	3 393	3 331	1 301	662	620	12	7	2 030	504	771	644	62	2 852
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	306	655	163	547	521	168	97	63	6	2	353	167	52	124	26	414

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych — o symbolu 6110 1 351
o symbolu 6111 150

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa 80 uwzględniono 8
oddalono 66
w inny sposób 6

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym 19 255 uwzględniono 7 140
oddalono 11 964
w inny sposób 151

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa Sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu ¹⁾	Wpłynęło		Łącznie / kol 7 i 17/	Z A Ł A T W I O N O								Zamknięto	Pozostało na następny okres		
				razem	w tym ponownie wpisane		Na rozprawie				Na posiedzeniu niejawnym							
							Ogółem /suma rubryk 9 – 12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem ^{***)}	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	w tym			Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
		Ogółem główne symbole 601-637 1645-655	5 390	12 167	517	14 613	14 310	20	8	5	6	1	14 290	6 222	1 171	5 627	303	2 944
1	Wojewódzkie Sady Administracyjne	Z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	5 390	12 167	517	14 613	14 310	20	8	5	6	1	14 290	6 222	1 171	5 627	303	2 944
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	16	145	3	142	142	2	2	0	0	0	140	67	29	41	0	19
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	96	200	8	226	223	0	0	0	0	0	223	102	26	84	3	70
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	93	379	15	401	375	0	0	0	0	0	375	146	60	143	26	71
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	163	699	27	740	734	5	1	2	2	0	729	95	129	486	6	122
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	23	141	9	140	137	1	1	0	0	0	136	44	14	70	3	24
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	18	128	0	136	135	3	1	0	1	1	132	53	22	53	1	10
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	83	406	15	395	390	0	0	0	0	0	390	140	81	129	5	94
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	38	265	11	262	261	4	1	0	3	0	257	96	51	102	1	41
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 1645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	66	398	15	389	380	0	0	0	0	0	380	111	44	188	9	75
			66	398	15	389	380	0	0	0	0	0	380	111	44	188	9	75

11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	27	244	63	242	239	0	0	0	0	0	0	0	239	95	33	99	3	29
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	15	103	1	93	93	0	0	0	0	0	0	0	93	32	8	50	0	25
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	108	461	57	495	483	1	0	1	0	0	0	0	482	212	51	208	12	74
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	40	261	2	253	247	0	0	0	0	0	0	0	247	86	71	73	6	48
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	61	302	0	325	324	0	0	0	0	0	0	0	324	91	40	158	1	38
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	1 008	2 296	225	2 678	2 542	2	1	1	0	0	0	0	2 540	1 012	434	1 003	136	626
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	3 535	5 739	66	7 696	7 605	2	1	1	0	0	0	0	7 603	3 840	78	2 740	91	1 578
			3 535	5 739	66	7 696	7 605	2	1	1	0	0	0	0	7 603	3 840	78	2 740	91	1 578

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności
oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004-2022*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z a ł a t w i o n o					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03%	23 277	27,97%	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43%	28 459	32,57%	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77%	24 569	31,23%	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85%	18 842	28,15%	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65%	17 826	30,35%	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53%	17 533	29,47%	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67%	18 165	28,33%	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39%	20 514	29,61%	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12%	20 753	28,88%	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62%	20 726	27,38%	28 070
2014	112 231	81 242	56 877	70,01%	24 365	29,99%	30 989
2015	114 520	81 353	58 381	71,76%	22 972	28,24%	33 167
2016	109 859	78 992	52 602	66,59%	26 390	33,41%	30 867
2017	103 293	77 567	49 681	64,05%	27 886	35,95%	25 726
2018	91 689	69 315	41 593	60,01%	27 722	39,99%	22 374
2019	92 601	69 238	39 933	57,67%	29 305	42,33%	23 363
2020	91 838	65 053	20 568	31,62%	44 485	68,38%	26 785
2021	113 049	80 032	7 292	9,11%	72 740	90,89%	33 017
2022	110 135	75 980	19 297	25,40%	56 683	74,60%	34 155

* skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18)

Tabela V
Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-92)	16 902	26,023%	13 878	5 180	37,325%
2	Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów Naukowych	0	0,000%	1	0	0,000%
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000%	0	0	0,000%
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	20	0,031%	10	2	0,014%
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1 661	2,557%	1 304	840	6,053%
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	182	0,280%	139	48	0,346%
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	289	0,445%	254	63	0,454%
8	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000%	0	0	0,000%
9	Główny Geodeta Kraju	41	0,063%	33	5	0,036%
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	137	0,211%	225	58	0,418%
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000%	0	0	0,000%
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	203	0,313%	176	68	0,490%
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	626	0,964%	534	67	0,483%
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	11	0,017%	13	1	0,007%
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	299	0,460%	238	51	0,367%
16	Główny Inspektor Pracy	6	0,009%	15	0	0,000%
17	Główny Inspektor Sanitarny	60	0,092%	42	16	0,115%
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 415	2,179%	937	182	1,311%
19	Główny Lekarz Weterynarii	8	0,012%	14	4	0,029%
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	24	0,037%	20	5	0,036%
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	15	0,023%	10	3	0,022%
22	Komendant Główny Policji	479	0,737%	445	119	0,857%
23	Komendant Główny Straży Granicznej	70	0,108%	73	21	0,151%
24	Komisja Nadzoru Finansowego	63	0,097%	39	6	0,043%
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000%	0	0	0,000%
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	68	0,105%	63	10	0,072%
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	165	0,254%	157	16	0,115%
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	0	0,000%	1	0	0,000%
29	Krajowa Rada Notarialna	8	0,012%	5	1	0,007%
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	7	0,011%	3	0	0,000%
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	59	0,091%	29	3	0,022%
32	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000%	0	0	0,000%
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	0	0,000%	0	0	0,000%
34	Minister Cyfryzacji	8	0,012%	7	2	0,014%
35	Minister Edukacji Narodowej	59	0,091%	63	30	0,216%
36	Minister Energii *	0	0,000%	0	0	0,000%
37	Minister Finansów *	375	0,577%	261	146	1,052%
38	Minister Gospodarki	100	0,154%	95	29	0,209%
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	134	0,206%	110	36	0,259%

40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	35	0,054%	20	6	0,043%
41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	238	0,366%	184	49	0,353%
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	14	0,022%	8	5	0,036%
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	24	0,037%	28	10	0,072%
44	Minister Obrony Narodowej	55	0,085%	42	8	0,058%
45	Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej	526	0,810%	473	210	1,513%
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	372	0,573%	289	53	0,382%
47	Minister Rozwoju	1 045	1,609%	832	174	1,254%
48	Minister Skarbu Państwa	0	0,000%	0	0	0,000%
49	Minister Sportu i Turystyki	16	0,025%	13	5	0,036%
50	Minister Spraw Wewnętrznych	4	0,006%	2	0	0,000%
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	636	0,979%	652	387	2,789%
52	Minister Spraw Zagranicznych	6	0,009%	2	0	0,000%
53	Minister Sprawiedliwości	76	0,117%	56	16	0,115%
54	Minister Środowiska	153	0,236%	124	40	0,288%
55	Minister Zdrowia	220	0,339%	181	39	0,281%
56	Naczelna Rada Adwokacka	18	0,028%	4	3	0,022%
57	Naczelna Rada Lekarska	69	0,106%	10	4	0,029%
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	3	0,005%	2	1	0,007%
59	Państwowa Komisja Wyborcza	0	0,000%	0	0	0,000%
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	0	0,000%	0	0	0,000%
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	800	1,232%	319	113	0,814%
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000%	0	0	0,000%
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	0	0,000%	0	0	0,000%
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	3	0,005%	2	0	0,000%
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	6	0,009%	0	0	0,000%
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	27	0,042%	16	3	0,022%
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	115	0,177%	41	11	0,079%
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	1 650	2,540%	1 102	232	1,672%
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	0	0,000%	0	0	0,000%
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	39	0,060%	27	16	0,115%
71	Prezes Rady Ministrów	102	0,157%	89	9	0,065%
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	85	0,131%	67	12	0,086%
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	107	0,165%	68	9	0,065%
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	66	0,102%	53	7	0,050%
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	7	0,011%	4	1	0,007%
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	6	0,009%	3	0	0,000%
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	0	0,000%	3	0	0,000%
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	28	0,043%	55	34	0,245%
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	33	0,051%	19	2	0,014%
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	1 287	1,981%	1 831	1 215	8,755%
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	10	0,015%	0	0	0,000%
82	Rada do Spraw Uchodźców	317	0,488%	226	44	0,317%
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	29	0,045%	17	4	0,029%
84	Szef Agencji Wywiadu	0	0,000%	0	0	0,000%
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	285	0,439%	265	120	0,865%
86	Szef Służby Cywilnej	0	0,000%	0	0	0,000%
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	465	0,716%	403	165	1,189%

88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	114	0,176%	86	22	0,159%
89	Urząd Patentowy RP	209	0,322%	168	43	0,310%
90	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000%	0	0	0,000%
91	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000%	0	0	0,000%
92	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	1 010	1,555%	776	276	1,989%

Tabela VI
Skargi na akty i czynności Dyrektorów Izby Administracji Skarbowej

Lp.	Województwo i siedziba Izby Administracji Skarbowej	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów Izby Skarbowych	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-17)	9 094	100%	7 419	2 197	29,613%
2	Dolnośląskie – Wrocław	525	5,773%	418	165	2,224%
3	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	292	3,211%	246	41	0,553%
4	Lubelskie – Lublin	253	2,782%	195	62	0,836%
5	Lubuskie Zielona Góra	256	2,815%	212	75	1,011%
6	Łódzkie – Łódź	600	6,598%	476	102	1,375%
7	Małopolskie – Kraków	500	5,498%	432	139	1,874%
8	Mazowieckie Warszawa	2 300	25,291%	2 113	859	11,578%
9	Opolskie – Opole	183	2,012%	134	28	0,377%
10	Podkarpackie – Rzeszów	392	4,311%	230	30	0,404%
11	Podlaskie – Białystok	249	2,738%	214	27	0,364%
12	Pomorskie – Gdańsk	1 033	11,359%	826	148	1,995%
13	Śląskie – Katowice	999	10,985%	680	209	2,817%
14	Świętokrzyskie – Kielce	232	2,551%	163	25	0,337%
15	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	228	2,507%	183	37	0,499%
16	Wielkopolskie – Poznań	615	6,763%	601	202	2,723%
17	Zachodniopomorskie – Szczecin	437	4,805%	296	48	0,647%

Tabela VII
Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-50)	17 342	14 145	4 925
2	Biała Podlaska	107	76	16
3	Białystok	278	255	59
4	Bielsko-Biała	238	165	53
5	Bydgoszcz	343	317	140
6	Chełm	119	82	23
7	Ciechanów	120	97	29
8	Częstochowa	295	300	99
9	Elbląg	190	169	56
10	Gdańsk	851	625	218
11	Gorzów Wielkopolski	122	105	47
12	Jelenia Góra	166	133	43
13	Kalisz	301	317	166
14	Katowice	1 126	910	303
15	Kielce	462	384	67
16	Konin	168	166	54
17	Koszalin	304	243	131
18	Kraków	1 219	909	321
19	Krosno	173	134	55
20	Legnica	254	165	32
21	Leszno	147	140	57
22	Lublin	430	349	98
23	Łomża	166	126	43
24	Łódź	521	470	165
25	Nowy Sącz	393	295	57
26	Olsztyn	390	363	119
27	Opole	225	217	82
28	Ostrołęka	145	113	33
29	Piła	213	184	67
30	Piotrków Trybunalski	433	397	57
31	Płock	196	178	85
32	Poznań	940	741	377
33	Przemyśl	256	195	79
34	Radom	310	268	76
35	Rzeszów	500	389	228
36	Siedlce	217	176	46
37	Sieradz	211	160	25
38	Skierniewice	112	115	30
39	Słupsk	330	231	89
40	Suwałki	82	66	24
41	Szczecin	422	350	138
42	Tarnobrzeg	175	144	44
43	Tarnów	368	301	77
44	Toruń	203	191	77
45	Wałbrzych	255	173	39
46	Warszawa	1 842	1 362	520
47	Włocławek	143	158	53
48	Wrocław	398	344	120
49	Zamość	175	147	43
50	Zielona Góra	308	250	65

Tabela VIII
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	WPLYW			ZAŁATWIONO												
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	uwzględnienie						w tym przez oddalenie						
					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	% oddaleń do ogółu załatwień	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA			
2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13						
1	Ogółem /wiersze 2-17/	17 826	100%	16 201	3 268	20,17%	11 759	72,58%	1 174	7,25%	13						
2	Białystok	407	2,28%	445	74	0,46%	340	2,10%	31	0,19%	6,97%						
3	Bydgoszcz	505	2,83%	585	130	0,80%	380	2,35%	75	0,46%	12,82%						
4	Gdańsk	1 116	6,26%	990	180	1,11%	655	4,04%	155	0,96%	15,66%						
5	Gliwice	1 459	8,18%	1 185	255	1,57%	873	5,39%	57	0,35%	4,81%						
6	Gorzów Wielkopolski	399	2,24%	404	63	0,39%	324	2,00%	17	0,10%	4,21%						
7	Kielce	362	2,03%	223	28	0,17%	188	1,16%	7	0,04%	3,14%						
8	Kraków	1 281	7,19%	1 071	205	1,27%	828	5,11%	38	0,23%	3,55%						
9	Lublin	693	3,89%	604	107	0,66%	410	2,53%	87	0,54%	14,40%						
10	Łódź	1 138	6,38%	828	186	1,15%	609	3,76%	33	0,20%	3,99%						
11	Olsztyn	523	2,93%	456	87	0,54%	347	2,14%	22	0,14%	4,82%						
12	Opole	259	1,45%	264	58	0,36%	193	1,19%	13	0,08%	4,92%						
13	Poznań	1 259	7,06%	1 032	185	1,14%	800	4,94%	47	0,29%	4,55%						
14	Rzeszów	526	2,95%	441	80	0,49%	332	2,05%	29	0,18%	6,58%						
15	Szczecin	631	3,54%	554	101	0,62%	421	2,60%	32	0,20%	5,78%						
16	Warszawa	6 453	36,20%	6 401	1 364	8,42%	4 560	28,15%	477	2,94%	7,45%						
17	Wrocław	815	4,57%	718	165	1,02%	499	3,08%	54	0,33%	7,52%						

Tabela IX
Skargi kasacyjne według Izb NSA

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 26/	Z A Ł A T W I O N O						
				razem	z tego ponownie wpisane		Na rozprawie						
							Łącznie /kol. 8 i 17/	Ogółem /kol. 9-10, 14-16/	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uwzględniono skargę kasacyjną			
										Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę			
							w tym						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
1	RAZEM NSA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	36 368	17 826	57	16 201	16 100	3 859	311	588	372	197	19
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	5 226	2 949	17	2 822	2 801	799	69	131	74	49	8
2	IZBA OGÓLNO-ADMINISTRACYJNA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	14 375	8 246	17	6 560	6 546	660	36	102	59	39	4
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 237	1 449	5	1 371	1 367	212	18	18	9	6	3
3	IZBA FINANSOWA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	12 551	5 217	40	6 014	5 935	2 146	205	363	232	122	9
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 718	1 214	12	1 305	1 292	538	43	110	65	41	4
4	IZBA GOSPODARCZA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	9 442	4 363	0	3 627	3 619	1 053	70	123	81	36	6
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	271	286	0	146	142	49	8	3	0	2	1

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

***) w tym spraw załatwionych — o symbolu 6110
 o symbolu 6111

****) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa — uwzględniono
 oddalono

Z A Ł A T W I O N O													Zamknięto	Pozostało na następny okres
Na rozprawie			Na posiedzeniu niejawnym											
Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Łącznie /kol. 18-19, 23-25/ ***)	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób			
				Uchyłono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchyłono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę									
					Łącznie /kol. 20-22/	uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						
14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	
2 869	1	90	12 241	771	1 598	860	626	112	8 890	46	936	101	37 993	
599	0	0	2 002	186	305	132	85	88	1 428	26	57	21	5 353	
517	0	5	5 886	370	926	501	326	99	4 365	13	212	14	16 061	
176	0	0	1 155	138	202	81	36	85	788	6	21	4	2 315	
1 544	0	34	3 789	264	419	216	199	4	2 780	2	324	79	11 754	
385	0	0	754	35	93	46	44	3	592	0	34	13	2 627	
808	1	51	2 566	137	253	143	101	9	1 745	31	400	8	10 178	
38	0	0	93	13	10	5	5	0	48	20	2	4	411	

Tabela X
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004-2022

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z a ł a t w i o n o					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77%	707	24,23%	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02%	783	11,98%	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56%	1 181	13,44%	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40%	1 458	15,60%	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42%	1 557	16,58%	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97%	1 605	16,03%	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55%	1 469	13,45%	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30%	1 782	15,70%	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26%	1 687	13,74%	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76%	1 652	12,24%	19 271
2014	37 058	14 994	12 338	82,29%	2 656	17,71%	22 064
2015	40 698	14 892	12 644	84,90%	2 248	15,10%	25 806
2016	44 653	16 829	14 793	87,90%	2 036	12,10%	27 824
2017	45 570	19 192	14 811	77,17%	4 381	22,83%	26 378
2018	46 608	18 959	12 278	64,76%	6 681	35,24%	27 649
2019	44 493	16 407	12 435	75,79%	3 972	24,21%	28 086
2020	42 367	15 717	4 129	26,27%	11 588	73,73%	26 650
2021	53 428	17 060	1 135	6,65%	15 925	93,35%	36 368
2022	54 194	16 201	3 859	23,82%	12 342	76,18%	37 993