Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2015

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

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 15
1. Zagadnienia ogólne 15
2. Kontrola działalności administracji publicznej 16
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone 18

II. Naczelny Sąd Administracyjny 21
1. Zagadnienia ogólne 21
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 21
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 22
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne 34
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 36
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 37

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

I. Izba Finansowa 41
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 41
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 43
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 48
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 83

II. Izba Gospodarcza 98
1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych 98

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 98
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby ... 99
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa ... 152

III. Izba Ogólnoadministracyjna ... 164
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej ... 164
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 167
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby ... 168
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa ... 230

IV. Zagadnienia procesowe ... 250
1. Zagadnienia ogólne ... 250
2. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ... 250
3. Postępowanie administracyjne ... 257
4. Podsumowanie ... 258

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2014 r. ... 259
1. Uwagi wstępne ... 259
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE ... 261
3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw ... 266
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej ... 294
5. Uwagi końcowe ... 298

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 300
1. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 300
2. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego ... 310
3. Podsumowanie ... 315

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej ... 317
1. Zagadnienia ogólne ... 317
2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych ... 317
3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę ... 325
4. Sygnalizacja ... 327
5. Podsumowanie ... 329

VIII. Zagadnienia legislacyjne ... 330

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw 333

II. Biuro Orzecznictwa 334
1. Zagadnienia ogólne 334
2. Analiza orzecznictwa 334
3. Działalność wydawnicza 335
4. Działalność nadzorcza 335
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych 336
6. Badanie zasadności wniosków 336
7. Wydział Prawa Europejskiego 337

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego 339

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA 342
1. Zagadnienia ogólne 342
2. Informowanie i udostępnianie akt 342
3. Dostęp do informacji publicznej 343
4. Skargi, wnioski, petycje 344
5. Obsługa medialna 346
6. Statystyka 346
7. Działania nadzorcze 346
8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach 347
9. Opracowanie założeń do nowego systemu informatycznego 347

Załącznik 348

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETS, TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 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.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 243 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., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1410)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1628 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., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 752 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.)
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.)

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., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 851 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., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 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., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 849)
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., tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 86)
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.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.)
u.s.u.s.	– ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 121)
u.t.d.	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.)
ustawa VAT z 1993 r.	– ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.)
u.u.i.s.	– ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.)
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., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1649)
u.z.t.	– ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz.U. Nr 5, poz. 17 ze zm.) *uchylona przez p.w.p.*
WKC	– rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.Urz. WE 302 z 19 października 1992 r., s. 1 ze zm.)

WSTĘP

Rok 2014 był czasem ważnych rocznic państwowych związanych ze zmianami ustrojowymi w Polsce. Wydarzenia sprzed 25 lat miały niebagatelne znaczenie także dla sądownictwa administracyjnego, wpłynęły bowiem na poszerzenie obszaru działania sądów administracyjnych o sprawy istotne dla obywateli, dotyczące w szczególności władczych aktów i czynności organów administracyjnych, aktów prawa miejscowego, uchwał, aktów i czynności organów publicznoprawnych, którymi są samorządy gospodarcze i zawodowe. Ćwierć wieku temu sądom administracyjnym powierzono sądową ochronę samodzielności gminy. Ważnym wyzwaniem dla sądów administracyjnych było wstąpienie Polski ponad 10 lat temu do Unii Europejskiej. Wtedy bowiem do systemu prawa polskiego włączono *acquis communautaire* i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tymi zmianami polskie sądy administracyjne zmierzyły się, działając już w zreformowanej strukturze ustrojowej, wynikającej z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP, oraz w nowym modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego określonego przede wszystkim w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[1]. Sądownictwo administracyjne stało się ważnym elementem konstrukcji państwa prawnego.

Działalność sądów administracyjnych w roku 2014, podobnie jak w latach poprzednich, była skoncentrowana na dbałości o ich efektywne funkcjonowanie, zapewniające ochronę obywateli przed arbitralnym działaniem władzy publicznej poprzez eliminację władczych aktów i czynności administracji publicznej wydanych bez podstawy prawnej lub z naruszeniem prawa. Zauważalny jest w tym czasie wzrost wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz skarg kasacyjnych do NSA.

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

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

[1] Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647.

Dynamika rozstrzygania spraw w pierwszej i drugiej instancji wykazuje w okresie sprawozdawczym tendencje wzrostowe, co wynika z analizy danych statystycznych zawartych w pierwszej części *Informacji* oraz załączonych tabel. Należy przy tym zaznaczyć, że na czas rozstrzygania spraw przez sądy administracyjne pierwszej i drugiej instancji mają wpływ różne czynniki, np. wielość stron postępowania, zawieszenie postępowania związane z potrzebą skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego lub pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i oczekiwanie na rozstrzygnięcie.

W minionym roku zostały podjęte prace nad nowelizacją ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2]. Proponowane nowe regulacje pozwolą na sprawne załatwienie sprawy i skrócenie czasu oczekiwania na finalne rozstrzygnięcie. W projekcie przewidziano także rozwiązania umożliwiające jednostce bardziej skuteczne dochodzenie odszkodowania w przypadku rażącej bezczynności czy przewlekłości postępowania. Jednym z ważnych projektowanych rozwiązań jest wprowadzenie przepisu umożliwiającego zobowiązanie organu do wydania decyzji lub postanowienia o określonym rozstrzygnięciu, gdy wszystkie okoliczności sprawy zostały wyjaśnione. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania wychodzi naprzeciw postanowieniom art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[3] i art. 45 Konstytucji RP, doprowadzi bowiem do przyspieszenia załatwienia sprawy w warunkach patologicznych (chodzi zwłaszcza o sytuacje, gdy sprawa powtórnie, a nawet wielokrotnie wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do sądowej oceny prawnej i sądowych wskazań co do dalszego postępowania, niewykonywania wyroku sądu i innych rażących naruszeń prawa przez organ w trakcie postępowania administracyjnego) oraz do zmniejszenia lub eliminacji skarg na przewlekłość postępowania. Przewidywane jest również poszerzenie możliwości orzekania reformatoryjnego przez NSA.

Odzwierciedleniem właściwego wypełniania konstytucyjnego obowiązku jest objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, a dotyczących aktów i czynności organów administracyjnych oraz uchwał, aktów i czynności organów publicznoprawnych, jakimi są samorządy gospodarcze i zawodowe. Liczne przykłady rozstrzygnięć przesądzających o objęciu kontrolą sądowoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego, podejmowanych także w składach powiększonych, możemy znaleźć w poglądach orzeczniczych ukształtowanych w minionych latach i w roku sprawozdawczym. Przy wykładni prawa, polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej, możliwe było objęcie kontrolą sądową pomijanych, nieświadomie lub celowo, aktów i czynności administracji publicznej, zawierających elementy władcze. W tych przypadkach sądowa kontrola jest konieczna, ponieważ władcze działanie niejednokrotnie może prowadzić do arbitralności, a więc dowolności podejmowanych rozstrzygnięć. Natomiast działania władzy publicznej muszą być nie tylko legalne, podejmowane na podstawie i w granicach prawa, lecz także rzetelne, czyli pozbawione arbitralności. Wolne od arbitralności są takie działania władzy publicznej, które dają się racjonalnie wyjaśnić zarówno okolicznościami faktycznymi, jak i okolicznościami prawnymi indywidualnej sprawy. Nie zawierają też znamion szykany lub ekscesu.

[2] Ustawa ta została uchwalona przez Sejm RP w dniu 20 lutego 2015 r. Aktualnie oczekuje na opinię Senatu.

[3] Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 264 ze zm.).

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na spełniającą europejskie standardy ochronę praw jednostki. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji[4].

Z polskiego orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że szczególny wpływ na proces wykładni stosowanej przez sądy administracyjne ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedura pytań prejudycjalnych) w istotny sposób uzupełnia treść prawa unijnego, wskazuje równocześnie najskuteczniejsze strategie dotyczące wykładni tego prawa.

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

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

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

Do utrzymywania tych standardów i informowania o nich niewątpliwie przyczyniła się działalność wydawnicza Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 2005 r. wydawany jest m.in. dwumiesięcznik „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", upowszechniający dorobek orzeczniczy polskich sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów europejskich i związaną z nim problematykę nauko-

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

wo-badawczą. Komitet Redakcyjny czasopisma uczcił wydaniem numerów specjalnych czasopisma dwie ważne rocznice. W 2010 r. numerem podwójnym ZNSA zaakcentowano jubileusz 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w 2014 r. z okazji 10-lecia wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego wydano anglojęzyczny numer specjalny ZNSA z przeznaczeniem m.in. do wysłania do rad stanu i europejskich sądów administracyjnych w celu udostępnienia Europejczykom podręcznego źródła informacji o aktualnym stanie polskiego sądownictwa administracyjnego – jego organizacji, procedurze sądowoadministracyjnej, stosowaniu prawa z uwzględnieniem praktyki sądowej, a przede wszystkim w celu ukazania istotnych elementów dokonanej reformy sądownictwa administracyjnego i oceny jej oddziaływania na życie prawne państwa i ochronę sytuacji prawnej jednostki.

Ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja* za rok 2014 jest wykonaniem tego przepisu.

Informacja składa się z trzech części i załącznika zawierającego dane statystyczne. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2014 r. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością Izb NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, istotne zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb NSA w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne zagadnienia, m.in. dotyczące interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa ETS i Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień legislacyjnych. Część trzecia, ostatnia, dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2014 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 77 393 skargi na akty i czynności oraz 6769 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 84 162 skargi. W 2014 r. wpływ skarg zwiększył się o 2528 spraw, co stanowi wzrost o 3,1% w stosunku do 2013 r.

Z poprzedniego okresu pozostało 26 639 skarg na akty i czynności oraz 1430 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania (razem 28 069 spraw), co w połączeniu z wpływem (84 162 skargi) dawało do rozpatrzenia 112 231 spraw. Jest to o 8465 (8,16%) skarg więcej niż w 2013 r. Na okres następny pozostało łącznie 30 991 skarg, czyli 2921 skarg więcej niż w 2013 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 74 728 skarg na akty i czynności, z czego 53 010 na rozprawie oraz 21 718 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 16 477 skarg, 33 010 oddaliły, 387 odrzuciły, a 3136 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 115 skarg, 134 oddalono, a 13 723 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 6512 skarg, z czego na rozprawie 3867, a na posiedzeniu niejawnym 2645. Łącznie w 2014 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 81 240 skarg, co stanowi 96,53% wpływu skarg oraz 72,39% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z rokiem 2013 wskaźnik załatwienia skarg do wpływu wyniósł 92,73%, a wskaźnik załatwienia do ogółu wyniósł 72,95%.

Najwięcej skarg wpływa do WSA w Warszawie. W roku sprawozdawczym do tego sądu wpłynęło 27 538 skarg, co stanowi 32,72% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Do WSA w Poznaniu wpłynęły 6384 skargi, do WSA w Gliwicach – 6377 skarg, do WSA w Krakowie – 6547 skarg, a do WSA we Wrocławiu – 5827 skarg. Podobnie jak w 2013 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1680, Gorzowie Wielkopolskim – 1812, Kielcach – 1952 oraz Białymstoku – 2046.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 62 616. Osoby prawne wniosły 22 407 skarg, organizacje społeczne 1261, prokurator 598 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich 11. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 19 000 pełnomocników organów administracji publicznej, 7877 adwokatów, 11 400 radców prawnych, 3447 doradców podatkowych, 307 rzeczników patentowych oraz 613 prokuratorów.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 42,54% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 6 miesięcy załatwiono zaś 76,69% wskazanych skarg. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 22,2% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2013 r. współczynnik ten wyniósł 24,36%, w 2012 r. – 22,3%, w 2011 r. – 22,5%, a w roku 2010 – 23%.

Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 30,48% ogółu spraw załatwionych. Na 24 764 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 5278 skarg, tj. 21,31%. Jest to nieco mniej niż w 2013 r., kiedy wskaźnik ten wyniósł 23,87%.

W sprawach dotyczących pomocy społecznej na 8267 skarg załatwionych uwzględniono 1674 skarg, tj. 20,25%. Natomiast w sprawach budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej na 5753 skargi załatwione uwzględniono 1319 skarg, tj. 22,93%.

Z wyżej przedstawionych danych wynika, że wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w roku 2014 jest nieznacznie niższy niż w latach poprzednich.

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 6512 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 2199 skarg zostało uwzględnionych (33,77%). W 2013 r. sądy załatwiły 5721 takich skarg, w 2012 r. – 4167, a w 2011 r. – 3582. Dane te świadczą o tym, że stopniowo wzrasta liczba skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania[1].

Na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów wpłynęło 17 016 skarg. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 12 008 skarg, z czego uwzględniły 4239, co stanowi 35,3% uwzględnień do liczby załatwień wyrokiem. Dla porównania w 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 37,32%, w 2012 r. – 35,62%, w 2011 r. – 36,19%, a w 2010 r. – 35,59%. Oznacza to, że liczba wyeliminowanych z obrotu prawnego decyzji ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów utrzymuje się średnio na poziomie blisko 35%.

Podobnie jak w 2013 r., najwięcej skarg (3521) wpłynęło na akty administracyjne Ministra Finansów. Z liczby tej 2798 skarg załatwiono wyrokiem, z czego 1652 skargi uwzględniono (59,04%).

[1] Szczegółowe omówienie zagadnienia zawarto w części drugiej *Informacji*, w pkt VII „Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej" pkt 2.3 „Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie".

W przypadku skarg na akty administracyjne innych organów liczba spraw załatwionych wyrokiem wynosiła: Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 1151 skarg załatwionych uwzględniono 357 skarg, tj. 31,02%; Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 648 skarg załatwionych uwzględniono 160 skarg, tj. 24,69%.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej ogółem wpłynęły 34 393 skargi, co stanowi 44,44% ogólnego wpływu skarg na akty i czynności.

Wyłączając dane dotyczące Izb Skarbowych, Urzędów Kontroli Skarbowej i Izb Celnych, wpływ skarg na akty i czynności pozostałych terenowych organów administracji rządowej wyniósł w 2014 r. 11 577 skarg, z czego 7910 skarg załatwiono wyrokiem. Uwzględniono 2689 skarg, co oznacza, że 33,99% rozstrzygnięć tych organów zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (2619), małopolskim (1340) oraz wielkopolskim (1003).

W 2014 r. wpłynęło 12 108 skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Sądy załatwiły wyrokiem 7403 skargi, z czego 2017, tj. 27,25% uwzględniły. W 2013 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 30,53% skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej, natomiast w 2012 r. – 26,06%, a w 2011 r. – 29,08%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (2557) i śląskim (1101).

Poza skargami na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 5226 skarg na rozstrzygnięcia izb celnych. Z liczby tej 1278 skarg zostało uwzględnionych, co stanowi 24,45% skarg załatwionych.

Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 19 635 skarg, co stanowi 25,37% ogólnego wpływu skarg na akty i czynności. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 13 647 skarg, z czego 4392 skargi uwzględniły (32,18%). Dla porównania w 2013 r. wpłynęło 19 308 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, w 2012 r. – 16 217 skarg, a w 2011 r. – 14 385. Z przedstawionych danych wynika, że systematycznie rośnie liczba skarg na rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych. Natomiast liczba rozstrzygnięć SKO wyeliminowanych z obrotu prawnego utrzymuje się na podobnym poziomie, tj. ok. 32%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie: mazowieckim (2824), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Warszawie – 1703 skargi; wielkopolskim (2303), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Poznaniu – 982 skargi; małopolskim (2179), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Krakowie – 1553 skargi; oraz śląskim (1920), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Katowicach – 1197. Natomiast najmniej skarg wpłynęło na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Skierniewicach – 97 skarg, a na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Radomiu nie wpłynęła żadna skarga.

Co do skarg dotyczących samorządu terytorialnego, to do sądów wpłynęły 2663 skargi, to jest 3,16% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 1735 skarg, z czego uwzględniono 985 skarg, tj. 56,77%. Dla porównania w 2013 r. sądy załatwiły 1745 spraw, uwzględnionych zostało 1027 skarg, tj. 58,85%, a w 2012 r. sądy załatwiły 1531 takich skarg, z czego uwzględniły 926 skarg, tj. 60,48%. Największy wpływ odnotowano w WSA w Krakowie – 400 skarg, w WSA w Warszawie – 354, w WSA we Wrocławiu – 313, natomiast najmniej w WSA w Rzeszowie – 56, w WSA w Opolu – 58 oraz w WSA w Białymstoku – 63. Najwięcej uwzględnień skarg do liczby wszystkich załatwień tego typu spraw było w WSA w Krakowie – 78,46%, w WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 77,78%, w WSA w Kielcach – 74,16%, w WSA w Opolu – 74,07% oraz w WSA we Wrocławiu – 70,39%.

Najwięcej skarg dotyczyło samorządu gminnego – 2458 skarg, wyrokiem załatwiono 1603 skargi, z czego uwzględniono 930, tj. 58,02%. Skarg wniesionych w trybie art. 101 i 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[2] było 1697, z czego załatwiono wyrokiem 1007 skarg, w tym uwzględniono 551 (54,72%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów gmin w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wpłynęło 474, z czego załatwiono wyrokiem 357 spraw, w tym uwzględniono 323 (90,48%). Natomiast liczba skarg organów gminy na czynności nadzorcze wyniosła 287, z czego załatwiono wyrokiem 239 skarg, w tym uwzględniono 56 (23,43%).

Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły 144 skargi dotyczące samorządu powiatowego, wyrokiem załatwiono 97 skarg, z czego uwzględniono 48, tj. 49,48%. Skarg wniesionych w trybie art. 87 i 88 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[3] było 92, z czego załatwiono wyrokiem 55, w tym uwzględniono 22 (40%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów powiatów w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wpłynęło 30, z czego załatwiono wyrokiem 22, w tym uwzględniono 20 (90,91%). Natomiast liczba skarg organów powiatów na czynności nadzorcze wyniosła 22, z czego załatwiono wyrokiem 20, w tym uwzględniono 6 (30%).

Wpływ skarg dotyczących samorządu województwa wyniósł 61, wyrokiem załatwiono 35 skarg, z czego uwzględniono 7 (20%). Skarg wniesionych w trybie art. 90 i 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[4] było 58, z czego załatwiono wyrokiem 33, w tym uwzględniono 5 (15,15%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów województwa w trybie art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wpłynęło 3, z czego załatwiono wyrokiem i uwzględniono 2 (100%). Natomiast skarg organów województwa na czynności nadzorcze nie odnotowano.

Ogółem załatwiono 2366 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 930 skarg (39,31%), samorządu powiatowego 169 skarg, w tym uwzględniono 48 skarg (28,4%), a samorządu województwa 48 skarg, w tym uwzględniono 7 skarg (14,58%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 20 051 skarg kasacyjnych. Z liczby tej 1374 skargi zostały odrzucone, a 18 103 przekazano do NSA (90,28%). Biorąc pod uwagę, że w 2014 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 81 240 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 22,28% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2013 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 17 089 skarg kasacyjnych, w 2012 r. – 14 983 skargi kasacyjne, w 2011 r. – 14 381, 2010 r. – 11 574, a w 2009 r. – 9990.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

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

Podobnie jak w minionych latach, instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2014 r. wszczęto 10 postępo-

[2] Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.

[3] Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm., dalej: u.s.p.

[4] Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm., dalej: u.s.w.

wań mediacyjnych, załatwiono zaś w tym trybie jedynie 4 sprawy. Nie można wykluczyć, że wynoszący obecnie 6-12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2004-2014 przedstawia poniższa tabela.

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

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119-122 p.p.s.a. W myśl art. 119 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach, albo wydane zostały 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 czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w trybie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

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

W 2014 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 331 skarg, z czego uwzględniły 190 skarg. Poczynając od 2010 r. obserwuje się stopniowy wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. Nie dorównuje on jednak liczbie spraw rozpoznanych w 2004 i 2005 r., kiedy w postępowaniu uproszczonym załatwiono odpowiednio 902 i 1390 spraw. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	**2014**
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	902	1390	683	358	155	36	154	440	413	475	**331**
Stanowi to % ogółu załatwień	1,08	1,59	0,87	0,53	0,26	0,06	0,24	0,64	0,57	0,63	**0,41**
Uwzględniono	506	884	454	295	109	21	62	203	233	251	**190**
% spraw załatwionych w post. upr.	56,1	63,6	66,5	82,4	70,3	58,3	40,3	46,1	56,4	52,84	**57,4**
Oddalono	333	506	229	63	46	15	84	237	178	215	**134**

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 260 spraw, w 164 sprawach uwzględniono skargę, a w 96 sprawach skarga została oddalona. Większość jednak spraw, w których zawarty został wniosek o zastosowanie niniejszego trybu, kierowana była na rozprawę z uwagi na fakt, że strony postępowania, zawiadamiane przez Sąd o złożeniu wniosku, żądały przeprowadzenia rozprawy. W niektórych przypadkach, mimo iż nie żądano przeprowadzenia rozprawy, sprawy kierowano do rozpoznania na rozprawie z uwagi na ich skomplikowany charakter.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

W myśl art. 15 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, tj. skargi kasacyjne i zażalenia od wyroków i postanowień, stosownie do przepisów tej ustawy; podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej; rozstrzyga spory, o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[1]. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych (art. 41 p.u.s.a.).

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

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wydział Informacji Sądowej oraz Biuro Orzecznictwa[2].

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2014 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 17 787 skarg kasacyjnych. Wraz z pozostałymi z okresu poprzedniego sprawami (19 271) NSA miał do rozpatrzenia łącznie 37 058 skarg kasacyjnych, o 4294 (13,11%) więcej niż w 2013 r. i o 8798 (31,13%) skarg kasacyjnych więcej niż w 2012 r. *W* roku sprawozdawczym NSA załatwił 14 994 skargi kasacyjne, co stanowi 40,46% ogółu skarg kasacyjnych do rozpatrzenia. Na następny okres pozostało 22 064 skargi kasacyjne. Na rozprawie NSA załatwił 12 338 skarg, tj. 82,29% ogółu skarg załatwionych, z czego w 3098 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (25,11%), 8777 skarg kasacyjnych oddalił (71,14%), 18 odrzucił (0,15%), a 445 załatwił w inny sposób (3,61%). Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 2656 spraw, z czego 297 skarg kasacyjnych zostało uwzględnionych (11,18%), 580 oddalono (21,84%), 29 odrzucono (1,09%) oraz 1750 załatwiono w inny sposób (65,89%). Dla porównania w 2013 r. NSA załatwił 13 493 skarg kasacyjnych, w tym na rozprawie 11 841, a na posiedzeniu niejawnym 1652 sprawy.

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

[2] Zagadnienia te omówiono szczegółowo w części trzeciej *Informacji*.

Podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło: podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – 43,47% spraw załatwionych; budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, ochrony przeciwpożarowej – 7,94% spraw załatwionych; subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych – 4,36% spraw załatwionych; działalności gospodarczej, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych – 3,8%; utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej – 3,53% spraw załatwionych; zagospodarowania przestrzennego – 3,51% spraw załatwionych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2014 r. NSA załatwił 7076 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 235 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania (3,32% uchyleń do ogółu załatwień), w 295 sprawach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji (4,17% uchyleń do ogółu załatwień), a w 229 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznał sprawy (3,24% rozstrzygnięć do ogółu załatwień). Ponadto w 6120 sprawach NSA oddalił zażalenie (86,49% oddaleń do ogółu załatwień), a 197 spraw załatwił w inny sposób (2,78%).

W roku sprawozdawczym NSA załatwił 54,09% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy. W roku 2013 wskaźnik ten wynosił 57,51%, a w 2012 r. – 63,22%. W odniesieniu zaś do skarg kasacyjnych, to we wskazanym terminie załatwianych jest 30,34% spraw, tj. o 7,01% mniej niż w minionym roku sprawozdawczym.

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

3.1. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na wniosek: Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka[3], oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[4].

W 2014 r. NSA podjął łącznie 19 uchwał, w tym 10 uchwał w trybie abstrakcyjnym (5 na wniosek Prezesa NSA, 3 na wniosek Prokuratora Generalnego oraz 2 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 9 uchwał.

Na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a., w sprawie o sygn. akt I OPS 2/14, NSA uchylił zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Dyrektora Krajowej Szkoły Sędziów i Prokuratorów w przedmiocie odmowy przyjęcia na aplikację sędziowską oraz na aplikację prokuratorską, natomiast w sprawach o sygn. akt: I FPS 3/13, II FPS 9/13, II FPS 10/13, II FSP 7/13, I FSP 6/13, II FSP 2/14, II FSP 6/14, II FSP 7/14, II OPS 2/14 odmówił podjęcia uchwały.

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

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

3.2. Dane statystyczne obrazujące działalność uchwałodawczą Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2010-2013

Lata	2010	2011	2012	2013	**2014**
Ogółem	18	20	23	27	**19**
Izba Gospodarcza	4	3	5	9	**9**
Izba Finansowa	6	8	10	4	**4**
Izba Ogólnoadministracyjna	8	9	8	14	**6**

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia[5]

3.3.1. *Przedmiotem rozstrzygnięcia były zagadnienia dotyczące procedury sądowoadministracyjnej, procedury administracyjnej, zagadnień dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji, przepisów prawa podatkowego oraz innych problemów dotyczących m.in. administracyjnych kar pieniężnych w ochronie środowiska, uprawnień policji czy świadczeń rodzinnych.*

3.3.2. *Procedura sądowoadministracyjna*

1) W uchwale z 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13 przesądzono, że zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[6], na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[7], jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.[8] Akty realizujące zadania administracji drogowej są aktami władztwa publicznego, bo ingerują w materię korzystania z dróg publicznych, precyzując ich sieć, sposób finansowania, jakość, parametry, utrzymywanie w zdatności do używania. Prawo do zaskarżenia zatwierdzenia organizacji ruchu drogowego wynika odpowiednio z przepisów art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz art. 87 ust. 1 u.s.p., przyjmując, że przepis art. 87 ust. 1 u.s.p. upoważnia do zaskarżenia również zarządzeń starosty. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego na przedmiotowy akt wydany przez te organy winno być poprzedzone bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia, wynikającym z przywołanych przepisów. Co do ustawy o samorządzie województwa, możliwość taka wynika z art. 3 § 2 pkt 6 i art. 50 § 1 w związku z art. 52 § 4 p.p.s.a.[9] Ponadto z art. 2a ust. 2 p.r.d. wynika, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność samorządu województwa, powiatu i gminy, a działalność na gruncie tej ustawy podejmują organy tych jednostek samorządowych (art. 19 ust. 1 i 2). Organ samorządowy występuje tu więc jako organ należący do tego systemu, wykonujący zadania powierzone mu przez państwo z zakresu administracji drogowej.

[5] Do poszczególnych uchwał odniesiono się także w części drugiej *Informacji*.

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

[7] Dz.U. Nr 177, poz. 1729.

[8] Akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

[9] Art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa przewiduje możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego jedynie aktów prawa miejscowego wydanych w sprawie z zakresu administracji publicznej. Jednakże pozostawienie innych aktów organów samorządu województwa niż akty prawa miejscowego poza sądową kontrolą legalności byłoby sprzeczne z regułą prawa do sądu obowiązującą w państwie prawa i wprowadziłoby dysonans wśród tych norm.

2) W uchwale z 24 lutego 2014 r., II GPS 4/13 przesądzono natomiast, że zawiadomienie o nieumieszczeniu przedsiębiorcy na liście, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych[10], nie podlega kontroli sądu administracyjnego. NSA wskazał, że środki na zapłatę niezaspokojonych przez wykonawcę należności głównych za zrealizowane i odebrane prace, przysługujące przedsiębiorcy pochodzą z Krajowego Funduszu Drogowego (art. 13 ust. 1). Stosownie do treści art. 2 ww. ustawy Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) spłaca należności do wysokości równej kwocie zabezpieczenia, o którym mowa w art.147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[11]. Źródłem zabezpieczenia, o którym mowa w art. 147 p.z.p., jest umowa zawarta między zamawiającym (wierzycielem) a wykonawcą (dłużnikiem). Stosownie do brzmienia art. 147 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania oraz nienależytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego, czyli pokryciu roszczeń cywilnoprawnych opartych na przepisach Kodeksu cywilnego.

3) W uchwale z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13 uznano, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[12] nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zdaniem NSA w postanowieniach, o których mowa w art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., organ kontroli nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach lub uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy. Odnoszą się one do samej kontroli, a więc do obowiązków organu prowadzącego kontrolę. Postanowienie podjęte na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 wpływają jedynie na sytuację faktyczną, a nie prawną kontrolowanego przedsiębiorcy. Dodatkowo, zgodnie z art. 77 ust. 4 u.s.d.g., przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, przysługuje odszkodowanie, natomiast ust. 5 tego artykułu stanowi, że dochodzenie roszczenia, o którym mowa w ust. 4, następuje na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach[13].

4) W uchwale z 7 lipca 2014 r., II FPS 1/14 przesądzono, że unormowanie zawarte w art. 134 § 2 p.p.s.a.[14] nie ma zastosowania w przypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. NSA wskazał, że zakres sprawy administracyjnej o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego wyznacza zaprezentowany wyczerpująco we wniosku stan faktyczny oraz odnoszące się do niego: pytania interpretacyjne, stanowisko prawne wnioskodawcy oraz oceny prawne podatkowego organu interpretacyjnego w zakresie możliwości stosowania i wykładni prawa podatkowego. Jeżeli pismo podatkowego organu interpretacyjnego zawierać będzie wskazane pytania i oceny prawne odnoszące się do więcej aniżeli jednego stanu faktycznego, oznaczać to będzie udzielenie w jednym piśmie kilku interpretacji. W tej sytuacji, jeżeli zainteresowany wniesie skargę do sądu administracyjnego na określoną tylko interpretację przedstawioną w piśmie organu interpretacyjnego, sąd nie będzie mógł oceniać prawnie – w tym uchylać – innych

[10] Dz.U. z 2012 r. poz. 891.

[11] Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej: p.z.p.

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

[13] Dwóch sędziów NSA złożyło zdanie odrębne.

[14] Sąd administracyjny nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

znajdujących się w tym piśmie interpretacji, ponieważ stanowiłoby to wyjście poza granice sprawy administracyjnej, w przedmiocie której wniesiona została skarga (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

5) W uchwale z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13 ustalono, że w aktualnym stanie prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym – z uwagi na treść art. 46 p.p.s.a. – nie jest dopuszczalne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[15], w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W orzecznictwie NSA przyjmuje się jednolicie, że pismo procesowe sporządzone w formie elektronicznej, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym jest po jego wydrukowaniu dotknięte brakiem formalnym, który może być uzupełniony przez autora pisma poprzez złożenie podpisu własnoręcznego na jego wydruku[16]. NSA stwierdził, że umożliwienie stronom dokonywania czynności procesowych drogą elektroniczną i opatrywania pism procesowych podpisem elektronicznym wymaga przyjęcia szczegółowych regulacji określających m.in. sposób wnoszenia skargi, w tym za pośrednictwem organów administracji, potwierdzenia wpływu pisma do sądu, daty wniesienia pisma, wnoszenia odpisów pism i załączników oraz wprowadzenia w sądach odpowiedniej infrastruktury technicznej. W przypadku postępowania sądowoadministracyjnego oznacza to, że muszą istnieć przede wszystkim ustawowe podstawy do wprowadzenia systemu teleinformatycznego, który zapewniałby możliwość realizacji sądowej procedury przy użyciu techniki informatycznej. Ponadto wspomniany system musi istnieć w sensie fizycznym, gdyż w przypadku jego braku nie jest w ogóle możliwe posługiwanie się dokumentem elektronicznym, a tym bardziej dokumentem opatrzonym bezpiecznym podpisem elektronicznym. Szczególnie że elektroniczna procedura nie ogranicza się tylko do przyjmowania pism elektronicznych przez sądy, ale polega przede wszystkim na zarządzaniu dokumentami elektronicznymi. Elektroniczna procedura sądowoadministracyjna, w ujęciu zarówno dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, jak i przywołanych ustaw krajowych, musi zatem spełniać przedstawione warunki prawne w zakresie przyjmowania, przetwarzania i przesyłania dokumentów elektronicznych. W ocenie NSA, nie jest obecnie dopuszczalna sytuacja, w której pismo (dokument elektroniczny) opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym zostanie skierowane do sądu drogą elektroniczną (np. na adres e-mail), następnie będzie weryfikowane w zakresie poprawności złożonego podpisu elektronicznego i spójności danych w nim opatrzonych, drukowane i włączane do papierowych akt sądowych. Tak przetworzony dokument nie będzie już dokumentem elektronicznym, lecz „papierowym", a tego nie można – jak wykazano – podpisać elektronicznie. Wymóg podpisu tradycyjnego w tym zakresie jest zatem nie tylko pożądany, ale przede wszystkim konieczny.

3.3.3. *Procedura administracyjna*

1) W uchwale z 22 września 2014 r., II GPS 1/14 przesądzono, że na podstawie art. 10 § 1 i art. 16 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[17] w zw. z art. 106 i art. 28

[15] Dz.U. z 2013 r., poz. 262.

[16] Zob. powołane w uzasadnieniu do uchwały postanowienia NSA: z 18 grudnia 2013 r., I OZ 1188-1191/13, z 22 października 2013 r., II OZ 890/13, z 17 października 2013 r., I OSK 2391/13, z 1 sierpnia 2013 r., II OZ 327/13, z 22 sierpnia 2012 r., II OPP 11/12, z 3 sierpnia 2012 r., II OZ 657/12, z 25 lipca 2012 r., I OSK 1640/12, z 19 czerwca 2012 r., I OSK 1366/12, z 13 kwietnia 2012 r., I OZ 228-229/12, z 21 grudnia 2011 r., II FZ 447/11, z 17 marca 2011 r., I OSK 380/11, z 10 września 2008 r., I OZ 673/08, z 4 lipca 2008 r., I OPP 25/08.

[17] Dz.U. z 2014 r. poz. 164 ze zm., dalej: p.n.

k.p.a. izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza. Zdaniem NSA przewidziane w art. 10 § 1 i art. 16 § 3 oraz art. 35 pkt 1 P.n. prawo rady właściwej izby notarialnej do wyrażenia opinii w sprawie powołania i odwołania notariusza należy traktować jako ustawowe określenie prawa samorządu notarialnego do udziału w decydowaniu o członkostwie w tej korporacji, stanowiącego element jego konstytucyjnego prawa i obowiązku sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu notariusza. Stosunki między Ministrem Sprawiedliwości a samorządem notarialnym mieszczą się w ramach instytucji nadzoru sprawowanego przez administrację rządową nad niezależną od tej administracji korporacją zawodową, co wyklucza możliwość traktowania podmiotu nadzorowanego jako hierarchicznie podporządkowanego organowi nadzorującemu. Brak przepisów prawnych uzasadniających stwierdzenie, że podmiot samorządowy posiadający interes prawny w sprawie, w której został zaangażowany w charakterze współdziałającego, traci ten interes albo traci prawo jego ochrony wyłącznie z powodu współdziałania z organem decydującym, prowadzi do wniosku, że instytucja współdziałania organów administracji uregulowana w art. 106 k.p.a. nie może mieć zastosowana w pełnym zakresie. Prawo o notariacie nie odsyła wprost do stosowania przepisów k.p.a. w sprawach dotyczących powołania i odwołania ze stanowiska notariusza. Wprowadzenie k.p.a. do rozstrzygania takich spraw to wynik orzecznictwa sądowoadministracyjnego, akceptowanego przez doktrynę prawa. NSA poczynił zastrzeżenie, że praktyka stosowania k.p.a. nie może nie uwzględniać całokształtu stosunków prawnych, zachodzących pomiędzy samorządem notarialnym a organem decydującym o powołaniu lub odwołaniu notariusza.

2) W uchwale z 26 czerwca 2014 r., I OPS 1/14 przesądzono, że po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[18], od dnia 1 stycznia 2011 r., stosownie do art. 67 w związku z art. 60 pkt 7 i 8 oraz art. 61 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, o ustaleniu wysokości opłaty za udostępnienie danych i informacji z powiatowego zasobu geodezyjnego, o których mowa w art. 40 ust. 3 c ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[19] rozstrzyga starosta w drodze decyzji administracyjnej. NSA wskazał, że z dniem 1 stycznia 2011 r. został zmieniony system związany z wpływami z opłat za udostępnienie zbiorów danych zasobu geodezyjnego i kartograficznego i za czynności geodezyjne i kartograficzne. Stosowne opłaty związane z udostępnieniem, planowaniem i czynnościami w zależności od tego, jakiego zasobu geodezyjno-kartograficznego dotyczą, są dochodami własnymi budżetu samorządu województwa, samorządu powiatu bądź państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Pobierane za czynności geodezyjne i kartograficzne opłaty jako dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego spełniające kryterium dochodu określone w pkt 7 lub 8 art. 60 ustawy o finansach publicznych stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym[20], konsekwencją czego jest stosowanie do tych należności przepisu art. 61 i następnych ustawy o finansach publicznych. Zgodnie zaś z ust. 1 art. 61 tej ustawy

[18] Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: u.f.p.

[19] Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm., dalej: p.g.k.

[20] NSA powołał wyrok TK z 25 marca 2013 r., K 30/12, w którym orzeczono o niezgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b/ p.g.k. z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP, ponieważ pozostawia organom władzy wykonawczej pełną swobodę decyzyjną w zakresie kształtowania wysokości opłat oraz metodologii ich obliczania. Opłaty te, zdaniem TK, mają charakter danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji, przy czym nie mają charakteru podatkowego.

w odniesieniu do tych należności wydawane są decyzje administracyjne przez właściwe organy.

3) W uchwale z 27 października 2014 r., II GPS 2/14 przesądzono, że ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[21], nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, ponieważ czynność ta jest jedynie etapem dochodzenia zwrotu kwoty ustalonej korektą, poprzedzającym postępowanie administracyjne w tej sprawie, wszczęte na podstawie art. 207 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych[22]. W postępowaniu administracyjnym o zwrot należności nieprawidłowo pobranych ustalenia dotyczące korekty podjęte w toku postępowania stanowią element stanu faktycznego tej sprawy, a korekta ta podlega również kontroli sądu rozpatrującego skargę na decyzję zobowiązującą do zwrotu w ramach oceny ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia o zwrocie.

3.3.4. *Postępowania egzekucyjne w administracji*

1) W uchwale z 8 grudnia 2014 r., II FPS 5/14 przesądzono, że (1) w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[23] nie określa w sposób wyłączny właściwości organu egzekucyjnego, będącego właściwym organem gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego, oraz że (2) na podstawie art. 19 w związku z art. 22 § 2 i § 3 u.p.e.a. do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych określonych w art. 19 § 2 u.p.e.a. właściwym organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego, o ile zobowiązany zamieszkuje lub ma siedzibę bądź też znany przed wszczęciem egzekucji majątek zobowiązanego lub większa jego część znajduje się na terenie działania innej gminy niż ta jednostka samorządu terytorialnego, która ustaliła lub określiła dochodzoną należność. Zdaniem NSA z zestawienia treści art. 19 § 2 i art. 22 § 2 i 3 u.p.e.a. wynika, że organy wykonawcze gminy o statusie miasta oraz Prezydent miasta stołecznego Warszawy są organem egzekucyjnym właściwym rzeczowo i miejscowo w zakresie egzekucji należności pieniężnych ustalonych lub stwierdzonych przez organ tej jednostki samorządu terytorialnego tylko w takich sytuacjach, gdy zobowiązany zamieszkuje lub ma siedzibę na terenie oddziaływania tej gminy bądź gdy na jej terenie położony jest majątek zobowiązanego w znacznej części. Przy tym organ gminy jest organem egzekucyjnym tylko w takiej sytuacji, gdy jest jednocześnie wierzycielem. Natomiast gdy zobowiązany zamieszkuje lub ma swą siedzibę na terenie innej gminy, w tym również takiej, która posiada status miasta, organem egzekucyjnym jest zawsze właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego, jako organ egzekucyjny o kompetencji ogólnej, a także właściwy rzeczowo do egzekucji należności pieniężnych, które określa lub ustala organ wykonawczy gminy nieposiadającej statusu miasta. Przewidziany w art. 19 § 2 u.p.e.a. wyjątek od zasady prowadzenia egzekucji świadczeń pieniężnych przez naczelnika urzędu skarbowego należy interpretować w sposób ścisły, a nie rozszerzający. *Ratio legis* powierzenia niektórym jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji organu egzekucyjnego w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych było ułatwienie i usprawnienie w zakresie realizacji zadań własnych. W konsekwencji nastąpiło wzmocnienie pozycji prawnej tych

[21] Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm., dalej: z.p.p.r.

[22] Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

[23] Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm., dalej: u.p.e.a.

jednostek samorządu terytorialnego, które w zakresie należności będących ich dochodami stawały się nie tylko wierzycielami, ale i organami egzekucyjnymi[24].

2) W uchwale z 28 kwietnia 2014 r., I FPS 8/13 przesądzono, że uchylenie postanowienia o nadaniu decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności i w konsekwencji umorzenie na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 i art. 60 § 1 u.p.e.a. postępowania egzekucyjnego powoduje unicestwienie materialnoprawnych skutków zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[25]. NSA wskazał, że wprowadzenie w miejsce reguły wykonalności decyzji nieostatecznej, instytucji rygoru natychmiastowej wykonalności jako odstępstwa od zasady nieegzekwowalności nieostatecznej decyzji podatkowej oznacza, że instytucja ta ma charakter szczególny oraz że ma zastosowanie jedynie w przypadku wystąpienia przesłanek prawnych, które uzasadniają konieczność zapewnienia ochrony interesu publicznego przez zabezpieczenie wykonania obowiązku. Legalność zastosowania tej szczególnej instytucji podlega kontroli instancyjnej oraz sądowoadministracyjnej. Natomiast instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego, pełniącej funkcję gwarancyjną, nie można przerywać w oparciu o wadliwy akt organu administracyjnego, gdyż skutek jego uchylenia nie działa wstecz.

3.3.5. *Przepisy prawa podatkowego*

3.3.5.1. Ordynacja podatkowa

1) W uchwale wydanej w pełnym składzie Izby Finansowej z 29 września 2014 r., II FPS 4/13 przesądzono, że w świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 oraz art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. po upływie terminu przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 o.p.). Zdaniem NSA zasada zaufania do stanowionego przez państwo prawa i zakaz tworzenia instytucji niesprawiedliwych sprzeciwia się takiemu rozumieniu art. 208 § 1 i art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ o.p., zgodnie z którym organ może orzekać o wysokości zobowiązania podatkowego w stosunku do podatnika, który w zaufaniu do tego prawa płaci podatek wynikający z nieostatecznej decyzji, a jednocześnie uznaje niemożność takiego orzekania w stosunku do podatnika, który z różnych przyczyn, również braku środków, z obowiązku tego dobrowolnie się nie wywiązuje. Przyznanie możliwości orzekania o zobowiązaniu podatkowym w granicach, jakie wynikają z jego zapłaty w nieograniczonym terminami przedawnienia powoduje, że instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych w odniesieniu do podatników, którzy płacą podatki, staje się instytucją pozorną. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, gdy nawet obniżenie zobowiązania podatkowego (przykładowo w wyniku uznania, że podatnik błędnie zakwalifikował przychód jako otrzymany w danym roku podatkowym zamiast w roku po nim następującym) powoduje, iż deklaracje za kolejne lata podatkowe mogą być zakwestionowane, a podatnik zmuszony będzie do zapłaty za kolejne lata wyższego podatku i odsetek za zwłokę.

[24] W uzasadnieniu uchwały powołano postanowienie z 30 grudnia 2013 r., I OW 192/13, w którym NSA wskazał, że jeżeli celem postępowania egzekucyjnego jest bezpośrednie i sprawne zapewnienie wykonania obowiązków przez zobowiązanego, to wyjątki od zasady, że organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych jest naczelnik urzędu skarbowego, nie mogą prowadzić do desynchronizacji systemu organów egzekucyjnych.

[25] Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., dalej: o.p.

2) W uchwale z 27 stycznia 2014 r., II FPS 5/13 stwierdzono, że w przypadku zakwestionowania prawidłowości skorygowanej deklaracji podatkowej złożonej wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty, zgodnie z art. 75 § 3 o.p. organ podatkowy nie ma obowiązku przed rozpatrzeniem tego wniosku wszczynać w każdej sprawie postępowania celem określenia wysokości zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 21 § 3 o.p. NSA wskazał, że postępowanie o stwierdzenie nadpłaty wszczynane jest na wniosek, który wyznacza zakres i przedmiot postępowania, w którym jest rozpoznawany. Nadpłata podatku może np. być tylko wynikiem błędnego wyliczenia podatku czy też nieprawidłowego wypełnienia deklaracji podatkowej, co niewątpliwie nie wymaga przeprowadzenia postępowania w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego. W takich przypadkach obligatoryjne wszczynanie i prowadzenie postępowania w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego przed rozstrzygnięciem w przedmiocie nadpłaty podatku nie jest potrzebne. Jeżeli natomiast wnioskodawca na poparcie żądania o nadpłatę wraz z wnioskiem o jej stwierdzenie składa zeznanie podatkowe, w którym koryguje całość albo znaczną część samoobliczenia podatku, z którego wywodzi swoje żądanie, wówczas organ podatkowy powinien z urzędu wszcząć postępowanie w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego. Zmiana i przedstawienie na nowo w całości albo w znacznej części samoobliczenia podatku wymaga jego kompleksowej kontroli, z czym wiąże się zbadanie, przeanalizowanie i weryfikacja okresu podatkowego, którego dotyczy, tym bardziej że skutkiem tych działań może być wydanie rozstrzygnięcia określającego wysokość zaległości podatkowej z tytułu niewykonania należnego zobowiązania podatkowego, które nie może zostać podjęte w postępowaniu, w którym wnioskodawca dochodzi wyłącznie stwierdzenia nadpłaty. Ocena, czy wnioskujący o nadpłatę koryguje w związku z tym żądaniem całość albo znaczną część samoobliczenia podatku określonego okresu podatkowego winna być dokonywana *ad casum* – w każdym postępowaniu, w relacji do jego okoliczności. Nie ma przeszkód prawnych, aby w trakcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty organ podatkowy w uzasadnionych przypadkach wszczął z urzędu odrębne postępowanie w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego.

3.3.5.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1) W uchwale z 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14 przesądzono, że w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2013 r. wydatki na nabycie jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych poniesione przez spadkodawcę podlegały odliczeniu przez spadkobiercę od przychodu z tytułu odkupienia przez fundusz inwestycyjny tych jednostek na podstawie art. 22 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[26]. NSA wskazał, że skoro przychodem z kapitałów pieniężnych jest przychód z tytułu udziału w funduszach kapitałowych (art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 17 ust. 1 pkt 5 u.p.d.o.f) i przychód ten może być pomniejszony o wydatki poniesione na nabycie jednostek uczestnictwa (art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f.), to wydatki poniesione na nabycie tych jednostek stanowią koszt uzyskania przychodu również w sytuacji ich poniesienia przez spadkodawcę. Nabycie jest etapem wcześniejszym, poprzedzającym uzyskanie przychodu. Natomiast pomniejszenie następuje w chwili uzyskania przychodu z odkupu i operacji rachunkowej dokonuje tu płatnik (art. 8 o.p. i art. 41 ust. 4 u.p.d.o.f.), uwzględniając jednak poniesione wcześniej i przypisane do podlegających odkupieniu jednostek uczestnictwa koszty ich nabycia.

[26] Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.

2) W uchwale z 17 listopada 2014 r., II FPS 4/14 przesądzono, że w przypadku zbycia nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie nie jest możliwe określenie przychodu ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.p.d.o.f., na zasadach wynikających z art. 19 ust. 1 i 3 u.p.d.o.f. Zdaniem NSA skoro podstawą opodatkowania (dochodem z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/-c/ u.p.d.o.f.) jest różnica pomiędzy przychodem z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw określonym zgodnie z art. 19 a kosztami ustalonymi zgodnie z art. 22 ust. 6c i 6d, powiększonymi o sumę odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 22h ust. 1 pkt 1, dokonanymi od zbywanych nieruchomości lub praw, to każdy z elementów rachunku podatkowego musi cechować odpowiednio wysoki stopień precyzji i określoności. W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe określanie przychodu z tytułu zbycia nieruchomości w drodze umowy o dożywocie. W przypadku bowiem umowy zamiany ustawodawca prawidłowo i zgodnie ze standardami wynikającymi z art. 217 Konstytucji w art. 10 ust. 1 pkt 8 *in fine* i w art. 19 ust. 2 u.p.d.o.f. w jednoznaczny sposób określił sposób ustalania wartości przychodu z pominięciem kryterium ceny określonej w umowie. Natomiast jako wzór prawidłowej legislacji w zakresie opodatkowania umowy dożywocia należy wskazać uregulowania zawarte w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[27], w których szczegółowo wskazano przedmiot opodatkowania, wskazując na umowę dożywocia jako umowę nazwaną z k.c. (art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. e/ u.p.c.c.), podmiot, na którym ciąży obowiązek podatkowy przy umowie dożywocia (art. 4 pkt 4 u.p.c.c.) oraz podstawę opodatkowania (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.p.c.c.) i stawkę podatku (art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a/ u.p.c.c.).

3) W uchwale z 17 lutego 2014 r., II FPS 8/13 przesądzono, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. nie stanowi przychodu z działalności gospodarczej w rozumieniu art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f. odpłatne zbycie nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a które nie stanowią składników majątku wskazanych w art. 14 ust. 2c u.p.d.o.f. Zdaniem NSA z treści art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f. wynika, że do uznania przychodu ze sprzedaży za przychód z działalności gospodarczej niezbędne jest spełnienie łącznie dwóch przesłanek: sprzedaż musi dotyczyć środka trwałego ujętego w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Dokonana sprzedaż środka trwałego bezwzględnie powinna być poprzedzona uprzednim właściwym ujęciem w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Ustawodawca przyjął, że ujęcie jako koszt uzyskania przychodów wydatków na nabycie (wytworzenie) środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych możliwe jest co do zasady poprzez dokonywanie odpisów amortyzacyjnych. Taką regulacją jest również art. 22c u.p.d.o.f., stanowiący konsekwencję wprowadzenia zasad przesuwających moment ujęcia wydatków jako kosztu uzyskania przychodów w momencie zaistnienia wskazanych przez przepisy zdarzeń.

Jednocześnie na mocy art. 22d ust. 2 u.p.d.o.f. wskazane składniki majątku podlegają obowiązkowi ujęcia ich w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Ponadto w art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f. odrębnie wymieniono pozarolniczą działalność gospodarczą oraz odpłatne zbycie: nieruchomości, określonych ograniczonych praw rzeczowych, prawa wieczystego użytkowania i innych rzeczy – jeżeli odpłatne zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej i zostało dokonane w przypadku odpłat-

[27] Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.; dalej: u.p.c.c.

nego zbycia nieruchomości i praw majątkowych określonych w lit. a/-c/ – przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie, a innych rzeczy – przed upływem pół roku, licząc od końca miesiąca, w którym nastąpiło nabycie; w przypadku zamiany okresy te odnoszą się do każdej z osób dokonującej zamiany. Ustawodawca wskazuje więc, że odpłatne zbycie rzeczy i określonych praw może następować w ramach działalności gospodarczej lub poza nią.

Szczegółowego wskazania, co jest przychodem z wykonywania działalności gospodarczej, dokonuje ustawodawca w art. 14 u.p.d.o.f. Zgodnie z definicją działalności gospodarczej z art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. przychodami uzyskiwanymi z działalności gospodarczej, w tym m.in. z tytułu sprzedaży rzeczy i określonych praw (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.), są przede wszystkim te, które pochodzą ze sprzedaży towarów handlowych, kupowanych z zamiarem ich dalszej odsprzedaży. Sam ustawodawca wyraźnie odróżnia jako odrębne źródło przychodów sprzedaż określonych rzeczy i praw (art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f.), wymagając jedynie, aby nie następowało to „w wykonaniu działalności gospodarczej". Z kolei do przychodów z tej ostatniej art. 14 ust. 2c u.p.d.o.f. zalicza również te pochodzące z odpłatnego zbycia wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą oraz przy prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej składników majątku będących środkami trwałymi, lecz pod drugą ze wskazanych wyżej przesłanek, a mianowicie ujęcia ich w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Dla celów rozliczeń podatkowych, mając na uwadze literalne brzmienie art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f., sprzedaż danego składnika (środka trwałego) nie generuje przychodu z działalności gospodarczej.

3.3.5.3. Podatki i opłaty lokalne

W uchwale z 3 lutego 2014 r., II FPS 11/13 stwierdzono, że tymczasowy obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[28], może być budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[29], jeżeli jest budowlą wprost wymienioną w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego lub w innych przepisach tej ustawy oraz załączniku do niej, stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b/ Prawa budowlanego. Spełniający wskazane kryteria tymczasowy obiekt budowlany, o ile jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlega opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. NSA wskazał, że w każdej sprawie dotyczącej ciężarów publicznoprawnych związanych z tymczasowym obiektem budowlanym niezbędne jest ustalenie, czy dany obiekt można zakwalifikować jako budowlę według wskazanych powyżej kryteriów istotnych w sferze podatkowej, co przy niejednolitej grupie tymczasowych obiektów budowlanych pozwoli wykluczyć ryzyko opierania się na niedopuszczalnych uproszczeniach i uogólnieniach. Na podstawie art. 6 ust. 1 u.p.o.l. obowiązek podatkowy (w podatku od nieruchomości) powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku, natomiast jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub jego części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie bu-

[28] Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

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

dynku lub jego części przed ich ostatecznych wykończeniem (art. 6 ust. 2 u.p.o.l.). Obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności go uzasadniające (art. 6 ust. 4 u.p.o.l.).

3.3.6. *Inne zagadnienia*

1) W uchwale z 17 grudnia 2014 r., II OPS 1/14 przesądzono, że stosownie do art. 305a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[30], jeżeli nie jest spełniony warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 P.o.ś, jest to wystarczająca podstawa wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, art. 305a ust. 1 tej ustawy. NSA wskazał, że odpowiednie stosowanie art. 305a ust. 1 dotyczy tego, że przepis ten określa różnego rodzaju przekroczenia warunków korzystania ze środowiska i określa zarazem konsekwencje w zakresie wielkości tych przekroczeń, które nie są zależne od tego, jaka była rzeczywista wielkość emisji. Podmiot korzystający ze środowiska nie może kwestionować wielkości przekroczeń określonych w tym przepisie, jeżeli nie prowadzi wymaganych pomiarów. Odpowiednie stosowanie art. 305a ust. 1 p.o.ś. w przypadku niezapewnienia wykonywania pomiaru wielkości emisji przez uprawnione laboratorium dotyczy przede wszystkim tego, że przepis ten określa różne konsekwencje w zakresie wielkości przekroczeń w zależności od rodzajów emisji.

2) W uchwale z 26 czerwca 2014 r., I OPS 16/13 postanowiono, że przepis art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[31] może mieć zastosowanie także do policjanta, który przed wydaniem przez komisję lekarską orzeczenia o trwałej niezdolnośći do służby nie zaprzestał pełnienia służby z powodu choroby. NSA wskazał, że orzeczenie komisji lekarskiej jest oświadczeniem wiedzy co do stanu zdrowia policjanta, które obejmuje stwierdzenie określonej choroby u policjanta, z powodu której policjant jest niezdolny do służby. Zaprzestanie służby z powodu choroby może wynikać zarówno z zaświadczenia lekarskiego, jak i orzeczenia komisji lekarskiej o całkowitej niezdolności do służby z powodu choroby. Jeżeli policjant przed wydaniem orzeczenia o trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską zaprzestał pełnienia służby z powodu choroby, okres ochronny, o którym mowa w art. 43 ust. 1 ustawy o Policji[32], rozpoczyna się od dnia zaprzestania służby z tego powodu, a gdy policjant nie zaprzestał służby przed wydaniem orzeczenia, okres ochronny rozpoczyna się od dnia, w którym policjant zaprzestał służby z powodu choroby stwierdzonej w orzeczeniu o trwałej niezdolności do służby.

3) W uchwale z 26 czerwca 2014 r., I OPS 15/13 przesądzono, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[33], w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci. NSA podniósł, że w ustawie zawarte zostały odrębne unormowania regulujące zasady przyznawania każdego z dodatków. W artykule 10 u.ś.r. wskazano przesłanki pozytywne, których zaistnienie umożliwia przyznanie do zasiłku rodzinnego dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, określono

[30] Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., dalej: p.o.ś.

[31] Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

[32] „Zwolnienie policjanta ze służby na podstawie art. 38 ust. 4 oraz art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 1 i 4 nie może nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby, chyba że policjant zgłosi pisemnie wystąpienie ze służby".

[33] Dz.U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm., dalej: u.ś.r.

zróżnicowany okres jego pobierania, miesięczną wysokość dodatku oraz wymieniono przesłanki negatywne, których wystąpienie powoduje, że osobie, o której mowa w ust. 1, dodatek nie przysługuje. Konstrukcja dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 u.ś.r., wyraźnie wskazuje, że przesłanką przyznania tego dodatku jest opieka nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, jeżeli dziecko pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, którą jest matka lub ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo opiekun prawny dziecka. Jeżeli osoba uprawniona korzysta z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu i jeżeli każde z tych dzieci pozostaje pod jej faktyczną opieką, a na każde z nich przysługuje jej zasiłek rodzinny, to do każdego z tych zasiłków przysługuje dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, co wynika z art. 10 ust. 1 u.ś.r.

3.4. W uchwałach podjętych w 2014 r. podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne, a także przez organy administracji publicznej, prokonstytucyjnej[34] i prounijnej wykładni przepisów prawa, zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka. Przykłady powoływania się na konstytucyjne zasady przy interpretacji przepisów prawa możemy odnaleźć w uzasadnieniach uchwał rozstrzygających w powiększonym składzie zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości interpretacyjne. Prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa pozwoliła przesądzić w uchwale II GPS 1/14 o tym, że izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza. W sprawach podatkowych powoływano się na konstytucyjną zasadę pewności prawa (art. 2 Konstytucji) czy wyłączności ustawy w sprawach podatkowych (art. 217 Konstytucji). W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych wskazywano, że służą one realizacji zadań władz publicznych nałożonych przez normy zawarte w art. 18 i art. 71 Konstytucji RP.

Podobnie jak w latach ubiegłych, przeważały uchwały dotyczące przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisów prawa podatkowego.

W sprawach odnoszących się do procedury sadowoadministracyjnej rozstrzygano kwestie związane z właściwością sądu administracyjnego do badania aktów i czynności wydawanych przez organy administracji publicznej i podmioty wypełniające, z woli ustawodawcy, zadania publiczne. Kwestia określenia, czy dany akt lub czynność mieści się w katalogu praw określonych w art. 3 § 2 p.p.s.a. ma istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu.

W sprawach podatkowych do prokonstytucyjnej wykładni nawiązywano przy interpretacji przepisów Ordynacji podatkowej oraz w sprawach związanych z przepisami prawa regulującego normy dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych, np. w zakresie skutków zbycia lokalu mieszkalnego w drodze umowy o dożywocie czy też możliwości odliczenia wydatków na nabycie jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych poniesione przez spadkodawcę.

Omówiona wyżej działalność uchwałodawcza NSA pozwala na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikających głównie z niejasności prze-

[34] O tych zagadnieniach wspomniano w części drugiej *Informacji*, w rozdziale dotyczącym zagadnień stosowania Konstytucji.

pisów prawa, pominięć ustawodawczych czy braku przepisów intertemporalnych, na co zwraca uwagę NSA w uzasadnieniach uchwał. Rozstrzygnięcia podejmowane w uchwałach chronią gwarantowane przez Konstytucję prawa jednostki.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 166 ust. 3 Konstytucji RP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Zgodnie z art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. NSA jest właściwy do rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile ustawa nie stanowi inaczej, oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Do sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego dochodzi w sytuacji, gdy przynajmniej dwa organy administracji publicznej uważają się za właściwe w sprawie (spór pozytywny) lub też każdy z organów uważa się w sprawie za niewłaściwy (spór negatywny)[35].

Spór o właściwość jest sporem o prawo, jakie w danej sytuacji należy zastosować. Organy administracji publicznej będące w sporze powinny dokładnie ustalić i przedstawić stan faktyczny sprawy. Niespełnienie tego warunku skutkuje oddaleniem wniosku[36].

W orzecznictwie NSA akceptowany jest pogląd, że w świetle art. 153 p.p.s.a. wiążące jest rozstrzygnięcie wydane w sprawie sporu kompetencyjnego, wskazujące organ właściwy. Wydane w sprawie administracyjnej postanowienie jest wiążące co do oceny prawnej w przedmiocie właściwości organu i powoduje, że spór kompetencyjny w istocie nie może być uznany za „aktualny"[37].

Rozstrzygnięcie sporu o właściwość należy do kompetencji NSA, gdy organy będące w sporze nie mają wspólnego organu wyższego stopnia (art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a., art. 15 § 2 p.p.s.a.)[38]. Natomiast spór o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a. w zw. z art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a., który w tym trybie winien rozstrzygnąć NSA nie może powstać, jeśli sprawa nie ma charakteru indywidualnej sprawy administracyjnej[39].

W przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania odwołania wójta gminy od decyzji starosty dotyczącej odmowy „nieodpłatnego udostępnienia gminie danych ewidencyjnych – opisowych i graficznych w formacie SWDE" NSA, stwierdził, iż skoro starosta orzekał w przedmiocie odpłatnego lub nieodpłatnego udostępnienia danych ewidencyjnych, to organem odwoławczym od decyzji wydanej przez starostę w stosunku do należności budżetu powiatu jest samorządowe kolegium odwoławcze[40].

[35] Np. postanowienie z 26 marca 2014 r., II OW 133/13.

[36] Postanowienie z 23 grudnia 2014 r., I OW 224/14.

[37] Zob. postanowienie z 17 lipca 2014 r., I OW 61/14 i powołane w uzasadnieniu postanowienia NSA z 12 sierpnia 2005 r., II OW 25/05 oraz z 6 kwietnia 2008 r., I OW 26/08.

[38] Postanowienia z: 12 marca 2014 r., II OW 151/13, 5 listopada 2014 r., II OW 118/14 i 14 listopada 2014 r., II OW 140/14.

[39] Postanowienia z: 13 stycznia 2014 r., I OW 4/14, 26 września 2014 r., I OW 144/14, 27 września 2013 r. I OW 220/13, 23 października 2014 r., I OW 185/14, 27 listopada 2014 r., I OW 212/14.

[40] Postanowienie z 3 września 2014 r., I OW 82/14 – w uzasadnieniu powołano uchwałę NSA z 26 czerwca 2014 r., I OPS 1/14 i zmianę przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego wynikającą z wyroku TK z 25 czerwca 2013 r., K 30/12.

W kwestii organu właściwego do przyznania wynagrodzenia za dozór pojazdu NSA uznał, że jeżeli wniosek wpłynął do organu w dacie obowiązywania art. 10a ust. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu ustalonym w art. 1 ust. 10 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, to decyzje o przyznaniu wynagrodzenia za dozór pojazdów wydaje starosta. Nie ma przy tym znaczenia fakt, jakiego okresu przechowywania pojazdów dotyczy wniosek, dopiero bowiem z chwilą wpłynięcia wniosku wiąże się zawisłość sprawy[41].

W sprawie przeniesienia praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa w zamian za zaległości podatkowe organem właściwym do rozpoznania sprawy jest starosta. Zawarcie umowy z podatnikiem wymaga zgody naczelnika urzędu skarbowego, który w ramach swych kompetencji ustala możliwości spełnienia świadczenia podatkowego w drodze przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie z art. 66 § 1 o.p. Odmowa przeniesienia rzeczy lub praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa w zamian za zobowiązania podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody z budżetu państwa powoduje jej bezskuteczność[42].

A świetle art. 6r ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organem właściwym w zakresie egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest Międzygminny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi, a wystąpienie Gminy Krosno Odrzańskie ze Związku okoliczności tej nie zmieniło[43].

W sporze kompetencyjnym o właściwość pomiędzy Wójtem Gminy Wierzchosławice a Prezydentem Miasta Stołecznego Warszawy w przedmiocie wskazania organu właściwego do wydania interpretacji indywidualnej w sprawie podatku od nieruchomości NSA stwierdził, że właściwy w sprawie zarówno prowadzenia ewentualnych postępowań podatkowych, jak i wydawania interpretacji indywidualnych będzie organ zawiadujący jednostką podziału administracyjnego kraju, na której terytorium położona jest nieruchomość podlegająca opodatkowaniu[44].

W sprawie wyrażenia zgody na lokalizację w pasie drogowym urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami organem właściwym do rozpatrzenia wniosku jest wójt, który z mocy art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych jest zarządcą tej drogi[45]. Także w sprawie o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego NSA wskazał Burmistrza jako organ właściwy do rozpoznania wniosku, z momentem bowiem oddania nowo zbudowanej drogi do eksploatacji zaliczenie drogi „starej" do drogi gminnej następuje z mocy prawa i bezwarunkowo. Natomiast przepis art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych ma charakter przepisu *lex specialis*, ponieważ rozstrzyga o zmianie kategorii drogi publicznej w sposób całkowicie odmienny od ogólnych zasad przewidzianych w ustawie i niezależny od woli podmiotów zainteresowanych[46].

Organem właściwym do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) dotyczącej wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego jest ww. organ jako uprawniony

[41] Postanowienia z: 12 września 2014 r., I OW 94/14, 17 lipca 2014 r. I OW 58/14, 9 czerwca 2014 r., I OW 38/14, 25 listopada 2014 r., I OW 151/14, 6 listopada 2014 r., I OW 150/14.

[42] Postanowienie z 1 sierpnia 2014 r., II FW 2/14.

[43] Postanowienie z 5 listopada 2014 r., II FW 8/14.

[44] Postanowienie z 30 maja 2014 r., II FW 15/13.

[45] Postanowienie z 17 czerwca 2014 r., II GW 11/14.

[46] Postanowienie z 20 maja 2014 r., II GW 8/14.

do ponownego rozpatrzenia sprawy. Zdaniem NSA okoliczność zmiany zarządcy drogi po wydaniu decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej nie ma znaczenia, ponieważ przedmiotem sporu nie jest właściwość organu administracji w pierwszej instancji, a z żadnych przepisów nie wynika, aby samorządowe kolegium odwoławcze było organem wyższego stopnia wobec GDDKiA[47].

4.2. W 2014 r. NSA miał do rozpoznania 546 (wpłynęło 429, a 117 pozostało z okresu poprzedniego) wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość. Załatwiono 431 spraw, w tym w 302 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy.

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

5.1. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[48] strona (art. 2) może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. ustawy, „Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym – właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny". Skarga powinna być rozpoznana w terminie dwóch miesięcy od jej wniesienia i może także dotyczyć przewlekłości postępowania również przed NSA.

5.2. W 2014 r. wpłynęło 38 skarg na przewlekłość postępowania przed NSA oraz 193 skargi na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi (wraz ze skargami pozostałymi z poprzedniego okresu łącznie do załatwienia było 246 skarg).

W odniesieniu do skarg dotyczących NSA, spośród 36 skarg załatwionych 2 uwzględniono przyznając sumę pieniężną w wysokości 13 000 zł, 23 oddalono, natomiast 11 załatwiono w inny sposób. W przypadku skarg na przewlekłość postępowania przed NSA uwzględniono nie tylko czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej, ale także czas oczekiwania na rozpoznawanie sprawy przez sąd pierwszej instancji.

Co do skarg na wojewódzkie sądy administracyjne, to spośród załatwionych ogółem 197 skarg 3 zostały uwzględnione, 72 oddalone a 122 skargi załatwiono w inny sposób. Suma pieniężna w wysokości 6000 zł dotyczyła WSA w Krakowie (3000 zł) i WSA w Lublinie (3000 zł).

Powodami odrzucenia skarg było ich wniesienie po zakończeniu postępowania albo przed upływem roku od rozpoznania poprzedniej skargi, a także nieuiszczenie wpisu od skargi. Konsekwentnie przyjmowane jest stanowisko, że skarga na przewlekłość postępo-

[47] Postanowienie z 12 sierpnia 2014 r., II GW 17/14.

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

wania sądowego może być wniesiona w toku postępowania (art. 5 ustawy), co oznacza jej niedopuszczalność, jeżeli przed wniesieniem skargi postępowanie w sprawie zostało prawomocnie zakończone. Nie ma natomiast podstaw do odrzucenia skargi, jeżeli sąd pierwszej instancji wprawdzie wydał orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, ale nie jest ono prawomocne, ponieważ przewlekłość postępowania może dotyczyć także czynności podejmowanych po wydaniu orzeczenia (sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, doręczenia odpisów orzeczenia, rozpoznawania wniosku o przyznanie prawa pomocy po wydaniu orzeczenia, prawidłowego przedstawienia sprawy ze skargą kasacyjną). Ponowna skarga na przewlekłość postępowania może być wniesiona po upływie dwunastu miesięcy od merytorycznego rozpoznania poprzedniej skargi (art. 14), a zatem skarga wniesiona z naruszeniem tego przepisu podlega odrzuceniu. Co do opłaty od skargi na przewlekłość postępowania przyjęto stanowisko, że NSA jest właściwy do pobrania opłaty oraz rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od tej opłaty. Ponieważ wojewódzki sąd administracyjny ma obowiązek bezzwłocznego przekazania skargi do NSA, skarga powinna być rozpoznana w terminie dwóch miesięcy od jej wniesienia, a ponadto skarga może dotyczyć przewlekłości postępowania także przed NSA.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Podstawę do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego stanowią przepisy art. 285[a] p.p.s.a. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego powinna być sporządzona, stosownie do art. 175 § 1 w związku z art. 285l p.p.s.a., przez adwokata lub radcę prawnego.

Zgodnie z 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. Wyjątek od tej zasady określono w art. 285a § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego w wyjątkowych przypadkach, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, ale tylko gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych. Natomiast skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie przysługuje, jeżeli stronie przysługiwał środek odwoławczy i strona z tego środka skorzystała[49].

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 wykorzystała środka zaskarżenia (art. 285e § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 285h § 1 p.p.s.a. NSA odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę, która nie spełnia wymagań określonych w art. 285e § 1 p.p.s.a. Również art. 285h § 2 p.p.s.a. stanowi, że skarga podlega

[49] Zob. np. postanowienie z 12 grudnia 2014 r., I GNP 10/14 i powołane w uzasadnieniu postanowienie NSA z 22 sierpnia 2012 r., I ONP 6/12.

odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa albo jeżeli nie zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 285a § 2[50]. Wyjątkowość przypadku, o której mowa w art. 285a § 2 p.p.s.a., odnosi się również do przyczyn, które spowodowały, że strona nie wykorzystała przysługujących jej środków prawnych[51].

Przesłanki bezprawności, o których mowa w art. 285a § 3 p.p.s.a., zostały ograniczone tylko do norm prawa Unii Europejskiej i przypadków ich rażącego naruszenia. Rażące naruszenie prawa występuje w sytuacji, gdy wydane orzeczenie w sposób ewidentny odbiega od obowiązującej normy prawnej, przy czym wykładnia tej normy nie budzi wątpliwości. Nie można natomiast mówić o rażącym naruszeniu prawa, gdy na gruncie danego przepisu możliwy jest wybór różnych jego interpretacji, z których każda daje się uzasadnić stosownymi argumentami. Zakres odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego został ograniczony do przypadków oczywistego naruszenia prawa wspólnotowego. Naruszenie prawa wspólnotowego może polegać na braku transpozycji tego prawa do porządku wewnętrznego, sprzeczności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym oraz niewłaściwej interpretacji prawa wspólnotowego. Odpowiedzialność odszkodowawczą państwa członkowskiego uzasadnia także niewystąpienie przez sąd krajowy rozpatrujący sprawę z pytaniem prawnym do TSUE, jeżeli istnieją ku temu przesłanki lub w danym wypadku jest taki obowiązek, a wywarło to wpływ na błędne zinterpretowanie prawa wspólnotowego lub jego niezastosowanie[52].

Niezgodność z prawem wyrażoną w art. 285a § 3 p.p.s.a. rozumieć należy jako niebudzącą wątpliwości, oczywistą i rażącą obrazę prawa, z góry widoczną, będącą wynikiem niewątpliwie błędnej wykładni lub wadliwego zastosowania prawa, możliwą do stwierdzenia „na pierwszy rzut oka". Tak więc rażące naruszenie norm prawa to naruszenie oczywiste, bezsporne, ewidentnie odbiegające od danej normy, pozostające w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu i przez to mające charakter nadzwyczajny. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie może stanowić uzupełnienia skargi kasacyjnej. Dlatego też nie można w niej skutecznie zarzucać naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej, gdy takich zarzutów nie podniesiono w skardze kasacyjnej[53].

W 2014 r. wpłynęło 27 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (wraz z 6 pozostałymi z okresu poprzedniego do załatwienia były 33 skargi) i 19 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (wraz z 1 pozostałą z okresu poprzedniego do załatwienia było 20 skarg). Spośród 29 załatwionych skarg dotyczących orzeczeń NSA 4 oddalono, 24 odrzucono, a jedną załatwiono w inny sposób. W odniesieniu do skarg na orzeczenia

[50] Zob. np. postanowienie z 18 listopada 2014 r., II GNP 5/14.

[51] Zob. np. postanowienie z 22 sierpnia 2014 r., I ONP 4/14 i powołane tam orzecznictwo: postanowienia NSA z 15 grudnia 2011 r., II ONP 2/11, z 25 lutego 2011 r., I ONP 14/11, z 17 grudnia 2010 r., I ONP 16/10, z 30 maja 2014 r., II ONP 2/14 oraz literatura: B. Dauter, R. Hauser, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego*, Warszawa 2010.

[52] Zob. wyrok NSA z 6 września 2014 r., I GNP 3/14 i powołany tam wyrok NSA z 26 sierpnia 2011 r., I GNP 1/11, orzecznictwo TSUE: sprawy C-224/01 *Gerhard Köbler v. Austria*, C-6/90 *Andrea Francovich i in. v. Włochy* oraz C-46/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Niemcy* i literatura: Ł. Błaszczak, M. Szynal, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Prawo Spółek" 2005, nr 4, s. 54; J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 314.

[53] Zob. wyrok z 26 czerwca 2014 r., I FNP 5/14 i powołany tam wyrok z 28 lutego 2013, I FNP 10/12.

wojewódzkich sądów administracyjnych spośród 19 załatwionych skarg jedną oddalono, a 18 odrzucono.

Jako przyczyny odrzucenia skargi wskazywano np.: brak pełnomocnictwa dla pełnomocnika sporządzającego skargę[54]; brak wpisu[55]; brak skonkretyzowania rodzaju powstałej szkody (postanowienia z 25 lutego 2014 r., I FNP 18/13 i z 18 lutego 2014 r., I FNP 1/14); art. 285a § 2 p.p.s.a.[56]; brak oparcia skargi na właściwej podstawie przewidzianej w p.p.s.a.[57]; wniesienie skargi przez podmiot nieuprawniony, niemający legitymacji procesowej bądź interesu prawnego[58].

[54] Postanowienie z 28 lutego 2014 r., I FNP 13/13.

[55] Postanowienie z 17 stycznia 2014 r., II FNP 2/13.

[56] Postanowienie z 7 lutego 2014 r., I FNP 17/13.

[57] Postanowienia z 26 listopada 2014 r., I FNP 8/14 i I FNP 10/14.

[58] Postanowienia z: 6 lutego 2014 r., I FNP 16/13, 13 listopada 2014 r., I FNP 6/14, 7 listopada 2014 r., I FNP 9/14, 27 czerwca 2014 r., I FNP 3/14, 21 maja 2014 r., I FNP 7/14, 20 maja 2014 r., I FNP 2/14, 15 maja 2014 r., I FNP 4/14.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH 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

1.1.1. *Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2013 r.*

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
7 693	6 188	13 881	5 057	36,43	8 824

1.1. W 2014 r. do Izby Finansowej wpłynęło 6188 skarg kasacyjnych (o 199 spraw więcej niż w roku 2013) oraz 35 skarg o wznowienie postępowania. Spośród ogólnej liczby skarg kasacyjnych 33,8% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 29,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, a 7,4% podatku dochodowego od osób prawnych.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie statystycznym interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły 24% (1493 sprawy). Wpłynęło ponadto 17 skarg kasacyjnych od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy. Liczba skarg kasacyjnych dotyczących interpretacji wciąż pozostaje wysoka.

W Izbie rozstrzygnięto 5297 skarg kasacyjnych, w tym 240 skarg o wznowienie postępowania, co stanowi o 590 spraw więcej niż w roku 2013. Na rozprawie rozpoznano 4065 spraw, na posiedzeniu niejawnym – 1232.

W Izbie zanotowano również 8 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

W 2014 r. do Izby wpłynęło 2661 zażaleń, o 470 zażaleń więcej niż w roku ubiegłym.

Załatwionych zostało 2880 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych (1091 spraw więcej niż w roku 2013), z czego 71,35% dotyczyło problematyki prawa pomocy, 5,83% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 6,56% uchybienia terminu, 0,35% (10 spraw) wyłączenia sędziego, 15,9% zażaleń dotyczyło innej problematyki. Do rozpoznania pozostały 282 zażalenia, co stanowi miesięczny wpływ spraw do Izby.

Do Izby w 2014 r. wpłynęło 7 wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych, w 4 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy oraz 5 wniosków o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego.

Załatwiono 16 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W tym zakresie wpłynęło 5 spraw dotyczących postępowania przed NSA. W 2014 r. Izba oddaliła 6 tego rodzaju skarg, a w pozostałych sprawach wywołanych takimi skargami orzeczono w inny sposób.

W 2014 r. podjęto 9 uchwał wyjaśniających przepisy prawne, a 1 sprawę przejęto do rozpoznania w składzie 7 sędziów.

Do Izby wpłynęło 11 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wszystkie sprawy dotyczyły orzeczeń NSA. Składy orzekające nie uwzględniły żadnej skargi, 14 odrzuciły, 1 oddaliły.

W 2014 r. skierowano 2 pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

1.2. Z danych statystycznych wynika, że wzrósł wpływ skarg kasacyjnych. Znacznie wzrosła liczba spraw załatwionych mimo trudności organizacyjnych (długotrwała choroba jednego sędziego i stan spoczynku drugiego sędziego). W prawie każdym składzie, który w roku 2014 rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany. Należy dodać, że bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw (409).

Odnośnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie Finansowej, sędziom przydzielanych było 3-6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawiłości oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. W sytuacji, gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczanych było ich jeszcze więcej, tj. nawet po kilkanaście w referacie (z uwagi na specyfikę spraw z zakresu podatku od towarów i usług ma to częściej miejsce w Wydziale I). Przydzielenie większej liczby spraw do referatu sędziego wiązało się także z tzw. sprawami po uchwałach czy wyrokach Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2014 r. przez Izbę Finansową (5297) zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Takich skarg osoby prawne złożyły 1707, osoby fizyczne 2097, organy 1537, organizacje społeczne 14, a prokurator 1.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej w 2171 sprawach, co stanowi 53,4% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (4065). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 345 sprawach (8,5%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji wystąpili w 668 sprawach (16,4%). Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 796 sprawach (19,6%). Prokurator jako pełnomocnik strony uczestniczył w 21 sprawach (0,5%).

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Kontrola orzeczeń organów podatkowych

Kontrola orzeczeń organów podatkowych dokonywana przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2014 r. dotyczyła zarówno stosowania przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Warto przy tym zwrócić uwagę, że rośnie liczba zagadnień, w których sądy przy orzekaniu posiłkowały się przepisami prawa Unii Europejskiej oraz dokonywały wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję RP, wspierając się przy tym orzecznictwem TK i TSUE. W orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych prezentowano poglądy w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego ukierunkowane na ochronę praw podatników z przywołaniem standardów konstytucyjnych oraz unijnych.

2.2. Stosowanie prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisu prawa[1]

2.2.1. *Za sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami określonymi w art. 2 i art. 7 Konstytucji uznano odmowę wszczęcia postępowania w przedmiocie zwrotu podatku bezprawnie pobranego w drodze egzekucji, ignorując przy tym orzeczenia innych organów państwa* (wyrok WSA we Wrocławiu z 31 marca 2014 r., I SA/Wr 2306/13).

W odniesieniu do stosowania przepisu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r.), co do którego TK stwierdził, że jest niezgodny z Konstytucją, a jednocześnie odroczył utratę jego mocy obowiązującej o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku WSA w Białymstoku, w wyroku z 4 listopada 2014 r., I SA/Bk 434/14[2] przyjął, odmiennie od stanowiska NSA w tym zakresie, że stwierdzona przez TK w wyroku z 29 lipca 2014 r., P 49/13, niezgodność art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r.) z art. 2 w zw. z art. 84 i 217 Konstytucji RP, daje podstawę do odmowy zastosowania tego przepisu w przedmiotowej sprawie, mimo odroczenia utraty jego mocy obowiązującej. Zdaniem Sądu pozostawianie w obrocie prawnym decyzji wydanych na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. po to tylko, by po 18 miesiącach wznawiać postępowania, może narazić Skarb Państwa na dodatkowe koszty związane z koniecznością zwrotu pobranego podatku i także ewentualnego oprocentowania.

W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji uwzględniały orzeczenia TK. W kontekście wyroku z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym orzeczono m.in. o niezgodności z Konstytucją (art. 64 ust. 2) art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., sądy administracyjne wskazywały, że treść niekonstytucyjnego przepisu (art. 70 § 6 o.p.) została powtórzona w art. 70 § 8 o.p. (uzupełniona o zastaw skarbowy) w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 stycznia 2003 r., co oznacza także niekonstytucyjność tego przepisu (zob. np. wyroki: WSA w Łodzi z 24 kwietnia 2014 r., III SA/Łd 579/13; WSA w Lublinie z 25 września 2014 r., I SA/Lu 385/14; WSA w Olsztynie z 13 listopada 2014 r., I SA/Ol 777/14 oraz WSA we Wrocławiu z 9 grudnia 2014 r., I SA/Wr 1158/14).

[1] Szerzej na ten temat w rozdziale V i VI części drugiej *Informacji*.

[2] Nieprawomocny.

W orzecznictwie sądów I instancji odnoszono się również do wyroku TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, dotyczącego ustalania prawidłowości przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych z uwagi na wszczęcie wobec podatnika postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe bądź wykroczenie skarbowe. W wielu sprawach wyrok ten miał podstawowe znaczenie dla oceny przedawnienia zobowiązania podatkowego (wyroki WSA w Krakowie z 13 października 2014 r., I SA/Kr 1073/14; z 30 września 2014 r., I SA/Kr 1055/14; oraz WSA w Łodzi z 15 września 2014 r., I SA/Łd 453/14).

2.2.2. *W oparciu o dorobek orzeczniczy TSUE, w tym w szczególności nawiązując do postanowienia z 6 lutego 2014 (C-33/13) sądy I instancji uznawały, że organ podatkowy nie może odmówić podatnikowi prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony tylko dlatego, że wystawca faktury dopuścił się nieprawidłowości*. Aby prawo to skutecznie zakwestionować, organ musi wykazać okoliczności, z których wynika, że podatnik wiedział lub powinien wiedzieć, że w związku z przeprowadzoną przez niego transakcją dostawca dopuścił się przestępstwa. W innym przypadku pozbawienie prawa do odliczenia nie znajduje podstaw prawnych (wyrok WSA w Łodzi z 17 czerwca 2014 r., I SA/Łd 577/14). W kontekście powołanego orzeczenia TSUE sądy I instancji podkreślały, że: na organach podatkowych ciąży wykazanie, że skarżący nie zachował należytej staranności kupieckiej wymaganej w obrocie gospodarczym (wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2014 r., III SA/Wa 2652/13); konieczne jest ustalenie, czy podatnik podjął działania, jakich można od niego w sposób uzasadniony oczekiwać w celu upewnienia się, że transakcje, w których uczestniczy, nie wiążą się z przestępstwem czy to w zakresie podatku VAT, czy w innej dziedzinie (wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 2918/13).

2.3. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

W kwestii skutecznego dochodzenia w trybie art. 250 p.p.s.a., tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, zadeklarowanych przez pełnomocnika (z urzędu) „kosztów sporządzenia wniosku o uzasadnienie wyroku" sądy I instancji uznawały, że nie ma podstaw prawnych do dochodzenia ww. kosztów, ponieważ stanowią one element składowy kosztów, o których mowa w z § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu[3] i nie przysługuje za tę czynność procesową odrębne od przyznanego już wynagrodzenie. Skoro brak jest podstaw do zaliczenia kwoty opłaty kancelaryjnej za sporządzenie uzasadnienia (art. 234 § 2 p.p.s.a.) uiszczonej przez pełnomocnika do „wydatków" w rozumieniu p.p.s.a., ponieważ ustawodawca odróżnia „wydatki" od „opłat sądowych" (systematyka art. 211, art. 212 oraz art. 250 p.p.s.a.), to nieskuteczne prawnie jest dochodzenie przez pełnomocnika z urzędu „zwrotu kwoty 100 zł tytułem opłaty kancelaryjnej" (250 p.p.s.a.) tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej. Ponadto uiszczona opłata kancelaryjna za sporządzenie uzasadnienia wyroku nie zalicza się do „wydatków niezbędnych", możliwych do dochodzenia w trybie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej (art. 250 p.p.s.a.), jeśli – jak wynika z postanowienia o zwolnieniu od kosztów sądowych i obowiązujących wszystkich przepisów prawa strona ani tym bardziej jej profe-

[3] Dz.U. z 2013 r. poz 490.

sjonalny pełnomocnik – nie byli zobowiązani do uiszczenia tej opłaty (wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2014 r., III SA/Wa 1722/13). Podstawą przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przed sądem administracyjnym pierwszej instancji przez adwokata ustanowionego z urzędu jest podjęcie przez tego adwokata czynności procesowych zmierzających do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny pierwszej instancji sprawy strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu (postanowienie WSA we Wrocławiu z 6 października 2014., I SO/Wr 15/14).

W orzecznictwie sądów administracyjnych akceptowany jest pogląd, zgodnie z którym podatnikowi na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na postanowienie o przedłużeniu terminu do dokonania zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, wydane w czasie kontroli podatkowej na podstawie art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy o VAT (prawomocne wyroki: WSA w Poznaniu z 29 kwietnia 2014 r., I SA/Po 1034/13 i z 17 września 2014 r., I SA/Po 261/14; WSA w Gliwicach z 2 kwietnia 2014 r., III SA/Gl 23/14; WSA w Łodzi z 19 marca 2014 r., I SA/Łd 1418/13).

2.4. Ordynacja podatkowa[4]

W sprawach dotyczących przepisów Ordynacji podatkowej należy wskazać na niektóre ważne poglądy wyrażone przez sądy I instancji.

Przez pojęcie przepisów prawa podatkowego w rozumieniu Ordynacji podatkowej, a w konsekwencji również dla potrzeb postępowania w przedmiocie wydania indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, należy rozumieć wszelkie przepisy, o ile stanowią jednostkę redakcyjną aktu normatywnego wchodzącego w zakres prawa podatkowego. Interpretacja podatkowa wydana w trybie art. 14b § 1 o.p. może dotyczyć tylko przepisów prawa podatkowego, przy czym wnioskodawca jest zobowiązany wskazać je we wniosku o indywidualną interpretację (art. 14a § 2 o.p.) (wyrok WSA w Białymstoku z 3 czerwca 2014 r., I SA/Bk 157/14). Ocena prawna, która odwołuje się do kilku regulacji nie wskazując, która z nich ma zastosowanie w konkretnym/przedstawionym stanie faktycznym, nie wypełnia normy art. 14b o.p. W takim przypadku dochodzi do przedstawienia prawnych rozważań regulujących określoną materię (wyrok WSA w Gliwicach z 4 marca 2014 r., I SA/Gl 742/13). Odmiennej oceny organu interpretacyjnego w odniesieniu czy to do kwalifikacji przychodu, czy też oceny prawnej stanowiska wnioskodawcy nie można utożsamić z brakiem oceny stanu faktycznego przedstawionego przez wnioskodawcę i wejściem przez to w życie interpretacji „milczącej" określonej w art. 14o o.p. (wyrok WSA w Gliwicach z 11 lutego 2014 r., I SA/Gl 693/13).

Zorganizowanie pomocy w rzetelnym wyjaśnieniu okoliczności relewantnych prawnie w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 21 § 3 o.p. mieści się w granicach przesłanki celu statutowego (wyrok WSA w Gliwicach z 16 września 2014 r., I SA/Gl 219/14).

Skoro na podstawie art. 97 § 1 o.p. spadkobiercy podatnika przejmują wszelkie przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy oraz prawo do stwierdzenia i zwrotu nadpłaty ma charakter majątkowy, to wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty podatku powstałej za życia spadkodawcy

[4] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.; dalej: o.p.).

może nastąpić po jego śmierci na wniosek spadkobiercy (wyrok WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., I SA/Po 633/14).

Nie jest prawnie dopuszczalne wydanie decyzji orzekającej o odpowiedzialności spadkobiercy na podstawie art. 100 § 1 o.p. z tytułu nieuregulowania przez spadkodawcę sankcji ekonomicznej w oparciu o ostateczną decyzję organu I instancji o określeniu zaległości w tej sankcji wydanej na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie sankcji ekonomicznych za wprowadzenie do obrotu wyrobów podlegających oznaczeniu znakiem bezpieczeństwa, a nieoznaczonych tym znakiem lub niespełniających innych wymagań, a także za wykonanie usług niespełniających odpowiednich wymagań[5], ponieważ decyzja stanowiąca podstawę tego orzeczenia obarczona jest wadą nieważności w postaci braku podstawy prawnej określoną w art. 247 § 1 pkt 2 o.p. (wyrok WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2014 r., I SA/Gl 555/13).

W przedmiocie odpowiedzialności członków zarządu za zaległości podatkowe spółki, WSA w Warszawie w wyroku z 28 października 2014 r., III SA/Wa 524/14, stwierdził, że odpowiedzialność ta nie może mieć miejsca ani wtedy, kiedy przesłanki do złożenia wniosku o upadłość zaistniały, gdy członek zarządu spółki nie miał jeszcze wpływu na podjęcie kroków zmierzających do ogłoszenia upadłości spółki, ani wtedy, kiedy tego wpływu już nie miał. Okres 2 miesięcy pomiędzy wyborem na prezesa spółki a złożeniem wniosku o upadłość jest „właściwym czasem", o którym mowa w art. 116 § 1 pkt 1 lit. a/ o.p.

Przez wygaśnięcie zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 42 § 5 o.p., skutkujące wygaśnięciem zastawu skarbowego, należy rozumieć wygaśnięcie tego zobowiązania w całości (wyrok WSA w Gliwicach z 13 lutego 2014 r., I SA/Gl 1457/13).

Nie dochodzi do skutecznego przerwania biegu terminu przedawnienia (art. 70 § 4 o.p.) przez faktyczne zastosowanie środka egzekucyjnego przez organ do tego nieuprawniony (wyrok WSA w Białymstoku z 3 czerwca 2014 r., I SA/Bk 69/14).

Użyty w art. 70 § 8 o.p. zwrot „nie mogą być egzekwowane" należy rozumieć nie tyle jako zastosowanie przez organ środka egzekucyjnego, lecz jakiegokolwiek instrumentu prawnego skutkującego zaspokojeniem wierzyciela publicznego wbrew woli podatnika. Przepisy art. 76 § 1 i art. 70 § 8 o.p. należy wykładać we wzajemnej łączności. Skoro bowiem ustawodawca wprowadził w Ordynacji podatkowej regulację wskazującą, że po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie może ono być przymusowo ściągnięte inaczej niż tylko poprzez egzekucję z nieruchomości, na której została ustanowiona hipoteka, to nie jest możliwe zaaprobowanie poglądu, że może to także nastąpić w innym trybie, który – z punktu widzenia strony i skutków, jakie dla niej wywiera – w istocie jest tożsamy z postępowaniem egzekucyjnym, albowiem zarówno jeden, jak i drugi tryb jest od woli strony niezależny (wyrok WSA w Gliwicach z 8 kwietnia 2014 r., III SA/Gl 2056/13).

Przed wydaniem orzeczenia TSUE w sprawie C-224/11 organy podatkowe oraz sądy administracyjne konsekwentnie stały na stanowisku, że podmiot świadczący usługi leasingu powinien włączyć do podstawy opodatkowania tych usług koszty ubezpieczenia przedmiotu leasingu i opodatkować je stawką podstawową. Stanowisko to uległo zmianie po wydaniu przez TSUE wyroku w sprawie C-224/11, w którym Trybunał stwierdził m.in., że usługa ubezpieczenia przedmiotu leasingu i usługa leasingu co do zasady stanowią usługi odrębne. Zdaniem Sądu sprzeczna z zasadami skuteczności i równego traktowania jest taka wykładnia art. 74 o.p., która pozbawia prawa do skorzystania z procedury przewidzianej

[5] Dz.U. Nr 55, poz. 661.

w tym przepisie podatników VAT, wykazujących w swoim rozliczeniu nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym. Nie kwestionując stanowiska wypracowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych, które uznaje, że zwrot różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o VAT nie jest nadpłatą w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p., Sąd mając na względzie zasadę efektywności prawa unijnego, jak i zasadę lojalności wyrażoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej jest zobowiązany w przedmiotowej sprawie dokonać wykładni prawa krajowego zgodnej z wymogami prawa unijnego. Skoro zatem art. 74 o.p. w zw. z art. 77 § 1 pkt 4 o.p. i art. 78 § 5 o.p. w sposób kompleksowy i odrębny reguluje tryb powstawania nadpłaty w wyniku orzeczenia TSUE, to należy przyjąć, że przepis ten ma również zastosowanie do należności z tytułu zwrotu podatku. Innymi słowy, zakres rzeczonego przepisu obejmuje nie tylko nadpłatę podatku w rozumieniu art. 72 o.p., lecz również zwrot podatku w rozumieniu art. 3 pkt 7 o.p. (tak w wyrokach WSA w Warszawie: z 12 czerwca 2014 r., III SA/Wa 228/14; z 3 września 2014 r., III SA/Wa 481/14 oraz z 10 września 2014 r., III SA/Wa 527/14; inspirowanych wyrokiem WSA we Wrocławiu z 9 kwietnia 2014 r., I SA/Wr 158/14).

Zasady przewidziane w treści art. 76 § 1 o.p. i art. 76a § 1 o.p. w zw. z art. 76b § 1 o.p., jeżeli dotyczą zwrotu VAT (nadwyżki podatku naliczonego nad należnym), muszą być odczytywane przez pryzmat treści art. 87 ust. 1 i 2 ustawy o VAT (wyrok WSA we Wrocławiu z 31 lipca 2014 r., I SA/Wr 1392/14).

W odniesieniu do przepisów regulujących doręczenie przesyłki podkreślono, że biorąc pod uwagę konstrukcję urzędowego druku potwierdzenia odbioru, w przypadku zarówno pierwszego, jak drugiego awizowania realizowanego przez tego samego operatora pocztowego i w braku przeciwnych adnotacji na tym dokumencie uzasadnione jest stwierdzenie o pozostawieniu zawiadomienia w tym samym miejscu, czyli odpowiednio wskazanej oddawczej skrzynce pocztowej lub gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata, jak też w niezmienionym miejscu przechowywania przesyłki (wyrok WSA w Białymstoku z 8 stycznia 2014 r., I SA/Bk 495/13).

2.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Akcjonariusze spółki dzielonej przez przeniesienie części jej majątku na istniejącą spółkę stali się z dniem wydzielenia akcjonariuszami spółki przejmującej. Dzień wydzielenia jako dzień zyskania statusu akcjonariusza spółki przejmującej daje akcjonariuszom prawa, które wynikają z objętych przez nich akcji. Dokonana w jego ramach wymiana akcji jest więc wykonaniem istniejących praw akcjonariusza, a nie nabyciem statusu akcjonariusza o charakterze konstytuującym. Uzyskany dochód z tytułu sprzedaży akcji zwolniony jest od podatku na mocy art. 52 pkt 1 lit. b/ u.p.d.o.f. w związku z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej u.p.d.o.f. z dnia 12 listopada 2003 r. (wyrok WSA w Białymstoku z 15 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 3/14).

Przychód zakładu pracy chronionej uzyskany z tytułu czy to dzierżawy, czy użytkowania ośrodka wypoczynkowo-rehabilitacyjnego wybudowanego i utrzymywanego z zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych stanowi przychód z działalności gospodarczej na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 11 u.p.d.o.f., a nie należność przypadającą/zasilającą zakładowy fundusz osób niepełnosprawnych (wyrok WSA w Gliwicach z 11 lutego 2014 r., I SA/Gl 693/13).

Natomiast zbycie nieruchomości otrzymanej przez podatnika w drodze darowizny w czasie krótszym niż pięć lat od daty wejścia w jej posiadanie i przeznaczenie dochodu z tego tytułu na własne cele mieszkaniowe, w części obejmującej spłatę kapitału kredytu mieszkaniowego, podlega na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 w związku z art. 21 ust. 30 u.p.d.o.f. zwolnieniu od podatku dochodowego od osób fizycznych także w sytuacji korzystania na zasadzie praw nabytych przez podatnika z ulgi odsetkowej określonej w przepisie art. 26b u.p.d.o.f. (wyrok WSA w Warszawie z 22 września 2014 r., III SA/Wa 904/14).

2.6. Podatek dochodowy od osób prawnych

Zabezpieczenie kredytu przez kilka osób fizycznych może dawać taką samą gwarancję spłaty kredytu jak zabezpieczenie go przez jeden bank lub instytucję finansową, profesjonalnie świadczącą takie usługi. Tym samym w świetle art. 12 ust. 5 w zw. z ust. 6 pkt 4 u.p.d.o.p. wartość rynkowa usługi poręczenia nie powinna być inna, gdyby wskazane kredyty poręczała jedna instytucja finansowa, a inna, gdyby poręczenia umowy udzieliło kilka podmiotów (wyrok WSA w Białymstoku z 23 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 29/14).

2.7. Podatek od towarów i usług

Fakt, że polski ustawodawca w ustawie o VAT nie określił metod i kryteriów podziału między czynnościami podlegającymi VAT i czynnościami będącymi poza zakresem VAT, nie może powodować, iż w takiej sytuacji zostanie podatnikowi przyznane pełne prawo do odliczenia VAT również w odniesieniu do tej części, która związana jest z czynnościami będącymi poza systemem VAT. Taka wykładnia jest sprzeczna z treścią art. 168 Dyrektywy 112 oraz zasadą neutralności VAT (wyrok WSA we Wrocławiu z 24 lipca 2014 r., I SA/Wr 754/14).

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[6]

3.1. Ordynacja podatkowa

3.1.1. *Interpretacje indywidualne*. Rozpoznając sprawy dotyczące interpretacji indywidualnych NSA wielokrotnie wypowiadał się na temat wykładni przepisów regulujących wydanie interpretacji.

Odnosząc się do wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej złożonego przez osobę małoletnią NSA uznał, że zapewnienie osobie małoletniej należytych gwarancji procesowych w postępowaniu interpretacyjnym ze względu na występujące w nim wymogi oraz jego konsekwencje dla sytuacji prawnopodatkowej wnioskodawcy nakazuje przyjąć wymóg reprezentacji osoby małoletniej przez przedstawiciela ustawowego. Wymóg należytej reprezentacji należy postrzegać jako pełniący rolę gwarancyjną, a nie ograniczającą dostęp takich osób do postępowania interpretacyjnego (wyrok z 16 października 2014 r., II FSK 2455/12).

[6] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze Izby w 2014 r., a także rozbieżności w orzecznictwie, co do których podejmowano dyskusje na naradach, a w wielu przypadkach inicjowane były wnioski o podjecie uchwał.

Pojęcie „stan faktyczny" oraz „zdarzenie przyszłe" musi mieć zindywidualizowany jednoznacznie charakter. Instytucja interpretacji indywidualnych nie została stworzona dla celów analizowania skutków podatkowych potencjalnych, planowanych działań podatników pod kątem porównawczym bądź optymalizacyjnym, jej celem jest zaś złagodzenie ryzyka związanego z realizacją przez podatnika czy płatnika praw i obowiązków wynikających z ustaw podatkowych, zwłaszcza obowiązku samoobliczenia i wpłacenia należnego podatku (wyrok z 10 września 2014 r., II FSK 2090/12).

Wyczerpująco przedstawiony (zaistniały bądź przewidywany) stan faktyczny, o którym mowa w art. 14b § 3 o.p., to taki, na podstawie którego można w sposób pewny i nieuzasadniający żadnych przedmiotowych wątpliwości udzielić informacji w zakresie możliwości stosowania prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, w razie potrzeby dokonując także operatywnej wykładni adekwatnych do niego przepisów (wyrok z 18 lipca 2014 r., II FSK 1935/12). Wyrok sądu administracyjnego nie zastępuje indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, o której mowa w art. 14b § 1 o.p., sąd kontroluje bowiem wyłącznie zgodność z prawem zaskarżonej interpretacji wydanej w odniesieniu do stanu faktycznego przedstawionego w postępowaniu unormowanym w rozdziale 1a działu II o.p. (wyrok z 30 kwietnia 2014 r., II FSK 1294/12).

Po uzyskaniu niekorzystnej interpretacji indywidualnej (uznającej stanowisko wnioskodawcy za nieprawidłowe) podatnik nie zostaje pozbawiony ustanowionego w art. 81 § 1 o.p. prawa do korekty deklaracji, a określone w art. 14k oraz art. 14m w związku z art. 81b o.p. skutki interpretacji indywidualnej oraz zawieszenia prawa do korekty nie zawierają w tym zakresie żadnych ograniczeń dla podatnika. Na podstawie art. 81 § 1 i 1a o.p. podatnicy, płatnicy, inkasenci oraz osoby, które były wspólnikami spółki cywilnej w chwili rozwiązania spółki, mają prawo do złożenia skorygowanej deklaracji. Mogą oni wielokrotnie korygować deklaracje. Możliwa jest przez to korekta już uprzednio skorygowanej deklaracji. Korekta deklaracji w podatkach powstających z mocy prawa (do takich podatków zalicza się podatek od czynności cywilnoprawnych) w tym trybie prowadzi co do zasady do zmiany wysokości kwoty powstałego już zobowiązania podatkowego. Korygując deklarację w tych podatkach, podatnik ma prawo do zmniejszenia lub zwiększenia już powstałego zobowiązania ze skutkiem wstecznym. Skorygowaniu deklaracji powinno towarzyszyć złożenie pisemnego uzasadnienia dokonania korekty. Przepisy ordynacji podatkowej nie określają bliżej formy ani treści tego uzasadnienia. Powinno ono być dokonane pisemnie i – jak się wydaje – nie na formularzu deklaracji. Wskazuje na to treść art. 81 § 2 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym uzasadnienie powinno być dołączone do deklaracji. Powyższe oznacza, że również po uzyskaniu interpretacji indywidualnej uznającej stanowisko wnioskodawcy za nieprawidłowe podatnik nie został pozbawiony ustanowionego w art. 81 § 1 o.p. prawa do korekty deklaracji (wyrok z 25 lutego 2014 r., II FSK 484/12).

3.1.2. *Odsetki*. Mimo że zgodnie z art. 55 § 1 o.p. odsetki za zwłokę podlegają wpłacie bez wezwania organu podatkowego, a w myśl art. 53 § 3 o.p. do naliczenia odsetek zobowiązany jest m.in. podatnik (z wyłączeniem art. 53a, art. 62 § 4, art. 66 § 5, art. 67a § 1 pkt 1 lub 2 i art. 76a § 1), to organy podatkowe w przypadkach innych niż wymienione w art. 53a, art. 62 § 4, art. 66 § 5, art. 67a § 1 pkt 1 lub 2 i art. 76a § 1 o.p. w wydawanych rozstrzygnięciach powinny orzec o obowiązku – gdy taki istnieje – naliczenia odsetek. W przeciwnym wypadku podatnik w związku z treścią art. 54 § 2 o.p. sam zobowiązany jest ocenić, czy do opóźnienia w wydaniu decyzji przyczynił się on sam, czy też jego przedstawiciel lub że opóźnienie powstało z przyczyn niezależnych od organu. W takim przypadku podatnik

narazi się – gdy samodzielnie, wbrew zdaniu organu uzna, że odsetki w sprawie nie były należne – na wszczęcie postępowania egzekucyjnego, gdyż wpłacona przez niego kwota zobowiązania nie zostanie zaliczona w całości na poczet tego zobowiązania, a proporcjonalnie na poczet zaległości i odsetek za zwłokę – zgodnie z art. 55 § 2 o.p. Ponadto podatnik nie znając stanowiska organu odnośnie do odsetek może stracić szansę zaskarżenia rozstrzygnięcia, w związku z którym zdaniem organu odsetki będą należne (wyroki z: 6 maja 2014 r., I FSK 398/13 i 14 października 2014r., I FSK 1519/13).

3.1.3. *Nadpłata*. W uzasadnieniu uchwały z 27 stycznia 2014 r., II FPS 5/13[7] NSA wskazał, że jeżeli wyniki czynności sprawdzających uzasadniają, że prawidłowość wykazującej nadpłatę skorygowanej deklaracji nie budzi wątpliwości, organ zwraca nadpłatę bez wydania decyzji stwierdzającej nadpłatę. Natomiast w sytuacji zakwestionowania deklaracji podatkowej złożonej wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty, potrzebne będzie wszczynanie za każdym razem postępowania określającego wysokość zobowiązania. Wyrokiem TK[8], w wyniku którego – w rozumieniu art. 74 o.p. – powstała nadpłata, może być nie tylko wyrok wprost eliminujący określony przepis z porządku prawnego, ale także wyrok stwierdzający niekonstytucyjność przepisu przy jego określonej interpretacji lub w określonym zakresie (wyrok z 23 stycznia 2014 r., II FSK 2518/13). Przykładowo w wyroku z 22 października 2014 r., II FSK 457/14, NSA przyjął, że za orzeczenie TK, w wyniku którego powstała nadpłata – w rozumieniu art. 74 o.p. – uznać należy nie tylko wyrok eliminujący określony przepis z porządku prawnego, ale także wyrok stwierdzający niekonstytucyjność przepisu w określonym zakresie lub przy jego określonej interpretacji. W takim przypadku warunkiem zastosowania art. 74 o.p. jest powstanie nadpłaty wskutek interpretacji przepisu, której niekonstytucyjność została potwierdzona wyrokiem Trybunału przy założeniu, że uwzględnienie wykładni uznanej przez TK za konstytucyjną (lub pominięcie wykładni niekonstytucyjnej) nie doprowadziłoby do powstania nadpłaty.

Nadpłata powstała w wyniku potrącania przez spółkę zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od dochodów pracowników wykonujących pracę na Litwie i wpłaceniem ich na rzecz polskiego urzędu skarbowego w sytuacji, gdy litewski Najwyższy Sąd Administracyjny uznał, że podatek winien być uiszczony na Litwie, jest uszczupleniem majątkowym podatnika, a nie płatnika, a zatem brak było po stronie spółki legitymacji procesowej do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty (wyrok z 18 września 2014 r., II FSK 2296/12).

Zgodnie z art. 76a § 2 pkt 2 o.p. zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowych następuje z dniem złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Dla podatników podatku od towarów i usług nadpłata powstaje z dniem złożenia deklaracji kwartalnej dla podatku od towarów i usług (art. 73 § 2 pkt 4 o.p.). Na podstawie przepisu art. 12 § 6 pkt 2 o.p. ustawodawca w roku 2010 stwierdzał, że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego albo złożone w polskim urzędzie konsularnym. Zawarte w art. 76a § 2 pkt 2 o.p. wyrażenie

[7] Uchwała została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

[8] Chodzi o interpretacyjny wyrok TK z 13 września 2011 r., P 33/09, w którym orzeczono, że art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, rozumiany w taki sposób, że nie odnosi się do podziemnych wyrobisk górniczych oraz może odnosić się do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach, jest zgodny z zasadą ustawowej określoności regulacji podatkowych i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 217 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

„dzień złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty" należy odnieść do pojęcia „data wszczęcia postępowania na żądanie strony", o którym mowa w unormowaniu art. 165 § 3 o.p. W myśl tej regulacji datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi podatkowemu, z zastrzeżeniem art. 165a. Tym dniem (chwilą) będzie moment, kiedy uprawiona osoba działająca w imieniu właściwego organu podatkowego przejmuje fizyczne władztwo nad skierowanym do niego żądaniem (wnioskiem). Może to być moment odbioru korespondencji w budynku doręczyciela (np. Poczty Polskiej) nawet w jeszcze zaklejonej kopercie (nie otwartej) lub gdy doręczyciel przekazuje żądanie w kopercie w siedzibie organu podatkowego uprawionej osobie działającej w imieniu właściwego organu podatkowego (moment przekazania). Wreszcie sam zainteresowany podatnik (strona lub jego pełnomocnik) może osobiście złożyć żądanie w siedzibie organu podatkowego (moment złożenia). Z określonym w taki sposób dniem (chwilą, momentem) złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty należy przyjąć na podstawie przepisu art. 76a § 2 pkt 2 o.p., że następuje zaliczenie tej nadpłaty na poczet zaległości podatkowych ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi (np. odsetek za zwłokę). Instytucja przewidziana w art. 12 § 6 pkt 2 o.p. co do zasady odnosi się do takich sytuacji, kiedy ustawodawca jednoznacznie przewiduje skutki prawne zachowania lub niezachowania terminów określonych w przepisach prawa podatkowego (wyrok z 6 maja 2014 r., II FSK 1547/12).

3.1.4. *Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych*. Zawarta przez ustawodawcę w art. 67a § 1 pkt 3 o.p. ulga w spłacie zobowiązań podatkowych (umorzenie zaległości podatkowych) nie może stanowić dla podatnika „narzędzia" do naprawiania zaniedbań wynikających z braku dochowania przez niego należytej staranności w rozliczeniach podatkowych. Jest to bowiem instytucja nadzwyczajna i nie powinno się z niej czynić powszechnie stosowanego środka, prowadzącego do wygasania zobowiązań podatkowych (wyrok z 9 października 2014 r., II FSK 2527/12).

Organy podatkowe nie mogą odmówić wszczęcia postępowania w sprawie umorzenia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 165a § 1 o.p. osobie trzeciej, odpowiadającej na podstawie art. 116 § 1 o.p. za zobowiązania spółki z o.o. jako płatnika podatku, ponieważ w świetle wykładni systemowej wewnętrznej art. 67c § 2 w związku z art. 67a § 1 pkt 3 o.p. osoba trzecia, której nie można utożsamiać z płatnikiem podatku, jest uprawniona do złożenia wniosku o umorzenie zaległości podatkowej (wyrok z 22 sierpnia 2014 r., II FSK 2106/12).

3.1.5. *Postępowanie podatkowe*. Okoliczność uczestniczenia przez członków samorządowego kolegium odwoławczego w wydaniu decyzji w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym (wymiarowym) nie stanowi przeszkody do brania udziału w podjęciu rozstrzygnięcia w odrębnej w istocie co do przedmiotu sprawie, załatwianej w trybie nadzwyczajnym, o zaskarżeniu zaś decyzji w rozumieniu art. 130 § 1 pkt 6 o.p. można mówić tylko w granicach tej samej co do przedmiotu sprawy, a nie różnych spraw rozpatrywanych w odrębnych trybach, tj. zwykłym i nadzwyczajnym (wyrok z 17 października 2014 r., II FSK 622/13).

Ocena prawna, iż w postępowaniu podatkowym powinno brać udział więcej stron aniżeli dotychczas występujący w tym charakterze podmiot, nie stanowi przesłanki zastosowania art. 233 § 2 o.p. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, organ odwoławczy może uchylić w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ (wyrok z 17 września 2014 r., II FSK 2008/14).

Załączenie pełnomocnictwa ogólnego do akt kontroli podatkowej nie stanowi na podstawie art. 137 § 3 o.p. zgłoszenia pełnomocnika do udziału w postępowaniu podatkowym, jeżeli zostanie ono następnie wszczęte w stosunku do kontrolowanego uprzednio podatnika. Postępowanie kontrolne i postępowanie podatkowe to dwa różne, odrębnie umocowane postępowania prawne, których nie można utożsamiać, pomimo iż dotyczyć mogą tych samych zobowiązań podatkowych. Stosownie do treści art. 136 o.p. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Zgodnie z art. 137 § 2 o.p. pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone ustnie do protokołu. Zgodnie z postanowieniami art. 145 § 2 o.p., jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Przez pojęcie „pełnomocnictwo dołączone do akt" sprawy podatkowej, o którym mowa w art. 137 § 3 o.p., należy rozumieć jakikolwiek zwerbalizowany akt woli działania mocodawcy oraz zamanifestowania tej woli działania przez pełnomocnika w uprzednio wszczętym postępowaniu podatkowym. Udzielone pełnomocnictwo dla jego skuteczności prawnej nie musi bowiem stanowić zwerbalizowanego aktu woli w postaci jednego (odrębnego) dokumentu (wyrok z 11 lipca 2014 r., II FSK 1947/12).

Wydanie na podstawie art. 76a § 1 o.p. postanowienia o zaliczeniu nadpłaty na poczet zaległości podatkowej podatnika, będące konsekwencją toczącego się wobec niego postępowania podatkowego, stanowi immanentny element tego postępowania, a nie inicjuje odrębnego od niego postępowania. Ustanowienie zatem pełnomocnika w postępowaniu podatkowym oznacza, że jest on uprawniony do reprezentowania strony (podatnika) we wszystkich czynnościach tego postępowania, co – stosownie do art. 145 § 2 o.p. – obejmuje również doręczenie postanowienia wydanego w trybie art. 76a o.p. Doręczenie pełnomocnikowi podatnika takiego postanowienia pozostaje w zgodności z zasadami szybkości (art. 125 o.p.) oraz zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu (art. 123 o.p.), jak również czyni zadość zasadzie zaufania (art. 121 o.p.), którą organ odwoławczy swoim orzeczeniem w niniejszej sprawie ewidentnie naruszył (wyrok z 18 września 2014 r., I FSK 1162/13).

Do postanowień wydanych w trybie art. 274 b § 1 o.p. nie stosuje się trybu nadzwyczajnego, jakim jest stwierdzenie nieważności uregulowane w rozdziale 18 Działu IV tej ustawy. W motywach rozstrzygnięcia zawierającego powyższe stanowisko NSA szeroko omówił znaczenie sformułowania zamieszczonego w art. 280 o.p.: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio przepisy art. 143 oraz przepisy rozdziałów 1-3, 5, 6, 9 z wyłączeniem art. 171a, rozdziałów 10, 14, 16 oraz 23 działu IV". Zdaniem NSA oznacza to, że ustawodawca za pomocą podwójnego odesłania przewiduje możliwość stwierdzenia nieważności badanego postanowienia. Wyrażenie „odpowiednie stosowanie" może oznaczać pełne stosowanie odpowiednich przepisów prawa bez żadnych zmian, stosowanie z pewnymi zmianami lub niestosowanie w ogóle ze względu na ich bezprzedmiotowość bądź ze względu na ich sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby być stosowane odpowiednio. Ustalenie, czy do postanowienia, o jakim mowa w art. 274 b o.p. poprzez wskazany wyżej system odesłań, zastosowanie będzie miał rozdział 18 (art. 247-252) o.p. wymaga ustalenia celu wprowadzenia przez ustawodawcę instytucji czynności sprawdzających oraz ich specyfikę.

Wstępna kontrola podatkowa jest czynnością o charakterze formalnym, służącą ocenie działań podatnika czy płatnika od strony formalnej, w związku z czym jej zakres ograniczony został do czynności wymienionych w art. 272 o.p. Dokonywanie takich czynności nie jest ograniczone czasowo i może być podejmowane wielokrotnie, nawet w tym samym zakresie,

jeśli istnieją wątpliwości do innej niż uprzednio badanej okoliczności w świetle tych samych złożonych przez stronę dokumentów. Działania organu podatkowego unormowane w Dziale V nie tworzą powagi rzeczy osądzonej. Dlatego też ich podjęcie nie stwarza dla podatnika gwarancji, że poddane ocenie działania czy dokumenty były prawidłowe. W tym kontekście badanie w trybie nadzwyczajnym, jakim jest stwierdzenie nieważności, postanowienia wydanego po przeprowadzeniu czynności sprawdzających (art. 274 b o.p.) jest sprzeczne z celem takiej regulacji ustanowionej dla kontroli postanowień wydanych w toku postępowania podatkowego. Artykuł 219 o.p. odsyła do odpowiedniego stosowania art. 247 o.p. jedynie odnośnie do postanowień, na które przysługuje zażalenie. Oznacza to, że z woli ustawodawcy w trybie nadzwyczajnym kontrolowane mogą być jedynie takie postanowienia wydane w postępowaniu podatkowym, które rozstrzygają władczo o poprawności merytorycznej z reguły kwestii proceduralnej (wyrok z 22 października 2014 r., I FSK 1710/13).

3.1.6. *Odpowiedzialność osób trzecich*. Rozważając kwestie związane z odpowiedzialnością osób trzecich NSA przesądził, że tylko rzeczywiście istniejące mienie, np. w postaci egzekwowalnej wierzytelności, może wskazywać, że umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności było przedwczesne (wyrok z 1 sierpnia 2014 r., II FSK 2005/12).

Obowiązek dowodzenia możliwości zaspokojenia się wierzyciela publicznoprawnego w przypadku stwierdzenia bezskuteczności egzekucji z majątku spółki, który spoczywa na organie podatkowym stosownie do art. 122 oraz art. 187 § 1 o.p., różni się od ciężaru dowodu, który nie ma normatywnego źródła w przepisach prawa procesowego, lecz wyłącznie w regulacjach materialnego prawa podatkowego, takich jak np. art. 116 § 1 pkt 2 o.p. W tym przypadku ta norma prawa materialnego określa rozkład ciężaru dowodu oraz treść ciężaru dowodu w sposób wyraźny, gdyż to z samej treści tej normy prawa materialnego wypływają bezpośrednio dyrektywy wskazujące na rozkład ciężaru dowodu. NSA podkreślił, że jeżeli organ podatkowy wykazał w sposób prawidłowy bezskuteczność egzekucji zaległości podatkowej z majątku spółki, o której mowa w art. 116 § 1 o.p., ciężar dowodzenia przy wskazaniu mienia, z którego egzekucja jest faktycznie możliwa, ciąży na członku zarządu, będącym stroną postępowania podatkowego. W przypadku, gdy istnieje składnik majątkowy, wobec którego organ podatkowy uznał już, że egzekucja będzie bezskuteczna, to strona musi wykazać, że wierzyciel publicznoprawny faktycznie może zaspokoić z tego składnika majątkowego swoją wierzytelność w znacznej części (wyrok z 8 kwietnia 2014 r., I FSK 747/13).

Zgodnie z art. 107 § 1 o.p. osoba trzecia odpowiada „za zaległości podatkowe podatnika", tj. za cudzy dług. Odpowiedzialność osoby trzeciej istnieje tylko pod warunkiem, że nadal istnieje zaległość podatkowa, za którą odpowiada osoba trzecia. Wygaśnięcie z powodu przedawnienia na podstawie art. 59 § 1 pkt 9 o.p. zobowiązania podatkowego pierwotnego dłużnika, skoro skutkuje zwolnieniem z odpowiedzialności za to zobowiązanie osoby trzeciej, czyni wydaną wobec tej osoby decyzję o jej odpowiedzialności za to zobowiązanie bezprzedmiotową, czego następstwem powinno być stwierdzenie jej wygaśnięcia w trybie art. 258 § 1 pkt 1 o.p. (wyrok z 29 kwietnia 2014 r., I FSK 641/13).

3.1.7. *Solidarna odpowiedzialność małżonków za zobowiązania podatkowe*. Stosownie do treści art. 92. § 1 o.p., jeżeli zgodnie z ustawami podatkowymi podatnicy ponoszą solidarną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe, a zobowiązania te powstają w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 2, odpowiedzialnymi solidarnie są podatnicy, którym doręczono decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego. Przepis art. 21 § 3 stanowi, iż

małżonkowie wspólnie opodatkowani na podstawie odrębnych przepisów ponoszą solidarną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe oraz solidarna jest ich wierzytelność o zwrot nadpłaty podatku. Solidarna wierzytelność z art. 92 § 3 o.p. jako wyjątkowa instytucja podatkowa dotyczy tylko zwrotu podatku dla podatnika, przysługuje tylko małżonkom (podatnikowi) i nie przysługuje podmiotom wchodzącym w miejsce jednego z małżonków i dochodzącym roszczeń cywilnoprawnych względem tylko jednego z małżonków, zwłaszcza kiedy działania tych podmiotów dotyczą roszczenia o zwrot nadpłaty. Artykuł 92 § 3 o.p. nie może być subsydiarną podstawą odmowy zwrotu dla jednego z małżonków nadpłaty z tytułu wspólnego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (art. 6 ust. 2) i legitymizować faktu, że organ podatkowy przekazał komornikowi sądowemu środki na podstawie „zajęcia wierzytelności", które z uwagi na datę wystawienia „zajęcia" i datę złożenia wniosku o nadpłatę przez małżonków mogło dotyczyć jedynie roszczenia o nadpłatę, tj. prawa niezbywalnego niepodlegającego egzekucji" (wyrok z 16 kwietnia 2014 r., II FSK 979/12).

3.1.8. *Przedawnienie*. W uchwale z 29 września 2014 r., II FPS 4/13, wydanej w pełnym składzie Izby Finansowej, NSA uznał, że w świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 oraz art. 233 § 1 pkt 2 lit. a o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. po upływie terminu przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 o.p.). W uzasadnieniu uchwały NSA podtrzymał stanowisko zaprezentowane w uchwale z 3 grudnia 2012 r., I FPS 1/12. Zdaniem NSA niedopuszczalne jest różnicowanie sytuacji prawnej podatników, nawet tych uchylających się od płacenia danin, ponieważ przedawnienie musi być równe dla wszystkich, czego wymaga Konstytucja.

W uchwale z 28 kwietnia 2014 r., I FPS 8/13, stwierdzono, że uchylenie postanowienia o nadaniu decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności i w konsekwencji umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 i art. 60 § 1 u.p.e.a. powoduje unicestwienie materialnoprawnych skutków zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 o.p.

Co do możliwości wystawienia faktury korygującej, dotyczącej otrzymanej zaliczki po upływie terminu przedawnienia, NSA wskazał, że z momentem upływu terminu przedawnienia zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług za dany okres rozliczeniowy, w tym również wynikające z poszczególnych zdarzeń gospodarczych składających się na to zobowiązanie, wygasa. Wygaśnięcie z uwagi na przedawnienie podatkowego stosunku zobowiązaniowego rodzącego podatek należny oznacza, że nie można skorygować tego stosunku, a tym samym wynikającego z niego podatku należnego. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że mimo iż w ramach stosunków cywilnoprawnych może dojść po okresie przedawnienia zobowiązania podatkowego do zwrotu kontrahentowi zaliczki, która zrodziła u podatnika otrzymującego tę zaliczkę obowiązek podatkowy (podatek należny), to wygaśnięcie zobowiązania podatkowego obejmującego tę zaliczkę jako stosunku publicznoprawnego wyklucza możliwość czynienia korekty podatku należnego wynikającego z tej zaliczki. Nie można bowiem skorygować zobowiązania, które wygasło (wyrok z 13 marca 2014 r., I FSK 500/13).

Zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług powstaje z mocy prawa, a jego ustalenie następuje w drodze samoobliczenia podatkowego dokonanego przez podatnika. Organ podatkowy dokonuje natomiast kontroli prawidłowości rozliczenia się z tego podatku przez podatnika (por. art. 21 § 1 pkt 1 i § 2 i 3 o.p.) i wydaje decyzję tylko wtedy, kiedy

podatnik w sposób niewłaściwy wykona ciążące na nim obowiązki w zakresie samoobliczenia lub też w ogóle ich nie wykona, niewłaściwie ustali (według organu podatkowego) podatkowoprawny stan faktyczny lub też dokona nieodpowiedniej (zdaniem tego organu) interpretacji prawa podatkowego. Wówczas wszczęte z urzędu lub na wniosek strony postępowanie może być zakończone decyzją wydaną na podstawie art. 99 ust. 12 ustawy o VAT z 2004 r. Z tym też momentem zakończeniu ulega etap samoobliczenia podatku realizowany przez podatnika. Wydana zgodnie z przepisem art. 210 o.p. decyzja rozstrzyga sprawę co do istoty i od momentu, kiedy staje się ostateczna, może być wzruszona jedynie w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia jej nieważności.

Konsekwencją właśnie tego stanu prawnego jest art. 81b o.p., który zezwala na skorygowanie deklaracji, ale dopiero po zakończeniu postępowania podatkowego, a więc po wydaniu ostatecznej decyzji, która kończy postępowanie, i w zakresie nieobjętym tą decyzją. W przeciwnym razie nie wywołuje skutków prawnych (art. 81b § 2 o.p.). Nie jest bowiem dopuszczalne, aby deklaracja podatkowa jako akt indywidualny mogła zmienić decyzję administracyjną wydaną przez organ administracji publicznej stosownie do jego ustawowych uprawnień. Norma art. 86 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. może być realizowana jedynie na etapie samoobliczenia (deklarowania) podatku przez podatnika. Nie ma ona zastosowania po zakończeniu tego etapu rozliczeniowego. Po wydaniu przez organ podatkowy ostatecznej decyzji za dany okres rozliczeniowy w podatku od towarów i usług, do określenia terminu, w jakim organ podatkowy w trybie wznowienia postępowania może dokonać korekty podatku naliczonego za ten okres, nie ma zastosowania art. 86 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r., a art. 70 § 1 o.p. (wyrok z 15 maja 2014 r., I FSK 836/13).

Gdy nastąpiło zgodnie z art. 70 § 1 o.p. przedawnienie w odniesieniu do okresu rozliczeniowego, za który podatnik wykazał nadwyżkę podatku naliczonego do przeniesienia na następny okres, to zawieszenie bądź przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (art. 70 § 2-4 i 6 o.p.) w odniesieniu do okresu, w którym – przez odliczenie – „zmaterializowała się" ta nadwyżka, nie daje możliwości kwestionowania przez organy podatkowe prawidłowości samoobliczenia podatku od towarów i usług przez podatnika w zakresie wskazanej nadwyżki. NSA zwrócił uwagę, że wprawdzie w uchwale z 29 czerwca 2009 r., I FPS 9/08, przesądzono, iż art. 70 § 1 o.p. ma zastosowanie do należności z tytułu nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług, jednak przedawnienie dotyczy rozliczenia podatku VAT za konkretny okres rozliczeniowy, który dla zastosowania instytucji przedawnienia pozostaje niezmienny. Stąd też wszelkie przewidziane prawem możliwości zawieszenia czy przerwania biegu terminu przedawnienia dotyczą nadal tego samego okresu rozliczeniowego i bez znaczenia jest, że kwota nadwyżki podatku naliczonego do przeniesienia będzie odliczona w miesiącu następnym i wobec tego tenże miesiąc będzie brany pod uwagę przy rozpoczęciu biegu terminu przedawnienia (wyrok z 7 października 2014 r., I FSK 1501/13).

Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty z uwagi na złożenie wniosku i korekt deklaracji podatku od towarów i usług po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (art. 165a § 1 w zw. z art. 79 § 2 i art. 70 § 1 o.p.) nie sprzeciwia się zasadom neutralności, efektywności i pewności prawa. NSA podkreślił, że wprawdzie w procesie stosowania prowspólnotowej wykładni normy prawne prawa krajowego powinny być interpretowane w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii Europejskiej tak dalece, jak jest to możliwe na podstawie prawa krajowego, to w świetle treści i celu dyrektywy, aby osiągnąć rezultat w niej określony, dokonywanie wykładni prounijnej ma

pewne granice. W orzecznictwie TSUE wskazywano, że obowiązek odniesienia się przez sąd krajowy do treści dyrektywy przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest ograniczony przez ogólne zasady prawa i nie może służyć jako podstawa dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*[9] (wyrok z 8 października 2014 r., I FSK 1512/13).

3.2. Podatek od towarów i usług[10]

3.2.1. *Opodatkowanie przekazania towarów likwidowanej spółki jej wspólnikom*. Zatrzymanie przez wspólników rozwiązanej spółki cywilnej lub handlowej niemającej osobowości prawnej towarów znajdujących się na jej stanie na dzień likwidacji podlega opodatkowaniu na podstawie art. 14 ust. 1 i 4 ustawy o VAT z 2004 r., jeżeli w stosunku do tych towarów przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, natomiast przekazanie wspólnikom towarów w wyniku likwidacji spółki kapitałowej podlega opodatkowaniu na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. jako czynione w celach innych niż prowadzona przez spółkę działalność, jeżeli w stosunku do tych towarów przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego (wyroki z 19 marca 2014 r., I FSK 831/13, I FSK 857/13, I FSK 888/13 i I FSK 927/13).

3.2.2. *Nieodpłatne przekazanie nagrody rzeczowej/prezentu na gruncie VAT*. Nieodpłatne przekazanie nagrody rzeczowej klientowi przez organizatora konkursu realizowane na zlecenie podmiotu trzeciego w ramach działań marketingowych tego podmiotu stanowi dostawę towaru w rozumieniu art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o VAT z 2004 r., odrębną od części usługowej i na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. nie daje zleceniodawcy tych działań prawa do odliczenia podatku naliczonego z faktur wystawionych przez organizatora konkursu w części obejmującej taką dostawę towaru, z zastrzeżeniem przypadków, gdy przekazanie towarów klientom poprzedzone jest dostawą towarów na rzecz zleceniodawcy, który czynność nieodpłatnego przekazania opodatkuje na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 wskazanej ustawy lub gdy przedmiotem przekazania są towary o małej wartości w rozumieniu tych przepisów (wyrok z 4 września 2014 r., I FSK 1001/13). Wskazaną w art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r. łączną wartość prezentów małej wartości, nieprzekraczającą w roku podatkowym kwoty 100 zł, należy rozumieć jako cenę ich nabycia netto (bez podatku), a w przypadku braku ceny nabycia jako koszt wytworzenia towarów określony w momencie przekazania towaru (wyrok z 1 lipca 2014 r., I FSK 1123/13).

3.2.3. *Świadczenie usług w ramach transakcji na instrumentach pochodnych*. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. należy interpretować w taki sposób, że gdy jedną ze stron transakcji na instrumentach pochodnych, takich jak transakcje *forward*, jest podmiot, który nie trudni się zawodowo takimi transakcjami czy też szerzej transakcjami finansowymi, należy przyjąć, że jest on jedynie usługobiorcą i sam nie świadczy żadnej usługi na rzecz banku (wyrok z 21 października 2014 r., I FSK 1609/13).

3.2.4. *Bezumowne (samowolne) korzystanie z nieruchomości jako usługa*. Zdarzenie w postaci bezumownego (samowolnego) korzystania z nieruchomości przez przedsiębiorstwo cie-

[9] M.in. w wyroku z 24 stycznia 2012 r. C-282/10 *Maribel Dominguez przeciwko Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de la région Centre*.

[10] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; dalej: ustawa o VAT z 2004 r.

płownicze, trwające do momentu ustanowienia służebności przesyłu, nie może być uznane za świadczoną przez właściciela tej nieruchomości usługę. Gdy nieruchomość została zajęta bez wiedzy i zgody jej właściciela (nie udostępnił on celowo nieruchomości w zamian za świadczenie wzajemne – oczekiwaną odpłatność), nie można było przyjąć, że późniejsze uzyskanie zapłaty za takie nielegalne zajęcie nieruchomości oznaczało, iż właściciel nieruchomości świadczył usługę. Inaczej należy natomiast zakwalifikować czynność ustanowienia służebności przesyłu i zapłaty za nią – w tym przypadku doszło do świadczenia odpłatnej usługi w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy o VAT z 2004 r., służebność taka była bowiem wynikiem umownej relacji stron, w wyniku której każda z nich stała się świadoma tego, do czego się wzajemnie zobowiązuje i co otrzymuje od drugiej strony. Jakkolwiek odpłatne ustanowienie w drodze umowy służebności przesyłu mieści się w pojęciu świadczenia usługi, to jednak do jej opodatkowania niezbędne jest nadto, aby podmiot świadczący taką usługę działał w charakterze podatnika podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy, w odniesieniu do tej właśnie czynności opodatkowanej (co nie ma miejsca, gdy nieruchomość służyła celom prywatnym) (wyrok z 2 kwietnia 2014 r., I FSK 689/13).

3.2.5. *Zwolnienie z VAT usług pocztowych*. Przepisu art. 43 ust. 1 pkt 17 ustawy o VAT z 2004 r., w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2014 r., którego treść jest zbliżona do art. 132 ust. 1 lit. a dyrektywy 2006/112/WE, nie można uznać za sprzeczny z prawem unijnym tylko z uwagi na odmienną wykładnię celowościową zaprezentowaną przez TSUE w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-357/07 TNT Post UK Ltd. Orzeczenie to natomiast jest wskazówką interpretacyjną do dokonania prounijnej wykładni wyżej wskazanego przepisu krajowego. Zwolnienie z art. 43 ust. 1 pkt 17 ustawy o VAT z 2004 r. przysługuje wtedy, kiedy spełnione są dwie przesłanki: podmiotowa, tj. świadczenie usługi przez operatora obowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych, i przedmiotowa, tj. powszechny, a więc niewynegocjowany indywidualnie charakter usługi pocztowej (wyrok z 25 marca 2014 r., I FSK 733/13).

3.2.6. *Zwolnienie z VAT usług z zakresu opieki medycznej*. Przy interpretacji art. 43 ust. 1 pkt 19a ustawy o VAT z 2004 r. konieczne jest odwołanie się do art. 132 dyrektywy 2006/112/WE, zawierającego zwolnienia z VAT czynności wykonywanych w interesie publicznym, w tym wymienionych w punktach „b-e" usług określanych ogólnie, łącznie, jako związanych, obejmujących ochronę zdrowia ludzkiego. Celem wprowadzenia zwolnień z tego zakresu jest ochrona dobra wspólnego, jakim jest zdrowie ludzkie poprzez uwolnienie, odciążenie tych czynności od podatku VAT, co ma wpływ na koszt, jaki muszą ponieść odbiorcy ostateczni tych usług, jak i ich dostępność, powszechność. Zwolnione z podatku jest świadczenie – ale na rzecz pacjenta – usług w zakresie opieki medycznej służących profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia. Nie zmienia tego możliwość korzystania ze zwolnienia także w przypadku przewidzianym w art. 43 ust. 1 pkt 19a ustawy o VAT z 2004 r., tj. gdy usługi, o których mowa w pkt 18 i 19, zostały nabyte przez podatnika we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej od podmiotów, o których mowa w pkt 18 i 19. Zdaniem NSA nie budzi wątpliwości, że podmiot nabywający ww. usługi sam nie musi być jednym z podmiotów wymienionych w punkcie 18 i 19, jednakże nabycie musi nastąpić na rzecz pacjenta, co wyznacza zakres przedmiotowy usług określony jako te, o których mowa w punkcie 18 i 19. Użyte zatem w przepisie określenie „na rzecz osoby trzeciej" należy rozumieć zgodnie z ogólnym celem przyświecającym tym zwolnieniom, tj. odciążeniem w zakresie VAT czynności wykonywanych w interesie publicznym,

czyli na rzecz pacjenta. Nie spełnia tego warunku zwolnienia nabycie usługi od podmiotu świadczącego usługę medyczną, lecz odsprzedanie jej lekarzowi, a nie pacjentowi (wyrok z 11 kwietnia 2014 r., I FSK 332/13).

3.2.7. *Zwolnienie z VAT usług ściśle związanych ze sportem lub wychowaniem fizycznym*. Przepis art. 43 ust. 1 pkt 32 ustawy o VAT z 2004 r. w związku z art. 132 ust. 1 lit. m/ dyrektywy 2006/112/WE należy tak interpretować, że zwolnieniem od podatku określonym w tej normie objęte są nie tylko usługi ściśle związane ze sportem lub wychowaniem fizycznym świadczone przez kluby sportowe, związki sportowe oraz związki stowarzyszeń i innych osób prawnych, których celem statutowym jest działalność na rzecz rozwoju i upowszechniania sportu, ale również tego typu usługi świadczone przez inne podmioty, nienastawione na osiąganie zysku. Zwolnienie z art. 43 ust. 1 pkt 32 ustawy o VAT z 2004 r. służy wspieraniu niektórych rodzajów działalności interesu publicznego, czyli usług mających ścisły związek z uprawianiem sportu lub z wychowaniem fizycznym na rzecz osób uprawiających sport lub uczestniczących w wychowaniu fizycznym. W tym kontekście zawężania tego zwolnienia tylko do tych świadczonych przez kluby sportowe jest nieprawidłowe. Nadto NSA stwierdził, że zwolnienie określone w art. 43 ust. 1 pkt 21 ustawy o VAT z 2004 r., które jest wręcz dosłownym odwzorowaniem art. 132 ust. 1 lit. f dyrektywy 2006/112/WE, nie dotyczy usług świadczonych na rzecz ostatecznych konsumentów (wyrok z 13 marca 2014 r., I FSK 585/13).

3.2.8 *Zwolnienie z VAT usług kulturalnych*. Instytucji zwolnionych z podatku VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. nie można zawężać do podmiotów prawa publicznego oraz instytucji kultury wpisanych do rejestru na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Polski prawodawca wyodrębnił w art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. trzy grupy podmiotów, które mogą korzystać ze zwolnienia w podatku VAT przy świadczeniu usług kulturalnych: podmioty prawa publicznego, inne podmioty uznane na podstawie odrębnych przepisów za instytucje o charakterze kulturalnym, podmioty wpisane do rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez organizatora będącego podmiotem tworzącym instytucje kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W zakresie grupy drugiej, tj. innych podmiotów uznanych na podstawie odrębnych przepisów za instytucje o charakterze kulturalnym, art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. nie odsyła do przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, co oznacza, że odrębne przepisy, na podstawie których dany podmiot może być uznany za instytucję o charakterze kulturalnym, nie muszą być tożsame z tą ustawą. Celem regulacji zawartej w art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. jest bez wątpienia upowszechnienie dostępu do kultury poprzez zmniejszenie kosztów tego dostępu związanych z opodatkowaniem tego typu usług podatkiem od towarów i usług. Osiągnięcie tego celu byłoby znacznie utrudnione, gdyby z określonego w tym przepisie zwolnienia mogły korzystać tylko podmioty wymienione w ustawie o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej. W konkluzji NSA stwierdził, że fundacja, której celem statutowym jest działalność kulturalna, jest instytucją o charakterze kulturalnym w rozumieniu art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. (wyrok z 11 czerwca 2014 r., I FSK 623/13).

3.2.9. *Zwolnienie z VAT niektórych usług finansowych*. Czynności z zakresu zarządu bankiem, controllingu czy stwarzania narzędzi (metod, procedur) funkcjonujących w tego rodzaju instytucji nie stanowią elementu usługi z art. 43 ust. 1 pkt 38 lub 39 ustawy o VAT z 2004 r. i w konsekwencji nie mogą skorzystać ze zwolnienia od podatku od towarów

i usług, o którym mowa w art. 43 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. Wskazując, że w świetle tego przepisu zwolnienie od podatku stosuje się również do świadczenia usługi stanowiącej element usługi udzielania kredytów lub pożyczek czy usługi w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji (art. 43 ust. 1 pkt 38-39), który to element stanowi odrębną całość i jest właściwy i niezbędny do świadczenia usługi zwolnionej, tj. udzielania kredytów i pożyczek, czy udzielania poręczeń i gwarancji, NSA uznał, że wymogi te nie są spełnione, gdy dotyczą usług z zakresu tworzenia procedur, modeli w procesie zarządzania bankiem i prowadzenia działalności, jak również obejmują controlling rozumiany jako analiza finansowa, zarządzanie ryzykiem, ocena efektywności stosowania określonych procedur, przewidywanie zjawisk niekorzystnych. Czynności takie nie stanowią elementu usługi wymienionej w punkcie 38 i 39, tj. usługi udzielania kredytu, pożyczki czy usługi z zakresu udzielania poręczeń i gwarancji. Usługi te są bowiem czynnościami wymienionymi w art. 5 ust. 1 pkt 3, 4 i ust. 1 pkt 1 Prawa bankowego jako czynności bankowe świadczone na rzecz klientów banku, a te tylko podlegają zwolnieniu z podatku VAT. Przepisy przewidujące zwolnienia podatkowe muszą być interpretowane ściśle (wyrok z 30 lipca 2014 r., I FSK 1246/13).

3.2.10. *Prawo do odliczenia podatku naliczonego*. Podatnik, który zastosował do określonych transakcji zwolnienie w podatku VAT, nie może skorzystać z prawa do odliczenia podatku naliczonego, o którym mowa w art. 86 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., nawet gdy przepis wprowadzający to zwolnienie pozostawał niezgodny z dyrektywą. W takiej sytuacji podatnik może powołać się na niezgodność zwolnienia z dyrektywą, by nie zostało ono wobec niego zastosowane, a w konsekwencji by transakcje, które zgodnie z prawem krajowym, ale wbrew dyrektywie, pozostawały zwolnione od podatku VAT, opodatkować i skorzystać z prawa do odliczenia podatku naliczonego. Nie ulega wątpliwości zdaniem NSA, że podatnik nie jest uprawniony ani do skorzystania ze zwolnienia od podatku, ani do skorzystania z prawa do odliczenia, nawet gdy przepisy wprowadzające zwolnienie pozostawały niezgodne z przepisami unijnymi (wyrok z 22 kwietnia 2014 r., I FSK 2163/13).

Wypowiadając się w kwestii prawa do odliczenia podatku naliczonego w zakresie transakcji dotyczących pojazdów specjalnych (i paliwa do nich) NSA w wyroku z 13 maja 2014 r., I FSK 884/13 sformułował następujące tezy:

(1) Skutki zasady *standstill* wynikającej z art. 17 ust. 6 Szóstej Dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1997 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (77/388/EEC)[11] (art. 176 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[12] należy odnośnie do pojazdów specjalnych interpretować w ten sposób, że obowiązujące od 22 sierpnia 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. normy art. 88 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. – w zakresie zakazu odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia paliw wykorzystywanych do napędu tych samochodów służących działalności opodatkowanej – oraz art. 86 ust. 3 i 7 tej ustawy – w przypadku ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia oraz najmu, dzierżawy i leasingu takich pojazdów – znajdują zastosowanie w zakresie, w jakim nie rozszerzają kryteriów tych ograniczeń obowiązujących i rzeczywiście stosowanych z uwzględnieniem art. 86 ust. 4 pkt 2 ustawy na dzień 21 sierpnia 2005 r.

[11] Dz.Urz. UE L z 1977 r. Nr 145/1.

[12] Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 347/1 ze zm.

(2) W okresie od 22 sierpnia 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. przewidziane w art. 86 ust. 3 i 7 oraz art. 88 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. ograniczenia w zakresie realizacji prawa do odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia oraz najmu, dzierżawy i leasingu pojazdów specjalnych służących działalności opodatkowanej, a także nabycia paliw wykorzystywanych do napędu tych pojazdów nie powinny być stosowane w stosunku do wszystkich tego rodzaju pojazdów (a nie tylko wymienionych w załączniku nr 9 do ustawy), jeżeli z wyciągu ze świadectwa homologacji lub z odpisu decyzji zwalniającej z obowiązku uzyskania świadectwa homologacji, wydawanych zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym, wynika, że jest to pojazd specjalny.

(3) W świetle art. 86 ust. 4 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r., w brzmieniu obowiązującym do 22 sierpnia 2005 r., w sytuacji gdy podatnik dysponuje dowodem rejestracyjnym pojazdu zarejestrowanego jako specjalny, zgodnie z art. 122 i art. 187 § 1 o.p., to na organie podatkowym ciąży obowiązek bezspornego wykazania, że dane wynikające z dowodu rejestracyjnego pojazdu (a tym samym z decyzji administracyjnej o rejestracji pojazdu) nie mają oparcia w „wyciągu ze świadectwa homologacji albo odpisu decyzji zwalniającej pojazd z homologacji", co dopiero może stanowić podstawę do zakwestionowania – u podatnika korzystającego z pełnego prawa do odliczenia podatku naliczonego związanego z wydatkami dotyczącymi tych pojazdów – tego uprawnienia.

Przepis art. 86 ust. 8 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r. należy interpretować w ten sposób, że podatnik, który nie posiada na terenie kraju siedziby działalności gospodarczej, a jedynie oddział, ma prawo do odliczenia podatku naliczonego w kraju siedziby oddziału z tytułu zakupów dokonywanych przez ten oddział, pozostających w związku z dostawą towarów lub świadczeniem usług przez podatnika poza terytorium kraju, jeżeli podatnik posiada dokumenty, z których wynika związek odliczonego podatku z tymi czynnościami, a oddział dokonuje jednocześnie na terenie kraju transakcji opodatkowanych (wyrok z 12 lutego 2014 r., I FSK 353/13).

Odnosząc się do zagadnienia okresu, w którym dopuszczalne jest dokonanie korekty podatku naliczonego przez organ podatkowy, NSA stwierdził, że po wydaniu ostatecznej decyzji za dany okres rozliczeniowy w podatku od towarów i usług do określenia terminu, w jakim organ podatkowy w trybie wznowienia postępowania może dokonać korekty podatku naliczonego za ten okres, nie ma zastosowania art. 86 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r., lecz art. 70 § 1 o.p. Przepis art. 86 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. jest normą upoważniającą podatnika do realizacji – w zakreślonym w tym przepisie okresie – zasady neutralności VAT poprzez obniżenie kwoty „podatku należnego przez dokonanie korekty deklaracji podatkowej za okres, w którym wystąpiło prawo do obniżenia podatku należnego", gdy podatnik nie dokonał obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego we wcześniejszych terminach ustawowych przewidzianych dla tych okresów. Z uwagi na swój charakter norma ta może być zatem realizowana jedynie na etapie samoobliczenia (deklarowania) podatku przez podatnika i nie ma zastosowania po zakończeniu tego etapu rozliczeniowego (wyrok z 15 maja 2014 r., I FSK 836/13).

3.2.11. *Rozliczenie VAT w przypadku faktur stwierdzających czynności niedokonane*. Wypowiadając się co do możliwości zobowiązania na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. wystawcy faktury do zapłaty wykazanego w niej podatku VAT, NSA w wyroku z 5 lutego 2014 r., I FSK 197/13, stwierdził, że fakt wydania ostatecznych decyzji wobec odbiorcy faktur fikcyjnych nie stanowi jeszcze o wyeliminowaniu ryzyka uszczuplenia dochodów podatkowych. Podatnik musi udowodnić, że odliczony przez jego kontrahenta VAT został zwrócony do budżetu państwa w postaci zapłaty podatku określonego w decyzji.

Jeśli faktury zostały wprowadzone do obrotu i nie zostały skorygowane, a ich odbiorca dokonał odliczenia wynikającego z nich podatku, przy czym wystawca faktur nie przedstawił dowodów, że odliczony VAT został zwrócony do budżetu państwa (np. przez zapłatę podatku przez odbiorcę fikcyjnych faktur), zasadne jest określenie VAT do zapłaty na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r.

3.2.12. *„Ulga na złe długi"*. W odniesieniu do okresu, w którym możliwe jest skorzystanie z tzw. „ulgi na złe długi", NSA w wyroku z 21 października 2014 r., I FSK 1536/13, uznał, że w przypadku podatnika, który spełniając wszystkie przesłanki określone w art. 89a ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2012 r.), dokonał korekty podatku należnego w niewłaściwym okresie rozliczeniowym, korekta deklaracji w trybie art. 81 § 1 o.p. w celu naprawienia tej wadliwości i rozliczenia korekty podatku należnego na podstawie art. 89a ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. w prawidłowym okresie rozliczeniowym, wskazanym w art. 89a ust. 3 tej ustawy, nie jest ograniczona terminem z art. 89a ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT z 2004 r., gdy nie stwierdzono oszustwa ani uszczerbku dla budżetu państwa.

W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2013 r., w przypadku nieuregulowania powstałej przed datą ogłoszenia upadłości należności wynikającej z faktury dokumentującej dostawę towarów lub świadczenie usług na terytorium kraju w terminie 150 dni od dnia upływu terminu jej płatności określonego w umowie lub na fakturze, syndyk masy upadłości, działający w imieniu własnym, lecz na rzecz upadłego dłużnika, nie jest obowiązany do korekty w trybie art. 89b ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. odliczonej kwoty podatku wynikającej z tej faktury, w rozliczeniu za okres, w którym upłynął 150 dzień od dnia terminu płatności określonego w umowie lub na fakturze. Instytucja rozliczenia podatku w odniesieniu do nieściągalnych wierzytelności, czyli tzw. „ulga na złe długi", unormowana w art. 89a i art. 89b ustawy o VAT z 2004 r., nie ma zastosowania w stosunku do wierzytelności, z tytułu których wierzyciel nie może skorygować podatku należnego z uwagi na to, że dłużnik jest w trakcie postępowania upadłościowego i naprawczego. Sytuacją zgodną z zasadami neutralności i proporcjonalności będzie zobligowanie dłużnika do stosownej korekty jedynie wtedy, kiedy takiej korekty dokonał wierzyciel (wyrok z 1 lipca 2014 r., I FSK 609/14).

3.2.13. *Podmiotowe zwolnienie od podatku drobnych przedsiębiorców*. Podatnik, który utracił prawo do zwolnienia z podatku od towarów i usług lub zrezygnował z tego zwolnienia, może na podstawie art. 113 ust. 11 ustawy o VAT z 2004 r. ponownie skorzystać z tego zwolnienia, jeżeli upłynął rok, licząc od końca roku, w którym utracił prawo do zwolnienia lub z tego zwolnienia zrezygnował. Brak jest przy tym ustawowych przeszkód, aby powrót do zwolnienia nastąpił w trakcie roku podatkowego (wyrok z 23 stycznia 2014 r., I FSK 280/13).

3.2.14. *Zwrot podatku podróżnym*. Określony w art. 127 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r. pułap obrotów za poprzedni rok podatkowy (kalendarzowy), jaki winien osiągnąć sprzedawca (400 000 zł), aby móc dokonywać zwrotu podatku podróżnym, ma gwarantować, że sprzedawca ten jest w stanie wywiązać się z ciążących na nim zobowiązań finansowych w stosunku do podróżnych dokonujących u niego zakupów towarów, a następnie występujących o zwrot podatku (wyrok z 11 marca 2014 r., I FSK 475/13).

3.2.15. *Obowiązek dokonania korekty faktury*. Przepis § 13 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[13], należy interpretować

[13] Dz.U. Nr 68, poz. 360.

w ten sposób, że dostawca towarów i usług nie jest zobowiązany dokonywać korekty faktury wystawionej w związku z uiszczeniem zaliczki w sytuacji, gdy po jej wpłaceniu, w wyniku zawarcia umowy cesji, zmienią się strony umowy po stronie wierzyciela, a zmianie nie ulegnie treść samego zobowiązania umownego. Zdaniem Sądu ani przepisy ustawy o VAT z 2004 r., ani przepisy wykonawcze nie dają podstaw do skorygowania faktury z uwagi na to, że doszło do zmian stron umowy, a przyszła dostawa towaru, na poczet której uiszczono zaliczkę, nie zostanie zrealizowana na rzecz pierwotnej strony umowy (cedenta), ale na rzecz podmiotu, który ją zastąpił (cesjonariusza). Sytuacja taka nie jest „zwrotem zaliczki", o którym mowa w § 13 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia, gdyż przesłanka „zwrotu zaliczki" obligująca do dokonania korekty jest wypełniona wtedy, kiedy następuje faktyczny zwrot zaliczki przez sprzedawcę na rzecz nabywcy, a warunek ten nie jest spełniony w przypadku cesji umowy (wyrok z 16 lipca 2014 r., I FSK 1227/13).

3.3. Podatek akcyzowy[14]

3.3.1. *Sprzedaż paliwa/oleju napędowego przeznaczonego dla celów żeglugi za pomocą odmierzacza paliwa*. Definicja użycia paliw opałowych lub olejów napędowych niezgodnie z przeznaczeniem, o czym mowa w art. 88 ust. 4 u.p.a., nie dotyczy posiadania lub sprzedaży ze zbiornika podłączonego do odmierzacza paliw, jeśli są one przeznaczone na cele żeglugi (wyroki z 7 lutego 2014 r., I FSK 431/13).

3.3.2. *Opodatkowanie ubytków wyrobów akcyzowych ze względu na przeznaczenie*. Skoro w jednoznacznie odnoszącej się do opodatkowania ubytków wyrobów akcyzowych normie art. 8 ust. 3 u.p.a. nie mieściły się do 1 września 2010 r. nieobjęte pojęciem takich ubytków, zwolnione od akcyzy ze względu na przeznaczenie, ubytki wyrobów energetycznych przemieszczanych, należało objąć je opodatkowaniem (ze względów celowościowych) na podstawie nieprzystającej w ogóle do wystąpienia takich ubytków normy art. 8 ust. 2 pkt 1 lit. a/ u.p.a., opodatkowującej użycie wyrobów akcyzowych niezgodne z przeznaczeniem uprawniającym do zwolnienia od akcyzy. Jednocześnie NSA formułując ten pogląd zaznaczył, że brak jest jakichkolwiek podstaw, aby pojęcie „użycie" w ujęciu tego przepisu utożsamiać z pojęciem „strata" (ubytek) wyrobu akcyzowego (wyrok z 19 lutego 2014 r., I FSK 416/13).

3.3.3. *Znaki akcyzy*. W przepisie art. 123 u.p.a. w przeciwieństwie do regulacji z art. 138 tej ustawy nie przewidziano możliwości uzyskania przez podatnika zwrotu wpłaconych kwot stanowiących wartość podatkowych znaków akcyzy albo prawa do otrzymania nowych znaków akcyzy. NSA wyjaśnił, że w przypadku stosowania procedury przewidzianej w art. 123 u.p.a. ustawodawca przyjął, że nastąpiło „prawidłowe" oznaczenie znakami akcyzy, które uprawniało do obniżenia kwoty akcyzy, dlatego nie ma potrzeby dokonywania zwrotu wartości znaków akcyzy albo nowych znaków. Natomiast w sytuacji straty znaków akcyzy (art. 138 u.p.a.) nie doszło do „prawidłowego" naniesienia znaków akcyzy, nie było więc możliwości obniżenia kwoty akcyzy. Dlatego też podatnik zgodnie z art. 138 ust. 3 u.p.a. jest uprawniony do otrzymania zwrotu wpłaconych wartości podatkowych znaków akcyzy lub nowych znaków, aby nie doszło do bezzasadnego obciążania tego podmiotu

[14] Orzekano na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 752 ze zm., dalej: u.p.a.). Zagadnienia dotyczące podatku akcyzowego omówione zostały także w części drugiej, rozdziale II, dotyczącym zagadnień wynikających z orzecznictwa Izby Gospodarczej.

kwotami stanowiącymi wartość banderol podatkowych (wyrok z 4 marca 2014 r., I FSK 451/13).

3.3.4. *Podpis na dokumencie dostawy przemieszczanego wyrobu węglowego*. Treść art. 31a ust. 1 u.p.a., obowiązującego od 2 stycznia 2012 r. do 19 września 2013 r., wyraźnie odnosi się do wymogu dołączenia dokumentu dostawy do przemieszczanego wyrobu węglowego. Na tym etapie nie może on zatem być opatrzony podpisem odbiorcy. Podpis taki może znaleźć się bowiem na takim dokumencie dopiero „po przemieszczeniu wyrobu węglowego", czyli po jego dostarczeniu odbiorcy (wyrok z 14 marca 2014 r., I FSK 501/13).

3.3.5. *Systemy prowadzące do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska oraz do podwyższenia efektywności energetycznej*. Podmioty, który uzyskały stosowne potwierdzenie efektywności energetycznej, czyli tzw. biały certyfikat, nawet jeśli nie uczestniczyły w systemach EU ETS i EMAS, mogą skorzystać ze zwolnienia przewidzianego w art. 31a ust. 2 pkt 9 u.p.a. W sytuacji jednak, gdy ustawodawca w art. 31a ust. 2 pkt 9 tej ustawy nie sprecyzował, o jakie systemy prowadzące do osiągania celów dotyczących ochrony środowiska oraz do podwyższenia efektywności energetycznej chodzi, nieuprawnione jest zawężanie zakresu zwolnienia w zasadzie tylko i wyłącznie do systemów EU ETS i EMAS. Byłby to bowiem przejaw zastosowania zawężającej interpretacji prawa na niekorzyść podatnika, do której brak jest adekwatnego uzasadnienia. W związku z powyższym zdaniem NSA nie da się wykluczyć sytuacji, w której cele, do których odnosi się art. 31a ust. 2 pkt 9 u.p.a., są realizowane również przez podmioty nieuczestniczące co prawda w EU ETS i EMAS, lecz wykonujące inne działania, których efekty będą zbieżne z celami dotyczącymi ochrony środowiska i poprawy efektywności energetycznej (wyrok z 4 czerwca 2014 r., I FSK 989/13).

3.3.6. *Wytwarzanie energii jedynie przez część posiadanych generatorów*. Zawarty w § 9 rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[15] „generatorów o łącznej mocy nieprzekraczającej 1MW" odnosi się do tych generatorów, które są wykorzystywane do produkcji i zużycia energii, a nie do tych, które są wyłączone. Nie jest zatem istotna łączna moc posiadanych generatorów; jeżeli moc generatorów używanych w procesie wytwarzania energii nie przekracza 1 MW, wówczas zwolnienie ustanowione w tym przepisie znajdzie zastosowanie (wyrok z 10 czerwca 2014 r., I FSK 959/13).

3.3.7. *Odpowiedzialność podatkowa nabywcy/posiadacza wyrobów akcyzowych*. Nabywca (posiadacz), aby uwolnić się od odpowiedzialności podatkowej na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a., powinien skutecznie wykazać, że kwota należnej akcyzy została po zakończeniu procedury zawieszenia poboru akcyzy określona lub zadeklarowana w należnej wysokości w związku z wykonaniem jednej z czynności wymienionej w art. 8 ust. 1 pkt 1-6 u.p.a. W tej sytuacji obowiązkiem organów podatkowych jest egzekwowanie zobowiązania podatkowego (akcyzy) od podatnika wykonującego jedną z czynności wymienionych w ust. 1 pkt 1-6 art. 8 u.p.a., a nie od nabywcy lub posiadacza wyrobów akcyzowych. W odniesieniu natomiast do wyrobów akcyzowych znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzą, gdy kwota akcyzy nie została określona lub zadeklarowana w należnej wysokości, nabywca (posiadacz) wyrobu akcyzowego aby uwolnić się od tej odpowiedzialności, powinien wykazać, że kwota należnego podatku została zapłacona (wyrok z 1 lipca 2014 r., I FSK 1106/13).

3.3.8. *Opodatkowanie strat w wyrobach węglowych*. Straty w wyrobach węglowych powstałe u podmiotu niebędącego pośredniczącym podmiotem węglowym, które nie zostały wymie-

[15] Dz.U. Nr 159, poz. 1070 ze zm.

nione w art. 9a ust. 1 i 2 u.p.a. jako zdarzenia podlegające opodatkowaniu, należy uznać, że nie podlegają podatkowi akcyzowemu. Wykładnię taką potwierdza również treść motywu 9 preambuły dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego[16] (wyrok z 1 lipca 2014 r., I FSK 1106/13).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych[17]

3.4.1. *Przychód nieznajdujący pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzący ze źródeł nieujawnionych*. Ważnym zagadnieniem w tej grupie spraw była kwestia ustalania wysokości przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, unormowana w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. W wyroku z 29 lipca 2014 r., P 49/13 TK orzekł, że przepis ten, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP. W orzecznictwie NSA przyjęto jednolity pogląd, że z uwagi na odroczenie przez TK utraty mocy obowiązywania art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. stosowanie przepisu, którego domniemanie zgodności z Konstytucją zostało obalone, jest dopuszczalne, z tym że przy wykładni art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. należy uwzględnić wnioski płynące z uzasadnień wyroków TK z 18 lipca 2013 r., SK 18/09 oraz w sprawie P 49/13, w których TK wskazał rodzaj tego naruszenia konstytucyjnych zasad oraz znaczenie tego przepisu dla prawidłowego funkcjonowania danej gałęzi prawa. W konsekwencji przyjęto, że orzeczenie w sprawie P 49/13 nie stanowi przeszkody prawnej dla merytorycznego rozpoznania sprawy (wyroki NSA z: 13 listopada 2014 r., II FSK 2680/14, 18 listopada 2014 r., II FSK 2674/14, 20 listopada 2014 r., II FSK 2675/14, 21 listopada 2014 r., II FSK 2602/14 i II FSK 2652/14, z 25 listopada 2014 r., II FSK 2689/14, 26 listopada 2014 r., II FSK 2619/14, 2 grudnia 2014 r., II FSK 2684/14, 3 grudnia 2014 r., II FSK 2644/14, 4 grudnia 2014 r., II FSK 2599/14; zob. też odmienny nieprawomocny wyrok WSA w Białymstoku z 4 listopada 2014 r., I SA/Bk 434/14).

3.4.2. *Przypisanie przychodu do jednego ze źródeł przychodów*. W świetle wykładni systemowej art. 1 pkt 1 i 2, art. 2 ust. 1a, art. 6 ust. 1a i 1b w związku z art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[18] w związku z art. 5a pkt 6 i art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f. ustalając w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych, czy przychód z najmu lokali pochodzi z działalności gospodarczej, należy przede wszystkim podjąć próbę przypisania tego przychodu do jednego ze źródeł wymienionych w u.p.d.o.f. (w szczególności w art. 10 ust. 1 pkt 6); jeżeli okaże się to niemożliwe, a przychód powstał w wyniku działalności zarobkowej wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły, która prowadzona jest we własnym imieniu, wówczas przychód będzie stanowił przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej, a w konsekwencji opodatkowanie go ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych nie będzie dopuszczalne, tzn. nie będą miały do niego zastosowanie przepisy art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 2 ust. 1a, art. 6 ust. 1a i 1b oraz art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. a/ u.p.d.o.f. (wyrok z 4 kwietnia 2014 r., II FSK 1092/12).

3.4.3. *Nieodpłatne świadczenia*. Odnosząc się do kwestii nieodpłatnych świadczeń w zakresie związanym z umorzeniem zobowiązania, NSA wskazał, że umorzenie zobowiązania

[16] Dz.Urz. UE L 9 z 14 stycznia 2009 r., s. 12 ze zm.

[17] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U z 2012 r. poz. 361 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.).

[18] Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.

przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na podstawie art. 28 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[19] powoduje powstanie u dłużnika przychodu z nieodpłatnego świadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. (wyrok z 20 marca 2014 r., II FSK 884/12).

3.4.4. *Przychód wspólnika z udziału w spółce.* W orzecznictwie NSA wielokrotnie pojawiała się problematyka przychodu wspólnika z udziału w spółce niebędącej osobą prawną. W wyroku z 10 czerwca 2014 r., II FSK 1706/12, NSA wyjaśnił, że art. 14 u.p.d.o.f. tylko w zakresie, o jakim mowa w ust. 3 pkt 10, pkt 11 i pkt 12 lit. b/, wskazuje przypadki, w których przychód z tytułu udziału wspólnika w spółce niebędącej osobą prawną nie będzie przychodem z pozarolniczej działalności gospodarczej, o której mowa w art. 5b ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.p.d.o.f. przychód wspólnika z udziału w spółce niebędącej osobą prawną prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą z tytułu zwrotu wkładu będącego konsekwencją obniżenia wkładu, określony na podstawie art. 8 ust. 1, uznać należy za przychód ze źródła przychodów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., tj. z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Natomiast w wyroku z 14 października 2014 r., II FSK 2537/12, NSA orzekł, że art. 14 ust. 1i u.p.d.o.f. nie zmienia generalnej zasady, o której mowa w art. 14 ust. 1 tej ustawy, że w przypadku uzyskiwania przychodu z działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, opodatkowaniu podlega przychód należny. Wskazuje on tylko, że otrzymanie zapłaty (w sprawie: wypłata dywidendy) jest najpóźniejszym momentem powstania tego przychodu. Dochód akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej (w stanie prawnym obowiązującym w 2010 r.) powstaje dopiero po podjęciu przez walne zgromadzenie spółki uchwały o podziale i wypłacie wspólnikom określonego procentowo udziału w zysku na koniec roku obrotowego. W konsekwencji tego w trakcie roku podatkowego akcjonariusz nie ma obowiązku wpłacania zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych proporcjonalnie do swojego ówczesnego udziału w spółce i proporcjonalnie do dochodów osiąganych w każdym miesiącu przez spółkę.

W odniesieniu do zagadnienia przekazania przez spółkę jawną jej wspólnikom, tytułem wypłaty ich udziału w zysku, nieruchomości stanowiącej wykorzystywany na potrzeby związane z działalnością gospodarczą środek trwały (ujęty w ewidencji takich środków), NSA przyjął, że powyższa czynność nie stanowi odpłatnego zbycia wskazanej nieruchomości i nie powoduje powstania przychodu z działalności gospodarczej na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.f. Przeniesienie własności tej nieruchomości nastąpić ma bowiem w wykonaniu obowiązku wypłaty wspólnikom tej spółki ich udziałów w zysku oraz w wykonaniu umowy o spełnienie świadczenia rzeczowego zamiast pierwotnego świadczenia pieniężnego (wyrok z 21 maja 2014 r., II FSK 835/12).

Użyte w art. 24 ust. 5 pkt 8 u.p.d.o.f., w okresie od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., określenie „zysk niepodzielony" w spółkach kapitałowych w przypadku przekształcenia tych spółek w spółki osobowe nie obejmuje nie tylko zysku podzielonego, a więc faktycznie otrzymanego przez wspólników, ale i zysku podzielonego w inny sposób, tj. przekazanego uchwałą wspólników na kapitał zapasowy lub rezerwowy. Zdaniem NSA z art. 191 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[20] wynika, że „wspólnik ma prawo do udziału w zysku wynikającym z rocznego sprawozdania finanso-

[19] Dz.U. Nr 98, poz. 634 ze zm.

[20] Dz.U. Nr 94, poz. 1037; dalej: k.s.h.

wego i przeznaczonym do podziału uchwałą wspólników, z uwzględnieniem art. 195 § 1 k.s.h. (dotyczy możliwości wypłaty zaliczek na dywidendę)". Przepis ten wyraźnie odwołuje się do zysku faktycznie otrzymanego przez wspólników, o którym mowa w art. 24 ust. 5 pkt 8 *in principio* u.p.d.o.f. Z kolei z art. 191 § 2 k.s.h. wynika, że „Umowa spółki może przewidywać inny sposób podziału zysku, z uwzględnieniem art. 192-197". Przepis ten wskazuje, że jest to także zysk podzielony, jeżeli został podzielony zgodnie z art. 192-197 k.s.h. Zyskiem niepodzielonym w rozumieniu art. 24 ust. 5 pkt 8 u.p.d.o.f. będzie więc tylko taki zysk, który nie zostanie podzielony zgodnie z art. 191 § 1 i 2 k.s.h. Do niego odnosi się więc zasada, że przychód określa się wówczas na dzień przekształcenia (art. 24 ust. 5 pkt 8 *in fine* u.p.d.o.f.) (wyrok z 13 maja 2014 r., II FSK 1398/12).

3.4.5. *Zwolnienia podatkowe*. Problematyka zwolnień podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych pojawiła się w odniesieniu do zgodności art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f., obowiązującego w latach 2007-2008, z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wyrażonym w art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[21]. Zwolnienie to znajdowało zastosowanie do przychodów uzyskanych z odpłatnego zbycia budynków i lokali mieszkalnych lub udziałów w nich oraz niektórych spółdzielczych własnościowych praw do lokali i domów jednorodzinnych nabytych w latach 2007-2008. W myśl tego przepisu warunkiem zastosowania powyższego zwolnienia było zameldowanie się we wspomnianych budynkach lub lokalach na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy przed datą ich zbycia.

W wyroku z 4 listopada 2014 r., II FSK 2500/12, NSA stwierdził, że art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f. mógł potencjalnie stanowić naruszenie art. 18 TFUE. To, czy doszło do naruszenia norm prawa unijnego z uwagi na przepisy Dyrektywy 2004/38/WE i implementujących ją przepisów art. 42 i art. 46 ustawy z 14 lipca 2006 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej[22], zależeć będzie od okoliczności stanu faktycznego dotyczących działań podjętych przez samego podatnika pochodzącego z innego państwa członkowskiego UE, ponieważ stosownie do art. 16 Dyrektywy 2004/38/WE i art. 42 tej ustawy warunkiem zameldowania się przez obywatela Unii Europejskiej na pobyt stały jest, co do zasady, nieprzerwany pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres 5 lat. Kryterium skorzystania z powyższego zwolnienia może mieć charakter dyskryminujący względem obywateli innego państwa członkowskiego. Rezygnacja z obowiązku potwierdzenia pobytu stałym zameldowaniem w stosunku do obywatela z innego państwa członkowskiego stawiałaby w sytuacji uprzywilejowanej tych obywateli pochodzących z innych państw członkowskich UE, którzy prócz przebywania i woli pobytu na terytorium Polski nadal posiadają miejsce stałego pobytu i zameldowania na terytorium innego państwa członkowskiego i nie zamierzają z tego rezygnować. W takiej sytuacji dochodziłoby do pokrzywdzenia obywateli polskich, którzy z uwagi na brak zameldowania na pobyt stały utracili prawo do skorzystania z tzw. „ulgi meldunkowej".

3.4.6. *Wybór formy opodatkowania*. W świetle art. 9a ust. 2 i 4 u.p.d.o.f. oświadczenie o wyborze sposobu opodatkowania przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, złożone w ustawowym terminie dla wcześniejszej działalności gospodarczej, którą zlikwidowano, nie może determinować sposobu opodatkowania przychodów z nowo rozpoczętej pozarolniczej działalności gospodarczej. Innymi słowy, za każdym razem, gdy podatnik

[21] Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: TFUE.

[22] Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043.

rozpoczyna działalność gospodarczą, chcąc skorzystać z opodatkowania na zasadach określonych w art. 30c u.p.d.o.f., zobowiązany jest złożyć stosowne oświadczenie do 20 dnia stycznia roku podatkowego, jeżeli podatnik rozpoczyna prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w trakcie roku podatkowego – do dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia tej działalności, nie później jednak niż w dniu uzyskania pierwszego przychodu (wyrok z 3 października 2014 r., II FSK 2062/12).

Po złożeniu zeznania podatkowego, w którym małżonkowie wnieśli o łączne opodatkowanie na podstawie art. 6 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 2 u.p.d.o.f. – dopuszczalna jest zmiana oświadczenia woli o wyborze łącznego bądź rozdzielnego opodatkowania małżonków w drodze skorygowania złożonego wcześniej zeznania podatkowego, co wynika z art. 45 ust. 1 u.p.d.o.f. Po złożeniu pierwotnego wniosku o wspólnym rozliczeniu się małżonek, który nie osiągnął przychodu ze źródeł, z których dochód jest opodatkowany zgodnie z art. 27 u.p.d.o.f., staje się uczestnikiem procesu rozliczania i poboru podatku dochodowego, posiadając te same prawa i obowiązki co drugi małżonek. W zakresie tych praw mieści się także prawo do korekty zeznania podatkowego, o której mowa w art. 81 o.p. W konsekwencji tego – zdaniem NSA – skorygowanie złożonego zeznania podatkowego, poprzez złożenie nowego zeznania ze zmienionym oświadczeniem o wyborze łącznego bądź rozdzielnego opodatkowania małżonków, dopuszczalne jest w terminie do złożenia zeznania, o którym jest mowa w art. 45 ust. 1 u.p.d.o.f. (wyrok z 1 sierpnia 2014 r., II FSK 1924/14).

3.4.7. *Przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości*. W uchwale z 17 lutego 2014 r., II FPS 8/13, NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. nie stanowi przychodu z działalności gospodarczej w rozumieniu art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f. odpłatne zbycie nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości, wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą, które nie były ujęte w ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a które nie stanowią składników majątku wskazanych w art. 14 ust. 2c tej ustawy. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że w przypadku wykorzystywania przez przedsiębiorcę dla potrzeb prowadzonej działalności gospodarczej własnej nieruchomości o charakterze użytkowym, niewpisanej jednak przez podatnika do ewidencji działalności gospodarczej – przychód ze zbycia takiej nieruchomości nie będzie traktowany jako przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej. NSA uznał, że podstawowe znaczenie dla ustalenia zasad opodatkowania przy sprzedaży takiego składnika majątkowego ma okoliczność, czy podatnik wpisał nieruchomości do ewidencji środków trwałych, a nie to, czy była ona wykorzystywana w działalności gospodarczej.

W uchwale z 17 listopada 2014 r., II FPS 4/14, NSA orzekł, że w przypadku zbycia nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie nie jest możliwe określenie przychodu ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.p.d.o.f., na zasadach wynikających z art. 19 ust. 1 i 3 tej ustawy. W uzasadnieniu uchwały NSA wskazał, że ze względu na nieokreśloną wartość tych świadczeń nie można utożsamiać ich z ceną nieruchomości. Świadczenia, które otrzyma dożywotnik, są niepoliczalne na chwilę zbycia. Tym samym NSA wskazał, że nie można przychodu dożywotnika odnosić do wartości rynkowej nieruchomości, którą zbywa.

Przepis art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., stanowiący: „Przychodami z zastrzeżeniem art. 14-16, art. 17 ust. 1 pkt 6 i 9, art. 19 i art. 20 ust. 3 są otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń" wskazuje na kasową metodę powstania przychodu, ale równocześnie określa: „z zastrzeżeniem art. 14-16, art. 17 ust. 1

pkt 6 i 9, art. 19 i art. 20 ust. 3" wyjątki od niej. Do wyjątków zaliczyć należy odwołujący się do przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości (art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. b/) art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f., że „przychodem jest wówczas wartość nieruchomości wyrażona w cenie określonej w umowie". Tym samym cena wyrażona w umowie już w chwili jej zawarcia, jak mówi ten przepis, jest przychodem. Nie ma więc znaczenia to, kiedy ten przychód został przez podatnika otrzymany czy postawiony do jego dyspozycji. Skoro przychodem jest cena wyrażona w umowie, to obowiązek podatkowy także powstaje w chwili powstania tego przychodu, mimo że podstawą opodatkowania jest tu dochód. W ocenie NSA z art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f. wynika, że w drodze wyjątku od zasady wskazanej w art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości – które nastąpiło po 2008 r. – powstał, podobnie jak i zobowiązanie podatkowe, w 2008 r. bez względu na to, kiedy zbywca otrzymał należność z tytułu ceny zbycia nieruchomości (wyrok z 28 lutego 2014 r., II FSK 913/12).

W kwestii uzyskania przychodu ze sprzedaży nieruchomości NSA w wyroku z 21 lutego 2014 r., II FSK 648/12 uznał, że gdy cena nieruchomości znacznie odbiega od jej wartości rynkowej, w świetle art. 19 ust. 1 i 4 u.p.d.o.f. przyczyny uzasadniające podanie w umowie ceny znacznie odbiegającej od wartości rynkowej muszą być przez organ podatkowy ustalone przez wezwanie stron umowy do ich wskazania. W razie ich wskazania, przyczyny te muszą być ocenione wraz z określeniem wartości rynkowej nieruchomości lub praw majątkowych oraz innych rzeczy, z uwzględnieniem opinii biegłego lub biegłych.

3.4.8. *Wydatki związane z nabyciem udziałów (akcji)*. W uchwale z 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14, NSA stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2013 r. wydatki na nabycie jednostek uczestnictwa w funduszach kapitałowych poniesione przez spadkodawcę podlegały odliczeniu przez spadkobiercę od przychodu z tytułu odkupienia przez fundusz inwestycyjny tych jednostek na podstawie art. 22 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f. W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że za takim rozumieniem przepisów przemawia co do zasady ich wykładnia literalna. Ustawa zezwala bowiem na odliczenie kosztów podatnikowi, który uzyskuje przychód z tytułu zbycia jednostek uczestnictwa, a takim podmiotem jest niewątpliwie spadkobierca. NSA wskazał ponadto, że podstawą opodatkowania w takim przypadku, w świetle ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jest dochód, a nie przychód.

Przepis art. 22 ust. 1i u.p.d.o.f. stanowi o wydatkach związanych z nabyciem udziałów (akcji) w zamian za wkład niepieniężny, a nie o wydatkach poniesionych na nabycie (wytworzenie, rozbudowę) przedmiotu wkładu niepieniężnego. Mogą to być zatem związane z wniesieniem wkładu niepieniężnego koszty notarialne, doradztwa lub pośrednictwa czy też koszty zaciągniętego na ten cel kredytu, ale nie należą do nich wydatki na rozbudowę budynku wniesionego do spółki jako wkład niepieniężny (wyrok z 3 czerwca 2014 r., II FSK 1521/12).

3.4.9. *Odpis amortyzacyjny środka trwałego w postaci części budynku*. W świetle art. 22a ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. w przypadku uzyskiwania przychodu z działalności gospodarczej w postaci najmu lokali usługowych, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., w budynku, który jest częściowo oddany do użytkowania (a tym samym w tej części jego budowa jest zakończona), możliwe jest dokonanie odpisu amortyzacyjnego środka trwałego w postaci części budynku, która jest „kompletna i zdatna do użytku" zgodnie z art. 22f ust. 4 u.p.d.o.f. Pojęcie „kompletne i zdatne do użytku" ma charakter subiektywny, a więc zależny od wielu czynników, w tym rodzaju prowadzonej przez podatnika działalności, charakteru środka trwałego, jego technicznych parametrów i możliwości uzyskiwania przychodów, jako ele-

mentu niezbędnego do uznania określonego wydatku za koszt podatkowy. Ocena pojęcia kompletności i zdatności do użytkowania może być dokonywana wyłącznie w oparciu o analizę konkretnej sytuacji faktycznej[23] (wyrok z 8 maja 2014 r., II FSK 1274/12).

3.4.10. *Ustalenie ceny nabycia środków trwałych.* Do zagadnienia związanego z „kompletnością i zdatnością do użytku" NSA odniósł się także w związku z kwestią ustalenia ceny nabycia środków trwałych. W wyroku z 25 marca 2014 r., II FSK 874/12, NSA stwierdził, że cena nabycia w rozumieniu art. 22g ust. 3 u.p.d.o.f. jest wyznacznikiem wartości początkowej, gdy podatnik nabywa środek trwały, a więc przedmiot kompletny i zdatny do użytku. Natomiast gdy zakup dotyczy przedmiotu niekompletnego lub niezdatnego do użytku, w znacznym odstępie czasu przed dniem założenia ewidencji i jego doprowadzenie do stanu kompletności i używalności połączone jest z nakładami zwiększającymi jego wartość, zachodzi sytuacja, że nie można ustalić wartości początkowej środka trwałego przed jego nabyciem. W takim właśnie przypadku ma zastosowanie dyspozycja art. 22g ust. 8 ww. ustawy.

W kontekście ustalenia ceny nabycia środków trwałych NSA wypowiedział się także w wyroku z 24 czerwca 2014 r., II FSK 1856/12, stwierdzając, że w świetle art. 22g ust. 3 u.p.d.o.f. nabycie kompletnego i zdatnego do użycia środka trwałego uzasadnia przyjęcie jego wartości początkowej zgodnie z ceną nabycia, a okoliczność ta musi być ustalona przez organy podatkowe zgodnie z regułami zawartymi w art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 o.p., przy czym oświadczenia podatnika dotyczące tej okoliczności, a przeczące innym dowodom zebranym w sprawie (m.in. dokumentacji zakupu środka trwałego) podlegają indywidualnej ocenie zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 191 o.p.). Do czasu wprowadzenia samochodu do ewidencji środków trwałych podatnik nie ma obowiązku gromadzić związanych z tym pojazdem dokumentów księgowych i nie obciąża go obowiązek dokumentowania wydatków w sposób, który uzależnia ich uznanie za koszt uzyskania przychodów.

3.4.11. *Wydatki na cele rehabilitacyjne*. Dokonując wykładni art. 26 ust. 1 pkt 6 i art. 26 ust. 7a pkt 1 u.p.d.o.f. z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 i art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[24] NSA stwierdził, że wydatek poniesiony przez niepełnosprawnego lub na rzecz niepełnosprawnego na adaptację i wyposażenie mieszkania lub budynku mieszkalnego jest wydatkiem na cele rehabilitacyjne, jeśli odpowiada potrzebom niepełnosprawnego, wynikającym z jego niepełnosprawności i zmierza do osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu jego funkcjonowania i umożliwienia mu uczestnictwa w życiu społecznym. Wydatki na zwykłe wykończenie i wyposażenie mieszkania lub budynku, które byłyby poniesione, także gdyby niepełnosprawny nie wykorzystywał mieszkania lub budynku dla swoich potrzeb (np. na zakup elementów wykończenia podłóg i dekoracji ścian oraz urządzenia grzewczego, które stanowią zwykłe elementy wykończenia i wyposażenia mieszkania lub budynku i nie mają żadnych szczególnych cech lub właściwości, dzięki którym mogłyby służyć celom rehabilitacji) nie zostaną zaliczone do wydatków na cele rehabilitacyjne (wyrok z 12 czerwca 2014 r., II FSK 1723/12).

3.4.12. *Ważność certyfikatu rezydencji*. Certyfikat rezydencji jest dokumentem wydawanym przez właściwą administrację podatkową, potwierdzającym określony stan faktycz-

[23] W uzasadnieniu powołano: wyrok NSA z 5 marca 2014 r., II FSK 1711/13; wyrok WSA w Olsztynie z 9 grudnia 2010 r., I SA/Ol 731/10 oraz literaturę: D. Bednarski i inni, *Środki trwałe, wartości niematerialne i prawne, inwestycje w nieruchomości*, Gdańsk 2004, s. 16.

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

ny – miejsce rezydencji podatnika dla celów podatkowych. Wydając takie zaświadczenie, właściwy organ potwierdza, że zarówno na moment wydania tego dokumentu bądź na okres w nim określony – stan faktyczny wskazany w jego treści jest zgodny ze stanem faktycznym, wynikającym z ewidencji, rejestrów prowadzonych przez ten organ lub z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Certyfikat ten może zatem dotyczyć zarówno zaistniałych, tj. teraźniejszych lub przeszłych stanów faktycznych, jak również przyszłych okoliczności faktycznych. A zatem pogląd, że racjonalny ustawodawca przyjmując brzmienie przepisów art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w zw. z art. 5a pkt 21 u.p.d.o.f. oraz art. 26 ust. 1, art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w zw. z art. 4a pkt 12 u.p.d.o.p. wskazywał, że ważność certyfikatu rezydencji ogranicza się w czasie jedynie do dnia wydania (wystawienia) tego dokumentu jest zdaniem NSA nie do zaakceptowania, takie bowiem rozumienie ww. przepisów prawa mogłoby prowadzić do ich wykładni *ad absurdum*. Przy skrajnie zawężającym ich stosowaniu mogłoby to w praktyce oznaczać w ogóle brak możliwości skorzystania przez zainteresowanego z wydanego mu certyfikatu rezydencji (wyrok z 27 maja 2014 r., II FSK 1563/12).

3.4.13. *Pobór podatku przez płatników*. Komornik sądowy na podstawie art. 42 ust. 1 u.p.d.o.f. nie jest płatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych, jeżeli nie dokonuje za zakład pracy wypłaty świadczeń określonych w art. 12 wymienionej ustawy. Sporządzenie projektu planu podziału sumy uzyskanej z egzekucyjnej sprzedaży nieruchomości nie stanowi wypłaty świadczeń, o której mowa w art. 42 ust. 1 u.p.d.o.f. (wyrok z 16 kwietnia 2014 r., II FSK 855/13).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych[25]

3.5.1. *Źródła przychodów*. W świetle art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych[26] w przypadku wniesienia papierów wartościowych innych niż zdematerializowane i udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością osoba zapisująca się na certyfikaty funduszu inwestycyjnego przenosi w drodze umowy prawa z tych papierów lub udziałów na towarzystwo funduszy inwestycyjnych. Dokonuje zatem ich zbycia (wszelkie prawa wspólnika z tytułu akcji czy udziału przechodzą na towarzystwo funduszy inwestycyjnych) i otrzymuje w zamian ekwiwalent w postaci certyfikatów. Certyfikaty te, będące papierami wartościowymi, stanowią substrat pieniądza, a więc wartość pieniężną w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. i z tego powodu stanowią przychód podmiotu dokonującego zbycia papierów wartościowych innych niż zdematerializowane lub udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością (wyrok z 21 marca 2014 r., II FSK 928/12).

W kwestii powstania przychodu podatkowego z tytułu objęcia udziałów w zamian za wkład niepieniężny oraz zastosowania art. 14 ust. 1 u.p.d.o.p. w sytuacji objęcia udziałów po cenie wyższej niż ich wartość nominalna i przekazania środków na kapitał zapasowy/kapitał rezerwowy NSA uznał, że art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.p. odsyłając do odpowiedniego stosowania art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy upoważnia organy podatkowe do weryfikacji wartości udziałów/akcji określonej w umowie lub w statucie spółki, gdy wartość nominalna

[25] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.).

[26] Dz.U. Nr 146, poz. 1546 ze zm.

obejmowanych udziałów, tj. wartość przedmiotu aportu określona w „cenie" jego zbycia w sposób znaczny odbiega od wartości rynkowej przedmiotu wkładu i jednocześnie nie znajduje to uzasadnionych przyczyn w rozumieniu art. 14 ust. 1 ww. ustawy (wyrok z 5 marca 2014 r., II FSK 481/12).

Nabycie przez spółkę akcyjną własnych akcji celem ich umorzenia niezależnie od formy zapłaty (gotówkowej lub rzeczowej) nie powoduje powstania przychodu w tej spółce, o którym stanowi art. 14 ust. 1 u.p.d.o.p. W rozpatrywanym w sprawie stanie prawnym ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych obowiązującej od 1 stycznia 2011 r. treść art. 10 ust. 1 *ab initio* u.p.d.o.p. nie przewiduje uregulowania uwzględniającego możliwość uznania za dochód z udziału w zyskach osób prawnych kwot wypłaconych z tytułu umorzenia udziałów, które nie pochodziły z zysku osoby prawnej. Na podstawie niebowiązującego już art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. w obszarze wynikającym z przedmiotu opodatkowania, w świetle wykładni językowej dochód uzyskany z odpłatnego zbycia akcji na rzecz spółki, w celu umorzenia tych akcji, nie był tożsamy ani z udziałem w zyskach osób prawnych, ani z dochodem z umorzenia akcji określonym w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 25 marca 2014 r., II FSK 830/12).

3.5.2. *Koszty uzyskania przychodów*. W odniesieniu do zagadnienia, czy spółdzielnia mieszkaniowa może ująć w ciężar kosztów uzyskania przychodów zgodnie z art. 15 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 9 lit. a/ u.p.d.o.p. odpis na fundusz remontowy zasobów mieszkaniowych naliczony od lokali użytkowych, na który odpisy obciążają koszty gospodarki zasobami mieszkaniowymi, NSA uznał, że na podstawie odwołania się w treści art. 16 ust. 1 pkt 9 lit. a/ u.p.d.o.p. do postanowień odrębnych ustaw, do których zaliczyć należy art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[27], oba wymienione przepisy tworzą normę prawa podatkowego, z której wynika, że odpisy na fundusz na remonty zasobów mieszkaniowych w spółdzielniach mieszkaniowych stanowią koszt uzyskania przychodu spółdzielni. Pojęcie „lokal użytkowy" zawiera się w zakresie pojęciowym „zasoby mieszkaniowe" w rozumieniu art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a w konsekwencji odpisy na fundusz na remonty zasobów mieszkaniowych, dokonywane od lokali użytkowych, stanowią koszt uzyskania przychodów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 9 lit. a/ u.p.d.o.p. w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (wyrok z 29 stycznia 2014 r., II FSK 266/12, podobnie w wyroku z 24 czerwca 2014 r., II FSK 1777/12).

Przedmiotem rozważań NSA było zagadnienie prawnopodatkowych skutków połączenia spółek przez przejęcie, w konsekwencji czego cały majątek spółek przejmowanych zostanie przeniesiony do spółki przejmującej w zamian za przydzielone udziałowcom spółek przejmowanych udziały spółki przejmującej, powstałe wskutek podwyższenia jej kapitału zakładowego. Dla przygotowania i realizacji projektu spółka przejmująca poniosła wydatki na doradztwo biznesowe, analizy finansowe, opłaty notarialne, skarbowe i sądowe, publikacje informacji o przejęciu oraz badanie planu przejęcia. NSA stwierdził, że wydatki poczynione w celu przejęcia spółek zależnych nie stanowią kosztów uzyskania przychodów, skoro następstwem tego przejęcia jest podwyższenie kapitału zakładowego spółki przejmującej, z takim zastrzeżeniem, że jeżeli niektóre z tych wydatków mogą służyć zachowaniu lub zabezpieczeniu jej źródła przychodów i mogą być uznane za jej wydatki ogólne, to mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów (art. 12 ust. 4 pkt 4 i art. 7 ust. 2

[27] Dz.U. z 2013 r. poz. 1222.

u.p.d.o.p.). NSA formułując stanowisko w sprawie odwołał się do uchwały z dnia 24 stycznia 2011 r., II FPS 6/10 (wyrok z 10 stycznia 2014 r., II FSK 210/12).

Rozważając możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów strat powstałych w związku z wyłudzeniem kredytu NSA stwierdził, że skutek *ex tunc* bezwzględnej nieważności umowy kredytu bankowego wskazuje na to, że dokonując na jej podstawie wypłaty kwoty pieniężnej bank doznaje uszczuplenia, które nie może służyć uzyskaniu przychodów ani zachowaniu albo zabezpieczeniu ich źródła, a zatem nie są to wydatki stanowiące koszty uzyskania przychodu, ponieważ nie spełniają przesłanki celowości określonej w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 30 września 2014 r., II FSK 2344/12).

Odnosząc się do możliwości zaliczenia przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością do kosztów uzyskania przychodów usług w zakresie wsparcia informatycznego oraz zapewnienia personelu, które to usługi następnie zostały wniesione przez spółkę jako wkład komandytariusza do spółki komandytowej, NSA stwierdził, że wydatki na nabycie praw i obowiązków wspólnika w spółce komandytowej nie stanowią kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Samo wniesienie wkładu nie jest źródłem przychodu spółki, a poniesione z tego tytułu wydatki nie są związane z pozostałymi przychodami uzyskiwanymi przez osobę prawną z działalności bezpośrednio przez nią prowadzonej. Z kolei przychód i koszty jego uzyskania z tytułu udziału w spółce komandytowej podlegają rozliczeniu na bieżąco według reguł ustalonych w art. 5 ust. 1 i 2 u.p.d.o.p. (wyrok z 8 lipca 2014 r., sygn. akt II FSK 1744/12).

Rozważając możliwość uznania za koszty uzyskania przychodów wartości ulepszeń poczynionych na stanowiącej własność spółki nieruchomości zabudowanej przez osobę trzecią (najemcę), NSA stwierdził, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wydatek musi zostać faktycznie poniesiony przez podatnika w sensie realnym, tzn. musi nastąpić uszczuplenie jego zasobów finansowych, z których wydatek jest dokonywany. W sytuacji gdy podatnik w ogóle nie poniesie kosztu, ponieważ wydatki ponoszone są przez inny podmiot, nie pojawi się też koszt podatkowy (wydatek nie został definitywnie poniesiony z majątku podatnika). W konsekwencji NSA uznał, że jednoznaczna ocena, że wydatek nie mieści się w kategorii kosztów uzyskania przychodów zdefiniowanych w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. i nie został poniesiony przez podatnika zwalnia z dalszych rozważań o dopuszczalności zaliczenia tego samego wydatku do kosztów uzyskania przychodów na zasadzie wyłączeń wskazanych w tym wypadku w art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c tej ustawy (wyrok z 16 kwietnia 2014 r., II FSK 1163/12).

3.5.3. *Opodatkowanie dochodów nierezydentów*. Jedynym określonym w art. 3 ust. 2 u.p.d.o.p. warunkiem opodatkowania w Polsce dochodów nierezydentów jest osiągnięcie ich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nabycie przez polskiego przedsiębiorcę usług niematerialnych od podmiotu zagranicznego powoduje powstanie w Polsce obowiązku podatkowego tego podmiotu, który to obowiązek przekształca się w zobowiązanie podatkowe tylko wtedy, kiedy mająca w sprawie zastosowanie umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania nie zawiera odmiennej regulacji. Uzyskanie certyfikatu rezydencji od zagranicznego kontrahenta, któremu polski przedsiębiorca wypłaca należności z tytułów wymienionych w art. 21 ust. 1 i w art. 22 ust. 1 u.p.d.o.p., jest formalnym warunkiem zastosowania umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania w zakresie zwolnienia się polskiego przedsiębiorcy z obowiązków płatnika (art. 26 ust. 1 u.p.d.o.p.) (wyrok z 21 sierpnia 2014 r., II FSK 2121/12).

3.5.4. *Zwolnienie dofinansowania programów operacyjnych ze środków pomocowych Unii Europejskiej*. Przedmiotem rozważań NSA był problem prawidłowej kwalifikacji prawnej zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych przychodów fundacji uzyskanych na

dofinansowanie projektu realizowanego ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Istota sporu sprowadzała się do tego, czy podstawę zwolnienia stanowi art. 17 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.p., czy też podstawę tę, w zależności od daty uzyskania przychodu, stanowi art. 17 ust. 1 pkt 47 albo pkt 52 u.p.d.o.p.[28]

Porównanie wymienionych trzech podstaw zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych prowadzi w ocenie NSA do wniosku, że skoro przychody uzyskane przez fundację można i należy przyporządkować do kategorii zdefiniowanej specyficznie, węższej niż kategoria dochodów uzyskanych przez podatników od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych, pochodzących ze środków bezzwrotnej pomocy (o jakich stanowi art. 17 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.p.), również podstawy zwolnienia podatkowego tak zdefiniowanego dofinansowania należy poszukiwać w normach odnoszących się do tych specyficznych kategorii (art. 17 ust. 1 pkt 47 lub pkt 52 u.p.d.o.p.), a nie w nieadekwatnej normie o charakterze ogólniejszym, jakim jest art. 17 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.p. NSA stwierdził zatem, że dofinansowanie programów operacyjnych ze środków pomocowych Unii Europejskiej, przekazywane w formie dotacji (w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2009 r.) oraz w formie płatności (w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.), podlega zwolnieniu od podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. (w przypadku dotacji) oraz art. 17 ust. 1 pkt 52 u.p.d.o.p. (w przypadku płatności), a nie na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 23 u.p.d.o.p. (wyrok z 5 czerwca 2014 r., II FSK 1559/12).

3.5.5. *Wyłączenie z podatku przychodów z działalności rolniczej*. Odnosząc się do kwestii zakresu wyłączenia od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych zawartego w art. 2 ust.1 pkt. 1 i ust. 2 u.p.d.o.p., a mianowicie czy wyłączenie to obejmuje przychody ze sprzedaży masy ziemnej i drewna, pochodzących z czyszczenia stawów rybnych i terenów wokół tych stawów, na których to stawach i terenach przyległych skarżąca spółka prowadziła działalność rolniczą (hodowlaną), NSA stwierdził, że z definicji działalności rolniczej zawartej w art. 2 ust. 2 u.p.d.o.p. i przykładowo wymienionych w niej produktów będących wytworami tej działalności wynika, że są nimi tylko produkty bezpośredniej działalności rolniczej. W żadnym z przykładów określonych w art. 2 ust. 2 u.p.d.o.p. ustawodawca nie wskazał, by zaliczyć do działalności rolniczej pośrednie efekty tej działalności, zalicza tylko efekty bezpośrednie. Takie rozumienie tej definicji jest istotne także dlatego, że przepis art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. określa wyjątek od zasady opodatkowania przychodów podatkiem dochodowym od osób prawnych. To zaś oznacza obowiązek ścisłej, nierozszerzającej wykładni pojęcia „działalność rolnicza" (wyrok z 1 kwietnia 2014 r., II FSK 881/12).

[28] Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.p.d.o.p. wolne od podatku dochodowego od osób prawnych są: pkt 23 – dochody uzyskane przez podatników od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych, pochodzące ze środków bezzwrotnej pomocy, w tym także ze środków programów ramowych, badań, rozwoju technicznego i prezentacji Unii Europejskiej i z programów NATO, przyznanych na podstawie jednostronnej deklaracji lub umów zawartych z tymi państwami, organizacjami lub instytucjami przez Radę Ministrów RP, właściwego ministra lub agencje rządowe, w tym również w przypadkach, gdy przekazanie tych środków jest dokonywane za pośrednictwem podmiotu upoważnionego do rozdzielania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej na rzecz podmiotów, którym służyć ma ta pomoc; pkt 47 – dotacje otrzymane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem dopłat do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach; pkt 52 (obowiązujący od 1 stycznia 2010 r.) – płatności na realizację projektów w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, otrzymane z Banku Gospodarstwa Krajowego, z wyłączeniem płatności otrzymanych przez wykonawców.

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych[29]

3.6.1. *Opodatkowanie ustanowienia hipoteki*. Jeżeli z treści czynności prawnej (umowy pożyczki), a przede wszystkim z oświadczenia dłużnika o ustanowieniu hipoteki wynika, że sumą hipoteki objęto jedynie kwotę odpowiadającą rzeczywistej wysokości należności głównej (wartości udzielonej pożyczki), to zasadny jest wniosek, że w zakresie zabezpieczenia hipotecznego nie mieszczą się inne świadczenia o roszczenia uboczne wymienione w art. 69 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece[30] oraz że hipoteka taka zabezpiecza wierzytelność istniejącą o skonkretyzowanej kwocie, a zatem zastosowanie znajduje stawka podatkowa przewidziana art. 7 ust. 1 pkt 7 lit. a/ u.p.c.c. Wyjaśnienia pojęcia „suma hipoteki" należy upatrywać w treści art. 68 ust. 2 zd. 1 u.k.w.h., zgodnie z którym hipoteka zabezpiecza wierzytelność do oznaczonej sumy pieniężnej. Suma hipoteki oznacza zatem maksymalną kwotę, w jakiej wierzyciel może zaspokoić się z nieruchomości obciążonej hipoteką. W przeciwieństwie do hipoteki przymusowej, ustanowienie hipoteki umownej wymaga oświadczenia osoby ustanawiającej hipotekę, złożonego co do zasady w formie aktu notarialnego (wymóg ten nie dotyczy zabezpieczenia spłaty kredytów bankowych). Z treści stosunku prawnego oraz oświadczenia o ustanowieniu hipoteki wynika suma hipoteki, którą stanowi maksymalna kwota, w jakiej wierzyciel może zaspokoić się z nieruchomości obciążonej hipoteką, niezależnie od tego, kto stanie się jej właścicielem (odpowiedzialność rzeczowa).

Decydując dowolnie o sposobie zabezpieczenia spłaty wierzytelności, strony umowy rozstrzygają zarazem o sumie hipoteki (jej zakresie). Może ona obejmować tylko wierzytelność główną, może też – obok wierzytelności głównej – wskazywać skonkretyzowaną co do wysokości wartość odsetek i innych należności ubocznych, jeżeli można to ustalić w dacie złożenia oświadczenia o ustanowieniu hipoteki. Jeżeli z treści czynności prawnej (umowy pożyczki), a przede wszystkim z oświadczenia dłużnika o ustanowieniu hipoteki wynika, że sumą hipoteki objęto jedynie kwotę odpowiadającą rzeczywistej wysokości należności głównej (wartości udzielonej pożyczki), to zasadny jest wniosek, że w zakresie zabezpieczenia hipotecznego nie mieszczą się inne świadczenia o roszczenia uboczne wymienione w art. 69 u.k.w.h. oraz że hipoteka taka zabezpiecza wierzytelność istniejącą o skonkretyzowanej kwocie, a zatem zastosowanie znajduje stawka podatkowa przewidziana art. 7 ust. 1 pkt 7 lit. a/ u.p.c.c. O ustanowieniu hipoteki na zabezpieczenie wierzytelności o wysokości nieustalonej (art. 7 ust. 1 pkt 7 lit. b/ u.p.c.c.) można natomiast mówić wtedy, kiedy w dacie ustanowienia hipoteki nie jest znana wysokość wierzytelności głównej wynikającej z określonego stosunku prawnego lub gdy w sumie hipoteki wyrażona została kwota przewyższająca znaną należność główną, a nadwyżkę ponad tę wartość odniesiono do nieskonkretyzowanych co do wysokości roszczeń wierzyciela o odsetki, koszty postępowania oraz inne roszczenia o świadczenia uboczne (wyrok z 1 sierpnia 2014 r., II FSK 1999/12).

W świetle art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. h/ oraz art. 6 ust. 1 pkt 10 i art. 7 ust. 1 pkt 7 u.p.c.c., w związku z art. 76 ust. 3 u.k.w.h., ustanowienie umownej hipoteki łącznej stanowi jedną czynność prawną, odnoszącą się do tej samej podstawy opodatkowania i w związku z tym podlegającą jednemu obowiązkowi podatkowemu. Z treści przepisu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. h/ u.p.c.c. wynika, że przedmiotem opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych

[29] Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.; dalej: u.p.c.c.

[30] Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.; dalej: u.k.w.h.

jest czynność cywilnoprawna, a nie jej przedmiot. Natomiast w art. 76 ust. 3 u.k.w.h. mowa jest o jednej czynności prawnej, na podstawie której ustanowiono hipotekę łączną. Z chwilą dokonania tej czynności prawnej powstaje obowiązek podatkowy (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c.). Ponieważ hipoteką może zostać zabezpieczona wierzytelność istniejąca, jak też wierzytelność o wysokości nieustalonej, zróżnicowane zostały w art. 7 ust. 1 pkt 7 u.p.c.c. stawki opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych (w przypadku wierzytelności istniejących stawka opodatkowania wynosi 0,1% kwoty zabezpieczonej wierzytelności, a dla wierzytelności o wysokości nieustalonej ustalono jednolitą stawkę kwotową w wysokości 19 zł). Zestawienie regulacji art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. h/ oraz art. 6 ust. 1 pkt 10 i art. 7 ust. 1 pkt 7 u.p.c.c. pozwala na konstatację, że na powstanie obowiązku podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych ma wyłącznie wpływ zaistnienie zdarzenia polegającego na dokonaniu czynności prawnej ustanowienia hipoteki (przedmiot opodatkowania). Z kolei podstawę opodatkowania tworzy w tym przypadku kwota zabezpieczonej hipoteką wierzytelności, wynikającej z jednego stosunku prawnego. W świetle treści art. 6 ust. 1 pkt 10 u.p.c.c. na ustalenie podstawy opodatkowania nie ma wpływu liczba nieruchomości obciążonych hipoteką łączną, a wyłącznie kwota zabezpieczonej wierzytelności. Skoro zatem ustanowienie hipoteki łącznej wynika z jednej czynności prawnej (art. 76 ust. 3 u.k.w.h.), hipoteka ta zabezpiecza oznaczoną (konkretną) wierzytelność, wynikającą z określonego stosunku prawnego (art. 65 ust. 1 u.k.w.h.), której wysokość tworzy podstawę opodatkowania, to zdarzenie takie może rodzić tylko jeden obowiązek podatkowy, niezależnie od liczby nieruchomości, które obciążone zostały tą hipoteką (wyrok z 27 maja 2014 r., II FSK 1564/12).

3.6.2. *Opodatkowanie wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego*. W wyroku z 3 czerwca 2014 r., II FSK 1667/12, NSA sformułował następującą tezę: „Art. 7 ust. 2 dyrektywy Rady 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, w brzmieniu nadanym dyrektywą Rady 85/303/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r., w związku z art. 7 ust. 1 dyrektywy 69/335/EWG, stoi na przeszkodzie opodatkowaniu przez Rzeczypospolitą Polską czynności prawnych dot. wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego zarówno przy zawarciu umowy spółki, jak i jej zmianie, a to z tych przyczyn, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2007 r. czynności te podlegały wyłączeniu z opodatkowania na podstawie art. 2 pkt 4 u.p.c.c. W stanie prawnym obowiązującym przed 1 grudnia 2008 r. wyłączenie to nie dotyczyło jednakże – dokonywanych w ramach czynności zawiązania umowy spółki lub jej zmiany – transakcji zbycia przedsiębiorstwa oraz zakładu (oddziału) samodzielnie sporządzającego bilans". Zdaniem NSA wniesienie wkładu należy rozpatrywać łącznie z czynnością umowy spółki i czynność ta stanowi przedmiot opodatkowania, o którym jest mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k/ u.p.c.c. Do tak rozumianej umowy spółki zastosowanie miało wyłączenie z opodatkowania wymienione w art. 2 pkt 4 u.p.c.c., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2006 r., że opodatkowaniu nie podlegają czynności cywilnoprawne, jeżeli przynajmniej jedna ze stron z tytułu dokonania tej czynności jest opodatkowana podatkiem od towarów i usług lub jest z niego zwolniona, z wyjątkiem umów sprzedaży i zamiany zwolnionych z podatku od towarów i usług, których przedmiotem są nieruchomości lub ich części albo prawo użytkowania wieczystego.

W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. zakres dokonanego art. 2 pkt 4 u.p.c.c. wyłączenia od p.c.c. czynności zwolnionych od podatku od towarów i usług został zawężony poprzez wprowadzenie dodatkowego wyjątku od wyłączeń w postaci czynności umowy spółki i jej zmiany (art. 2 pkt 4 lit. b/ tiret drugie). Z dniem 22 kwietnia 2010 r. kolej-

ną nowelizacją art. 2 pkt 4 u.p.c.c. usunięto z zakresu wyłączeń czynności prawnych umów spółek i ich zmian[31]. Przepis art. 2 pkt 4 nie różnicuje skutków podatkowych związanych z zawiązaniem umowy spółki i jej zmianą. Z kolei według art. 6 ust. 1 ustawy VAT z 2004 r., w brzmieniu obowiązującym do 30 listopada 2008 r., przepisów ustawy (o podatku od towarów i usług) nie stosuje się do transakcji zbycia przedsiębiorstwa lub zakładu (oddziału) samodzielnie sporządzającego bilans. Od dnia 1 grudnia 2008 r. przepis ten uległ zmianie i wyłączeniu z zakresu obowiązywania ustawy VAT z 2004 r. podlega transakcja zbycia przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Wyłączenie spod działania ustawy VAT z 2004 r. dotyczyło nie tylko całego przedsiębiorstwa czy zakładu samodzielnie sporządzającego bilans, ale także takiej części majątku, której przydatność do prowadzenia działalności gospodarczej wynika z wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego, charakterystycznego dla zakładu czy oddziału. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 grudnia 2008 r. art. 6 ust. 1 ustawy VAT z 2004 r. nie stanowił prawidłowej implementacji art. 5 ust. 8 Szóstej Dyrektywy Rady[32]. Przyjęcie, że przepis art. 6 ust. 1 ustawy o VAT w stanie obowiązującym przed 1 grudnia 2008 r. – jako sprzeczny z prawem wspólnotowym – dotyczył również zorganizowanej części przedsiębiorstwa (wbrew jego literalnemu brzmieniu), powodowałoby, iż w odniesieniu do spółki nie miałby zastosowania art. 2 pkt 4 u.p.c.c., a zatem wniesienie takiego wkładu podlegałoby opodatkowaniu p.c.c.[33]

NSA podkreślił, że państwo nie może jednak powoływać się w stosunku do podatnika na bezpośrednią skuteczność dyrektywy i nakładać nań obowiązków z niej wynikających, które nie zostały lub zostały niewłaściwie określone w przepisach krajowych[34]. Tym samym organ podatkowy nie może powoływać się w stosunku do spółki na wyłączenie spod opodatkowania podatkiem od towarów i usług transakcji zbycia zorganizowanej części przedsiębiorstwa w celu obciążenia jej podatkiem od czynności cywilnoprawnych, jeżeli przepis krajowy wyłączenia takiego w dacie wniesienia aportu (w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa) nie zawierał[35]. Skoro zatem w stanie prawnym obowiązującym przed 1 grudnia 2008 r. art. 6 ust. 1 ustawy VAT z 2004 r. wyraźnie wyłączał (a nie zwalniał) z opodatkowania podatkiem od towarów i usług transakcje zbycia przedsiębiorstwa lub zakładu (oddziału) samodzielnie sporządzającego bilans (pojęcie węższe niż zorganizowana część przedsiębiorstwa), to transakcje takie – dokonywane w ramach czynności zawiązania umowy spółki lub jej zmiany – jako pozostające poza zakresem wyłączeń z opodatkowania, wynikającym z art. 2 u.p.c.c., podlegały opodatkowaniu tym podatkiem.

Wymienione wyżej zabiegi legislacyjne miały charakter normotwórczy i wskazują, że po dacie 31 grudnia 2006 r. (a zwłaszcza z dniem 22 kwietnia 2010 r.) rozszerzony został w krajowej ustawie podatkowej zakres przedmiotowy opodatkowania p.c.c. o czynności umowy spółki i jej zmiany w odniesieniu do wnoszonych wkładów niepieniężnych, z wyjątkiem wymienionych w art. 2 pkt 6. Powyższe prowadzi zarazem do wniosku, że Rzeczpospolita Polska zrezygnowawszy z opodatkowania czynności umów spółek oraz

[31] W myśl tego przepisu wyłączeniu z opodatkowania p.c.c. podlegały czynności cywilnoprawne, jeżeli jedna ze stron z tytułu dokonania tej czynności jest: a) opodatkowana podatkiem od towarów i usług, b) zwolniona z podatku od towarów i usług (...).

[32] Od 1 stycznia 2007 r. odpowiednikiem tego przepisu jest art. 19 Dyrektywy 2006/112/WE.

[33] Por. powołany w uzasadnieniu wyrok NSA z 23 października 2013 r., II FSK 2255/13.

[34] Por. też powołany w uzasadnieniu wyrok NSA z 23 marca 2009 r., I FSK 6/08.

[35] Por. także powołany w uzasadnieniu wyrok NSA z 22 stycznia 2013 r., II FSK 1806/10.

ich zmian, w wypadku pokrycia udziałów wkładami niepieniężnymi (niebędącymi przedsiębiorstwem spółki kapitałowej lub jego zorganizowaną częścią) ponownie nałożyła na powyższą czynność podatek. Unormowanie to pozostaje w sprzeczności z zasadą *standstill* wynikającą z treści art. 7 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 1 dyrektywy 69/335/EWG. Komisja Wspólnot Europejskich we wniosku dotyczącym Dyrektywy Rady w sprawie podatków pośrednich od gromadzenia kapitału z dnia 4 grudnia 2006 r. (2006/0253 CNS), uzasadniając zmianę Dyrektywy 69/335, stwierdziła, że już sam cel omawianej Dyrektywy, zwłaszcza po jej zmianie w 1985 r., był interpretowany jako domyślne zobowiązanie do przestrzegania zasady *standstill*. Według Komisji domyślny obowiązek jej przestrzegania sprawił, że państwa członkowskie, które zniosły podatek kapitałowy, nie mogły go już ponownie nałożyć.

Podkreślenia też wymaga, że również rzecznik generalny w swojej opinii w sprawie C-350/98 (Henkel Hellas ABEE) stwierdził, że państwa członkowskie nie mają prawa wprowadzać nowych podatków kapitałowych od operacji wymienionych w przedmiotowej Dyrektywie, jeżeli wcześniej nie zdecydowały się na ich wprowadzenie[36]. Na konieczność respektowania klauzuli *standstill* zwrócił wreszcie uwagę TSUE w wyroku z 16 czerwca 2011 r., w sprawie C-212/10 Logstor ROR Polska. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia akcesji do dnia 30 listopada 2008 r., przepisy ustawy o podatku od towarów i usług nie miały zastosowania do transakcji zbycia przedsiębiorstwa lub zakładu (oddziału) samodzielnie sporządzającego bilans.

3.6.3. *Wyłączenie z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*. Rozstrzygając kwestię wyłączenia z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym NSA wskazał, że określający przedmiot opodatkowania art. 1 u.p.c.c. różnicuje sprzedaż/zamianę rzeczy od sprzedaży/zamiany praw majątkowych, stanowiąc w ust. 1 pkt a/ u.p.c.c., że podatkowi podlegają umowy sprzedaży lub zamiany rzeczy i praw majątkowych. Z kolei w kreującym wyjątek od tej zasady art. 2 pkt 3 u.p.c.c. mowa jest już tylko – w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego lub upadłościowego – o sprzedaży rzeczy (a nie rzeczy i praw majątkowych). Nie można tego uznać za przeoczenie legislacyjne, skoro na mocy art. 2 pkt 2 u.p.c.c. zwolnieniu podlegają także umowy sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, zawierane w związku z realizacją roszczeń wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie przepisów o ochronie środowiska. Także w tym ostatnim przepisie ustawodawca dostrzega różnicę pomiędzy sprzedażą rzeczy (nieruchomości) a sprzedażą prawa (w tym przypadku – prawa wieczystego użytkowania, którego treść jest jeszcze bardziej zbliżona do prawa własności niż spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) (wyrok z 16 maja 2014 r., II FSK 1354/12).

3.7. Podatek od spadków i darowizn[37]

3.7.1. *Nabycie w drodze spadku zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków*. W wyroku z 25 czerwca 2014 r., II FSK 1813/12, NSA sformułował następujące tezy: „(1) Określenie zakresu zwolnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. d/ u.p.s.d., wymaga odwołania się do definicji ustawowej zabytku nieruchomego zawartej w art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1

[36] Por. powołane w uzasadnieniu postanowienie WSA w Gliwicach z 15 marca 2010 r., I SA/Gl 731/09.

[37] Ustawa z dnia 28 lipca 1994 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2015 r. poz. 86; dalej: u.p.s.d.).

i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a/-h/ ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[38]. (2) Zabytkami nieruchomymi, zgodnie z tymi przepisami, mogą być zarówno grunty, jak i budynki, a decydujące znaczenie dla zaliczenia do tej kategorii ma konstytutywny wpis do rejestru zabytków na podstawie art. 9 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami". NSA wskazał, że zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. d/ u.p.s.d. (w brzmieniu obowiązującym w dacie nabycia spadku) zwalnia się od podatku nabycie w drodze spadku przez osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, jeżeli nabywca zabezpiecza je i konserwuje zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dla prawidłowej wykładni pojęcia „zabytek nieruchomy" konieczne jest odwołanie się do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zabytek nieruchomy nie może być rozumiany jako nieruchomość w sensie cywilnoprawnym, lecz zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a/-h/ ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dla ustalenia zakresu zwolnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. d/ u.p.s.d., konieczne jest ustalenie, jaka część nieruchomości wpisana została do rejestru zabytków (czy tylko budynek, czy też budynek wraz z gruntem pod nim się znajdującym). Skoro tak, to nie można uznać arbitralnie, że zwolnieniem objęty będzie wyłącznie udział w nieruchomości, tj. w budynku z pominięciem gruntu, bez uprzedniego wyjaśnienia wątpliwości wynikających z poszczególnych zaświadczeń konserwatora zabytków.

3.7.2. *Termin zgłoszenia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego nabycia w drodze dziedziczenia własności rzeczy lub praw majątkowych*. W wyroku z 6 maja 2014 r., II FSK 1255/12, NSA przyjął, że termin 6-miesięczny, który wprowadzono ustawą z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn[39], jest terminem, w którym skarżący mógł i powinien złożyć zgłoszenie zwolnienia podatkowego. Brak jest podstaw prawnych do przyjęcia innego terminu niż ten, który wprowadziła ta ustawa zmieniająca. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że konsekwencją wyroku TK z 4 czerwca 2013 r., P 43/11[40], będzie to, iż złożenie zgłoszenia zwolnienia podmiotowego nie jest obwarowane żadnym terminem. Prowadziłoby to do bezprecedensowego w prawie podatkowym przypadku możliwości skorzystania ze zwolnienia podmiotowego nawet po terminie przedawnienia wymiaru zobowiązania podatkowego.

3.7.3. *Zachowek jako dług spadku*. W wyroku z 28 stycznia 2014 r., II FSK 558/12, NSA orzekł, że zgodnie z art. 7 ust. 1-3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2a u.p.s.d. w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r. długiem spadku był tylko zachowek wypłacony. Przepis art. 7 ust. 1 u.p.s.d. ani nie definiuje pojęcia „długi i ciężary", ani nie wskazuje, iż pojęcia te należy rozumieć w sensie cywilistycznym – art. 922 § 3 k.c. Przepis art. 7 ust. 2 u.p.s.d. stanowiący, że jeżeli spadkobiorca i zapisobiorca lub obdarowany został obciążony obowiązkiem wykonania polecenia lub zapisu, wartość obciążenia z tego tytułu stanowi ciężar spadku (zapisu) lub darowizny, a polecenie zostało wykonane, odnosi się nie tylko do wykonania

[38] Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

[39] Dz.U. z 2008 r. Nr 203, poz. 1267.

[40] W wyroku tym TK orzekł: „Art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., w zakresie, w jakim przewiduje miesięczny termin złożenia zgłoszenia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego nabycia w drodze dziedziczenia własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jest niezgodny z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa".

polecenia przy umowie darowizny, ale i polecenia testamentowego, a już nie do wykonania zapisu. Zaliczenie do długów spadkowych poleceń wykonanych wynika choćby z wykładni systemowej art. 6 ust. 1 pkt 2 i 5 u.p.s.d., który w stanie prawnym obowiązującym do dnia wejścia w życie powyższej noweli opodatkowywał nabycie własności rzeczy i praw majątkowych tytułem polecenia testamentowego i polecenia darczyńcy dopiero wtedy, kiedy zostały one wykonane. Za wykładnią art. 7 ust. 2 u.p.s.d., że tylko wykonane polecenia stanowią ciężar spadku, przemawia więc treść tego przepisu. Natomiast niewykonany zapis (a więc tylko roszczenie o wykonanie, wierzytelność) był w ówczesnym stanie prawnym długiem spadku.

3.8. Podatki i opłaty lokalne[41]

3.8.1. *Opodatkowanie nieruchomości związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej*. Określenie „tej działalności" zawarte w art. 1a ust. 1 pkt 3 *in fine* u.p.o.l. oznacza, zdaniem NSA, tę konkretną działalność, którą prowadzi przedsiębiorca i konkretyzuje więź pomiędzy działalnością gospodarczą przedsiębiorcy a nieruchomością będącą w jego posiadaniu w zakresie całej wykładni definicji legalnej zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. Nieruchomość staje się elementem przedsiębiorstwa osoby fizycznej lub można ją uznać za związaną z tym przedsiębiorstwem, jeżeli w jakikolwiek sposób jest wykorzystywana w prowadzonej działalności gospodarczej (nie jest przy tym objęta podatkiem rolnym albo leśnym) lub – biorąc pod uwagę cechy faktyczne tej nieruchomości i rodzaj prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej – może być wykorzystana wprost na ten cel. Ujęcie nieruchomości w prowadzonej przez osobę fizyczną ewidencji środków trwałych czy dokonywanie odpisów amortyzacyjnych albo też zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów wydatków dotyczących nieruchomości, przesądza o jej gospodarczym przeznaczeniu.

Jednakże nie są to jedyne kryteria decydujące o takiej kwalifikacji np. gruntu czy budynku. Do nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej zaliczone winny być również te grunty lub budynki, które przejściowo nie są wykorzystywane przez podatnika w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, ale ich cechy oraz rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej powoduje, że mogą być wykorzystywane na ten cel. W każdym razie warunków takich nie spełnia nieruchomość (budynek czy też grunt) przeznaczony na realizację niegospodarczych osobistych celów życiowych podatnika (wyrok z 22 stycznia 2014 r., II FSK 130/12).

3.8.2. *Ewidencja nieruchomości*. Odnosząc się do kwestii mocy wiążącej ewidencji gruntów i budynków dla wymiaru podatku od nieruchomości, NSA uznał, że zawarte w niej dane można podzielić na dwie kategorie. Pierwszą tworzą dane bezwzględnie wiążące organ podatkowy (dopóki ewidencja nie zostanie zmieniona w przewidzianym prawem trybie administracyjnym, dane te nie mogą być przez organ w toku postępowania podatkowego samodzielnie korygowane). Drugą kategorię stanowią dane o względnej mocy wiążącej, tj. takie, których zgodność z rzeczywistym stanem prawnym lub faktycznym może być przy wymiarze podatku weryfikowana, przy zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów procesowych (art. 180 § 1 w związku z art. 194 § 3 o.p.) (wyrok z 15 lipca 2014 r., II FSK 2565/12).

Natomiast w wyroku z 4 kwietnia 2014 r., II FSK 3857/13, NSA odwołując się do uchwały z 18 listopada 2013 r., II FPS 2/13, stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym od

[41] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

9 grudnia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r. reguła związania danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków zawarta w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[42] nie miała rozstrzygającego znaczenia dla wyłączenia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. budowli dróg oraz obiektów budowlanych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, o którym mowa w wymienionym przepisie, w przypadku braku w tej ewidencji odpowiedniego oznaczenia symbolem „dr".

Z kolei w wyroku z 1 sierpnia 2014 r., II FSK 1930/12, NSA przesądził, że użyty w art. 21 ust. 1 p.g.k. zwrot „wymiar podatku" należy interpretować w ten sposób, że przy ustalaniu zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości winny zostać uwzględnione zarówno elementy przedmiotowe, jak i podmiotowe zawarte w ewidencji gruntów i budynków, przy czym informacje dotyczące funkcji (użytkowego przeznaczenia) zarówno gruntu, jak i budynku (lokalu) mają dla organu podatkowego charakter wiążący i nie mogą być przezeń samodzielnie korygowane w ramach postępowania podatkowego bez zmiany tych wpisów w ewidencji gruntów

3.8.3. *Powstanie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości, deklaracja podatkowa*. Z treści art. 6 ust. 2 u.p.o.l. wynika, że powstanie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości uzależnione jest od faktu zakończenia prac związanych ze wznoszeniem obiektu budowlanego lub od rozpoczęcia jego użytkowania przed ostatecznym zakończeniem robót, a więc powstanie obowiązku podatkowego nie jest uwarunkowane uzyskaniem prawa do użytkowania budynku po spełnieniu warunków wskazanych w art. 54 i art. 55 ustawy Prawo budowlane (wyrok z 8 maja 2014 r., II FSK 1228/12).

Deklaracja złożona na podatek od nieruchomości jest formą oświadczenia wiedzy (w ten sposób podatnik przedstawia w deklaracji stan faktyczny objęty obowiązkiem podatkowym), ale zawiera ona również oświadczenie woli podatnika przekształcenia, z mocy prawa, obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe. Formułując ten pogląd NSA wyjaśnił również, że domniemanie prawidłowej wysokości podatku do zapłaty jest domniemaniem wzruszalnym. Jak bowiem wynika z treści art. 21 § 3 o.p., jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik mimo ciążącego na nim obowiązku nie zapłacił całości lub części podatku albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazano w deklaracji, to obowiązany jest wydać decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego (wyrok z 18 lutego 2014 r., II FSK 470/12).

Dowód z opinii biegłego nie jest wyłącznym środkiem dowodowym dla ustalenia wartości początkowej budowli podlegającej opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości i stanowiącej amortyzowany środek trwały (art. 4 ust. 7 u.p.o.l.), jeżeli pomimo niezadeklarowania tej wartości przez podatnika w danym roku podatkowym można ją ustalić w oparciu o deklaracje podatkowe składane przez podatnika w latach poprzednich (wyrok z 7 lutego 2014 r., II FSK 502/12).

3.8.4. *Zwolnienie od podatku od środków transportowych pojazdu specjalnego*. Fakt zaliczenia wskazanego samochodu do kategorii pojazdów specjalnych nie wynika tylko z aktualnego dowodu rejestracyjnego, ale również z pozostałych dokumentów zgromadzonych w sprawie (karty informacyjnej pojazdu, zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym). Zasadnicze znaczenie ma bowiem funkcja (przeznaczenie) pojazdu. Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. zwolnione z podatku od środków transportowych są środki transportowe sta-

[42] Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.; dalej: p.g.k.

nowiące zapasy mobilizacyjne, pojazdy specjalne oraz pojazdy używane do celów specjalnych w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym (art. 2 pkt 36 i pkt 37 u.p.r.d.). Stosownie natomiast do art. 2 pkt 36 u.p.r.d. (w brzmieniu od dnia 1 maja 2004 r.) pojazd specjalny to pojazd samochodowy lub przyczepa przeznaczona do wykonywania specjalnej funkcji, która powoduje konieczność dostosowania nadwozia lub posiadania specjalnego wyposażenia; w pojeździe tym mogą być przewożone osoby i rzeczy związane z wykonywaniem tej funkcji. Okoliczność, czy pojazd korzysta ze zwolnienia od podatku od środków transportowych jako pojazd specjalny, powinna być ustalona przy zachowaniu reguł postępowania dowodowego przez organ podatkowy[43]. Dla rozstrzygnięcia sprawy konieczna jest bowiem ocena, czy w świetle definicji art. 2 pkt 36 u.p.r.d. sporny samochód jest pojazdem specjalnym (tak co do specjalnej funkcji, jak i jej związku z dostosowaniem nadwozia względnie wyposażenia).

Okoliczności takie jak: funkcja (przeznaczenie) pojazdu, jego oznaczenie, wyposażenie, stan techniczny pozwalające na przyjęcie, że stanowi pojazd specjalny w rozumieniu art. 2 pkt 36 u.p.r.d. stanowią niewątpliwie elementy ustalenia i oceny stanu faktycznego sprawy (zob. wyroki z 21 maja 2014 r., II FSK 1437/12 i II FSK 1439/12). W ten nurt orzeczniczy wpisuje się także wyrok z 5 listopada 2014 r., II FSK 2614/12, w którym NSA stwierdził, że zarówno w ustawie Prawo o ruchu drogowym, jak i w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. oraz w rozporządzeniu tego Ministra z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów[44] brak jest przepisów pozwalających na uznanie, że adnotacja „L" w dowodzie rejestracyjnym pojazdu jest równoznaczna z uznaniem go za pojazd specjalny. Warunkiem zastosowania wobec wspomnianych pojazdów analizowanej ulgi w podatku od środków transportowych było więc wykazanie odpowiednim wpisem w dowodzie rejestracyjnym lub innym wyżej wymienionym dokumentem, że spełniają one przesłanki określone w art. 2 ust 36 u.p.r.d.

3.9. Egzekucja świadczeń pieniężnych[45]

3.9.1. *Postępowanie egzekucyjne*. „Obowiązek podlegający egzekucji", o którym mowa w art. 27 § 1 ust. 1 u.p.e.a., w przypadku egzekucji należności pieniężnej obejmuje nie tylko należność główną, ale i uboczną, którą są odsetki. Uzasadniając powyższe stanowisko NSA zwrócił uwagę, że z treści art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a., wynika, iż tytuł wykonawczy powinien zawierać: „[…] treść podlegającego egzekucji obowiązku, podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, a w przypadku egzekucji należności pieniężnej – także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie oraz rodzaju i stawki tych odsetek". Powyższe oznacza, że pojęcie obowiązku, szczególnie w przypadku egzekucji należności pieniężnej, powinno być rozumiane szeroko. Można powiedzieć, że pojęcie obowiązku w przypadku egzekucji należności pieniężnej, o którym mowa w art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a., definiuje następujący fragment przepisu: „[...] także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie oraz rodzaju i stawki tych odsetek" (wyrok z 1 kwietnia 2014 r., II FSK 2743/12).

[43] Por. powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 20 stycznia 2011 r., II FSK 1914/09, 25 lipca 2012 r., II FSK 2520/10.

[44] Dz.U. z 2007 r. Nr 186, poz. 1322 ze zm.

[45] Na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.); dalej: u.p.e.a.

Konsekwencją spóźnionego, bo dokonanego po upływie okresu przedawnienia, zawiadomienia podatnika o zastosowaniu środka egzekucyjnego jest brak przerwania biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 70 § 4 o.p. Podejmując próby wyegzekwowania należności podatkowych na kilka dni przed upływem terminu przedawnienia, organ egzekucyjny musi mieć świadomość ryzyka utraty podstawy prawnej takich działań, jeżeli przed końcem tego terminu podatnik nie zostanie zawiadomiony o zastosowaniu środka egzekucyjnego. Zastosowanie środka egzekucyjnego przerywa bieg terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 o.p., gdy zawiadomienie podatnika o jego zastosowaniu nastąpi przed upływem terminu przedawnienia. Za zdarzenie powodujące przerwanie biegu terminu przedawnienia uznać należy bowiem wyłącznie zastosowanie środka egzekucyjnego, to jednak wskazano, iż zastosowanie środka egzekucyjnego tylko wtedy wywoła skutek w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia, kiedy zawiadomienie o jego zastosowaniu nastąpi przed upływem terminu przedawnienia. Zawiadomienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego jako odrębna czynność sama przez się nie przerywa więc biegu terminu przedawnienia, lecz stanowi dodatkowy i konieczny zarazem warunek, który musi się ziścić w odpowiednim czasie (przed upływem terminu przedawnienia), aby właśnie zastosowanie środka egzekucyjnego mogło być uznane za zdarzenie przerywające bieg tego terminu (wyrok z 12 lutego 2014 r., II FSK 610/12).

W postępowaniu dotyczącym umorzenia postępowania egzekucyjnego legitymację czynną do działania ma tylko zobowiązany i wierzyciel, zgodnie bowiem z art. 59 § 5 u.p.e.a. tylko tym podmiotom przysługuje złożenie środka zaskarżenia od wydanego w tym postępowaniu rozstrzygnięcia. Przepis ten ograniczył krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Są nimi wyłącznie wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym oraz zobowiązany, czyli podmioty o przeciwnych interesach. Z przepisów art. 116 § 1 i § 2 o.p. nie wynika jakakolwiek bezpośrednia przesłanka wskazująca na interes prawny członka zarządu spółki kapitałowej do złożenia do wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Ochrona polegająca na podjęciu przez organ administracji publicznej, a więc organ egzekucyjny określonych czynności w celu ochrony interesu prawnego danej osoby musi być uzasadniona bezpośrednim i indywidualnym charakterem praw lub obowiązków wymagających ochrony (wyrok z 14 stycznia 2014 r., II FSK 203/12).

Umorzenie postępowania egzekucyjnego powoduje bezprzedmiotowość zarzutów na postępowanie egzekucyjne. Co do zasady bowiem bezprzedmiotowość postępowania powoduje, że nie może ono prowadzić do załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem (wnioskiem) zainteresowanego. Wraz z umorzeniem postępowania egzekucyjnego jednocześnie zostaje umorzona egzekucja administracyjna prowadzona w ramach tego postępowania, więc rozpoznanie zarzutów wniesionych przez zobowiązanego na podstawie art. 33 u.p.e.a., zmierzających do umorzenia postępowania egzekucyjnego lub zastosowania mniej uciążliwego środka (art. 34 § 4 u.p.e.a.), staje się bezprzedmiotowe i organ egzekucyjny może umorzyć postępowanie w sprawie zarzutów na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a. (wyrok z 28 maja 2014 r., II FSK 1607/12).

Co do rozumienia pojęcia „uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku" zawartego w art. 6 u.p.e.a. NSA uznał, że chodzi o sytuację, gdy zobowiązany świadomie zamierza nie wykonać obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej. Zatem zanim wierzyciel podejmie kroki zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, powinien ustalić, czy zaistniał stan faktyczny „uchylania się od wykonania obowiązku". Złożenie

wniosku o rozłożenie na raty należności z tytułu podatku od towarów i usług za I kwartał 2011 r. przed upływem terminu wyklucza przypisanie zobowiązanemu uchylania się od wykonania obowiązku. Nałożenie na wierzyciela obowiązku doprowadzenia do zastosowania środków egzekucyjnych ma znaczenie, gdy zobowiązanemu można przypisać fakt uchylania się od wykonania obowiązku, co w niniejszej sprawie nie zostało w ogóle przez organ egzekucyjny i organ nadzoru poddane ocenie. Zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a. uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku jest nie tylko przesłanką materialnoprawną zastosowania środków egzekucyjnych, ale i przesłanką podjęcia czynności zmierzających do ich zastosowania (wyrok z 10 czerwca 2014 r., II FSK 1705/12).

3.9.2. *Koszty egzekucyjne*. Prowadzenie egzekucji wiąże się z ponoszeniem kosztów egzekucyjnych w postaci opłat egzekucyjnych i wydatków poniesionych przez organ egzekucyjny. Stanowią one swoiste wynagrodzenie za prowadzenie egzekucji. Koszty te są niewątpliwie świadczeniem publicznoprawnym, przymusowym, uiszczanym z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji. Co do zasady ponosić je powinien zobowiązany (art. 64c § 1 zd. drugie u.p.e.a.), w stosunku do którego obowiązek ponoszenia kosztów postępowania pełni również funkcję prewencyjną. Wierzyciela natomiast koszty egzekucyjne obciążają w przypadku określonym w art. 64c § 2 i § 4 u.p.e.a., a więc m.in., gdy ściągnięcie kosztów od zobowiązanego jest niemożliwe. W takiej sytuacji wierzyciel nie tylko nie odzyskuje dochodzonego świadczenia, ale ponosi koszty bezskutecznej egzekucji. Za podjęcie czynności organ egzekucyjny pobiera opłaty egzekucyjne.

W przypadku egzekucji należności pieniężnych wysokość tych opłat określona jest przez ustawodawcę albo kwotowo, albo jako określony procent egzekwowanej należności. Wysokość opłaty jest ustalona w ustawie, ustawa nie przewiduje także możliwości miarkowania opłaty w zależności od skuteczności prowadzonej egzekucji czy też nakładu pracy organu podatkowego. Skoro pobranie opłaty egzekucyjnej nie jest zależne od nakładu pracy czy skuteczności egzekucji, a jednocześnie wybór czynności podejmowanych w toku postępowania egzekucyjnego należy w istocie do organu podatkowego, to zasada celowości postępowania egzekucyjnego, wynikająca z art. 7 § 2 u.p.e.a., sprzeciwia się pobieraniu opłat za czynności, co do których przed ich podjęciem można stwierdzić, że nie doprowadzą do przymusowego wyegzekwowania należności w kwocie przewyższającej wydatki egzekucyjne. Wierzyciel, którego obowiązkiem jest doprowadzenie do wykonania zobowiązania, nie może bowiem być obciążany kosztami, których poniesienie nie przyczyni się w żadnej mierze do spełnienia celu egzekucji administracyjnej (wyrok z 25 lutego 2014 r. II FSK 687/12).

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

4.1. Ordynacja podatkowa

W wyrokach odnoszących się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[46] w 2014 r. poruszono wiele interesujących zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym. Do zagadnień wzbogacających dotychczasowy dorobek orzeczniczy można zaliczyć m.in. wyrok z 5 grudnia 2014 r., I FSK 94/14, w którym

[46] Dz.U. 2012 r. poz. 749 ze zm.; dalej: o.p.

NSA przyjął, że rozwiązanie spółki cywilnej po wniesieniu przez nią odwołania powoduje konieczność umorzenia na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 o.p. jedynie postępowania odwoławczego. Tym samym decyzja określająca spółce cywilnej zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług staje się ostateczną, stanowiąc podstawę orzeczenia o rozmiarach odpowiedzialności byłych wspólników spółki cywilnej za zaległości podatkowe spółki cywilnej.

Z perspektywy kształtowania standardów odnoszących się do sytuacji prawnej podatników bezspornie istotny jest także wyrok, w którym stwierdzono, że rozporządzenie Rady UE Nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej[47], wydane na podstawie art. 288 i art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)[48] jako wynikające z ratyfikowanej umowy międzynarodowej źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 87 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, może stanowić podstawę prawną zawieszenia postępowania w oparciu o art. 201 § 1 pkt 6 o.p. (zob. wyrok z 18 września 2014 r., I FSK 1416/13[49]).

W orzecznictwie zapadłym w 2014 r. sformułowano pogląd, że wydanie decyzji ostatecznej w sprawie, w której decyzji organu pierwszej instancji w drodze postanowienia nadano rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 239b o.p., nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania zażaleniowego i jego umorzenia na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 w związku z art. 208 § 1 i art. 239 powołanej ustawy, jeżeli prowadzona była egzekucja administracyjna zobowiązań podatkowych wynikających z decyzji organu pierwszej instancji. W wyroku z 22 kwietnia 2014 r., I FSK 674/13, w którym sformułowano powyższe stanowisko, skład orzekający – mając na uwadze szersze niż tylko formalne pojmowanie znaczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności i w konsekwencji uwzględnianie jego zasadniczego przeznaczenia jako aktu stanowiącego podstawę prawną do potencjalnego zastosowania środka egzekucyjnego – nie podzielił odmiennego poglądu występującego we wcześniejszym orzecznictwie NSA, tj. w wyrokach z: 4 lipca 2013 r., I GSK 959/12, 11 kwietnia 2013 r., I GSK 1484/11, 18 stycznia 2013 r., I GSK 161/11 i 20 września 2012 r., I FSK 1893/11. Stanowisko zaprezentowane w wyroku z 22 kwietnia 2014 r., I FSK 674/13, zyskało akceptację w późniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z 15 października 2014 r., III SA/Wa 1376/14 i III SA/Wa 1375/14 oraz wyrok NSA z 2 grudnia 2014 r., I FSK 794/13).

Kwestia doniosłości skutków, jakie wiążą się z zastosowaniem instytucji nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, na którą zwrócił uwagę NSA w sprawie I FSK 674/13, została wyeksponowana również w uchwale z 28 kwietnia 2014 r., I FPS 8/13, w której NSA w sposób wiążący przesądził, że uchylenie postanowienia o nadaniu decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności i w konsekwencji umorzenie na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 i art. 60 § 1 u.p.e.a. postępowania egzekucyjnego, powoduje unicestwienie mate-

[47] Dz. Urz. UE z 2010 r. Nr L 268, s. 1.

[48] Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr C 326, s. 1.

[49] Do wyroku złożono zdanie odrębne, w którym podniesiono, że zaprezentowany w nim sposób wykładni, „ratujący" nieudolność ustawodawcy, może naruszać zasadę określoności wyrażoną w art. 217 Konstytucji RP. Zawieszenie na tej podstawie postępowania podatkowego skutkuje bowiem zawieszeniem biegu przedawnienia na podstawie art. 70a § 1 o.p., a to jest już daleko idąca ingerencja w prawa podatnika.

rialnoprawnych skutków zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 o.p.

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

W wyroku z 7 października 2014 r., I FSK 1501/13, NSA przypomniał, że rozliczenie podatku od towarów i usług następuje za konkretne okresy rozliczeniowe, a bieg terminu przedawnienia dotyczący tych okresów rozpoczyna się od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku bądź jego zwrotu (bezpośredniego i pośredniego). Taki sposób liczenia biegu terminu przedawnienia nie zmienia jednak tego, że przedawnienie dotyczy rozliczenia podatku od towarów i usług za konkretny okres rozliczeniowy, który dla zastosowania instytucji przedawnienia pozostaje niezmienny. Stąd też wszelkie przewidziane prawem możliwości zawieszenia czy przerwania biegu terminu przedawnienia dotyczą nadal tego samego okresu rozliczeniowego i bez znaczenia jest, że kwota nadwyżki podatku naliczonego do przeniesienia będzie odliczona w miesiącu następnym i wobec tego ten miesiąc będzie brany pod uwagę przy rozpoczęciu biegu terminu przedawnienia. W konsekwencji NSA stwierdził, że gdy nastąpiło – zgodnie z art. 70 § 1 o.p. – przedawnienie w odniesieniu do okresu rozliczeniowego, za który podatnik wykazał nadwyżkę podatku naliczonego do przeniesienia na następny okres, to zawieszenie bądź przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (art. 70 § 2-4 i 6 o.p.) w odniesieniu do okresu, w którym – przez odliczenie – „zmaterializowała się" ta nadwyżka, nie daje możliwości kwestionowania przez organy podatkowe prawidłowości samoobliczenia podatku od towarów i usług przez podatnika w zakresie wskazanej nadwyżki.

W innym orzeczeniu wskazano, że wygaśnięcie z powodu przedawnienia na podstawie art. 59 § 1 pkt 9 o.p. zobowiązania podatkowego pierwotnego dłużnika jako skutkujące zwolnieniem z odpowiedzialności za to zobowiązanie osoby trzeciej czyni wydaną wobec tej osoby decyzję o jej odpowiedzialności za to zobowiązanie bezprzedmiotową, czego następstwem powinno być stwierdzenie jej wygaśnięcia w trybie art. 258 § 1 pkt 1 o.p. (wyrok NSA z 29 kwietnia 2014 r., I FSK 641/13).

W orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszącym się do instytucji przedawnienia analizowano także skutki wyroku z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym TK orzekł, że art. 70 § 6 o.p., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2002 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Mianowicie w kontekście tego wyroku sądy administracyjne przyjmowały, że jakkolwiek w przywołanym wyroku stwierdzona została niekonstytucyjność art. 70 § 6 o.p., to jednak treść tego przepisu została powtórzona w art. 70 § 8 o.p. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r., a to oznacza także niekonstytucyjność tego ostatniego przepisu (zob. np. prawomocny wyrok WSA w Łodzi z 24 kwietnia 2014 r., III SA/Łd 579/13 oraz wyroki NSA z: 17 kwietnia 2014 r., II FSK 1197/12; 4 czerwca 2014 r., I FSK 535/14; 18 lipca 2014 r.: I FSK 1410/13, I FSK 1175/13 i I FSK 1044/13). Niemniej sądy administracyjne przyjmują, że ww. wyrok TK nie mógł stanowić podstawy wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego (zob. np. postanowienia NSA z: 6 sierpnia 2014 r., II FSK 114/14; 20 października 2014 r., I FSK 1210/14; 3 listopada 2014 r., I FSK 1481/14).

W 2014 r. w formie uchwały NSA wyjaśnił też, że w przypadku zakwestionowania prawidłowości skorygowanej deklaracji podatkowej złożonej wraz z wnioskiem o stwierdzenie

nadpłaty zgodnie z art. 75 § 3 o.p., organ podatkowy nie ma obowiązku przed rozpatrzeniem tego wniosku wszczynać w każdej sprawie postępowania celem określenia wysokości zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 21 § 3 tej ustawy (uchwała NSA z 27 stycznia 2014 r., II FPS 5/13).

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy o VAT z 2004 r. W związku z tym, że podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, dokonując takiej kontroli sądy administracyjne wielokrotnie zmuszone były do konfrontowania regulacji krajowych z regulacjami unijnymi oraz orzecznictwem TSUE.

Zasadniczo problematyka spraw nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych w latach ubiegłych. Odnotować przy tym należy, że określone koncepcje orzecznicze były w 2014 r. kontynuowane i rozwijane. Generalnie w 2014 r. skalę rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług, biorąc pod uwagę ich ogólną liczbę, należy oceniać jako niewielką. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miało wpływ orzecznictwo NSA i TSUE.

Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2014 r. sądy administracyjne podnosiły, że prawo do odliczenia podatku naliczonego może zależeć od tzw. dobrej wiary. Niemniej wśród orzeczeń z tego zakresu zwarto zwrócić uwagę na wyrok NSA z 19 października 2014 r., I FSK 664/14, w którym podkreślono, że na gruncie podatku od towarów i usług zagadnienie należytej staranności kupieckiej (tzw. dobrej wiary) ma swoje bezpośrednie źródło i właściwe mu rozumienie w unijnym prawie podatkowym kształtowanym orzecznictwem TSUE, a nie w polskim prawie cywilnym (art. 169 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[50]).

W orzecznictwie dotyczącym tego zagadnienia w 2014 r. podkreślano także i to, że prawo do odliczenia podatku naliczonego nie może abstrahować od ustaleń dotyczących tzw. starannego działania nabywcy, o ile mamy do czynienia z obrotem realnym, a nie jedynie wykazanym na fakturach (por. np. wyrok WSA w Opolu z 29 grudnia 2014 r., I SA/Op 666/14, nieprawomocny). W konkretnej sprawie niezbędne jest zatem dokonanie jednoznacznej oceny, jaki stan faktyczny miał miejsce. Istotne jest, czy mamy do czynienia z tzw. pustą fakturą *sensu stricto*, czyli jedynie samym dokumentem, któremu w rzeczywistości w ogóle nie towarzyszy transakcja w nim wskazana, czy też taką pustą fakturą, której w tle towarzyszy realna transakcja, ale z udziałem innego podmiotu niż wystawca tej faktury (jeden podmiot faktycznie realizuje transakcje, a inny podmiot wystawia fakturę mającą rzekomo dokumentować tę transakcję, czego świadom jest odbiorca takiej faktury), albo wreszcie fakturą wystawioną przez firmanta, a zatem dotyczącą w istocie rzeczywistego obrotu towarami lub usługami, ale z zatajeniem wobec osób trzecich (nabywców) prawdziwego podmiotu realizującego ten obrót. Ustalenie, że w danej sprawie miało miejsce wystawianie tzw. pustych faktur (w takim rozumieniu, jaki przedstawiony został powyżej), oznacza, że dobra wiara ze swej istoty nie może być uwzględniona. Nie sposób bowiem przyjąć, że podatnik odliczający podatek z takiej faktury nie jest świadomy swojego oszukańczego działania czy nadużycia prawa, skoro wystawieniu tego rodzaju faktury nie to-

[50] Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.

warzyszy żadna dostawa towaru lub świadczenie usług przez podmiot ją wystawiający ani żaden inny obrót, bo istnieje on tylko na fakturze, albo tego rodzaju transakcję nabywca świadomie realizuje z jednym podmiotem, a dokumentuje u innego podmiotu. Natomiast w wypadku ustalenia, że w danej sprawie wystąpił rzeczywisty obrót towarami lub usługami, ale ten, który według faktury miał być świadczącym usługę lub dostarczającym towar okazał się jedynie firmantem ukrywającym wobec nabywcy dane określające rzeczywistego podatnika (imię i nazwisko, nazwę albo firmę), dobra wiara ma znaczenie (zob. np. wyroki NSA z: 5 grudnia 2013 r., I FSK 1687/13, 11 lutego 2014 r.: I FSK 390/13 i FSK 1417/13; wyroki WSA w Poznaniu z: 17 lipca 2014 r., I SA/Po 16/14 i 13 sierpnia 2014 r., I SA/Po 532/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 kwietnia 2014 r., I SA/Wr 58/14).

Zbiór zdarzeń, faktów i okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy badaniu dobrej wiary podatnika, jest otwarty (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 13 sierpnia 2014 r., I SA/Po 532/14). Istotne jest, aby same okoliczności towarzyszące transakcji wskazywały, że nabywający towar lub usługę podatnik wykazał w niej staranność wymaganą w obrocie danym towarem (usługą), czyniąc tę transakcję przejrzystą (zob. np. wyrok NSA z 27 maja 2014 r., I FSK 708/13).

Godzi się zauważyć i to, że w orzeczeniach wydanych w 2014 r., w których poruszano zagadnienie dobrej wiary, poszczególne składy orzekające sięgały po najnowsze orzecznictwo TSUE właściwe tej problematyce, tj. postanowienie z 6 lutego 2014 r. w sprawie C-33/13 M. Jagiełło oraz wyrok z 13 lutego 2014 r. w sprawie C-18/13 Maks Pen EOOD (zob. np. wyrok NSA z 10 grudnia 2014 r., I FSK 1882/13; wyrok WSA w Szczecinie z 3 grudnia 2014 r., I SA/Sz 684/14; wyrok WSA w Łodzi z 22 października 2014 r., I SA/Łd 651/14; wyrok WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 2716/13; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 kwietnia 2014 r., I SA/Wr 58/14).

W świetle przywołanych orzeczeń TSUE w sprawie C-33/13 M. Jagiełło oraz w sprawie C-18/13 Maks Pen EOOD zasygnalizować ponadto należy wątpliwości, które pojawiły się w orzecznictwie krajowych sądów administracyjnych, dotyczące możliwości badania, czy podatnik działał w dobrej wierze w sytuacji, w której jako wystawca faktury widniał podmiot w znaczeniu prawnym nieistniejący, a jednocześnie nie zdołano ustalić faktycznego dostawcy towaru. Wątpliwości te, dotyczące przede wszystkim kwestii, czy w takich okolicznościach w ogóle można mówić o dostawie (w rozumieniu systemu VAT), znalazły odzwierciedlenie w pytaniach prejudycjalnych sformułowanych przez NSA w postanowieniu z 6 marca 2014 r., I FSK 516/13.

W 2014 r. za sprawą orzeczeń NSA rozstrzygnięta została kwestia stawki podatku od towarów i usług w odniesieniu do sprzedaży kart wstępu na siłownie. W latach ubiegłych i w 2014 r. na poziomie wojewódzkich sądów administracyjnych można było odnotować brak jednomyślności w zakresie wykładni sformułowania „pozostałe usługi związane z rekreacją – wyłącznie w zakresie wstępu", użytego przez ustawodawcę w pozycji 186 załącznika nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług. Za stanowiskiem, że wstęp określony w ww. pozycji 186 obejmuje również możliwość korzystania z urządzeń siłowni czy też klubu, a zatem zastosowanie ma stawka obniżona, opowiedziały się nieprawomocnie m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z 30 stycznia 2013 r., I SA/Bd 1045/12, WSA w Warszawie w wyrokach z 11 kwietnia 2013 r., III SA/Wa 3204/12 oraz z 18 czerwca 2013 r., III SA/Wa 126/13, WSA w Gdańsku w wyroku z 26 marca 2014 r., I SA/Gd 83/14. Natomiast przeciwstawne stanowisko, zgodnie z którym ma zastosowanie stawka podstawowa, gdyż wstęp taki nie obejmuje aktywnego korzystania z urządzeń, zaprezentował WSA w Gliwicach

w prawomocnym wyroku z 8 maja 2012 r., III SA/Gl 1543/11, WSA w Łodzi w nieprawomocnym wyroku z 26 marca 2013 r., I SA/Łd 1561/12 (uchylonym wyrokiem NSA I FSK 1371/13) oraz WSA w Gdańsku w nieprawomocnym wyroku z 11 lutego 2014 r., I SA/Gd 1649/13.

NSA zanegował to ostatnie stanowisko. W swoim orzecznictwie przyjął bowiem, że sformułowanie „usługi związane z rekreacją – wyłącznie w zakresie wstępu" odnosi się do kart wstępu na siłownię, które upoważniają do korzystania z urządzeń i przyrządów tam się znajdujących. Natomiast sformułowanie „wyłącznie w zakresie wstępu" należy rozumieć w ten sposób, że wszystkie usługi świadczone przez siłownię, które nie są związane z typowym jej użytkowaniem, takie jak usługi restauracyjne na terenie klubu, zakup napojów, odżywek czy też usługi instruktora, nie są objęte stawką obniżoną (zob. wyroki z: 30 stycznia 2014 r., I FSK 311/13, 18 lutego 2014 r., I FSK 349/13, 6 sierpnia 2014 r., I FSK 1365/13). NSA w sprawie, w której przedmiotem sporu była stawka na „usługi związane z rozrywką i rekreacją – wyłącznie w zakresie wstępu do wesołych miasteczek, parków rozrywki, na dyskoteki, sale taneczne", odnotował, że ustawodawca posłużył się wyrażeniem „wyłącznie w zakresie wstępu" także w poz. 182, 183, 184 i 186 załącznika nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług. Zatem we wszystkich tych przypadkach problem jest taki sam (zob. wyrok z 7 marca 2014 r., I FSK 504/13).

W wielu orzeczeniach sądów administracyjnych poruszono również problem związany z zakresem prawa do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony z tytułu nabycia, leasingu lub najmu samochodu o specjalnym przeznaczeniu lub z tytułu nabycia paliwa służącego do jego napędu. W wyrokach odnoszących się do tej problematyki zgodnie przyjmowano stanowisko odpowiadające stwierdzeniu zawartemu w wyroku NSA z 25 czerwca 2014 r., I FSK 1037/13, że przepis art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym[51] należy rozumieć w ten sposób, iż odliczenie w pełnej wysokości podatku naliczonego z tytułu nabycia, leasingu lub najmu samochodu o specjalnym przeznaczeniu lub z tytułu nabycia paliwa służącego do jego napędu przysługuje, gdy pojazd ten jest wykorzystywany wyłącznie zgodnie z jego przeznaczeniem, w ramach opodatkowanej działalności gospodarczej podatnika, dla której wykorzystywanie tego typu pojazdu jest konieczne oraz racjonalnie uzasadnione. W orzecznictwie konsekwentnie przyjmowano, że samo w sobie nabycie pojazdu spełniającego wymogi techniczne pojazdu specjalnego przez podatnika podatku od towarów i usług, który nie wykonuje czynności opodatkowanych wymagających wykorzystywania specjalnej funkcji, do której ten pojazd jest przeznaczony, nie daje prawa do skorzystania z pełnego odliczenia podatku od towarów i usług na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy zmieniającej (por. np. wyroki z: 20 lutego 2014 r., I FSK 135/12; 25 marca 2014 r., I FSK 257/13 i 8 kwietnia 2014 r., I FSK 505/13 oraz prawomocne wyroki WSA: w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., VIII SA/Wa 333/14; Olsztynie z 4 września 2014 r., I SA/Ol 502/14; w Rzeszowie z 25 września 2014 r., I SA/Rz 629/14).

W orzecznictwie z zakresu podatku od towarów i usług w 2014 r. odnotowano też szereg wyroków istotnych z punktu widzenia życia gospodarczego i praw podatników.

I tak w wyroku z 19 marca 2014 r., I FSK 586/13, NSA wskazał, że podatnikiem w rozumieniu art. 15 ust. 1 i art. 28a u.p.t.u. jest nie tylko podatnik mający siedzibę na teryto-

[51] Dz.U. Nr 247, poz. 1652.

rium Polski, lecz również każdy podmiot mający siedzibę w innym państwie UE lub państwie trzecim, jeżeli prowadzi samodzielnie w dowolnym miejscu działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 tej ustawy i art. 9 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE[52]. Dodał przy tym, że w ustawie o podatku od towarów i usług, w tym również w jej art. 2, nie wyróżniono z kategorii podatników „podatników podatku od towarów i usług". Pojęcie podatnika ma charakter uniwersalny i nie podlega zawężeniu jedynie do podatników podatku od wartości dodanej obowiązującego w danym kraju, tym bardziej że odnosi się także do podatników z państw trzecich. Twierdzenie zatem, że zmiana przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, która nastąpiła z dniem 1 stycznia 2010 r., wyłączyła stronę skarżącą (będącą podmiotem zarejestrowanym jako podatnik podatku od towarów i usług, ale nieposiadającym siedziby na terytorium Wspólnoty i niewykonującym na terytorium kraju czynności podlegających opodatkowaniu) z grupy podatników podatku od towarów i usług jest bezpodstawne, gdyż zmiana przepisów o miejscu świadczenia usług nie pozbawiała jej przymiotów podatnika w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. i art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/112/WE. Stąd też – zdaniem NSA – nie można było podzielić akceptującego ten pogląd stanowiska wyrażonego w wyroku z 17 grudnia 2013 r., I FSK 42/13.

W innym orzeczeniu NSA wskazał, że zdarzenie w postaci bezumownego (samowolnego) korzystania z nieruchomości przez przedsiębiorstwo ciepłownicze, trwające do momentu ustanowienia służebności przesyłu, nie może być uznane za świadczoną przez właściciela tej nieruchomości usługę w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 2 u.p.t.u. Sąd ten wyjaśnił także, iż jakkolwiek odpłatne ustanowienie w drodze umowy służebności przesyłu mieści się w pojęciu świadczenia usługi w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 *in fine* u.p.t.u., to jednak do jej opodatkowania niezbędne jest, aby podmiot świadczący taką usługę działał w charakterze podatnika podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy, w odniesieniu do tej właśnie czynności opodatkowanej (zob. wyrok z 2 kwietnia 2014 r., I FSK 689/13).

Z kolei w wyroku z 22 kwietnia 2014 r., I FSK 2163/13, odwołując się do wyroku TSUE z 28 listopada 2013 r. w sprawie C-319/12 NSA stwierdził, że podatnik, który zastosował do określonych transakcji zwolnienie od podatku od towarów i usług, nie może skorzystać z prawa do odliczenia podatku naliczonego, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.p.t.u., nawet gdy przepis wprowadzający to zwolnienie pozostawał niezgodny z dyrektywą unijną. W sytuacji jednak, gdy przepis dyrektywy wprowadzający zwolnienie jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, podatnik może transakcje, które zgodnie z prawem krajowym, ale wbrew dyrektywie pozostawały zwolnione od podatku od towarów i usług, opodatkować i skorzystać z prawa do odliczenia podatku naliczonego (zob. też np. wyroki z: 23 lipca 2014 r., I FSK 1109/13 i 4 grudnia 2014 r., I FSK 1667/13).

Orzeczeń istotnych z perspektywy kształtowania się określonych linii orzeczniczych w 2014 r. zapadło więcej. W wyroku z 17 kwietnia 2014 r., I FSK 751/13, NSA odwołując się do dorobku orzeczniczego TSUE (w tym do wyroku z 25 października 2012 r., w sprawie C-557/11 M. Kozak), stwierdził, że szczególna procedura opodatkowania dla biur podróży, przewidziana w art. 306-310 dyrektywy 2006/112/WE, tylko w takim zakresie ma zastosowanie, w jakim do realizacji podróży podatnik wykorzystuje towary dostarczane i usługi świadczone przez innych podatników. Natomiast nie ma zastosowania do usług świadczo-

[52] Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 347, s. 1 ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112/WE).

nych przez podatnika w zakresie własnym. Dlatego też dla usługi przewozu osób świadczonych przez biuro podróży we własnym zakresie ma zastosowanie art. 48 dyrektywy 2006/112/WE, który stanowi, że miejscem świadczenia usług przewozu osób jest miejsce, w którym odbywa się przewóz, biorąc pod uwagę pokonywane odległości. Zdaniem składu, który orzekał w tej sprawie, analogicznie należy interpretować krajowe przepisy. Zatem szczególna procedura przy świadczeniu usług turystyki, określona w art. 119 u.p.t.u., nie ma zastosowania do świadczenia we własnym zakresie usługi przewozu osób (art. 119 ust. 3 pkt 3 u.p.t.u.), choć świadczenie to stanowi w znaczeniu gospodarczym element jednej usługi turystycznej. W zakresie określenia miejsca świadczenia tej usługi ma zastosowanie przepis art. 28f ust. 1 u.p.t.u., który stanowi, że miejscem świadczenia usług transportu pasażerów jest miejsce, gdzie odbywa się transport, z uwzględnieniem pokonanych odległości. W konsekwencji zastosowanie powinien mieć przepis art. 96a u.p.t.u. (zob. odmiennie jednak NSA w wyrokach z 3 grudnia 2013 r., I FSK 1772/12 oraz I FSK 1773/12).

W wyrokach sądów administracyjnych z 2014 r. kontynuowana była linia orzecznicza, zgodnie z którą państwa członkowskie mają możliwość ograniczenia stosowania stawki preferencyjnej tylko do niektórych aspektów kategorii wskazanych jako objęte takim uprzywilejowaniem wedle przepisów prawa unijnego (zob. np. wyroki z: 19 października 2012 r., I FSK 1125/12; 21 maja 2013 r., I FSK 415/13; 6 czerwca 2013 r., I FSK 870/12; 29 września 2014 r., I FSK 1390/13 oraz 22 października 2014 r., I FSK 1651/13). W dwu ostatnich orzeczeniach dotyczących różnych okresów rozliczeniowych tej samej strony skarżącej podniesiono, że z art. 98 ust. 3 dyrektywy 2006/112/WE (analogicznie stanowił załącznik H VI dyrektywy[53]) wynika, że opcja posługiwania się nomenklaturą scaloną ma służyć precyzyjnemu określeniu zakresu danej kategorii. W sytuacji, gdy Polska posługuje się własną definicją środków spożywczych dla stosowania obniżonych stawek, ale nie przekracza zakresu danej kategorii, to nie można tylko z tego powodu uznać, że przepisy krajowe naruszają przepisy dyrektywy w zakresie opcji stosowania obniżonych stawek podatku VAT. Nie bez znaczenia dla tej oceny jest też to, że polska klasyfikacja towarów opiera się w większości na nomenklaturze scalonej oraz to, że Komisja i Rada nie zakwestionowały – przy stosowaniu stawek obniżonych w odniesieniu do towarów – posługiwania się przez Polskę własną definicją (uczyniły to bowiem jedynie w stosunku do usług), mimo że organy te mają pełny ogląd co do stosowania przez Polskę stawek obniżonych.

NSA nie podzielił wobec tego poglądu zawartego w wyrokach z: 28 stycznia 2013 r., I FSK 697/12 i 16 maja 2013 r., I FSK 827/12. W wyrokach tych – obok stwierdzenia, że stosowanie obniżonych stawek podatku VAT musi respektować zasadę neutralności podatku VAT i zasadę konkurencji w ramach tego samego rynku towarowego – NSA podał, że: „dyrektywa VAT umożliwia państwom członkowskim wyznaczanie granic stawek obniżonych jedynie poprzez odwołanie do systemu nomenklatury scalonej. Natomiast polski ustawodawca uzależnia zastosowanie stawek obniżonych od grupowania PKWiU, które oparte jest na wspólnotowym systemie klasyfikacji działalności gospodarczej CPA, a nie na nomenklaturze scalonej. Dlatego też należy przyjąć, że polski ustawodawca przy ustalaniu stawek obniżonych powinien posługiwać się nomenklaturą scaloną, gdyż tylko ten system klasyfikacyjny jest rozstrzygający dla objęcia danego asortymentu towarowego obniżoną

[53] VI dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EWG) (Dz.Urz. WE z 1977 r. Nr L 145, s. 1; Polskie Wydanie Specjalne z 2004 r., rozdział 9, tom 1, s. 23 ze zm.; dalej: VI dyrektywa).

stawką podatku. Ponadto obniżona stawka podatku powinna być zastosowana w odniesieniu do wszystkich towarów objętych danym kodem CN. Ustawodawca krajowy bowiem włączając do systemu stawek obniżonych tylko niektóre produkty z danego grupowania nomenklatury scalonej różnicuje ich pozycję podatkową".

Z kolei w wyroku z 7 lutego 2014 r., I FSK 1664/12, NSA przyjął, że z orzeczenia TSUE w sprawie C-63/92 Lubbock Fine & Co. wynika, iż wypłaty z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy najmu za porozumieniem stron płyną z tego samego źródła, jakim jest łączący strony stosunek prawny, czyli właśnie umowa najmu. Są to rozliczenia związane z tą umową i jeżeli najem podlega opodatkowaniu VAT, to i te wypłaty także. NSA, odnosząc się do wniosku spółki, w którym stwierdzono, że spółka zawiera porozumienie rozwiązujące umowę najmu z wynajmującym i w porozumieniu tym określa kwotę, jaka zostanie wypłacona wynajmującemu w związku z przedterminowym rozwiązaniem umowy najmu z przyczyn leżących wyłącznie po jej stronie, wyjaśnił, że tak podany stan faktyczny nie umożliwia stwierdzenia, jaki charakter ma wypłacana przez spółkę kwota, a zwłaszcza nie pozwala na uznanie, że jest to odszkodowanie za wyrządzoną przez spółkę szkodę (zob. tak w wyroku z 10 czerwca 2014 r., I FSK 981/13 oraz nieprawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 17 października 2014 r., III SA/Wa 1230/14).

4.3. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawach dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych poglądy orzecznicze nie odbiegały od wypowiedzi sądów administracyjnych w latach ubiegłych.

4.3.1. *Zaliczenie wstępnej opłaty leasingowej do kosztów uzyskania przychodów.* W roku 2014 kontynuowano pogląd z lat wcześniejszych dotyczący sposobu rozliczania wstępnej opłaty leasingowej dla celów podatkowych. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym wstępna opłata leasingowa jest kosztem pośrednim. Ma ona charakter samoistny i bezzwrotny względem rat leasingowych uiszczanych w okresie trwania umowy. W rezultacie należy ją wiązać nie tyle z całą umową rozumianą w wymiarze czasowym, ile z momentem jej zawarcia. Dotyczy ona bowiem nie tyle samego trwania usługi leasingu, lecz w ogóle prawa do skorzystania z przedmiotu leasingu, skoro od jej uiszczenia uzależnione jest zawarcie umowy i wydanie tego przedmiotu. Jest to zatem opłata jednorazowa o odmiennym charakterze aniżeli raty leasingowe, dlatego należy zaliczyć ją do kosztów uzyskania przychodów w sposób określony w art. 15 ust. 4d u.p.d.o.p., tj. jednorazowo, a nie proporcjonalnie do okresu trwania umowy leasingu (zob. np. wyroki z: 18 lutego 2014 r., II FSK 483/12, 17 grudnia 2013 r., II FSK 2906/11, 14 czerwca 2013 r., II FSK 2120/11, 7 czerwca 2013 r., II FSK 1981/11, 9 marca 2012 r., II FSK 1591/10 oraz prawomocne wyroki WSA w Bydgoszczy z 13 maja 2014 r., I SA/Bd 227/14 i WSA w Lublinie z 12 marca 2014 r., I SA/Lu 3/14).

4.3.2. *Kapitalizacja odsetek a moment powstania przychodu*. Kontynuowana była także linia orzecznicza dotycząca określenia momentu powstania przychodu powstałego w związku z kapitalizacją odsetek od pożyczki pieniężnej. I tak w wyroku z 17 lipca 2014 r., II FSK 1995/12, NSA uznał, że przychód powstaje w chwili kapitalizacji odsetek, a więc ich dopisania do należności głównej. Sąd przywołał argumentację zawartą w wyroku z 13 grudnia 2013 r., II FSK 2849/11, w którym m.in. stwierdzono, że w świetle art. 12 ust. 4 pkt 1 i 2 u.p.d.o.p., kapitalizacja odsetek powinna być traktowana na równi z zapłatą, ponieważ wywiera ten sam skutek prawny, a mianowicie zmniejsza kwotę odsetek do zapłaty, a powsta-

łe przysporzenie dla pożyczkodawcy ma charakter trwały, definitywny i bezwarunkowy, tym samym skapitalizowane odsetki od kredytów (pożyczek) stanowią przychód podatkowy w dacie ich kapitalizacji, a nie w dacie ich faktycznego otrzymania. Sąd podkreślił, że kapitalizacja odsetek przy umowie pożyczki oznacza dopisywanie odsetek w sposób wskazany w tej umowie do kwoty głównej pożyczki, czego konsekwencją jest automatyczne zwiększenie jej wartości o wartość dopisanych odsetek. W momencie kapitalizacji kapitalizowane odsetki tracą swój byt, stając się elementem kwoty głównej pożyczki (przekształcają się w część kwoty głównej pożyczki). Rozliczanie odsetek wynikających z umowy pożyczki może następować bądź poprzez ich fizyczną wypłatę, bądź przez ich kapitalizację, tj. doliczenie do kwoty głównej pozycji. W sensie ekonomicznym w obu tych przypadkach pożyczkodawca uzyskuje określone przysporzenie: w momencie wypłaty odsetek i w momencie ich kapitalizacji. Podobny pogląd wyrażono również w wyrokach z: 17 lipca 2014 r., II FSK 2109/12, 8 lipca 2010 r., II FSK 359/09 i 14 maja 2009 r., II FSK 263/08 oraz w prawomocnych wyrokach: WSA w Warszawie z 17 maja 2013 r., III SA/Wa 2663/12 i z 19 marca 2013 r., III SA/Wa 204/13 oraz WSA w Gliwicach z 30 listopada 2010 r., I SA/Gl 1125/10.

4.3.3. *Zwolnienie od podatku funduszy inwestycyjnych z krajów trzecich*. Ważny pogląd wyrażono w sprawach dotyczących objęcia zwolnieniem podmiotowym funduszy inwestycyjnych z krajów trzecich (spoza UE). Uznano, że odmowa objęcia funduszu z takiego kraju zwolnieniem z art. 6 ust. 1 pkt 10 u.p.d.o.p. narusza zasadę swobody przepływu kapitału wyrażoną w art. 56 ust. 1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[54]. W celu określenia, czy dana instytucja inwestycyjna jest porównywalna do funduszy działających na zasadach określonych ustawą z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych[55], wystarczy zbadać politykę inwestycyjną, zasady nadzoru nad działalnością funduszu oraz ramy, w jakich działa fundusz. Po potwierdzeniu, że w tym zakresie nie ma znaczących różnic pomiędzy funduszami z krajów trzecich a funduszami działającymi na podstawie ustawy o funduszach inwestycyjnych, zgodnie z zasadą prowspólnotowej wykładni prawa fundusze takie powinny zostać objęte zwolnieniem podmiotowym (zob. np. wyroki z 3 czerwca 2014 r., II FSK 1284/12 i II FSK 1702/12 oraz prawomocne wyroki WSA: w Poznaniu z 6 października 2014 r., I SA/Po 295/14, w Bydgoszczy z 30 czerwca 2014 r., I SA/Bd 489/14 i w Łodzi z 4 czerwca 2014 r., I SA/Łd 533/14). Sądy w swoich rozważaniach nawiązały do wyroku TSUE z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie C-190/12, w którym przyjęto, że fundusze inwestycyjne z krajów trzecich mogą skorzystać ze zwolnienia podmiotowego od podatku dochodowego od osób prawnych oraz uzyskać zwrot podatku nienależnie pobranego w Polsce pod warunkiem, że przedstawią dowody na to, że są porównywalne do funduszy inwestycyjnych powołanych w Polsce na podstawie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz dostępne są odpowiednie ramy prawne dotyczące wzajemnej pomocy administracyjnej, umożliwiające wymianę informacji wymaganych do weryfikacji przedstawionych dowodów między organami polskimi a organami kraju siedziby danego funduszu.

4.3.4. *Podatkowe skutki umorzenia udziałów za wynagrodzeniem w formie niepieniężnej*. W sprawach dotyczących skutków podatkowych umorzenia udziałów za wynagrodzeniem w formie niepieniężnej utrwalił się pogląd, zgodnie z którym wypłata takiego wynagrodzenia dla spółki jest neutralna podatkowo. Sądy podkreślają, że wypłata wynagrodzenia za umorzone udziały w formie niepieniężnej nie powinna być utożsamiana z umową sprzedaży ani z inną

[54] Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

[55] Dz.U. z 2014 r. poz. 157.

umową o charakterze wzajemnym. Przeniesienie składników majątkowych, stanowiące rozliczenie zobowiązania wobec udziałowca, nie ma charakteru odpłatnego zbycia prawa rzeczowego. Nabycie udziałów w celu ich umorzenia, za wynagrodzeniem wypłacanym w formie niepieniężnej jest jedynie elementem składowym jednego zdarzenia cywilnoprawnego, a mianowicie dobrowolnego umorzenia udziałów, które powinno być rozpatrywane jako całość. Nie ma zatem podstaw, by dla celów podatkowych wyodrębniać w nim dwie czynności: nabycie udziałów własnych przez spółkę i zbycie części majątku jako wypłatę wynagrodzenia. Przychodem w rozumieniu art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p. jest definitywne przysporzenie majątkowe, a w wyniku wypłaty wynagrodzenia za umorzone udziały spółka nie otrzyma od wspólnika żadnego trwałego przysporzenia majątkowego, które powiększałoby jej majątek. (zob. np. wyroki z: 2 października 2014 r., II FSK 2299/12, 4 października 2013 r., II FSK 2753/11, 25 kwietnia 2012 r., II FSK 1950/10 i 8 lutego 2012 r., II FSK 1384/10).

4.3.5. *Ustalenie wartości początkowej aportu wnoszonego przez spółkę kapitałową do spółki osobowej*. W sprawach dotyczących sposobu ustalania wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych w razie ich nabycia w postaci wkładu niepieniężnego (aportu) wniesionego do spółki osobowej przez spółkę kapitałową w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r. istniała luka konstrukcyjna w postaci braku stosownych regulacji prawnych. Składy orzekające podkreślały, że art. 16g ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. odnosił się jedynie do aportu wnoszonego do spółki kapitałowej, a jednocześnie żaden inny przepis ustawy nie regulował powyższej kwestii w odniesieniu do spółek osobowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, zgodnie z którym w takiej sytuacji należy w drodze *analogii legis* zastosować art. 16g ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. W konsekwencji za wartość początkową przedmiotu aportu uważa się ustaloną na dzień jego wniesienia wartość poszczególnych składników aportu, nie wyższą jednak od wartości rynkowej. Stanowisko takie wyrażone zostało w wyrokach z: 6 czerwca 2014 r., II FSK 2030/12, 9 maja 2014 r., II FSK 1411/12, 13 czerwca 2013 r., II FSK 2002/11, 6 marca 2013 r., II FSK 1352/11, 9 listopada 2012 r., II FSK 611/12, 24 października 2012 r., II FSK 455/11, 29 sierpnia 2012 r., II FSK 166/11, 21 czerwca 2012 r., II FSK 165/11 i 13 czerwca 2012 r., II FSK 2379/10.

4.3.6. *Inne zagadnienia z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych*. Odnotowano także kilka wyroków istotnych z punktu widzenia spraw gospodarczych i praw podatników. I tak w prawomocnym wyroku z 23 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 29/14, WSA w Białymstoku podniósł, że w świetle art. 12 ust. 5 w związku z ust. 6 pkt 4 u.p.d.o.p. wielość osób poręczających nieodpłatnie dany kredyt nie skutkuje zwielokrotnieniem wartości nieodpłatnego świadczenia z tytułu poręczeń udzielonych dla takiego kredytu. Z kolei w nieprawomocnym wyroku WSA we Wrocławiu z 20 marca 2014 r., I SA/Wr 76/14, sformułowano tezę, że uregulowanie przez bank w ramach umowy factoringu odwrotnego kwoty wynikającej z faktury na rzecz dostawcy podatnika przed upływem terminów ustalonych w art. 15b ust. 1 i 2 u.p.d.o.p. wyłącza obowiązek zmniejszenia kosztów uzyskania przychodów przewidziany w tych przepisach.

4.4. Podatek od czynności cywilnoprawnych

4.4.1. *Uznanie spółki komandytowo-akcyjnej za spółkę kapitałową w świetle przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*. Sądy administracyjne kontynuowały przyjętą w latach wcześniejszych linię orzecznictwa co do możliwości uznania spółki komandytowo-akcyjnej (dalej: SKA) za spółkę kapitałową na gruncie przepisów ustawy o podatku od czyn-

ności cywilnoprawnych. I tak NSA w wyroku z 7 sierpnia 2014 r., II FSK 1980/12, uznał, że dla celów podatku od czynności cywilnoprawnych SKA powinna być traktowana jak spółka kapitałowa w świetle dyrektywy 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału[56]. Podobnie w wyroku z 3 czerwca 2014 r., II FSK 1667/12, NSA podkreślił, iż SKA stanowi podmiot, w którym niezależnie od elementu personalnego związanego z osobą komplementariusza, występuje element wkładu kapitałowego, z którym wiąże się wystawienie akcji, które mogą być przedmiotem publicznego obrotu, w tym za pośrednictwem giełdy. Przedmiotem dopuszczenia do rynku regulowanego nie jest spółka, ale emitowane przez nią instrumenty finansowe, m.in. akcje. Zresztą nawet w przypadku spółki akcyjnej nie wszystkie wyemitowane przez nią akcje są w praktyce gospodarczej wprowadzane do obrotu giełdowego, a jej statut może wprowadzać ograniczenia w zbywalności akcji (art. 304 § 2 pkt 4 k.s.h.).

Zdaniem NSA dychotomiczny charakter udziału w SKA poszczególnych grup wspólników (akcjonariuszy i komplementariuszy) pozostaje bez znaczenia dla oceny, czy spełnia ona kryteria zakreślone w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/7/WE. O objęciu tej formy spółek stosowaniem wymienionej dyrektywy przesądza sama prawna możliwość wprowadzenia jej akcji do obrotu giełdowego. Wskazany przepis dyrektywy nie rozszerza tego zastrzeżenia na wszystkie tytuły uczestnictwa w spółce. Wskazane uwarunkowanie prawne konstrukcji SKA, tj. prawna możliwość wprowadzenia wyemitowanych akcji na okaziciela do obrotu giełdowego, przesądza w ocenie NSA, iż odpowiada ona spółce kapitałowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/7/WE. Dyrektywa kapitałowa przyznaje państwom członkowskim pewien margines swobody, jeśli chodzi o uznawanie określonych podmiotów za spółki kapitałowe dla celów podatku od czynności cywilnoprawnych, jednak swoboda ta nie oznacza możliwości uznawania za niekapitałową którejkolwiek ze spółek wymienionych w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/7/WE. Powyższego nie zmienia okoliczność, że SKA została uznana za spółkę osobową na gruncie k.s.h. W związku bowiem z faktem, że dyrektywa uznaje za spółki kapitałowe wszystkie spółki wymienione w art. 2 ust. 1, polski ustawodawca nie mógł wykluczyć tych spółek z grona spółek kapitałowych na potrzeby podatku od czynności cywilnoprawnych, niezależnie od ich kwalifikacji na gruncie prawa handlowego. Podobny pogląd wyrażono również w wyrokach z 3 czerwca 2014 r., II FSK 1475/12 i 18 września 2014 r., II FSK 2259/12.

4.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[57] stanowiło w 2014 r. w dużej mierze kontynuację rozważań nad problemami, którymi sądy te zajmowały się w latach ubiegłych. W 2014 r. istotne znaczenie miały orzeczenia, w tym także rozstrzygnięcia uchwałodawcze składów powiększonych NSA, dotyczące kwestii takich jak: przychody z nieujawnionych źródeł, kwalifikacja określonych przysporzeń do konkretnego źródła przychodów, koszty uzyskania przychodów, nieodpłatne świadczenia.

W ramach kształtowania się określonych jednorodnych linii orzeczniczych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych składy powiększone NSA, oprócz wskazanych

[56] Dz.Urz. UE L 2008.46.11.

[57] Dz.Urz. z 2012 r. poz. 361 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.

niżej postanowień, w 2014 r. podjęły trzy uchwały: a) z 17 lutego 2014 r., II FPS 8/13[58], dotyczącą warunków zaliczenia do przychodów z działalności gospodarczej przychodów ze zbycia nieruchomości wykorzystywanych na potrzeby tej działalności; b) z 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14, dotyczącą kosztów uzyskania przychodu z tytułu odkupienia od spadkobiercy nabywcy jednostek uczestnictwa w funduszu inwestycyjnym przez ten fundusz; c) 17 listopada 2014 r., II FPS 4/14, w której stwierdził, że w przypadku zbycia nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie nie jest możliwe określenie przychodu ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a u.p.d.o.f., na zasadach wynikających z art. 19 ust. 1 i 3 u.p.d.o.f.

4.5.1. *Przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych*. Istotne znaczenie dla kształtowania się orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego podatku dochodowego od osób fizycznych miało wydanie wyroku TK z 29 lipca 2014 r., P 49/13[59]. W odniesieniu do skutków wyroków TK, w których okresowo utrzymano w mocy niekonstytucyjny przepis, NSA w wyroku z 13 listopada 2014 r., II FSK 2680/14, odniósł się do zagadnienia stosowania przez sady administracyjne przepisu, co do którego nastąpiła utrata domniemania zgodności z Konstytucją z chwilą wydania wyroku przez Trybunał. Uzasadniając potrzebę oparcia wyroku na niekonstytucyjnym przepisie NSA wskazał, że przy ocenie zastosowania przez organy podatkowe przepisu ustawy podatkowej należy uwzględnić uwagi Trybunału, aby w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej wykładnia tego przepisu uwzględniała wnioski płynące z orzeczeń Trybunału. Stanowisko takie, sprowadzające się do kontroli zgodności postępowania organów podatkowych z wzorcem zawartym we wskazanych orzeczeniach TK, wyrażono także w prawomocnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, np.: WSA w Bydgoszczy z 26 sierpnia 2014 r., I SA/Bd 755/14; WSA w Łodzi z 23 września 2014 r., I SA/Łd 934/14 i I SA/Łd 935/14; WSA we Wrocławiu z 8 października 2014 r., I SA/Wr 1950/14 i I SA/Wr 1951/14.

Odnotować jednak należy, że odmienną ocenę orzeczenia TK zaprezentowano w tych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, w których przyjmowano, że nie ma podstaw do akceptowania rozstrzygnięć organów podatkowych wydanych na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., uznanego przez TK za niezgodny z Konstytucją RP. Odroczenie utraty mocy nie usuwa bowiem tej niezgodności, istniejącej od momentu wejścia przepisu w życie (zob. nieprawomocne wyroki: WSA w Rzeszowie z 9 października 2014 r., I SA/Rz 619/14 i I SA/Rz 620/14 oraz WSA w Białymstoku z 4 listopada 2014 r., I SA/Bk 434/14).

4.5.2. *Nieodpłatne świadczenia*. Dla orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego nieodpłatnych świadczeń istotne znaczenie miał natomiast wyrok TK z 8 lipca 2014 r., K 7/13, w którym orzeczono, że art. 12 w związku z art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 2-2b u.p.d.o.f. rozumiane w ten sposób, że "inne nieodpłatne świadczenie" oznacza wyłącznie przysporzenie majątkowe o indywidualnie określonej wartości, otrzymane przez pracownika, są zgodne z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji RP. W związku z ww. wyrokiem TK, NSA postanowieniami z 13 października 2014 r., II FPS 6/14 i II FPS 7/14 odmówił podjęcia uchwał w sprawach odpowiednio z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego, uzasadniając, że TK sformułował zasadnicze kryteria, pozwalające wyodrębnić inne nieodpłatne świadczenia spełniane przez pracodaw-

[58] Uchwała wpłynęła na ujednolicenie orzecznictwa sądów administracyjnych, na co wskazują wyroki NSA z: 21 lutego 2014r., II FSK 408/12; 20 marca 2014 r., II FSK 912/12; 30 kwietnia 2014 r., II FSK 1260/12 i 9 października 2014 r., II FSK 2538/12.

[59] Zagadnienie to zostało omówione w tej części *Informacji*, w rozdziale VI, pkt 1.12.

cę, które mogą być przez pracowników traktowane jako przychód w rozumieniu ustawy podatkowej (dobrowolne korzystanie przez pracownika z takich świadczeń; spełnienie ich w interesie pracownika, przynoszące mu korzyść w postaci powiększenia aktywów lub uniknięcia wydatków; możliwość określenia wymiernej korzyści dla indywidualnego pracownika).

Należy przy tym zauważyć, że pogląd o istotnym znaczeniu powyższego wyroku TK dla orzecznictwa w sprawach nieodpłatnych świadczeń sformułowano już wkrótce po jego wydaniu (np. w prawomocnych wyrokach WSA we Wrocławiu z 20 sierpnia 2014 r., I SA/Wr/1674/14, I SA/Wr 1675/14, I SA/Wr 1690/14 i I SA/Wr 1691/14).

4.5.3. *Wydatki związane z odbywaniem aplikacji radcowskiej a koszty uzyskania przychodu*. Z perspektywy jednolitości orzecznictwa odnotowania wymaga wyrok NSA z 17 października 2014 r., II FSK 2304/12, uchylający wyrok WSA w Poznaniu z 31 maja 2012 r., I SA/Po 301/12 i oddalający skargę na interpretację indywidualną Ministra Finansów w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych. Zaskarżona interpretacja za nieprawidłowe uznawała stanowisko prezentowane we wniosku, zgodnie z którym wydatki związane z odbyciem aplikacji radcowskiej, jako niezbędne do nabycia uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej, mogły być zgodnie z art. 22 ust. 1 oraz art. 23 u.p.d.o.f. zaliczone do kosztów uzyskania przychodu z działalności gospodarczej. W przywołanym wyroku NSA podkreślono osobisty charakter tych wydatków oraz brak związku przyczynowo-skutkowego z konkretnymi przychodami osiąganymi z działalności gospodarczej. W sytuacji, gdy w momencie odbywania aplikacji nie jest pewne, że zostanie ona ukończona, ani to, że aplikant będzie prowadził działalność gospodarczą, związek między wydatkami na aplikację a przychodem z takiej działalności jest zbyt odległy i warunkowy, aby mógł spełniać wymogi określone w art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f.

Po wydaniu tego wyroku przez NSA można zaobserwować utrwalenie jednolitego kierunku orzeczniczego w wojewódzkich sądach administracyjnych[60] co do braku możliwości zaliczenia wydatków na aplikację do kosztów uzyskania przychodu (zob. prawomocny wyrok WSA w Szczecinie z 29 października 2014 r., I SA/Sz 296/14 oraz nieprawomocne wyroki: WSA w Warszawie z: 23 października 2014 r., VIII SA/Wa 374/14 i 22 grudnia 2014 r., VIII SA/Wa 427/14; WSA w Gliwicach z 28 października 2014 r., I SA/Gl 398/14; WSA w Opolu z 19 listopada 2014 r., I SA/Op 474/14:, WSA w Krakowie z 25 listopada 2014 r., I SA/Kr 1617/14; WSA w Białymstoku z 17 grudnia 2014 r., I SA/Bk 419/14).

[60] W niektórych wyrokach wydanych w 2014 r. przyjmowano, że wydatki poniesione w związku z odbywaniem aplikacji adwokackiej bądź radcowskiej (jako poniesione w związku z planowaną działalnością gospodarczą i niezbędne do rozpoczęcia tej działalności, a przy tym nieujęte w art. 23 u.p.d.o.f., zawierającym wyliczenie wydatków, które nie mogą być uznane za koszt uzyskania przychodów) mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów (tak np. w prawomocnych wyrokach WSA w Gdańsku z: 24 kwietnia 2014 r., I SA/Gd 343/14 i I SA/Gd 345/14; 28 maja 2014 r., I SA/Gd 346/14). Odmienne stanowisko, zgodnie z którym wydatki takie, jako mające charakter osobisty (poniesione w celu zdobycia kwalifikacji zawodowych), nie mogą być zaliczane do kosztów uzyskania przychodu z działalności gospodarczej, prezentowano np. w prawomocnych wyrokach: WSA w Gliwicach z 3 lutego 2014 r., I SA/Gl 746/13; WSA w Warszawie z: 10 czerwca 2014 r., III SA/Wa 2839/13; 16 września 2014 r., III SA/Wa 354/14; WSA w Rzeszowie z 16 września 2014 r., I SA/Rz 589/14; WSA w Gdańsku z 8 października 2014 r., I SA/Gd 778/14.

4.6. Podatek od nieruchomości[61]

W omawianej kategorii problematyka spraw nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych w latach ubiegłych. Z perspektywy jednolitości orzecznictwa odnotować należy jednak dwa rozstrzygnięcia powiększonych składów NSA. Istotne zaznaczenie dla kształtowania linii orzeczniczej miała uchwała z 3 lutego 2014 r., II FPS 11/13[62]. Powołując się na ww. uchwałę NSA, wojewódzkie sądy administracyjne uznawały za budowle podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości takie tymczasowe obiekty budowlane, jak kabiny telefoniczne (tak np. w nieprawomocnym wyroku WSA w Gliwicach z 7 listopada 2014 r., I SA/Gl 724/14) czy kontenerowe obudowy urządzeń (stacji gazowych) związanych z siecią gazową (tak np. w nieprawomocnym wyroku WSA w Szczecinie z 19 lutego 2014 r., I SA/Sz 1269/13).

Z kolei postanowieniem z 7 lipca 2014 r., II FPS 2/14, NSA odmówił podjęcia uchwały wyjaśniającej, czy ze zwolnienia od podatku od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów, określonego w art. 7 ust. 1 pkt u.p.o.l., może korzystać nie tylko podmiot zarządzający portem, wskazany w art. 2 pkt 4 w związku z pkt 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich[63], ale także podatnik niebędący takim podmiotem, o ile w obu przypadkach podmiot zarządzający portem w ramach zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, świadczy usługi związane z korzystaniem z infrastruktury portowej rozumiane jako administrowanie, koordynowanie i kontrola w zakresie korzystania z budowli tej infrastruktury w sposób ogólnodostępny, czy też konieczne jest, aby podmiot zarządzający portem w ramach zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, wykorzystywał takie budowle do świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, rozumianych jako bezpośrednie wykonywanie przez ten podmiot usług portowych.

Jakkolwiek NSA nie stwierdził występowania rozbieżności uzasadniających podjęcie uchwały, to jednak w uzasadnieniu ww. postanowienia zawarł określone wskazówki interpretacyjne co do rozumienia ww. przepisów.

Do ww. postanowienia składu powiększonego nawiązał NSA w wyroku z 17 października 2014 r., II FSK 2769/14. Przyjęto w nim, że zwolnienie podatkowe przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. ma charakter przedmiotowo-podmiotowy i może z niego korzystać jedynie podmiot zarządzający portem.

[61] Podatek uregulowany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849; dalej: u.p.o.l.).

[62] Omówiona w części pierwszej *Informacji*, rozdział II, pkt 3.3.5.3.

[63] Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179.

II. Izba Gospodarcza

1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
5 122	4 941	10 063	4 575	45,46	5 488

Spośród skarg kasacyjnych w 2014 r. 1675 wniesionych było przez osoby fizyczne, 3249 przez osoby prawne, 21 przez organizacje społeczne, 3 przez prokuratora oraz 1 przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W rozprawach wzięło udział 1951 pełnomocników organów oraz jako pełnomocników stron: 508 adwokatów, 883 radców prawnych, 81 rzeczników patentowych, 244 doradców podatkowych. Prokurator uczestniczył w 11 rozprawach.

W Izbie rozstrzygnięto 4575 spraw ze skarg kasacyjnych, tj. o 21,32% więcej w stosunku do roku 2013. Ponadto w 2014 r. do Izby wpłynęło 1587 zażaleń (13,6% więcej niż w roku 2013), z tego rozpoznanych zostało 1525, co stanowi ponad 10% wzrostu w stosunku do roku poprzedniego.

Podjęto 4 uchwały (3 zainicjowane postanowieniami składów orzekających Izby Gospodarczej NSA, a jedno z wniosku Prezesa NSA), rozpoznano 27 sporów kompetencyjnych i 8 spraw na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Nadzór NSA nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Izby polegał głównie na nadzorze instancyjnym przede wszystkim poprzez rozpatrywanie skarg kasacyjnych i zażaleń na orzeczenia tych sądów. Uzupełnieniem nadzoru instancyjnego jest inna działalność Izby Gospodarczej NSA i sędziów tej Izby, pozwalająca wpływać na poziom orzecznictwa sądów administracyjnych I instancji i na jednolitość tego orzecznictwa. Należy wymienić przede wszystkim działalność uchwałodawczą składów powiększonych NSA oraz pytania prawne kierowane przez składy orzekające Sądu do Trybunału Konstytucyjnego.

W orzecznictwie sądów I instancji nie odnotowano rozbieżności w sprawach celnych. Co do spraw akcyzowych to wątpliwości dotyczące zgodności przepisów ustawy o podatku akcyzowym nakazujące stosowanie wyższej stawki podatku w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego w określonym w ustawie terminie zostały rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał zaskarżony przepis za zgodny z wywodzonym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy. TK odmówił merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku wyrażającego wątpliwości co do zgodnosci z Konstytucją przepisu nakazującego stosować wyższą stawkę podatku akcyzowego, gdy oświadczenie zawiera wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia tożsamości nabywcy uznając, że akceptacja wskazanego rozróżnienia, które nie ma żadnego umocowania nie tylko w zakwestionowanym przepisie, ale również w całej ustawie o podatku akcyzowym, stanowiłaby modyfika-

cję normy prawnej poddanej kontroli. Izba oczekuje na rozstrzygnięcie własnego wniosku dotyczącego zgodności z Konstytucją ustawy o grach hazardowych dotkniętej, zdaniem Izby, brakiem notyfikacji Komisji Europejskiej[1].

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych charakteryzuje się stabilnością, na co niewątpliwy wpływ ma korzystanie zarówno przez sądy I instancji oraz Izbę z prawem przewidzianych trybów nadzwyczajnych, a także dyskusje dotyczące pojawiających się wątpliwości czy zauważonych rozbieżnych stanowisk.

Jednym z warunków efektywnego nadzoru NSA nad działalnością orzeczniczą sądów I instancji jest niewątpliwie stabilność i jednolitość orzecznictwa NSA. W Izbie Gospodarczej przykłada się do tego sporą uwagę. W tym celu są organizowane regularne, comiesięczne narady sędziów Izby, często z udziałem sędziów delegowanych. Narady są poświęcone aktualnym problemom orzeczniczym, w szczególności sprawom, w których pojawiają się rozbieżności interpretacyjne. Tematyka narad jest ustalana i przygotowywana w sposób pozwalający sędziom na przygotowanie się do aktywnego udziału w rozwiązywaniu prezentowanych problemów.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

WYDZIAŁ I

3.1. Określenie kwoty długu celnego oraz klasyfikacja taryfowa

3.1.1. *Klasyfikacja taryfowa ma zasadnicze znaczenie dla naliczenia należności celnych, stąd kwestia przypisania określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej* (i w konsekwencji określonej stawki celnej) przewijała się w sprawach zarejestrowanych w Izbie Gospodarczej pod kilkoma symbolami: 6300 *(Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych)*, 6301 (*Wiążąca informacja taryfowa*), 6302 (*Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą*) i 6305 (*Zwrot należności celnych*). Ponadto – z uwagi na określone w art. 183 § 1 p.p.s.a. związanie NSA granicami skargi kasacyjnej – odniesienie się do tego zagadnienia było możliwe tylko w przypadku podniesienia w skargach kasacyjnych prawidłowo skonstruowanych zarzutów w tym zakresie.

NSA wypowiadał się w sprawach dotyczących właściwej klasyfikacji taryfowej towarów, które zgłaszający określali m.in. jako: pojazd kolekcjonerski (np. wyrok z 3 września 2014 r., I GSK 18/13), sportowe obuwie męskie (np. wyrok z 27 czerwca 2014 r., I GSK 891/13), kapsułki żelatynowe zawierające m.in. oleje z ryb (np. wyrok z 24 czerwca 2014 r., I GSK 187/13), fosforan jednowapniowy paszowy z dodatkiem wapnia (np. wyrok z 23 czerwca 2014 r., I GSK 714/13), winogrona świeże (np. wyrok z 11 czerwca 2014 r., I GSK 681/13), moduły LCD TFT (m.in. wyroki z 7 maja 2014 r., I GSK 548/13, I GSK 529/13 i I GSK 534/13, a także wyroki z 8 maja 2014 r.: I GSK 541/13, I GSK 546/13 i I GSK 560/13), pojazd typu quad (np. wyrok z 28 stycznia 2014 r., I GSK 1287/12), kasza gryczana prażona (np. wyrok z 28 stycznia 2014 r., I GSK 1442/12), urządzenie medyczne z głowicą wymienną do zabiegów usuwania owłosienia (m.in. wyroki z 22 stycznia 2014 r., I GSK 1471/12, I GSK 1488/12 i I GSK 1536/12), urządzenie telekomunikacyjne oparte na mikroprocesorach, bez

[1] Pytania prawne i wyroki TK omówione zostały w rozdziale VI.

gniazd antenowych RF umożliwiających odbiór telewizji DVB, DVB-T i DVB-C (np. wyrok z 21 stycznia 2014 r., I GSK 708/12), sprzęt medyczny w postaci rękawic ochronnych (stanowiących komplet z okularami ochronnymi), pojemników do sterylizacji i pojemnika na azot (np. wyrok z 16 stycznia 2014 r., I GSK 1209/12), mięso wieprzowe wędzone bez kości (m.in. wyroki z 15 stycznia 2014 r., I GSK 683/13, I GSK 688/13 i I GSK 691/13), mieszanina gazów skroplonych propan-butan (m.in. wyroki z 14 stycznia 2014 r., I GSK 1585/12, I GSK 1618/12 i I GSK 117/13), a także artykuły wielkanocne (m.in. wyroki z 11 czerwca 2014 r., I GSK 871/13 i I GSK 1915/13; z 17 czerwca 2014 r., I GSK 988/13, I GSK 1026/13 i I GSK 1039/13) oraz artykuły bożonarodzeniowe (m.in. wyroki z 10 czerwca 2014 r., I GSK 279/13i I GSK 438/13; z 11 czerwca 2014 r., I GSK 1040/13, I GSK 1422/13).

W poszczególnych sprawach NSA akceptował stanowisko wyrażane przez organy celne, że w przypadku niektórych ze zgłaszanych towarów (np. poinsecji) ich opis przemawia za uznaniem ich za kwiaty sztuczne klasyfikowane według reguły 1 ORINS do pozycji 6702 (obejmującej „kwiaty sztuczne, liście i owoce oraz ich części; artykuły wykonane ze sztucznych kwiatów, liści lub owoców"), a niektórych (np. pisanki, sztuczne kury i koguty) za towary klasyfikowane według reguły 3b ORINS do pozycji 3926 (obejmującej „pozostałe artykuły z tworzyw sztucznych oraz artykuły z pozostałych materiałów objętych pozycjami od 3901 do 3914"). Przedmiotowe towary nie mogły być natomiast uznane za artykuły świąteczne klasyfikowane do pozycji 9505 (obejmującej „artykuły świąteczne, karnawałowe lub inne rozrywkowe, włączając akcesoria do sztuk magicznych i żartów"). NSA podkreślał, odwołując się do treści Not Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej, że towary, aby mogły być klasyfikowane jako artykuły świąteczne, muszą mieć wartość dekoracyjną (wzór i zdobienia) i być zaprojektowane, wyprodukowane i rozpoznawalne wyłącznie jako artykuły świąteczne. Tymczasem w rozpoznawanych wyłącznie sprawach sporny towar nie posiadał żadnych elementów: napisów, symboli, zdobień, ornamentów, które by wskazywały, że zostały zaprojektowane i wyprodukowane wyłącznie jako artykuły świąteczne, jak i że są rozpoznawalne wyłącznie jako artykuły świąteczne, choć niewątpliwie w Polsce są w tym okresie wykorzystywane. NSA zwracał przy tym uwagę na wynikający z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady EWG nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[2] obowiązek stosowania przepisów prawa celnego w sposób jednolity na całym obszarze celnym Wspólnoty.

W sprawach dotyczących wydania WIT dla towarów określonych m.in. jako sztuczna gałązka drzewa iglastego, gałązka ostrokrzewu, sztuczny kwiat bożonarodzeniowy – łodyga do bukietu poinsecji, sztuczna gałązka jemioły czy sztuczna gałązka drzewa iglastego z szyszką podmiot wnioskujący o wydanie WIT wskazywał, że dla takich towarów właściwy jest kod 9505 10 90. Natomiast organy celne (z powodów analogicznych do wskazywanych wyżej) uznawały, że właściwy jest w takich przypadkach kod 6702 10 00 bądź kod 6702 90 00 (m.in. wyroki: z 6 sierpnia 2014 r., I GSK 1197/13 i I GSK 1263/13, z 7 sierpnia 2014 r., I GSK 1333/13 i I GSK 1336/13, z 13 sierpnia 2014 r., I GSK 1397/13 i I GSK 1996/13).

NSA kontrolował ponadto stanowisko sądów pierwszej instancji w sprawach wiążących informacji taryfowych dotyczących towarów opisanych jako „nowy pojazd samochodowy – ambulans sanitarny typu B, skonstruowany na bazie samochodu marki Renault

[2] Dz.Urz. WE L 302 z dnia 19 października 1992 r., s. 1.; polskie wydanie specjalne z 2004 r., rozdz. 2, t. 4, s. 307; dalej: WKC.

Trafic" (np. wyrok z 24 czerwca 2014 r., I GSK 130/13), „nowy pojazd samochodowy – ambulans sanitarny typu C, skonstruowany na bazie samochodu marki Renault Master" (np. wyrok z 16 stycznia 2014 r., I GSK 1269/12), tkanina poliestrowa PU PD (np. wyrok z 28 stycznia 2014 r., I GSK 1238/12) oraz poduszki ozdobne w formie niewypełnionej (np. wyroki z 15 października 2014 r., I GSK 987/13, I GSK 1213/13, I GSK 1037/13, I GSK 1278/13, I GSK 916/13, I GSK 1168/13, I GSK 1323/13). W przypadku ostatnio wskazanych towarów NSA za trafne uznał stanowisko sądu I instancji akceptujące pogląd organów celnych, że sporne produkty nie mogą być zaklasyfikowane do kodu TARIC 9404 90 90 00 (obejmującego artykuły pościelowe i podobne artykuły wyposażeniowe), lecz do kodu TARIC 6304 91 00 00 (obejmującego pozostałe artykuły wyposażenia wnętrz, z wyłączeniem objętych pozycją 9404). Zdaniem NSA z brzmienia pozycji 9404 jednoznacznie wynika bowiem, że nie obejmuje ona poduszek bez wypełnienia. Równocześnie NSA za błędne i niezgodne z brzmieniem pozycji 9404 uznał założenie strony wnoszącej skargę kasacyjną (będącej podmiotem wnioskującym o wydanie WIT), że skoro pozycja 9404 obejmuje poduszki wypchane, to na mocy reguły 2a ORINS musi obejmować również pokrycia poduszek bez wypchania.

Zagadnienie właściwej klasyfikacji towarów było przedmiotem rozważań NSA również w niektórych sprawach objętych symbolem 6302, dotyczących ograniczeń w obrocie towarowym z zagranicą (m.in. ceł antydumpingowych). W szczególności NSA kontrolował ocenę sądu I instancji o zgodności z prawem zaklasyfikowania przez organy celne towarów określonych jako profile stalowe spawane (lub zgrzewane) ze stali niestopowej do kodu TARIC 7306 30 77 80 (obejmującego „Pozostałe rury, przewody rurowe i profile drążone, z żeliwa lub stali (...)"), a nie do kodu 7306 30 77 90, obejmującego m.in. profile/kształtowniki (np. wyroki z 11 czerwca 2014 r., I GSK 101/13, I GSK 300/13, I GSK 301/13, I GSK 302/13, I GSK 303/13). Akceptując stanowisko sądu I instancji, NSA uznał w szczególności, że treść pozycji 7306 nie zawiera dodatkowych warunków ani wymogów dotyczących obróbki szwu rury lub przewodu rurowego, zaburzenie zaś kształtu i grubości przekroju poprzecznego w miejscu szwu nie jest sprzeczne z definicją rur i przewodów rurowych, zawartą w notach wyjaśniających do HS do działu 73 WTC. W konsekwencji NSA stwierdził, że gdy cechy towaru objętego zgłoszeniem celnym pozwalały zaklasyfikować go do kodu TARIC 7306 30 77 80, to właśnie ta klasyfikacja była zgodna z przepisami prawa materialnego.

Zagadnieniem właściwej klasyfikacji taryfowej towarów NSA zajmował się również w kilkudziesięciu sprawach objętych symbolem 6305, czyli dotyczących zwrotu należności celnych (m.in. wyroki z 2 września 2014 r., I GSK 1444/13 i I GSK 1625/13, wyroki z 3 września 2014 r., I GSK 1463/13 i I GSK 1532/13, wyroki z 5 września 2014 r., I GSK 1638/13 i I GSK 1717/13, wyroki z 9 września 2014 r., I GSK 1984/13 i I GSK 1744/13, wyroki z 16 września 2014 r., I GSK 2101/13 i I GSK 1993/1, wyroki z 2 grudnia 2014 r., I GSK 178/14 i I GSK 13/14, wyroki z 3 grudnia 2014 r., I GSK 250/14 i I GSK 199/14, wyroki z 4 grudnia 2014 r., I GSK 321/14 i I GSK 281/14, wyroki z 5 grudnia 2014 r., I GSK 426/14 i I GSK 382/14, wyroki z 9 grudnia 2014 r., I GSK 439/14 i I GSK 460/14). Chodziło w nich o klasyfikację taryfową towaru opisanego jako dekodery telewizji satelitarnej. Strona uznając, że zgłoszone przez nią w 2009 r. do procedury dopuszczenia do obrotu cyfrowe dekodery telewizji satelitarnej powinny być klasyfikowane do kodu CN 8528 71 13 (TARIC 8528 71 13 00) z zerową stawką celną wynikającą ze zobowiązań sygnatariuszy Porozumienia w sprawie handlu produktami technologii informacyjnej składającego się z Deklaracji Mi-

nisterialnej w sprawie handlu produktami technologii informacyjnej, określającej pewne warunki konieczne do zniesienia ceł na produkty technologii informacyjnej[3], nie zaś do deklarowanego w zgłoszeniach celnych kodu CN 8528 71 19 (TARIC 8528 71 19 00) ze stawkami celnymi 14% i 9,8%, wystąpiła do organu celnego o zwrot należności celnych w trybie art. 236 WKC. Organy celne odmówiły zwrotu należności celnych, sąd I instancji uchylił decyzje organu, natomiast NSA uwzględnił skargi kasacyjne Dyrektora Izby Celnej, uchylając wyroki sądu I instancji.

Za błędne uznał NSA stanowisko sądu I instancji wskazując, że w sprawie nie chodzi o proste przyporządkowanie importowanych urządzeń do jednej z podpozycji CN, ale o ustalenie ich właściwości, co powinno nastąpić w ramach postępowania dowodowego. Odnosząc się do powołanego przez sąd I instancji wyroku Trybunał Sprawiedliwości[4], NSA zauważył, że TSUE uznał tam, iż Nota wyjaśniająca do CN w zakresie dotyczącym podpozycji 8528 71 13 powinna być wyłączona w takim zakresie, w jakim wyłącza z zakresu pojęcia „modem" urządzenia pełniące funkcję podobną do modemu z uwagi na względy techniczne, jak również że „w celu zaklasyfikowania danego towaru do podpozycji 8528 71 13 CN modem dostępu do Internetu oznacza urządzenie, które jest w stanie samodzielnie, bez interwencji żadnego innego urządzenia lub mechanizmu, umożliwić dostęp do Internetu i zapewnić interaktywność i dwukierunkowość. Sama tylko możliwość dostępu do Internetu, a nie zastosowana w tym celu technika, ma znaczenie dla celów klasyfikacji do rzeczonej podpozycji". Zdaniem NSA, Sąd I instancji powinien był zbadać, czy ustalony w sprawie stan faktyczny nie narusza prawa, a zwłaszcza czy organ prawidłowo ocenił cechy charakterystyczne i obiektywne właściwości importowanego towaru, a tym samym czy prawidłowo przyjął, że importowane urządzenia nie są wyposażone w „modem dostępu do Internetu" w świetle dokonanej przez TSUE wykładni CN.

3.1.2. *Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 WKC dług celny to nałożony na osobę obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych (dług celny w przywozie) lub należności celnych wywozowych (dług celny w wywozie), które stosuje się do towarów określonych zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi*. Długu celnego dotyczyły w mniejszym lub większym stopniu niemal wszystkie sprawy celne rozpoznane w 2014 r. w Wydziale I Izby Gospodarczej NSA, skoro w kontrolowanych rozstrzygnięciach organy celne na ogół modyfikowały kwotę należności celnych, bądź problem odnosił się do ustalenia kręgu dłużników celnych.

W części spraw określenie kwoty należności celnych miało związek z przyjęciem przez organ celny klasyfikacji taryfowej towaru odmiennej niż wskazywana przez stronę postępowania celnego.

Liczna grupa spraw dotyczyła określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych, deklarowanych jako pochodzące ze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, z Kanady bądź ze Szwajcarii (m.in. wyroki: z 21 stycznia 2014 r., I GSK 1232/12, z 21 stycznia 2014 r., I GSK 967/12, z 28 stycznia 2014 r., I GSK 1367/12, z 10 zerwca 2014 r., I GSK 274/13, z 17 czerwca 2014 r., I GSK 518/13, z 17 czerwca 2014 r., I GSK 89/13, z 24 czerwca 2014 r., I GSK 440/13, z 28 sierpnia 2014 r., I GSK

[3] Przyjętej w dniu 13 grudnia 1996 r. podczas pierwszej konferencji WTO w Singapurze oraz aneksów i załączników do niej (Porozumienie ITA).

[4] Sąd I instancji powołał się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 22 listopada 2012 r. w sprawach połączonych C-320/11, C-330/11, C-328/11 i C-383/11.

565/13). W sprawach tych NSA oceniając prawidłowość procedury zastosowanej przez organy celne co do ustalenia wartości celnej sprowadzanych samochodów osobowych wskazał, że powinno to następować na podstawie metody określonej w art. 31 WKC, tzw. metody ostatniej szansy. Metoda ta wymaga, aby wartość celna została ustalona w oparciu o dane dostępne we Wspólnocie, jak np. już ustalone należności celne, jednak z wyłączeniem cen sprzedaży we Wspólnocie lub w kraju eksportu, cen na eksport do innego kraju, minimalnych wartości celnych, wartości fikcyjnych lub dowolnych. Metoda ta zakłada ustalenie wartości celnej w inny rozsądny sposób zgodny z zasadami i ogólnymi postanowieniami Porozumienia w sprawie stosowania art. VII Układu ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu Artykułu VII GATT z 1994 r. oraz na podstawie danych dostępnych w kraju importu. W przypadku używanych samochodów, zgodnie z postanowieniami ww. Porozumienia istnieje możliwość skorzystania z opinii rzeczoznawców, wyspecjalizowanych katalogów, czasopism zawierających ceny rynkowe pojazdów, w których wydawca zestawia średnie ceny pojazdów samochodowych na podstawie ogólnokrajowych badań rzeczoznawczych prowadzonych w sposób fachowy przez specjalistów w dziedzinie motoryzacji (Eurotax, Info-Ekspert). W przypadku używanych pojazdów ta metoda pozwala na właściwe uwzględnienie indywidualnych cech pojazdu używanego również wtedy, kiedy zostaną określone przez rzeczoznawcę w specjalistycznej opinii technicznej. Jednocześnie NSA wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, iż ciężar dowodu spoczywający, zgodnie z treścią art. 122 oraz 187 § 1 o.p. na organie podatkowym, nie ma charakteru bezwzględnego, w szczególności jeśli podatnik usiłuje wywodzić korzystne dla siebie skutki podatkowe. Jeżeli bowiem kwestionuje on ustalenia organów, to powinien wykazać, że są one nieprawidłowe lub niekompletne (m.in. wyrok I GSK 518/13).

W kilku wyrokach z 27 czerwca 2014 r. (I GSK 114/13, I GSK 462/13, I GSK 126/13, I GSK 127/13) NSA odniósł się do postępowania weryfikacyjnego inicjowanego przez organy celne kraju przywozu w razie uzasadnionych wątpliwości co do autentyczności dowodu pochodzenia produktu (samochodu osobowego) pochodzącego ze Szwajcarii, o jakim mowa w art. 33 protokołu nr 3 do Umowy zawartej pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską, podpisanej w Brukseli dnia 22 lipca 1972 r.[5] NSA uznał, że termin „wyjątkowych okoliczności" (użyty w art. 33 ust. 6 protokołu nr 3 dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące" oraz metod współpracy administracyjnej, a stanowiący klucz do zastosowania preferencji, mimo braku lub niewystarczającej odpowiedzi organów celnych kraju wywozu), należy pojmować i tłumaczyć w aspekcie obiektywnych okoliczności mających wpływ na takie działanie organu celnego kraju wywozu, które skutkuje niezweryfikowaniem dowodów pochodzenia. Zdaniem NSA, „wyjątkowe okoliczności", o których mowa w art. 33 ust. 6 protokołu nr 3, należy rozumieć jako każdą, najczęściej niezwiązaną z kontrolowanym dowodem pochodzenia okoliczność, która powoduje, że możliwość działania organu celnego kraju wywozu zostaje zakłócona w taki sposób, iż wszczęte na wniosek organu celnego kraju przywozu postępowanie weryfikacyjne nie zostaje w istocie przeprowadzone (zob. tezę wyroku I GSK 114/13).

Do omawianej kategorii spraw można również zaliczyć wyrok z 15 stycznia 2014 r., I GSK 806/13, w którym NSA analizował legalność weryfikacji przez organ celny warto-

[5] Dz.Urz. WE L 300 z dnia 31 grudnia 1972 r., s. 191; Polskie wydanie specjalne z 2004 r., rozdz. 11, t. 11, s. 105.

ści celnej samochodu uszkodzonego. Zdaniem NSA przy ustalaniu wartości samochodu uszkodzonego stosowanie proporcjonalnego przełożenia procentowego uszkodzenia pojazdu na jego wartość bez uwzględnienia czynników mających wpływ na tę wartość jest nieuprawnione, gdyż zgodnie z instrukcją określania wartości pojazdów zatwierdzoną w dniu 9 grudnia 2004 r. uchwałą Prezydium Rady Naczelnej do stosowania w Stowarzyszeniu Rzeczoznawców Techniki Samochodowej i Ruchu Drogowego oraz w Komputerowym Systemie INFO-Ekspert, stosowaną przez biegłych rzeczoznawców przy wycenie pojazdów, określa się kilka metod określenia wartości rynkowej pojazdu uszkodzonego. Jedną z nich jest metoda stopnia uszkodzenia pojazdu. Stosując tę metodę należy uwzględnić kilka czynników wpływających na wartość uszkodzonego samochodu, np. współczynnik stopnia uszkodzenia pojazdu czy uszkodzeń ukrytych. Wartość uszkodzonego pojazdu maleje wraz z wzrostem stopnia jego uszkodzenia, jednak znacznie szybciej niż wstępna wartość jego głównych zespołów. Natomiast stopień uszkodzenia pojazdu oblicza się jako stosunek wartości pojazdu przed powstaniem uszkodzeń, pomniejszonej o wstępną wartość głównych zespołów do tej wartości pojazdu przed powstaniem uszkodzeń.

Kolejna grupa spraw dotyczyła problematyki zakresu podmiotowego postępowania celnego w sytuacji, gdy za dług celny może odpowiadać solidarnie kilka podmiotów. W wyrokach z 21 stycznia 2014 r. (I GSK 1245/12, I GSK 1244/12, I GSK 1278/12, I GSK 1272/12, I GSK 1302/12, I GSK 1361/12) NSA stwierdził, że art. 213 WKC wprowadził solidarność dłużników, ale tylko w fazie pokrycia długu celnego, nie wprowadzając konieczności udziału wszystkich dłużników w jednym postępowaniu jako współuczestnika koniecznego. Odmienne stanowisko NSA zajął w wyrokach z 27 stycznia 2014 r. (I GSK 1122/12 i I GSK 1405/12), stwierdzając, że „w sytuacji powstania długu celnego w przywozie w wyniku usunięcia spod dozoru celnego towaru podlegającego należnościom przywozowym (art. 203 ust. 1 WKC) i w przypadku wszczęcia postępowania w przedmiocie określenia długu celnego oraz gdy jest więcej osób niż jeden dłużnik, to zgodnie z art. 213 WKC postępowanie winno toczyć się wobec wszystkich dłużników, albowiem ich odpowiedzialność już na tym etapie jest solidarna (…). Nakłada to na organ obowiązek poszukiwania wszystkich osób, które stały się z mocy prawa dłużnikami celnymi".

Zasadniczym przedmiotem sporu w odniesieniu do kwestii określenia kwoty cła antydumpingowego podlegającej retrospektywnemu zaksięgowaniu było określenie momentu decydującego o wysokości stawki cła antydumpingowego (m.in. wyroki z 16 października 2014 r., I GSK 1174/13, z 22 października 2014 r., I GSK 1479/13, I GSK 1428/13, I GSK 1419/13, z 30 października 2014 r., I GSK 1622/13, I GSK 1701/13, I GSK 1154/13). W momencie dokonywania zgłoszeń celnych (dotyczących śrub, podkładek itp. sprowadzanych z Malezji) – na podstawie art. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 966/2010 z dnia 27 października 2010 r. wszczynającego dochodzenie dotyczące możliwego obchodzenia środków antydumpingowych nałożonych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 91/2009 na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej w drodze przywozu niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali wysyłanych z Malezji, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Malezji, i poddającego ten przywóz rejestracji[6] – istniał obowiązek rejestracji tego rodzaju zgło-

[6] Dz.Urz. UE L 282 z dnia 28 października 2010 r., s. 29.

szeń. W konsekwencji prowadzonego dochodzenia Rada Unii Europejskiej rozporządzeniem wykonawczym nr 723/2011 z dnia 18 lipca 2011 r. rozszerzyła ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem Rady WE nr 91/2009 na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali wysyłanych z Malezji, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Malezji, także na towary sprowadzone przed jego wejściem w życie i poddane rejestracji na podstawie rozporządzenia Komisji nr 966/2010. Dla przedmiotowych towarów w rozporządzeniu nr 723/2011 określono wówczas stawkę cła antydumpingowego w wysokości 85%. Następnie – przed wydaniem ostatecznych rozstrzygnięć w rozpoznawanych sprawach celnych – doszło do obniżenia wspomnianej stawki cła do 74,1% (na mocy postanowień rozporządzenia wykonawczego Rady UE nr 924/2012 z dnia 4 października 2012 r., zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 91/2009, nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej). W przywołanych sprawach NSA, powołując się na normy określone w WKC, stawał na stanowisku, że dla obliczenia należności z tytułu cła antydumpingowego należało przyjąć za podstawę regulację prawną z okresu rejestracji towaru na mocy rozporządzenia nr 966/2010.

Ponadto NSA rozpoznawał wiele spraw, w których występowały jednostkowe (raczej niepowtarzające się w innych wyrokach) problemy prawne, np.:

- ustalanie wartości celnej towaru na podstawie art. 30 ust. 2 lit. b/ WKC, tj. w oparciu o wartość transakcyjną towarów podobnych (zob. m.in. wyroki z: 11 czerwca 2014 r., I GSK 701/13, 24 lipca 2014 r., I GK 426/13),
- odstąpienie od retrospektywnego zaksięgowania długu celnego z powodów określonych w art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC, tj. gdy kwota należności prawnie należnych zgodnie z przepisami prawa nie została zaksięgowana w następstwie błędu samych organów celnych, który to błąd nie mógł zostać w racjonalny sposób wykryty przez osobę zobowiązaną do uiszczenia należności, działającą w dobrej wierze i przestrzegającą przepisów obowiązujących w zakresie zgłoszenia celnego (zob. m.in. wyrok z 27 czerwca 2014 r., I GSK 193/13),
- uwzględnienie przy obliczaniu wartości celnej towaru kosztów transportu na podstawie art. 32 ust. 1 lit. e/ WKC (zob. m.in. wyrok z 11 czerwca 2014 r., I GSK 256/13),
- określenie przepisów właściwych dla stosowanej preferencji w handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Republiką Korei (zob. wyrok z 28 stycznia 2014 r., I GSK 1172/12),
- niedopuszczalność uznania spółki cywilnej za dłużnika celnego na gruncie przepisów WKC (zob. wyrok z 16 października 2014 r., I GSK 1472/13),
- określenie momentu, od którego naliczane są odsetki za zwłokę wskazane w art. 232 ust.1 lit. b/ WKC (zob. wyrok z 24 czerwca 2014 r., I GSK 923/13),
- zwolnienie z należności celnych przywozowych mienia osobistego przywożonego przez osoby fizyczne, przenoszące swoje miejsce zamieszkania z państwa trzeciego na obszar celny Wspólnoty (zob. wyroki z 14 stycznia 2014 r., I GSK 1067/12 i I GSK 1621/12).

3.2. Uznanie (weryfikacja) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznanie z VAT

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

Jednym z problemów była kwestia ustalenia wartości celnej towarów. Znacząca liczba spraw dotyczyła zgłoszeń celnych pochodzących z Chin towarów objętych procedurą dopuszczenia do wolnego obrotu, których podana w zgłoszeniu celnym wartość transakcyjna została zakwestionowana przez organy celne. NSA podkreślał, że określona w art. 29 ust. 1 WKC zasada, zgodnie z którą wartością celną towaru jest wartość transakcyjna, tzn. cena faktycznie zapłacona lub należna za towary, jeżeli zostały sprzedane w celu wywozu na obszar Wspólnoty, doznaje ograniczenia w oparciu o art. 181a rozporządzenia Komisji EWG nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r., ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady EWG nr 2913/92, ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[7]. Stosownie do treści wskazanego przepisu RWKC, jeżeli organy celne mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą sumę określoną w art. 29 WKC, nie muszą ustalać wartości celnej sprowadzanych towarów z zastosowaniem wartości transakcyjnej. W wyrokach z 27 sierpnia 2014 r., I GSK 519/13 oraz I GSK 328/13, a także z 16 września 2014 r., I GSK 332/13 NSA stwierdził, że organowi celnemu przysługuje uprawnienie do badania wiarygodności dokumentów przedkładanych przez stronę zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym. Wiarygodność dokumentów służących do określenia wartości celnej towaru obejmuje nie tylko ich autentyczność, ale także wiarygodność w zakresie podanej w nich ceny transakcyjnej. Realizacji uprawnienia wynikającego z powyższego przepisu służy regulacja zawarta w art. 78 WKC, w myśl której po zwolnieniu towarów organy celne mogą z urzędu lub na wniosek zgłaszającego dokonać kontroli zgłoszenia. Konsekwencją zakwestionowania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej towaru było, jak podkreślił NSA, ustalenie tej wartości w oparciu o jedną z metod określonych w art. 30-31 WKC. W omawianych sprawach organy, korygując zgłoszenie celne, prawidłowo ustaliły wartość towarów w oparciu o art. 30 ust. 2 lit. b/ WKC, stosując metodę zastępczą, tj. metodę wartości transakcyjnej towarów podobnych.

Wśród spraw związanych z importem samochodów ze Szwajcarii na uwagę zasługują te sprawy, w których w związku z informacją szwajcarskich służb celnych, że eksporter pojazdu nie istnieje, a faktura jest fałszywa, pojawiły się wątpliwości co do tego, czy zadeklarowana wartość celna stanowi cenę faktycznie należną lub zapłaconą. Zdaniem NSA do przedłużenia terminu powiadomienia zobowiązanego o długu nie jest potrzebne ani wszczęcie postępowania karnego, ani tym bardziej wyrok skazujący, a za wystarczające należy uznać samo stwierdzenie organów określających cło, że czyn podlega postępowaniu karnemu (wyrok z 24 czerwca 2014 r., I GSK 738/13). Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 17 czerwca 2014 r., I GSK 89/13, odwołując się dodatkowo w tej kwestii do

[7] Dz.Urz. UE L z dnia 11 października 1993 r. L 253, s. 1 ze zm.; polskie wydanie specjalne z 2004 r. rozdz. 2, t. 6, s. 3); dalej: RWKC.

orzecznictwa TSUE i poglądu wyrażonego na tle przepisu analogicznego do art. 221 ust. 4 WKC oraz na tle art. 221 WKC, zgodnie z którym dokonana przez organy celne kwalifikacja danego czynu nie jest stwierdzeniem rzeczywistego popełnienia przestępstwa, dokonywana jest jedynie w ramach i dla celów postępowania o charakterze administracyjnym, aby umożliwić organom celnym skorygowanie błędnego lub niewystarczającego poboru należności celnych przywozowych lub wywozowych. Taka kwalifikacja nie narusza możliwości dokonywania przez sądy państw członkowskich kontroli decyzji organów celnych i w żaden sposób nie zagraża skutkom, które na podstawie prawa krajowego mogą wynikać z orzeczeń tych sądów – włącznie z ewentualnym zwrotem kwot nienależnie zażądanych przez te organy – w szczególności z orzeczeń umarzających postępowanie lub uniewinniających oskarżonych[8].

Część rozpatrywanych spraw związanych z weryfikacją zgłoszeń celnych dotyczyła korekty zgłoszenia celnego poprzez przypisanie zgłoszonemu do procedury dopuszczenia do obrotu towarowi odmiennego niż podany w zgłoszeniu kodu taryfy celnej, co skutkowało określeniem kwoty długu celnego i określeniem podatku od towarów i usług w prawidłowej wysokości. W sprawie I GSK 681/13 powstał problem zastosowania art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC, uzasadniającego odstąpienie od retrospektywnego zaksięgowania kwoty długu celnego. Zdaniem NSA zgodnie z art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC zaksięgowania retrospektywnego nie dokonuje się, gdy kwota należności prawnie należnych zgodnie z przepisami prawa nie została zaksięgowana w następstwie błędu samych organów celnych, który to błąd nie mógł zostać w racjonalny sposób wykryty przez osobę zobowiązaną do uiszczenia należności, działającą w dobrej wierze i przestrzegającą przepisów obowiązujących w zakresie zgłoszenia celnego. NSA uznał za słuszny wyrażony w zaskarżonym wyroku pogląd, że tylko kumulatywne ziszczenie się przesłanek określonych przywołanym przepisem uzasadnia odstąpienie od retrospektywnego zaksięgowania kwoty długu celnego. Mimo że w okolicznościach stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy ziściła się pierwsza spośród przesłanek uzasadniających odstąpienie od retrospektywnego zaksięgowania kwoty długu celnego, o której mowa w art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC, kwota należności prawnie należnych zgodnie z przepisami prawa nie została zaksięgowana w następstwie błędu samych organów celnych, które łatwo błąd ten mogły wykryć, to jednak wskazany błąd organu stanowił tylko jedną z przesłanek stosowania przywołanego przepisu. Z punktu widzenia przesłanek stosowania przywołanego przepisu WKC NSA uznał za istotne, aby błąd organu mógł być w racjonalny sposób wykryty przez podmiot zobowiązany, co oznacza, że błąd taki powinien być niewykrywalny przez działającego w dobrej wierze płatnika dochowującego staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków i przestrzegającego przepisów prawa obowiązujących w zakresie zgłoszenia celnego. W sytuacji, gdy strona skarżąca kasacyjnie nie kwestionowała obowiązywania zintegrowanej taryfy celnej w przywołanym wyżej jej brzmieniu, obowiązującym w dacie dokonania zgłoszenia celnego, to z punktu widzenia oceny spełnienia przesłanki starannego działania i przestrzegania przepisów prawa obowiązujących w zakresie zgłoszenia celnego, z którym wiąże się obowiązek zapoznania się

[8] Wyrok z 18 grudnia 2007 r. C-62/06 (w sprawie Fazenda Pública – Director Geral das Alfândegas przeciwko ZF Zefeser – Importação e Exportação de Produtos Alimentares Lda) oraz wyrok z 16 lipca 2009 r. w połączonych sprawach C-124/08 i C-125/08, Gilbert Snauwaert (i in.) przeciwko państwu belgijskiemu – już na tle art. 221 WKC.

z opublikowanymi tekstami prawnymi[9], nie ma podstaw, aby twierdzić, że realizacja tego obowiązku była prawidłowa.

3.3. Akcyza i opłata paliwowa

3.3.1. *Większość spraw z zakresu podatku akcyzowego dotyczyła opodatkowania sprzedaży oleju opałowego oraz nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych*. Liczną grupę stanowiły też sprawy dotyczące opodatkowania tym podatkiem sprzedaży energii elektrycznej i gazu. Pozostałe sprawy z zakresu opodatkowania podatkiem akcyzowym dotyczyły: zwolnienia z akcyzy oleju napędowego na cele żeglugi oraz alkoholu etylowego zawartego w produktach leczniczych i właściwości organów podatkowych dla podatku akcyzowego, odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe. Sprawy dotyczące opłaty paliwowej stanowiły nieliczną grupę ogółu rozpoznanych spraw.

3.3.2. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym oleju opałowego na cele opałowe*. Utrata prawa do preferencyjnej stawki podatku była spowodowana: brakiem wymaganych przepisami oświadczeń o przeznaczeniu oleju na cele opałowe składanych przez nabywców tego oleju, nieterminowym składaniem zestawień tych oświadczeń do właściwego organu podatkowego, sprzedażą oleju za pomocą dystrybutorów, które nie spełniały wymogów technicznych, oraz obrotem olejami nieznanego pochodzenia.

Zarówno w odniesieniu do stanów prawnych obowiązujących pod rządami ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[10], jak i ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[11] NSA utrzymał wypracowaną w latach poprzednich w tym zakresie linię orzeczniczą.

Co do braku wymaganych przepisami oświadczeń o przeznaczeniu oleju na cele opałowe składanych przez nabywców tego oleju NSA przyjmował, że brak jest podstaw prawnych do klasyfikowania wad oświadczenia nabywcy oleju opałowego na wady istotne i nieistotne oraz ich wartościowania[12], a także do hierarchizowania warunków niezbędnych dla skorzystania z preferencyjnej stawki podatkowej przez uznanie jednych warunków za istotne (jako materialnoprawnych), a innych warunków za mogące być pominięte przez podatnika (jako formalnoprawne i wtórne). Oświadczenie zawierające nieprawdziwe lub niepełne dane należy traktować na równi z jego brakiem, co jest równoznaczne z użyciem oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem. Brak jest podstaw do zastosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego z tytułu sprzedaży oleju opałowego na cele opałowe, jeśli oświadczenie poprawne formalnie nie zawiera rzeczywistych danych. Warunek prawdziwości i kompletności treści oświadczenia musi zostać spełniony w dniu sprzedaży oleju, co oznacza, że oświadczenie złożone sprzedawcy oleju opałowego w dniu sprzedaży, które zawiera braki formalne, nie może być w późniejszym czasie uzupełnione i poprawione. Nie każdy brak formalny niweczy uprawnienie do obniżenia podatku akcyzowego, a jedynie taki, który nie pozwala na łatwą i rzeczywistą identyfikację nabywcy oleju grzewczego i urządzenia grzewczego w powiązaniu z konkretną transakcją, np. jeżeli nabywca podał jeden tylko numer

[9] Por. orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji (obecnie: Sądu) w sprawie T-75/95 oraz TSUE w sprawie C-80/89.

[10] Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.; dalej: u.p.a. z 2004 r.

[11] Dz.U. z 2014, poz. 752 ze zm.; dalej: u.p.a. z 2008 r.

[12] Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2014 r., P 50/11.

NIP lub tylko PESEL, pozwalający na jego identyfikację, bez konieczności prowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego, to takie oświadczenie należy uznać za prawidłowe i nie powinno być ono jedynie z tego powodu zakwestionowane; do dnia 1 stycznia 2012 r., kiedy został zniesiony numer identyfikacji podatkowej nadany osobom fizycznym objętym rejestrem PESEL, oba te numery były równorzędnymi identyfikatorami osób fizycznych. Pojęcie „użycie oleju", o jakim mowa w art. 65 ust. 1a u.p.a. z 2004 r., powinno być rozumiane jako różne formy wykorzystania oleju, w tym również jego sprzedaż. Sprzedaż oleju opałowego bez stosownego oświadczenia powoduje konieczność zastosowania stawki podstawowej.

Do 1 maja 2004 r. przepis art. 35a ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym[13] upoważniał sprzedawcę wyrobów akcyzowych do żądania od nabywcy okazania dowodu tożsamości lub innego dokumentu identyfikującego nabywcę w przypadkach, gdy przepisy nakładają na nabywcę obowiązek złożenia oświadczenia o przeznaczeniu tych wyrobów; również po tej dacie, mimo braku stosownej regulacji, sprzedawca w celu potwierdzenia danych nabywcy był uprawniony do żądania okazania dokumentu tożsamości; takie postępowanie nie narusza bowiem dobrego zwyczaju kupieckiego, a jedynie może wpływać na pewność obrotu gospodarczego i ma uzasadnienie w fakcie sprzedaży wyrobów akcyzowych z preferencyjną stawką akcyzową; nie stanowi ono również uszczerbku dla ochrony tajemnic chronionych prawem (np. wyroki z: 23 września 2014 r., I GSK 554/13 i I GSK 555/13; 25 listopada 2014 r., I GSK 1887/13; 16 listopada 2014 r., I GSK 1364/13; 4 listopada 2014 r., I GSK 1529/13; 28 sierpnia 2014 r., I GSK 245/13; 23 lipca 2014 r., I GSK 495/14 i I GSK 494/14; 25 czerwca 2014 r., I GSK 1099/13 i I GSK 37/13; 17 czerwca 2014 r., I GSK 102/13; 21 maja 2014 r., I GSK 905/12; 29 kwietnia 2014 r., I GSK 399/12; 24 kwietnia 2014 r., I GSK 935/12; 16 kwietnia 2014 r., I GSK 808/12; 4 kwietnia 2014 r., I GSK 1003/12; 26 marca 2014 r., I GSK 540/12; 21 marca 2014 r., I GSK 871/12; 12 marca 2014 r., I GSK 996/12 i I GSK 845/12; 6 marca 2014 r., I GSK 1006/12; 19 lutego 2014 r., I GSK 888/12; 13 lutego 2014 r., I GSK 794/12, ,I GSK 659/12, I GSK 796/12; 12 lutego 2014 r., I GSK 1408/12, I GSK 1140/12 i I GSK 1461/12; 11 lutego 2014 r., I GSK 707/12 i I GSK 698/12; 7 lutego 2014 r., I GSK 1546/12; 4 lutego 2014 r., I GSK 12/13).

W odniesieniu do warunku, od którego ustawodawca uzależnił zastosowanie stawki preferencyjnej przy sprzedaży oleju na cele opałowe (oprócz odebrania stosownych oświadczeń i ich przechowywanie – także sporządzanie i przekazywanie właściwemu organowi podatkowemu w ustawowym terminie miesięcznych zestawień oświadczeń), stanowisko NSA jest wyrazem kontynuacji poglądu wyrażonego w wyroku z 11 lutego 2014 r., P 24/12[14], w którym TK uznał, że regulacja ta jest logicznie powiązana z celem, któremu służy, tj. bezpieczeństwu i rzetelności obrotu olejem opałowym (np. wyroki z: 27 maja 2014 r., I GSK

[13] Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

[14] TK orzekł, że „Art. 89 ust. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (...) w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku, wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy, sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z wywodzonym z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy".

552/12, I GSK 223/12, I GSK 943/12; 6 maja 2014 r., I GSK 380/14; 24 kwietnia 2014 r., I GSK 192/12; 29 kwietnia 2014 r., I GSK 399/12).

Co do sprzedaży oleju za pomocą dystrybutorów, które nie spełniały wymogów technicznych, NSA uznał, że posłużenie się w art. 88 ust. 5 u.p.a. z 2008 r. zwrotem „przeznaczone do tankowania" nie oznacza, że ustawodawca uzależnia opodatkowanie od stwierdzenia użycia odmierzacza do tankowania pojazdów silnikowych, małych łodzi i małych samolotów. W wyrażeniu „przeznaczeniu instalacji pomiarowej" chodzi bowiem o takie obiektywne, konstrukcyjne cechy tego urządzenia i także jego właściwości techniczne, które umożliwiają (pozwalają) na zatankowanie pojazdu samochodowego, małej łodzi lub małego samolotu niezależnie od tego, do jakich faktycznie celów urządzenie to zostało przez podatnika zainstalowane i jest używane. Ocena ta powinna nastąpić w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie zasadniczych wymagań dla przyrządów pomiarowych, do których odsyła art. 88 ust. 5 u.p.a. z 2008 r. Również fakt, że urządzenie pomiarowe było niesprawne, nie jest okolicznością istotną dla wymiaru podatku akcyzowego, zmiana bowiem przeznaczenia instalacji pomiarowej na pompę do przepompowywania oleju nie zmienia faktu, że w sensie technicznym urządzenie to przeznaczone było do tankowania pojazdów samochodowych. Dla uznania instalacji pomiarowej za odmierzacz paliw nie jest niezbędne również wyposażenie jej w liczydło należności, ponieważ wystarczy, aby była ona pod względem technicznym przystosowana do wydawania paliw ciekłych do pojazdów mechanicznych. Uznanie urządzenia za odmierzacz paliw nie zostało też uzależnione od jego legalizacji. Zatem w każdym przypadku, gdy zbiornik z olejem opałowym ma bezpośrednie połączenie z odmierzaczem paliw, należy przyjąć, iż sprzedaż następowała za pomocą tego urządzenia. Liczy się bowiem ostateczny skutek podjętych czynności, a więc sprzedaż oleju opałowego nabywcy (np. wyroki z: 9 kwietnia 2014 r., I GSK 1357/12; 19 lutego 2014 r., I GSK 1335/12; 18 lutego 2014 r., I GSK 1327/12, I GSK 1328/12 i I GSK 1322/12).

Z art. 4 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i 2 u.p.a. z 2004 r. nie wynika kolejność podmiotów zobowiązanych do zapłacenia akcyzy, co oznacza, że każdy z wymienionych w tych przepisach podmiotów – producent, importer, sprzedawca, nabywca i inni – zobowiązany jest w tym samym stopniu do zapłaty podatku. Uwzględniając przy tym, że cechą konstrukcyjną tego podatku jest jego jednofazowość, stwierdzić należy, że dopiero wykazanie, iż podatek akcyzowy został już zapłacony, zwalnia z obowiązku jego zapłaty nabywcę lub posiadacza wyrobu. Istotne zatem jest ustalenie, czy podatek od danego wyrobu akcyzowego został zapłacony na poprzednim etapie obrotu. Jeśli nie, to nabywca lub posiadacz takiego wyrobu zobowiązany jest do zapłaty tego podatku (wyroki z: 13 maja 2014 r., I GSK 1255/12; 15 kwietnia 2014 r., I GSK 599/12; 25 marca 2014 r., I GSK 846/12; 21 marca 2014 r., I GSK 601/12; 12 marca 2014 r., I GSK 995/12).

3.3.3. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym samochodów osobowych*. Do celów poboru akcyzy i oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy stosuje się klasyfikację w układzie odpowiadającym Nomenklaturze Scalonej (CN). Do kodu CN 8703 można zaklasyfikować jedynie pojazd, który jest przeznaczony zasadniczo do przewozu osób. Dopiero spełnienie tego warunku uprawnia do zastosowania dalszej procedury klasyfikacji w oparciu o Noty wyjaśniające. Natomiast ustalenie, że pojazd nie jest przeznaczony zasadniczo do przewozu osób, powoduje, że winien być zaklasyfikowany do kodu 8704, tj. pojazdów samochodowych do transportu towarowego. Decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej towarów należy poszukiwać zasadniczo w obiektywnych cechach i właściwościach tego towaru, takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów. Zasadnicze przeznacze-

nie do przewozu osób bądź towarów ustalane jest na podstawie ogólnego wyglądu i cech samochodu oraz na podstawie głównej funkcji wynikającej z cech projektowych, a nie na podstawie indywidualnych potrzeb kolejnych jego użytkowników. Fakt przerobienia samochodu osobowego na ciężarowy, przy zachowaniu wszystkich cech i elementów konstrukcji i wyposażenia, które decydowały o jego pierwotnej funkcji i przeznaczeniu, nie może mieć istotnego wpływu z punktu widzenia klasyfikacji pojazdu. Dokonane w pojeździe zmiany, jeżeli mają charakter przejściowy (tymczasowy), łatwo odwracalny, nienaruszający fabrycznej konstrukcji pojazdu, nie mogą mieć wpływu na klasyfikację taryfową.

Przepisy regulujące kwestie rejestracji samochodów na gruncie przepisów o podatku akcyzowym mają znaczenie jedynie w zakresie ustalenia, czy samochód został zarejestrowany na terytorium kraju, nie mają natomiast znaczenia dla klasyfikacji samochodów jako pojazdów osobowych czy ciężarowych.

Przy klasyfikacji pickupu istotne znaczenie ma kryterium odnoszące się do porównania długości przestrzeni towarowej do długości rozstawu osi w pojeździe. Do pozycji 8704 mogą być kwalifikowane takie pojazdy typu pickup, w których maksymalna wewnętrzna długość podłogi powierzchni do transportu towarów jest większa niż 50% długości rozstawu osi pojazdu lub jeżeli posiadają więcej niż dwie osie.

W przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego jest dopuszczalna weryfikacja podstawy opodatkowania. Z art. 104 ust. 8 u.p.a. z 2008 r. wynika wprost, że przewidziana nim możliwość weryfikacji odnosi się m.in. do czynności objętych art. 100 ust. 1 pkt 2 u.p.a., tj. do nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego.

Pojęcie „nabycie prawa rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel" swoim zakresem obejmuje również podmiot, który – nie będąc prawnym właścicielem samochodu osobowego – jest również jego posiadaczem, który na podstawie konkretnej czynności z jego udziałem uzyskał możliwość faktycznego dysponowania pojazdem w sposób i w zakresie przysługującym właścicielowi, nawet jeżeli równocześnie skutkiem tej czynności nie jest przeniesienie prawa własności (np. wyroki z: 18 grudnia 2014 r., I GSK 198/13; 27 listopada 2014 r., I GSK 1657/13 i I GSK 1658/13; 25 listopada 2014 r., I GSK 1432/13; 14 listopada 2014 r., I GSK 572/13; 6 listopada 2014 r., I GSK 1308/13; 9 września 2014 r., I GSK 510/13; 28 sierpnia 2014 r., I GSK 1545/13; 16 i 24 lipca 2014 r., I GSK 1668/13 i I GSK 1394/13; 17 czerwca 2014 r., I GSK 166/13 i I GSK 169/13; 4 czerwca 2014 r., I GSK 1292/13; 29 kwietnia 2014 r., GSK 1600/12 i I GSK 1518/12; 15 kwietnia 2014 r., I GSK 899/12; 10 kwietnia 2014 r., I GSK 582/12; 4 kwietnia 2014 r., I GSK 1081/12; 25 marca 2014 r., I GSK 1389/12; 26 marca 2014 r., I GSK 1103/12;18 lutego 2014 r., I GSK 785/12).

3.3.4. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym energii elektrycznej*. NSA rozpoznając sprawy dotyczące stwierdzenia nadpłaty podatku akcyzowego zapłaconego przez producentów energii elektrycznej oraz wymiaru podatku akcyzowego dla producentów tej energii zobowiązany był do uwzględnienia treści uchwały pełnego składu Izby NSA z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GPS 1/11, w której przesądzono: „W rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[15] nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego".

W odniesieniu do spraw dotyczących stwierdzenia nadpłaty NSA prezentował stanowisko, że wprawdzie producent co do zasady nie powinien być uznany za podatnika, to

[15] Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

jednak stwierdzenie nadpłaty podatku akcyzowego jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy producent energii elektrycznej wykaże, że poniósł ciężar ekonomiczny deklarowanego i zapłaconego przez siebie podatku, a więc że nie doszło do przerzucenia kosztów jego zapłaty na dalszy szczebel obrotu (np. wyrok z 14 maja 2014 r., I GSK 238/13).

Natomiast w sprawach wymiaru podatku akcyzowego z tytułu sprzedaży energii elektrycznej NSA prezentował pogląd, że przepisy u.p.a. z 2004 r., w tym art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 11 ust. 1, należy wykładać w zgodzie z art. 21 ust. 5 dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej[16], a co za tym idzie, brak jest podstaw prawnych do przypisania producentom energii elektrycznej statusu podatnika. Zgodnie z prowspólnotową wykładnią podatnikiem podatku akcyzowego jest podmiot, który dostarcza energię elektryczną bezpośrednio konsumentowi, a więc dystrybutor lub redystrybutor. Producent energii elektrycznej będzie więc podatnikiem podatku akcyzowego jedynie wtedy, kiedy dokona sprzedaży tej energii ostatecznemu odbiorcy lub zużyje energię elektryczną na potrzeby własnej działalności gospodarczej (np. wyroki z: 13 maja 2014 r., I GSK 1443/12 i 85/13; 12 marca 2014 r., I GSK 1319/12).

Wśród pozostałych zagadnień należy wskazać na sprawy dotyczące: zwolnienia z akcyzy, właściwości organów podatkowych dla podatku akcyzowego oraz odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe.

Co do zwolnienia z akcyzy NSA wyraził pogląd, że brak jest podstaw do uznania, że każde uchybienie warunkom formalnym określonym przepisami prawa krajowego skutkuje utratą zwolnienia, powodując opodatkowanie wyrobu akcyzowego. Wykładnia przepisów krajowych nie może pomijać celów określonych w art. 14 ust. 1 dyrektywy nr 2003/96/WE, a także tego aspektu stosowania krajowych przepisów ustanawiających warunki zwolnienia od akcyzy oleju napędowego ze względu na przeznaczenie (na cele żeglugi), który wiąże się z proporcjonalnością. Zatem w sytuacji, gdy spółka zużyła olej napędowy na cele objęte zwolnieniem, a zebrane w sprawie dokumenty umożliwiły weryfikację danych wymienionych w art. 32 ust. 8 u.p.a. z 2008 r. i dane te okazały się zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, to należało przyjąć, że warunki dotyczące zgłoszenia i prowadzenia ewidencji, jakkolwiek *ex post*, to jednak zostały spełnione (np. wyroki z: 10 czerwca 2014 r., 7/13; 5 lutego 2014 r., I GSK 715/12 i I GSK 716/12).

Natomiast w wyroku z 1 kwietnia 2014 r., I GSK 1136/12, NSA rozpoznając sprawę w zakresie zwolnienia z akcyzy alkoholu etylowego zawartego w produktach leczniczych, wyraził pogląd, iż brak jest uzasadnionych podstaw, aby implementacja przepisów art. 27 dyrektywy 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych, dokonana w szczególności w przepisach art. 30 ust. 9 pkt 4, art. 32 ust. 3 pkt 1, 4 i 8, ust. 4 pkt 3 lit. /b oraz ust. 5 do 13 u.p.a. z 2008 r., a także w przepisach § 13 rozporządzenia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego, naruszała prawo, a w szczególności omawianą dyrektywę[17]. Nie można bowiem naruszenia prawa materialnego utożsamiać z brakiem spełnienia przez skarżącą całego pakietu wymogów przewidzianych w przepisach art. 32 ust. 5-11 u.p.a. z 2008 r., a tym samym skutecznego ubiegania się o zwolnienie od podatku akcyzowego. Powyższe

[16] Dz.Urz. UE L 283 z dnia 31 października 2003 r., s. 51 ze zm.; dalej: dyrektywy 2003/96/WE.
[17] Dz.U. Nr 32, poz. 228.

przepisy mają zastosowanie do wszystkich towarów podlegających akcyzie, a więc zarówno wytworzonych w kraju, będących przedmiotem dostaw wewnątrzwspólnotowych, jak i przedmiotem importu, jak to miało miejsce w okolicznościach rozpoznawanej sprawy. Zatem gdyby uwzględnić stanowisko skarżącej, aby sporne produkty, będące przedmiotem importu, zwolnić od obowiązku akcyzy bez uprzedniego spełnienia przez nią wymogów przewidzianych w powołanych wyżej przepisach, doszłoby do trudnej do zaakceptowania sytuacji korzystniejszego traktowania towarów importowanych w porównaniu do towarów krajowych, czy też będących przedmiotem dostaw wewnątrzwspólnotowych. Nie mieściłoby się to w hipotezie przepisu art. 27 ust. 1 Dyrektywy 92/83/EWG, który stawia wymóg prawidłowego i uczciwego stosowania zwolnień od podatku akcyzowego, a więc na zasadach równoprawnych dla wszystkich uczestników obrotu towarowego.

Co do właściwości organów podatkowych dla podatku akcyzowego NSA w wyroku z 27 czerwca 2014 r., I GSK 260/13, wyraził pogląd, że dla ustalenia właściwości organu zgodnie z regułą określoną w art. 13 ust. 2 pkt 2 u.p.a. ma znaczenie fakt dokonywania sprzedaży gazu LPG, który jest wyrobem akcyzowym, na dwóch stacjach, podlegających dwóm różnym organom podatkowym. Z art. 13 ust. 1 u.p.a. wynika zasada, że organem podatkowym w zakresie akcyzy jest naczelnik urzędu celnego i dyrektor izby celnej właściwi za względu na miejsce wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu. Tak określona właściwość ulega zmianie, gdy czynności podlegające opodatkowaniu wykonywane są na terenie właściwości miejscowej dwóch lub więcej organów podatkowych, o czym stanowi art. 13 ust. 2 u.p.a. W takiej sytuacji dla osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej właściwość organu podatkowego ustala się według miejsca siedziby i adresu (art. 13 ust. 2 pkt 1), a dla osób fizycznych o właściwości organu decyduje miejsce ich zamieszkania (art. 13 ust. 2 pkt 2). Właściwość miejscowa określana jest więc z perspektywy czynności podlegających opodatkowaniu i tylko tych czynności. Wszystkie czynności podlegające podatkowi akcyzowemu wymienia art. 4 ust. 1 u.p.a., a jedną z nich jest wskazana w pkt 3 cyt. artykułu sprzedaż wyrobów akcyzowych na terytorium kraju.

W postępowaniach w sprawach o odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe rozwadze NSA zostały poddane kwestie związane ze spełnieniem czy też wykazaniem przesłanek pozytywnych i negatywnych odpowiedzialności członków zarządów spółek z o.o., a zwłaszcza czy organ wykazał bezskuteczność egzekucji oraz fakt pełnienia przez daną osobę formalnie i faktycznie obowiązków członków zarządu, a także czy w sposób wiarygodny przedstawione zostały okoliczności uwalniające od odpowiedzialności (wystąpienie w terminie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości lub wykazanie braku winy w tym zakresie, wskazanie mienia, zgłoszenie w odpowiednim terminie upadłości) (np. wyroki z 15 kwietnia 2014 r., I GSK 793/12, I GSK 183/13, I GSK 128/13 i I GSK 1133/12).

3.3.5. *Opłata paliwowa*. W sprawach dotyczących opłaty paliwowej nie wystąpiły nowe problemy, a składy orzekające co do zasady podzielały stanowisko wyrażane w tego rodzaju sprawach w dotychczasowym orzecznictwie Izby Gospodarczej.

W wyroku z 25 kwietnia 2014 r., I GSK 1082/12, NSA wyraził pogląd, że między art. 37o ust. 3 ustawy o autostradach płatnych a art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej nie zachodzi relacja powielania tych przepisów. W ustawie o autostradach płatnych prawodawca konsekwentnie używa – co istotne nie tylko w odniesieniu do przedawnienia – terminu „obowiązek zapłaty opłaty paliwowej", podczas gdy w przepisach Ordynacji podatkowej (art. 70 § 1 w zw. z art. 5) mowa jest o szeroko rozumianym „zobowiązaniu podatkowym", co z uwagi na rangę i ogólny zakres tego aktu jest zrozumiałe. Jeżeli zatem w ustawie o autostradach

płatnych używa pojęcia „obowiązek zapłaty opłaty paliwowej" jako precyzującego tę instytucję we wszystkich jej aspektach (tak w zakresie powstania należności publicznoprawnej, jej przedmiotu, podmiotów zobowiązanych, jak i wysokości), to również skonstruowanie odesłania w art. 37q w zw. z art. 37o ust. 3 wspomnianej ustawy jest w pełni prawidłowe, gdyż nie pozostawia wątpliwości, iż należność w postaci „obowiązku zapłaty opłaty paliwowej" również podlega przedawnieniu.

Z kolei w wyroku z 7 lutego 2014 r., I GSK 694/12, NSA stwierdził, że przesłanką nałożenia opłaty paliwowej nie jest faktyczne wykorzystanie paliw silnikowych i gazu w krajowym ruchu drogowym. Przesłanką taką jest czynność podlegająca opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Za takie czynności należy uznać przewidziane w art. 4 ust. 3 u.p.a. nabycie lub posiadanie przez podatnika wyrobów akcyzowych, jeżeli od tych wyrobów nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości.

3.3.6. *Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego*. Orzeczenia NSA odnoszące się do spraw z zakresu pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego (symbol „6111/6560") dotyczyły następujących kwestii merytorycznych związanych z podatkiem akcyzowym:

1) opodatkowania niedoborów wyrobów węglowych powstałych w trakcie przemieszczania i magazynowania przez podmiot zużywający te wyroby. NSA przyjął, iż „powstanie ubytków wyrobów węglowych" (art. 9a ust. 1 pkt 8 u.p.a.) stanowi różny od „użycia wyrobów węglowych do innych celów" (art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a.) przedmiot opodatkowania. Stan prawny, jaki obowiązywał w dacie wydania interpretacji, a także w dacie wydania zaskarżonego wyroku, nie nakładał na podmiot zużywający obowiązku odprowadzania akcyzy od ubytków wyrobów węglowych, poprzestając na obłożeniu akcyzą takich strat powstałych jedynie po stronie podmiotu pośredniczącego. Za słusznością tego poglądu przemawia fakt dokonanej nowelizacji art. 2 ust. 1 pkt 20, zgodnie z którą ubytkami wyrobów węglowych są wszelkie straty takich wyrobów powstałe w trakcie ich przemieszczania na terytorium kraju w związku z wykonywaniem czynności stanowiącej przedmiot opodatkowania akcyzą[18]. Tym sposobem zdefiniowane jak wyżej niedobory wyrobów węglowych stały się przedmiotem opodatkowania niezależnie od tego, po stronie jakiego podmiotu powstaną. Przed datą wejścia w życie tej zmiany obowiązek podatkowy po stronie podmiotu zużywającego nie istniał i nie można było go wywodzić w drodze złożonego zabiegu wykładni gramatycznej i celowościowej z art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a. (wyrok z 15 października 2014 r., I GSK 894/13).

Straty wyrobów węglowych powstające podczas ich przemieszczania i magazynowania przez wnioskodawcę – po potwierdzeniu odbioru wyrobów węglowych na dokumencie dostawy wystawionym przez pośredniczący podmiot węglowy – nie są u wnioskodawcy ubytkami w rozumieniu ustawy o podatku akcyzowym i nie podlegają opodatkowaniu jako ubytki. Taki stan faktyczny kwalifikować należy jako sytuację odpowiadającą hipotezie normy prawnej dekodowanej z art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a. Zgodnie z tym przepisem stanowią one przedmiot opodatkowania akcyzą jako wyroby węglowe użyte do celów innych niż wskazane w art. 31a ust. 2, którym to użyciem jest również w rozumieniu ustawy naruszenie warunków zwolnienia. Z przywołanego przepisu wyraźnie wynika, że naruszenie warunków zwolnienia przez podmiot z niego korzystający, niebędący pośredniczącym podmiotem węglowym, jest równoznaczne z użyciem wyrobów do celów innych niż wska-

[18] Art. 1 pkt 1 lit. a/ tiret drugie ustawy z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym – Dz.U. z 2013 r. poz. 939.

zane w art. 32 ust. 2 u.p.a. Dlatego też uznano, że w przedstawionym we wniosku stanie faktycznym wszelkie straty wyrobów węglowych powstałe po ich odbiorze potwierdzonym przez wnioskodawcę na dokumencie dostawy i występujące podczas przemieszczania i magazynowania dokonywanego przez wnioskodawcę są przedmiotem opodatkowania podatkiem akcyzowym na podstawie art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a. (wyrok z 16 października 2014 r., I GSK 1071/13);

2) zwolnienia od podatku akcyzowego wyrobów węglowych zużywanych w prowadzonej działalności gospodarczej w związku z realizowanymi inwestycjami służącymi poprawnie efektywności energetycznej. Zdaniem NSA z art. 31a ust. 2 pkt 9 u.p.a. wynika, że zwalnia się od akcyzy wyroby węglowe zużywane przez podmioty gospodarcze, w których wprowadzone zostały w życie systemy prowadzące do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej. W regulacjach podatkowych brak jest definicji ustawowej pojęcia „system". W związku z tym należy sięgnąć do definicji słownikowej, wskazując na cechy systemu rozumianego jako układ elementów mających określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość. Za takie systemy mogą być uznane EU ETS – wprowadzony do krajowego porządku prawnego ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz EMAS – wprowadzony do krajowego systemu prawnego ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu, jak również wprowadzone ustawą z dnia 11 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej regulacje dotyczące struktury działania i kontroli niektórych podmiotów. NSA dodał, że za istnieniem systemu przemawia określenie celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią, tj. wymienienie zadań danych podmiotów oraz określenie zasad potwierdzenia spełnienia określonych wymogów przez te podmioty, wprowadzenie systemowej kontroli i wprowadzenie odpowiedzialności za nieprawidłowe działania (wyrok z 22 października 2014 r., I GSK 1257/13);

3) opodatkowania podatkiem akcyzowym wydania wyrobów węglowych (deputaty węglowe) na rzecz pracowników i byłych pracowników (emerytów i rencistów) oraz wdów, wdowców, sierot i innych osób, jeżeli spełniają warunki do otrzymania renty rodzinnej po pracownikach wnioskodawcy. Dokonując wykładni art. 9a ust. 2 pkt 8 w związku z art. 9a ust. 1 pkt 1 u.p.a. zdaniem NSA należy mieć na uwadze to, czy przekazanie deputatu węglowego należy utożsamiać z celem osobistym osób wymienionych w art. 9a ust. 2 pkt 8 u.p.a. Uwzględniając potoczne rozumienie pojęcia „cel osobisty", NSA stwierdził, że przekazanie deputatu węglowego osobom wskazanym we wniosku służy zaspokojeniu osobistych potrzeb tych osób. Z art. 9 ust. 2 pkt 8 u.p.a. wynika, iż dla oceny, czy przekazanie osobom wymienionym w tym przepisie wyrobów węglowych podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, decydujące znaczenie ma nie podstawa prawna przekazania, a końcowe wykorzystanie przekazanego towaru. Przekazując deputaty węglowe wnioskodawca realizuje obowiązek wynikający z przepisów prawa pracy. Jednak dla prawidłowej wykładni art. 9 ust. 2 pkt 8 u.p.a. decydujące znaczenie ma to, że deputaty węglowe w istocie służą celom osobistym byłych i obecnych pracowników spółki oraz członków ich rodzin (wyrok z 16 października 2014 r., I GSK 1098/13);

4) podatku akcyzowego w zakresie obrotu zwolnionym od akcyzy gazem płynnym w przypadku jego zwrotu. Zdaniem NSA istotne dla zachowania prawa do zwolnienia z opodatkowania gazu płynnego zwracanego do podmiotu pośredniczącego jest to, aby

skład podatkowy, z którego wyroby zostały dostarczone, stanowił własność tego samego podatnika, który odbiera je w ramach zwrotu jako podmiot pośredniczący. Tylko bowiem w takim przypadku można mówić o „zwrocie wyrobu". Przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentu dostawy, ewidencji wyrobów i sposobu ich zwrotu oraz środków skażających alkohol etylowy[19], przy zachowaniu warunków określonych w art. 32 ust. 6 i 11 ustawy, pozwala na zwrot do podmiotu pośredniczącego gazu płynnego zwolnionego z akcyzy ze względu na przeznaczenie, gdy gaz ten został dostarczony przez właściciela składu podatkowego (wyrok z 21 października 2014 r., I GSK 1023/13);

5) podatku akcyzowego w zakresie produkcji i przemieszczania wyrobu nieakcyzowego zawierającego alkohol etylowy. Zdaniem NSA zezwolenie na prowadzenie składu podatkowego jest wydawane wyłącznie w zakresie czynności zdefiniowanych w ustawie (zgodnie z art. 47 u.p.a. produkcja wyrobów akcyzowych określonych w załączniku nr 2 do ustawy oraz wyrobów akcyzowych innych niż określone w załączniku nr 2 do ustawy, objętych stawką akcyzy inną niż stawka zerowa, może odbywać się wyłącznie w składzie podatkowym). Zakończenie procedury zawieszenia poboru akcyzy następuje – co do zasady – z dniem zużycia wyrobu akcyzowego w składzie podatkowym (art. 42 ust. 1 pkt 2 u.p.a.). W takim przypadku, jeżeli wyrób akcyzowy znajdujący się w składzie podatkowym, objęty procedurą zawieszenia poboru akcyzy zostanie zużyty do innych celów niż do wytworzenia wyrobów akcyzowych, procedura zawieszenia poboru akcyzy zostanie zakończona, pomimo że wyroby będą znajdować się w składzie podatkowym, a w konsekwencji powstaje obowiązek zapłaty podatku akcyzowego. Podsumowując, alkohol etylowy objęty procedurą zawieszenia akcyzy w trakcie jego zużywania opuszcza tę procedurę i wówczas albo powstaje obowiązek podatkowy (zużycie do produkcji wyrobów nieakcyzowych), albo można kontynuować procesy dozwolone w składzie podatkowym w przypadku zużycia wyrobu akcyzowego do wyprodukowania innego wyrobu akcyzowego. Skoro procedura zawieszenia poboru akcyzy ulega zakończeniu z chwilą wytworzenia wyrobu nieakcyzowego, to tym samym nie jest możliwa wysyłka wyrobu nieakcyzowego w tej procedurze (wyrok z 6 listopada 2014 r., I GSK 1166/13);

6) obowiązku zapłaty podatku akcyzowego od nabywanych wyrobów akcyzowych, od których nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości. Zakres podmiotowy opodatkowania podatkiem akcyzowym uregulowany w art. 13 ust. 1 u.p.a. został powiązany z zakresem przedmiotowym, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a. Ustawodawca uznał, iż nabycie lub posiadanie wyrobów akcyzowych znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, jeżeli od tych wyrobów nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości, jest przedmiotem opodatkowania akcyzą, jeśli w wyniku kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego albo postępowania podatkowego nie ustalono, że podatek został zapłacony. W konsekwencji nabywca lub posiadacz wyrobów akcyzowych może zostać zobowiązany do zapłaty podatku akcyzowego, gdy od nabytych lub posiadanych przez niego wyrobów akcyzowych nie został uiszczony podatek akcyzowy w należnej wysokości na wcześniejszym etapie obrotu tymi wyrobami (wyrok z 22 października 2014 r., I GSK 1258/13);

[19] Dz.U. z 2010 r. Nr 160, poz. 1075 ze zm.

7) obowiązku zapłaty opłaty paliwowej. Przepis art. 37k ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym[20] określił moment powstania obowiązku podatkowego, który został skorelowany z momentem powstania obowiązku podatkowego w akcyzie. Podatnikiem akcyzy jest zatem nie tylko podmiot, który dokonuje czynności opodatkowanych, ale również podmiot, wobec którego zaistniał stan faktyczny podlegający opodatkowaniu. Do tych stanów niewątpliwie należy zaliczyć wystąpienie ubytków wyrobów akcyzowych (wyrok z 15 października 2014 r., I GSK 1034/13).

WYDZIAŁ II

3.4. Ochrona własności przemysłowej

Sprawy z zakresu ochrony własności przemysłowej dotyczą następujących zagadnień: znaków towarowych, wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, oznaczeń geograficznych, topografii układów scalonych oraz innych. Zdecydowana większość rozstrzygniętych spraw dotyczyła znaków towarowych.

3.4.1. *Znaki towarowe*. Spośród rozstrzyganych w tej materii spraw około 75% zostało wydanych w przedmiocie unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy. Dotyczy to postępowań rozstrzyganych przez Urząd Patentowy RP (UP RP) w trybie postępowania spornego, o którym mowa w art. 255 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej[21]. Podstawą wszczęcia postępowania administracyjnego przed UP RP w tych sprawach był wniosek o unieważnienie prawa składany zazwyczaj przez przedsiębiorcę konkurencyjnego w stosunku do uprawnionego do spornego znaku towarowego. Podstawami unieważnienia wskazywanymi we wniosku był brak dostatecznych znamion odróżniających, o których mowa w art. 129 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 p.w.p., jak również kolizja praw z art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p.

Przedmiotem rozstrzygnięć NSA były głównie zagadnienia unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy wszczęte na podstawie wniosku o unieważnienie prawa, a zwłaszcza:

a) brak dostatecznych znamion odróżniających w rozumieniu art. 129 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 129 ust. 2 pkt 3 p.w.p.,

b) kolizja praw z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych[22] w zw. z art. 315 ust. 3 p.w.p.,

c) naruszenie art. 8 pkt 1 i 2 u.z.t.w zw. z art. 315 ust. 3 p.w.p.

oraz stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego na sporny znak towarowy, odmowa udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy, sprzeciw w sprawie udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy i wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy.

[20] Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

[21] Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.; dalej: p.w.p.

[22] Dz.U. Nr 5, poz. 35 ze zm.; dalej: u.z.t.

Rozstrzygając kwestię unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy w oparciu o podstawy unieważnienia z art. 8 pkt 1 i 2 u.z.t. w zw. z art. 315 ust. 3 p.w.p.[23] NSA odniósł się szerzej do roli UP RP w postępowaniu spornym o unieważnienie prawa i podkreślił, że w postępowaniu spornym o unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy zasada działania UP z urzędu w kwestiach dotyczących ustalania i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy podlega odpowiedniej modyfikacji z uwagi na treść art. 164 p.w.p., który stanowi, że ciężar dowodu uzasadniający niespełnienie ustawowych warunków do uzyskania prawa ochronnego spoczywa na wnioskodawcy. Ogólna zasada postępowania spornego zawarta w art. 255 ust. 4 p.w.p., w myśl której UP rozstrzyga sprawy w postępowaniu spornym w granicach wniosku i jest związany podstawą prawną wskazaną przez wnioskodawcę, odróżnia to postępowanie od klasycznego postępowania administracyjnego, dla którego wyłączną podstawą są przepisy k.p.a. Z tej przyczyny w art. 256 ust. 1 p.w.p. w odniesieniu do postępowania spornego przyjęto zasadę odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., a niestosowania tych przepisów wprost. Organ w tym postępowaniu powinien przede wszystkim wyczerpująco rozpatrzyć i ocenić materiał dowodowy przedstawiony przez strony, a zwłaszcza przez wnioskodawcę, który już we wniosku o unieważnienie prawa, jak wynika *expressis verbis* z art. 255^1 ust. 3 pkt 5 p.w.p., wskazuje środki dowodowe i zobowiązany jest do wykazania zasadności zgłoszonych podstaw unieważnienia (wyrok z 25 lutego 2014 r., II GSK 1939/12, także wyrok z 16 października 2013 r., II GSK 937/12).

Odnosząc się do zagadnienia, komu przysługuje interes prawny w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu prawa z rejestracji znaku towarowego oraz skutków stwierdzenia braku interesu prawnego przez UP RP, NSA stwierdził, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o udzieleniu prawa ochronnego na sporny znak towarowy z powodu przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a., interes prawny ma podmiot, na rzecz którego prawo ochronne zostało udzielone, jego następcy prawni oraz inne podmioty, o ile rozstrzygnięcie w sprawie nieważności decyzji wpłynie bezpośrednio na ich sytuację prawną. Stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności jest nie tylko strona postępowania zwykłego, zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji[24]. Legitymację taką ma również podmiot niebędący stroną w sprawie, do którego mylnie została skierowana decyzja, a który ma interes prawny w wyeliminowaniu decyzji z obrotu prawnego, zwłaszcza gdy taka decyzja nakłada na niego bezprawnie jakieś obowiązki. Jednocześnie przyjmuje się, że legitymacja określonego podmiotu może wynikać z następstwa materialnoprawnego[25]. Brak interesu prawnego jako okoliczność podniesiona na późniejszym etapie postępowania, a tym samym brak legitymacji czynnej po stronie podmiotu w zainicjowaniu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w przedmiocie udzielenia

[23] NSA podzielił stanowisko sądu I instancji oraz organu, który oddalił wniosek o unieważnienie prawa ochronnego na sporny znak towarowy Toples uznając, że rejestracja tego znaku nie narusza praw osobistych lub majątkowych skarżącego.

[24] W uzasadnieniu wyroku powołano wyrok NSA z 12 stycznia 1994 r., II SA 2164/92.

[25] Powołana w uzasadnieniu literatura: A. Matan, w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, komentarz do art. 104-269, Lex 2010, komentarz do art. 157 k.p.a. i cyt. tam orzecznictwo, w tym m.in. wyrok NSA z 12 stycznia 1994 r., II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32.

prawa ochronnego na sporny znak towarowy stosownie do art. 157 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi podstawę umorzenia postępowania przez UP RP na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 252 p.w.p. ze względu na jego bezprzedmiotowość, wynikającą z przesłanki podmiotowej (wyrok z 4 marca 2014 r., II GSK 74/13).

Odnosząc się do zagadnienia zasadności odmowy udzielenia prawa ochronnego w części na znak towarowy z uwagi na względną przeszkodę rejestracji z art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p., NSA zaznaczył, że towary mogą być uznane za identyczne, jeśli towary oznaczone wcześniejszym znakiem należą do kategorii bardziej ogólnej, objętej wnioskiem o rejestrację znaku towarowego lub jeśli towary objęte wnioskiem o rejestrację znaku towarowego należą do bardziej ogólnej kategorii objętej wcześniejszym znakiem towarowym[26]. NSA stwierdził, że w warstwie słownej przeciwstawione znaki, tj. znak zgłoszony FIORELLA oraz wcześniejszy znak zarejestrowany FLORELA są podobne w stopniu stwarzającym ryzyko wystąpienia pomyłki między nimi. Ponadto oznaczenia te mają znaczącą zbieżność fonetyczną. Pojawienie się w obrocie znaku, w którym współistnieje słowo kojarzone z różnymi producentami tych samych towarów, może wprowadzić w błąd odbiorców co do ich faktycznego pochodzenia. Zdaniem NSA przy tak podobnych oznaczeniach nawet uważny i dobrze poinformowany odbiorca może zostać wprowadzony w błąd co do pochodzenia towarów. Zgodnie z poglądem przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych, w przypadku tzw. produktów impulsowych, czyli takich, których zakup odbywa się pod wpływem nagłego impulsu (jak np. wyroby cukiernicze, słodycze) gdy odbiorca najczęściej nie analizuje bliżej znaku, może być łatwiej wprowadzony w błąd co do pochodzenia (wyrok z 4 września 2014 r., II GSK 1022/13).

W kwestii wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy NSA wskazał, że zgodnie z art. 169 ust. 5 p.w.p. nie uważa się za używanie znaku w sposób rzeczywisty w reklamie towaru, który nie jest dostępny na rynku krajowym ani nie jest w kraju wytwarzany na potrzeby eksportu. Pojęcia używania znaku w rozumieniu art. 169 p.w.p. nie można utożsamiać z takim samym pojęciem użytym w art. 154 p.w.p. dla określenia treści prawa wyłącznego używania znaku towarowego. W tym przypadku chodzi bowiem o treść wymogu używania znaku przez uprawnionego, a nie braku używania znaku w sposób rzeczywisty, związanego z wygaśnięciem prawa ochronnego na znak towarowy (wyrok z 2 października 2014 r., II GSK 1194/13).

Odnosząc się do zagadnienia pełnomocnictwa w postępowaniu w przedmiocie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy oraz interesu prawnego w tym postępowaniu, NSA stwierdził, że skoro w postępowaniu spornym przed UP RP ustawodawca nie uregulował kwestii pełnomocnictwa, a zatem na podstawie art. 256 ust. 1 p.w.p. do postępowania spornego, obejmującego z mocy art. 255 ust. 1 pkt 3 p.w.p. również postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy, ma zastosowanie przepis art. 33 k.p.a. Co do istnienia interesu prawnego w postępowaniu o wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy, to dla wykazania interesu prawnego, o jakim mowa w art 169 ust. 2 p.w.p., w żądaniu stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy z powodu jego nieużywania (art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p.) wystarczy wskazanie przez wnioskodawcę na własne prawo ochronne na znak towarowy dla takiej samej grupy towarów co znak towarowy, o stwierdzenie wygaśnięcia któ-

[26] Wyrok SPI z 7 września 2006 r. w sprawie T-133/05 powołany w uzasadnieniu wyroku.

rego wnioskodawca występuje oraz wskazanie na takie wspólne elementy w oznaczeniu występujące w obu znakach towarowych, które czynią przekonanie wnioskodawcy o ich kolizyjności obiektywnie usprawiedliwione, tj. świadczą o tym, że przekonanie to nie jest oczywiście bezzasadne (wyrok z 8 stycznia 2014 r., II GSK 1500/12).

3.4.2. *Wynalazki*. Przedmiotem rozważań NSA były zagadnienia: 1) unieważnienia patentu na wynalazek; 2) odmowy udzielania patentu na wynalazek; 3) dokonania wpisu w rejestrze patentowym; 4) stwierdzenia wygaśnięcia patentu na wynalazek.

Ad 1) Sprawy rozstrzygane przez NSA dotyczyły zwłaszcza podstaw unieważnienia patentu z powodu braku ustawowych przesłanek ochrony określonych w art. 24-26 p.w.p. (niespełnienia przez zgłoszone rozwiązanie warunku nowości i/lub poziomu wynalazczego lub naruszenia art. 10 i art. 11 ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości[27] w zw. z art. 315 ust. 3 p.w.p. – z uwagi na brak nowości oraz nieoczywistości zgłoszonego do ochrony rozwiązania).

Ad 2) Rozważając zasadność odmowy udzielenia patentu przez UP RP na tzw. wynalazki stworzone przy użyciu programu komputerowego, NSA zauważył, że z uwagi na to, że sprawa o przyznanie ochrony toczyła się po akcesji Polski do UE, tj. po przyjęciu Konwencji monachijskiej dnia 1 marca 2004 r., to należy stosować prawo z całym dobrodziejstwem inwentarza, tj. z wykładnią pojęcia i przesłanek zdolności patentowej wynalazku, która się z tym łączy. Konwencja zaś tworzy Europejską Organizację Patentową, której organem stosującym prawo jest Europejski Urząd Patentowy (EUP). NSA stwierdził, że UP RP wydając decyzję we wskazanym wyżej kontekście normatywnym, miał obowiązek wszechstronnej analizy obowiązujących źródeł prawa przy uwzględnieniu okoliczności braku normatywnego zróżnicowania przepisów określających przesłanki zdolności patentowej w ustawie – Prawo własności przemysłowej, Konwencji monachijskiej, jak i Porozumienia TRIPS, biorąc pod uwagę normatywną tożsamość cech konstytutywnych wynalazku jako rozwiązania o charakterze technicznym we wskazanych wyżej przepisach. Ponadto NSA zwrócił uwagę na to, że analiza pojęcia „rozwiązanie o charakterze technicznym" i metodologia badania patentowalności tzw. wynalazków informatycznych różni się od metodologii badania patentowalności w odniesieniu do wynalazków tradycyjnych. Analizując bowiem linię orzeczniczą EUP można wskazać wyraźną tendencję do liberalizacji postrzegania wymogu technicznego charakteru wynalazku urzeczywistnianego za pomocą komputera. W praktyce EUP stosowane są od kilku lat znacznie bardziej liberalne kryteria oceny zdolności patentowej wynalazków realizowanych przy użyciu komputera aniżeli w początkowym okresie obowiązywania Konwencji[28]. Złagodzenie kryteriów dotyczy przede wszystkim oceny, czy przedmiot zgłoszenia jest wynalazkiem w rozumieniu art. 52 (1) Konwencji monachijskiej, tzn. czy ma charakter techniczny (np. wyrok z 22 lipca 2014 r., II GSK 717/13).

Ad 3) Odnosząc się do zakresu kognicji UP RP rozpoznającego w postępowaniu wpisowym wniosek o wpis do rejestru, NSA podkreślił: „przepis art. 229 ust. 2 p.w.p. ściśle określa zakres kognicji UP RP w sprawach o wpisy do rejestru, a wpis ten ma charakter deklaratoryjny". Oznacza to, że rozpoznając wniosek o wpis do rejestru, UP RP nie może naruszyć tych granic. Z treści przepisu art. 229 p.w.p. wynika, że postę-

[27] Dz.U. z 1993 r. Nr 26, poz. 117 ze zm.; dalej: ustawa o wynalazczości, u.w.

[28] Por. obecną wersję Wytycznych w sprawie badań (Guidelines for Examination in the EPO), część C, rozdz. IV, pkt 2.3.6, grudzień 2007 r.

powanie „wpisowe" ma na celu dostosowanie treści wpisu do aktualnego stanu prawnego, a wydana decyzja o wpisie ma charakter deklaratoryjny i nie jest źródłem prawa z patentu. NSA stwierdził, że UP RP rozpoznając w postępowaniu wpisowym wniosek o wpis do rejestru, nie może naruszyć granic kognicji wynikających z art. 229 ust. 2 p.w.p. Zakresem kognicji organu nie jest objęta merytoryczna ocena dokumentów pod względem prawidłowości udzielenia przez uprawnionego z patentu dwóch wykluczających się licencji, tj. wyłącznej i niewyłącznej do tego samego wynalazku na rzecz różnych podmiotów, które to sprawy należą do właściwości sądów cywilnych (wyrok z 8 maja 2014 r., II GSK 579/13).

3.4.3. *Wzory przemysłowe*. W sprawach dotyczących praw z rejestracji wzorów przemysłowych NSA prowadził rozważania dotyczące istnienia lub nieistnienia podstaw unieważnienia prawa z rejestracji, a zwłaszcza:

- na podstawie wniosku, wskazując na naruszenie art. 117 ust. 2 p.w.p. (wykorzystywanie spornego wzoru przemysłowego narusza prawa majątkowe skarżącej w postaci prawa ochronnego na znak towarowy) (wyroki z 20 sierpnia 2014 r., II GSK 804/13; z 20 sierpnia 2014 r., II GSK 805/13; z 20 sierpnia 2014 r., II GSK 806/13);
- na podstawie wniosku, wskazując na naruszenie art. 102, art. 103 oraz art. 104 p.w.p., tj. braku nowości oraz braku indywidualnego charakteru wzoru (wyrok z 16 lipca 2014 r., II GSK 2032/12);
- na podstawie sprzeciwu wobec prawomocnej decyzji UP RP (wyroki: z 16 lipca 2014 r., II GSK 2077/12; z 15 stycznia 2014 r., II GSK 1625/12 z powołaniem się na naruszenie art. 102, art. 103, art. 104, art. 106 oraz art. 117 ust. 2 p.w.p., wskazując w treści sprzeciwu zwłaszcza brak nowości i indywidualnego charakteru wzoru).

3.5. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. Ubezpieczenia zdrowotne

3.5.1. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. W sprawach ze skarg kasacyjnych dotyczących Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przedmiotem rozważań NSA była przede wszystkim kwestia przesłanek umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[29] oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[30].

Z orzeczeń wydanych w tych sprawach wynika, że NSA podtrzymywał dotychczasową linię orzeczniczą wskazując, że jakkolwiek decyzje wydawane przez ZUS w tego rodzaju sprawach mają charakter uznaniowy, to jednak uznanie administracyjne w żadnym razie nie może oznaczać dowolności. Między innymi w wyroku z 9 stycznia 2014 r., II GSK 1565/12 wyrażono stanowisko, że zgodnie z art. 28 ust. 3a ustawy u.s.u.s. należności z tytułu składek ubezpieczonych będących jednocześnie ich płatnikami mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzane, mimo że nie zachodzi ich całkowita nieściągalność. Z art. 28 ust. 3b u.s.u.s. wynika, że dla oceny, czy przypadek jest uzasadniony,

[29] Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.; dalej: u.s.u.s.

[30] Dz.U. Nr 141, poz. 1365 ze zm.; dalej: rozporządzenie MGPiPS.

należy brać pod uwagę z jednej strony ważny interes osoby zobowiązanej, a z drugiej strony stan finansów ubezpieczeń społecznych. Ważny interes zobowiązanego precyzuje § 3 ust. 1 rozporządzenia MGPiPS. Zgodnie z powołanymi przepisami interes zobowiązanego w umorzeniu należności z tytułu składek determinuje jego stan majątkowy i sytuacja rodzinna. Podejmując decyzję uznaniową organ musi zatem wyważyć oba wskazane interesy, aby zaś to uczynić, musi dokładnie ustalić sytuację zobowiązanego. Jeżeli wykaże on, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić należności, gdyż pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla niego i jego rodziny, w szczególności pozbawiłoby go i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych, żądanie umorzenia składek jest uzasadnione. Decyzja ZUS ma charakter uznaniowy, gdyż z jednej strony na uznaniu opiera się decydująca dla rozstrzygnięcia ocena, czy skutki odmowy umorzenia byłyby zbyt ciężkie dla zobowiązanego i jego rodziny, a z drugiej strony ZUS musi wziąć pod uwagę stan swoich finansów. Zatem istota rzeczy sprowadza się do należycie przeprowadzonego postępowania dowodowego i właściwej oceny jego wyników oraz należytego, wnikliwego uzasadnienia decyzji.

Ustawodawca nie pozostawił ZUS całkowitej swobody co do wyboru rozstrzygnięcia. Swoboda wyboru zawarta jest w granicach ściśle określonych przepisami prawa, które precyzują przesłanki umorzenia. NSA przypomniał, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że swoboda uznania administracyjnego ograniczona jest przesłankami sformułowanymi w art. 28 ustawy u.s.u.s. i w § 3 rozporządzenia MGPiPS. W sytuacji, gdy strona je wykaże, organ, aby uniknąć dowolności decyzji, musi wykazać przyczyny, dla których mimo istnienia tych przesłanek, odmówił umorzenia, a w wywodach tych musi rozważyć zarówno ważny interes osoby zobowiązanej, jak i stan finansów ubezpieczeń społecznych.

Ze stanowiskiem tym koresponduje pogląd wyrażony w wyroku z 17 grudnia 2014 r., II GSK 1837/13, a mianowicie że w sytuacji wykazania przez stronę spełnienia ustawowej przesłanki umorzenia wnioskowanej należności składkowej, uznaniowy charakter decyzji ZUS mógłby tylko wówczas prowadzić do odmowy uwzględnienia wniosku, gdyby żądaniu strony organ przeciwstawił i należycie umotywował zaistnienie ważnego interesu społecznego, który przemawia za odmową uwzględnienia wniosku strony mimo wykazania przez nią spełnienia ustawowej przesłanki umorzenia, co oznacza, że bez wykazania przez organ ważnego interesu, który przemawiałby za odmową uwzględnienia należycie umotywowanego wniosku strony, obarczone dowolnością jest powoływanie się przez ZUS jedynie na uznaniowy charakter omawianej decyzji jako podstawę odmowy uwzględnienia wniosku strony o umorzenie należności składkowych. Na ten aspekt zagadnienia i potrzebę oraz obowiązek należytego wykazania przez organ w uzasadnieniu decyzji odmawiającej zastosowania instytucji umorzenia należności, że okoliczności konkretnej sprawy nie uzasadniają potraktowania wnioskodawcy w sposób szczególny mimo spełnienia ustawowych przesłanek do uwzględnienia wniosku o umorzenie należności z tytułu składek, zwrócono również uwagę w uzasadnieniu wyroku z 18 lutego 2014 r., II GSK 1909/12.

W orzecznictwie podkreśla się (np. wyroki w sprawach: II GSK 1837/13 oraz II GSK 1736/12), że analiza sytuacji materialnej zobowiązanego i jego rodziny, uwzględniająca również stan zadłużenia i związaną z tym realność spłaty zadłużenia bez ryzyka niebezpieczeństwa powstania ciężkich skutków dla zobowiązanego i jego rodziny, służy

wydaniu prawidłowego rozstrzygnięcia, które zważywszy na podejmowanie go w ramach uznania administracyjnego wymaga, aby interes społeczny i słuszny interes obywatela (często sprzeczne) zostały należycie wyważone. Przy tym przy analizie tej nie można oderwać się od istoty ubezpieczenia społecznego, a w szczególności jego funkcji ochronnej (wyrok z 8 stycznia 2014 r., II GSK 484/12). W wymiarze praktycznym zawsze należy brać pod uwagę, iż z punktu widzenia przesłanek umorzenia zasadnicze znaczenie mają nie tyle przyczyny powstania zadłużenia, ile sytuacja finansowa wnioskodawcy, a przede wszystkim jej wpływ na możliwość spłaty zadłużenia, a ponadto i to, czy w wyniku egzekucji nie powstanie zagrożenie utraty możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych dłużnika (por. np. wyroki: z 14 maja 2014 r., II GSK 384/1; z 9 stycznia 2014 r., II GSK 1565/12; z 30 stycznia 2014 r., II GSK 1705/12; z 3 lipca 2014 r. II GSK 853/13). W tym kontekście w orzecznictwie NSA podkreśla się, że orzeczenie organu rentowego w sprawach o umorzenie należności powinno następować według stanu faktycznego na dzień wydania przez organ decyzji, co odnosi się również do decyzji podejmowanej w postępowaniu odwoławczym, tj. do decyzji wydawanej w rezultacie rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. Wymóg ten uznaje się za uzasadniony, nie dość że z punktu widzenia przepisów obowiązującego prawa, to również i dlatego że uwzględniając specyfikę tego rodzaju postępowań w przestrzeni czasu między orzeczeniem wydanym w I instancji i orzeczeniem organu odwoławczego może dojść do na tyle istotnej zmiany sytuacji zobowiązanego, że nie będzie ona pozostawać bez wpływu na ocenę o potrzebie i konieczności umorzenia należności, mimo że pierwotnie – tj. w dacie orzekania przez organ I instancji – nie byłoby to uzasadnione (np. wyrok NSA w sprawie II GSK 1613/12).

Jednolicie przyjmuje się także, iż w świetle art. 28 ust. 3a u.s.u.s. w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia MGPiPS w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne to ubiegający się o umorzenie należności z tytułu ubezpieczeń społecznych ma wykazać, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, gdyż pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny. Skoro zobowiązany ma wykazać spełnienie przesłanek wymienionych w § 3 rozporządzenia MGPiPS będących podstawą dla organu rentowego do wydania decyzji o umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, to znaczy że ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na wnioskodawcy (np. wyroki z: 6 lutego 2014 r., II GSK 1737/12; 12 marca 2014 r., II GSK 2012/12).

3.5.2. *Sprawy kapitałowe i bankowość*. Odnosząc się do rozumienia użytego w art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach kapitałowych[31] określenia „niezwłocznie", NSA podkreślił, że należy je rozumieć jako: bez zbędnej zwłoki, nieuzasadnionej zwłoki, czyli tak szybko, jak tylko to jest możliwe, możliwie szybko czy też w pierwszym możliwym terminie. W przepisie tym chodzi o to, aby mając na względzie szybkie i rzetelne ujawnienie informacji poufnej, jej przekazanie nastąpiło w bardzo krótkim czasie po zdarzeniu, o którym mowa w art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy o ofercie. Musi to więc nastąpić niezwłocznie po tak oznaczonym zdarzeniu, czyli bez zbędnej zwłoki, stosownie do konkretnych okoliczności, indywidualnego przypadku, jednak w krótkim czasie.

[31] Dz.U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 ze zm.; dalej: ustawa o ofercie.

Wskazany natomiast w art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy o ofercie termin 24 godzin jest terminem maksymalnym, w ramach którego powinno nastąpić wykonanie obowiązku informacyjnego, gdy w danych okolicznościach nie jest możliwe wykonanie obowiązku możliwie szybko. Jest to więc ostateczny termin, który ma zastosowanie wyłącznie wtedy, kiedy w konkretnej sytuacji faktycznej określenie „niezwłocznie" może trwać dłużej niż 24 godziny. Nie oznacza to jednak, że w każdej sytuacji „niezwłocznie" to zawsze w terminie 24 godzin. Skoro użyte przez ustawodawcę w art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy o ofercie określenie „niezwłocznie" należy rozumieć jako „bez nieuzasadnionej zwłoki", czyli „stosownie do konkretnych okoliczności", to oznacza to, że czas na realizację obowiązku określonego w art. 56 ust. 1 pkt 1 tej ustawy będzie się kształtował niejednolicie, w sposób uwzględniający okoliczności miejsca i czasu. Nie oznacza to jednak, że ustalenie tak określonego momentu czasowego (terminu) nie jest możliwe bądź niecelowe. Jest to zawsze możliwe, bo uwzględnienie okoliczności miejsca i czasu to nic innego jak kwestia poczynienia stosownych ustaleń faktycznych. Jest to zaś warunek *sine qua non* rozstrzygnięcia istoty każdej sprawy administracyjnej. Ustalenie tak określonego terminu jest celowe, a to ze względu na umożliwienie inwestorom podjęcia decyzji inwestycyjnych w oparciu o informacje, które powinny być dla nich dostępne *ex ante* (wyrok z 1 lipca 2014 r., II GSK 656/13, również wyrok z 23 września 2014 r., II GSK 1091/13).

Przepis art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o ofercie nakłada na emitenta obowiązek przekazywania informacji zgodnie z postanowieniami regulaminów, o których mowa w art. 61 tej ustawy. Okoliczność, że zakres tego obowiązku określają regulaminy, nie może oznaczać, iż tym samym obowiązek jest statuowany aktem, który nie ma formy przepisu prawa powszechnie obowiązującego, którego naruszenie jest sankcjonowane karą pieniężną. W art. 61 ustawy o ofercie ustawodawca zdecydował, że rodzaj, zakres i forma informacji przekazywanych przez wskazanych w tym przepisie emitentów określą regulaminy rynków, których emitenci są uczestnikami. Taki sposób ukształtowania obowiązku w ustawie nie nasuwa wątpliwości co do zgodności tych przepisów z Konstytucją RP, a w szczególności z jej art. 42 ust. 1 i art. 87 ust. 1 (wyrok z 15 stycznia 2014 r., II GSK 834/12). Obowiązek informacyjny, także gdy jego źródło stanowi zawarcie przez emitenta umowy znaczącej, powinien dostarczać informacji prawdziwych, rzetelnych i kompletnych, pozwalających inwestorom na ocenę wpływu zawartej umowy na sytuację gospodarczą, finansową i majątkową emitenta (wyrok z 4 marca 2014 r., II GSK 2065/12).

Warunek określony w art. 77 ust. 1 ustawy o ofercie zostaje spełniony, gdy dojdzie do prawidłowego ogłoszenia. Prawidłowym ogłoszeniem jest zaś tylko takie, które następuje po ustanowieniu zabezpieczenia (wartości nie mniej niż 100% wartości akcji), które ma zostać udokumentowane dołączonymi zaświadczeniami instytucji w przepisie tym wskazanych. Użyte w art. 77 ust. 1 ustawy o ofercie okeślenie „ustanowienie zabezpieczenia" oznacza ochronę, czyli musi być realne, a nie pozorne. Uprawnienie KNF do badania skutecznego ustanowienia zabezpieczenia oraz oceny zachowania warunku z art. 77 ust.1 i zasadności zastosowania art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy o ofercie wynika z treści art. 77 ust. 1 w zestawieniu z brzmieniem art. 78 powołanej ustawy. Prawidłowe rozumienie tych przepisów potwierdza cel regulacji. Brak jest podstaw do przyjęcia, że badanie czy warunek, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy, został spełniony, ogranicza się wyłącznie do skontrolowania, czy do wniosku dołączono wymagane dokumenty. Oznaczałoby to bowiem, że KNF dokonuje jedynie kontroli z formalnego punktu wi-

dzenia. Przychylenie się do takiego poglądu pozostawałoby w sprzeczności z regulacją art. 78 ust. 1 ustawy (wyrok z 25 lutego 2014 r., II GSK 1890/12).

3.5.3. *Prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych*. W sprawach z zakresu prawa farmaceutyczneg, NSA odniósł się do zagadnienia dotyczącego norm regulujących hurtowy obrót produktami farmaceutycznymi i stwierdził, że polskie przepisy (stanowiące implementację odpowiednich norm zawartych w dyrektywie nr 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi[32]), w tym również art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo farmaceutyczne, nakładają na uczestników tego obrotu obowiązki, które wyłączają w tym przypadku zasadę swobody umów, wynikającą z art. 353^1 k.c. Skoro art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo farmaceutyczne nakazuje przedsiębiorcy prowadzącemu hurtownię farmaceutyczną zakup produktów leczniczych wyłącznie od przedsiębiorcy zajmującego się wytwarzaniem lub prowadzącego obrót hurtowy, to umowa cywilnoprawna zmierzająca do obejścia przewidzianego w ustawie katalogu kontrahentów przedsiębiorcy prowadzącego hurtownię farmaceutyczną, od których może on zakupić produkty lecznicze, jest sprzeczna z tym przepisem (wyrok z 27 lutego 2014 r., II GSK 1850/12).

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo farmaceutyczne, na prowadzenie obrotu hurtowego potrzebne jest zezwolenie, którego nie może otrzymać podmiot prowadzący aptekę ogólnodostępną, zatem prowadzenie obrotu hurtowego przez apteki ogólnodostępne jest niedopuszczalne. Zakaz ten wynika z treści przepisów regulujących obrót hurtowy (art. 72 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 3 ustawy), zgodnie z którymi obrót hurtowy może być prowadzony wyłącznie przez hurtownie, składy celne i konsygnacyjne produktów leczniczych. Przyjęcie przez ustawodawcę zasady, że obrót hurtowy mogą prowadzić wyłącznie hurtownie, składy celne i konsygnacyjne produktów leczniczych oznacza jednocześnie, że inne podmioty obrotu tego prowadzić nie mogą (wyrok z 22 maja 2014 r., II GSK 1030/11).

Reklamą działalności apteki będzie zamiar przyciągnięcia potencjalnych klientów do dokonania zakupu towarów sprzedawanych w aptece – niezależnie od form i metod jej prowadzenia oraz użytych do jej realizacji środków – jeśli jej celem jest zwiększenie sprzedaży produktów leczniczych lub wyrobów medycznych. Np. wyroki z 26 czerwca 2014 r., II GSK 668/13 oraz z 27 sierpnia 2014 r., II GSK 1000/13).

Ustawa Prawo farmaceutyczne – w odniesieniu do aptek i punktów aptecznych – niezmiernie głęboko ingeruje w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności jeśli chodzi o działalność handlową, m.in. nie pozwala na swobodne kształtowanie systemu sprzedaży (art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3), oferty (art. 86 ust. 2, art. 87 ust. 2 i art. 95), godzin pracy (art. 94) czy doboru personelu (art. 88, art. 90, art. 92 i art. 96). Wprowadza również obowiązek ustawicznego dokształcania (art. 89e) oraz rygory lokalowe (art. 97). Wszystkie te regulacje wpływają na ograniczenie konkurencji i tego samego rodzaju regulacją jest wprowadzenie w art. 94a zakazu reklamy. Należy zwrócić uwagę, że art. 94a ust. 1 i ust. 1a Prawa farmaceutycznego w obecnym brzmieniu wprowadza zakaz reklamy aptek lub punktów aptecznych i ich działalności w ogóle, bez względu na to, czy jest ona skierowana do publicznej wiadomości i do jakich produktów się odnosi. Ponadto zakaz ten został rozszerzony również na placówki obrotu pozaaptecznego i ich działalność odnoszącą się do

[32] Dz.Urz. L 311 z dnia 28 listopada 2001 r., s. 67; polska wersja językowa – Dz.Urz. UE Wydanie Specjalne – rozdz. 13, tom 27, s. 67 ze zm.; dalej: dyrektywa nr 2001/83/WE.

produktów leczniczych lub wyrobów medycznych (wyroki: z 24 września 2014 r., II GSK 1102/12 oraz z 21 października 2014 r., II GSK 1336/13).

Z treści art. 15 ust. 4 ustawy o refundacji leków przy zastosowaniu innych metod wykładni niż językowa nie można wyprowadzić tezy, że podstawę limitu w danej grupie limitowej leków stanowi cena najwyższa spośród najniższych cen hurtowych za DDD leku (dobowa dawka leku ustalona przez Światową Organizację Zdrowia) w miesiącu poprzedzającym o 3 miesiące ogłoszenie obwieszczenia, o którym mowa w art. 37. Przepisy ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych[33] wysokości limitu finansowania danego produktu leczniczego nie traktują jako czynnika współkształtującego cenę czy też stanowiącego kryterium jej ustalenia w drodze negocjacji, a następnie decyzji o objęciu refundacją. Kryteria urzędowej ceny zbytu w decyzji administracyjnej określa art. 12 i art. 13 ustawy o refundacji leków. Z kolei kryteria negocjacyjne zostały ustalone w art. 19 ust. 2 tej ustawy. W obu tych przepisach brak jest bowiem nawiązania do kryterium limitu finansowania leku (wyrok z 19 marca 2014 r., II GSK 148/13).

3.5.4. *Ubezpieczenia zdrowotne*. Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych dotyczyły m.in. problematyki odnoszącej się do rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

Z art. 152-154 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[34] postępowanie zainicjowane odwołaniem jest w istocie postępowaniem administracyjnym (dwuinstancyjnym), kończącym się wydaniem w każdej instancji decyzji administracyjnej i pełniącym funkcję postępowania kontrolnego w stosunku do postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (postępowania konkursowego lub postępowania w trybie rokowań). Z art. 154 ust. 1 ustawy o świadczeniach wynika, że przedmiotem kontroli w postępowaniu administracyjnym, wszczętym odwołaniem, jest rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu w sprawie zawarcia umowy, polegające na dokonaniu wyboru świadczeniodawców, z którymi zostaną zawarte umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, i wskazujące świadczeniodawców, którzy nie zostali zakwalifikowani do zawarcia takich umów.

A zatem odwołanie dotyczy całego rozstrzygnięcia o wyborze świadczeniodawcy (świadczeniodawców) i co do zasady nie ma podstaw do ograniczenia tego środka zaskarżenia wyłącznie do „sprawy" wnoszącego odwołanie, rozumianej jako rozpatrzenie okoliczności dotyczących oceny tylko jego oferty z punktu widzenia zgodności z regułami przeprowadzania postępowania o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń. Przemawia za tym przede wszystkim charakter tego postępowania. Zarówno bowiem postępowanie w formie konkursu, jak i postępowanie w trybie rokowań jest postępowaniem opartym na zasadzie konkurencji (o ograniczoną liczbę dóbr może się ubiegać nieograniczona liczba świadczeniodawców). Ustalenie wyniku tego konkurowania w postaci rankingu – klasyfikacji wartościującej poszczególne oferty – mieści w sobie *implicite* porównywanie ofert świadczeniodawców biorących udział w postępowaniu. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej nakłada na Fundusz obowiązek równego traktowania wszystkich świadczeniodawców ubiegających się o zawarcie umowy i prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji (art. 134

[33] Dz.U. Nr 122, poz. 696 ze zm.

[34] Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej.

ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej). Kontrola zgodności rozstrzygnięcia z punktu widzenia zasady równego traktowania wszystkich świadczeniodawców polega nie tylko na porównaniu oceny ofert poszczególnych świadczeniodawców, ale również na skonfrontowaniu tych ocen z samymi ofertami. W takim przypadku zarówno oceny poszczególnych ofert, jak i oferty powinny być włączone do akt postępowania administracyjnego (np. wyroki w sprawach: II GSK 1615/12, II GSK 1013/12, II GSK, II GSK 134/13, II GSK 378/13, II GSK 1104/13, II GSK 1179/13, II GSK 1278/13, II GSK 1851/12, II GSK 1720/12) (wyrok z 11 lipca 2012 r., II GSK 121/12).

Świadczeniodawca wybrany do udzielenia świadczeń opieki zdrowotnej posiada przymiot strony w postępowaniu wszczętym na skutek odwołania konkurenta od rozstrzygnięcia konkursu ofert. Wskazuje na to wprost art. 154 ust. 2 zdanie drugie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej stanowiące, że wniesienie odwołania wstrzymuje zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej do czasu jego rozpatrzenia (wyrok z 15 października 2014 r., II GSK 1440/13).

W sprawach dotyczących ustalania podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych o charakterze świadczenia usług i kwestii kwalifikowania ich jako umowy zlecenia albo umowy o dzieło, NSA podkreślał, że niezależnie od tego, jak daną umowę nazwały same jej strony, przy ich ocenie należy uwzględniać charakter i istotę tych umów, a w konsekwencji kwalifikować jako umowy o świadczenie usług, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Wzorcem kontroli zgodności z prawem decyzji Prezesa NFZ wydanej w przedmiocie ustalenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia jest bowiem art. 66 ust.1 pkt 1 lit. e/ ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, z którego wynika, że obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zlecenia lub osoby z nimi współpracujące (np. wyroki: II GSK 151/13, II GSK 1888/12, II GSK 1995/13, II GSK 638/13, II GSK 2019/13). Ustalenie, że chodzi o umowę, z którą wiąże się obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego, pociąga za sobą konsekwencję w postaci wydania decyzji o objęciu strony tej umowy ubezpieczeniem zdrowotnym, co z kolei rodzi po stronie płatnika obowiązek opłacenia składek na to ubezpieczenie (wyrok z 24 czerwca 2014 r., II GSK 600/13).

Wprowadzenie od 20 września 2008 r. do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zmiany polegającej na sformalizowaniu zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej spowodowało, że o zawieszeniu działalności gospodarczej można mówić tylko wtedy, kiedy przedsiębiorca zgłosił ten fakt do ewidencji działalności gospodarczej i tylko w takiej sytuacji podmiot nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (wyrok z 29 stycznia 2014 r., II GSK 1707/12).

3.6. Działalność gospodarcza (alkohole, gry losowe, rybołówstwo – w tym limity połowowe), kultura fizyczna, uprawnienia zawodowe – w tym notariusze, aplikanci

3.6.1. *Notariusze*. W sprawach aplikantów notarialnych NSA podtrzymał stanowisko prezentowane w roku 2013 i dokonując wykładni art. 72 par. 1 i 2 ustawy – Prawo o notariacie stwierdził, że aplikacja to nie tylko samo uczestniczenie w szkoleniu przez okres trwania aplikacji, ale również proces szkolenia, który ma przynieść określony efekt w po-

staci zaznajomienia się aplikanta z całokształtem pracy notariusza oraz czynnościami określonych sądów. Konieczność ustalenia, że ten efekt został osiągnięty, wymaga weryfikacji wiedzy i umiejętności aplikanta. Ustawową podstawę do takiej weryfikacji daje art. 40 § 1 pkt 9 ustawy – Prawo o notariacie. Kolokwia i sprawdziany służące weryfikacji postępów w szkoleniu nie stanowią więc osobnej, nieprzewidzianej w ustawie przesłanki odbycia aplikacji notarialnej, lecz są jedynie środkiem dowodowym, umożliwiającym stwierdzenie, że aplikant zaznajomił się z całokształtem pracy notariusza i z czynnościami sądów (np. wyrok z 21 października 2014 r., II GSK 1385/13).

Notariusz jako instytucja obowiązana, o której mowa w art. 2 pkt 1 lit. n) ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[35], ma obowiązek rejestracji – stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy – transakcji umów darowizny nieruchomości, których wartość przekracza 15.000 euro, jako transakcji polegających na przeniesieniu własności wartości majątkowych w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. c/ ustawy. Mimo że darowizna nieruchomości nie jest świadczeniem odpłatnym i nie dochodzi do przepływu środków pieniężnych między stronami umowy, to przeniesienie własności wartości majątkowej, jaką stanowi nieruchomość, umożliwia wykorzystanie transakcji darowizny nieruchomości w procesie prania pieniędzy (wyrok z 4 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 1996/12).

W kwestii posiadania przez izbę notarialną interesu prawnego do występowania w postępowaniu dotyczącym powołania na stanowisko notariusza odniesiono się w uchwale z 22 września 2014 r., II GPS 1/14, w której przesądzono, że: „Na podstawie art. 10 § 1 i art. 16 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[36] w zw. z art. 106 i art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[37] izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza".

3.6.2. *Radcowie prawni*. Odbycie aplikacji w ustawowym terminie powoduje jej zakończenie z mocy prawa, a więc oznacza utratę statusu aplikanta. Za tą tezą przemawia przede wszystkim treść art. 32 ust. 4 ustawy o radcach prawnych w brzmieniu sprzed 23 sierpnia 2013 r. Ustawa nie przewiduje dla takiej osoby żadnych uprawnień lub obowiązków, które pozwalałyby przyjąć, że mamy wówczas do czynienia z aplikacją niejako w innym wymiarze, służącą innym celom niż przygotowanie aplikanta do należytego i samodzielnego wykonywania zawodu radcy prawnego (art. 32 ust. 1 ustawy) (wyroki z: 11 marca 2014 r., II GSK 2088/12 i 21 października 2014 r., II GSK 1234/13).

3.6.3. *Adwokaci*. W odniesieniu do kwestii wpisu na listę adwokatów na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b/ ustawy – Prawo o adwokaturze NSA uznał, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b/ ww. ustawy ma również zastosowanie do kandydatów ubiegających się o wpis na listę adwokatów w RP związanych z międzynarodowymi „sieciowymi" kancelariami prawnymi. Kandydaci zabiegający o wpis, obok spełnienia innych wymogów przewidzianych w tym przepisie, mogą również legitymować się praktyką zawodową nabytą na podstawie odpowiedniej umowy z kancelarią wchodzącą w skład „sieci" reprezentowanej również w Polsce oraz świadczyć pomoc prawną w RP lub na rzecz podmiotów krajowych (polskich) poza granicami kraju, a w szczególności w instytucjach

[35] Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.; dalej: ustawa.

[36] Dz.U. z 2014 r. poz. 164.

[37] Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

UE. Przepis ten nie ogranicza się jedynie do praktyki zawodowej nabytej na podstawie umowy o pracę lub na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotami świadczącymi pomoc prawną w RP. Ustalone w tym przepisie przesłanki nie stanowią zamkniętego, enumeratywnego katalogu, lecz powinny być rozumiane szeroko (wyrok z 8 kwietnia 2014 r., II GSK 60/13).

Z istoty samorządu, w tym samorządu zawodowego wynika, iż nie jest dopuszczalna jakakolwiek ingerencja w sferę jego niezależności w oparciu o wyinterpretowany a *contrario* brak prawnego zakazu takiej ingerencji albo w oparciu o przepis formułujący jedynie ogólną zasadę nadzoru. Nawet jeżeli zainteresowanemu służy odwołanie zgodnie z k.p.a. (art. 68 ust. 6a ustawy Prawo o adwokaturze), to z tego przepisu wcale wprost i wyraźnie nie wynika, że organ odwoławczy, w istocie organ nadzoru nad działalnością samorządnej korporacji zawodowej, ma w stosunku do niej takie same kompetencje jak organ wyższego stopnia w stosunku do podporządkowanego mu instancyjnie organu pierwszej instancji w zwykłym postępowaniu administracyjnym. Nie ulega bowiem kwestii, że w rozpatrywanym przypadku nie mamy do czynienia z typowym dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym, lecz z postępowaniem nadzorczym, którym tylko w bardzo ograniczonym zakresie rządzą reguły dotyczące postępowania administracyjnego. A zatem Minister Sprawiedliwości nie ma kompetencji do dokonania wpisu na listę adwokatów. Stanowisko to jest zgodne z uchwałą NSA z 25 marca 2013 r., II GPS 1/13 (wyrok z 8 kwietnia 2014 r., II GSK 264/13).

Użyte w art. 79 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze określenie „w okresie dwóch pierwszych lat aplikacji" należy rozumieć jako lata szkoleniowe, a nie kalendarzowe. Zatem jeżeli aplikant powtarza rok szkoleniowy, to trafne jest stanowisko, że rok powtórzony nie stanowi o przedłużeniu aplikacji o ten rok. Aplikant, który nie zaliczy powtórzonego roku aplikacji, jest ciągle aplikantem po pierwszym roku aplikacji (wyroki z: 14 października 2014 r., II GSK 1351/13 oraz 23 października 2014 r., II GSK 1391/13).

3.6.4. *Syndycy masy upadłości*. Sam fakt niezadowolenia ze sposobu prowadzenia przez syndyka czynności nie daje podstaw upadłemu do wystąpienia z wnioskiem o cofnięcie licencji syndyka. Na skutek wydania decyzji o cofnięciu licencji syndyka zmianie uległaby jedynie sytuacja prawna i faktyczna syndyka, a nie upadłego. W takim wypadku postępowanie upadłościowe nadal jest prowadzone, lecz z udziałem innego syndyka. Innymi słowy, w tym wypadku można jedynie mówić o istnieniu interesu faktycznego, a nie prawnego. W konsekwencji złożenie wniosku przez osobę, która w sprawie nie była stroną ani nie działała jako pełnomocnik lub przedstawiciel strony, powinno doprowadzić do odmowy wszczęcia postępowania (wyrok z 7 marca 2014 r., II GSK 1991/12).

3.6.5. *Komornicy*. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy dotychczasowi asesorzy komorniczy stają się asesorami w rozumieniu niniejszej ustawy. Z dniem wejścia w życie ustawy dotychczasowi aplikanci komorniczy stają się aplikantami w rozumieniu niniejszej ustawy. W stosunku do osób, o których mowa w ust. 2, stosuje się art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym (art. 12 ust. 3 ustawy zmieniającej), co oznacza, iż osoby legitymujące się wykształceniem wyższym administracyjnym zachowują status asesora komorniczego lub aplikanta komorniczego. Okoliczność, iż ustawodawca w powołanych wyżej przepisach zachował wymóg dotychczasowego wykształcenia wyższego administracyjnego dla osób, które w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej byli asesorami komorniczymi lub aplikantami komorniczymi, nie oznacza, iż osoby,

które z takim wykształceniem nabyły wcześniej określone prawa z racji odbytej aplikacji komorniczej i zdanego egzaminu komorniczego zostały pozbawione na przyszłość możliwości zostania asesorem komorniczym (wyrok z 24 października 2014 r., II GSK 1466/13).

3.6.6. *Sprzedaż napojów alkoholowych*. Z art. 4^1 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, ustanawiających obowiązek uchwalania przez radę gminy programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, które to programy stanowią część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, nie wynika, iż niedopuszczalne jest opracowanie jednego wspólnego programu dotyczącego obu materii, oczywiście pod warunkiem, że będzie on obejmował w sposób wyraźny zarówno problematykę profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jak i problematykę przeciwdziałania narkomanii oraz będzie uwzględniał specyfikę obu materii (wyrok z 9 stycznia 2014 r., II GSK 1614/12).

Odwoływanie się przez wnioskodawcę w kwestii zaliczenia produktu do określonej grupy napojów alkoholowych na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do definicji piwa zawartej w ustawie o podatku akcyzowym jest nieuprawnione. Wprowadzenie do tekstu prawnego definicji legalnej oznacza, że ma ona moc wiążącą w zakresie zdefiniowanego pojęcia. W zależności od charakteru danego aktu prawnego zawarta w nim definicja legalna może mieć wiążący charakter wyłącznie dla danego aktu. Taka sytuacja występuje na gruncie ustawy o podatku akcyzowym (wyrok z 7 października 2014 r., II GSK 1283/13, dotyczący wydania interpretacji pisemnej w trybie art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

3.6.7. *Kultura fizyczna*. Legitymację procesową do żądania wszczęcia postępowania w sprawie o wyrażenie zgody właściwego ministra na utworzenie polskiego związku sportowego ma związek sportowy, który zamierza utworzyć polski związek sportowy. Nie ma legitymacji do żądania wszczęcia postępowania w sprawie, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o sporcie, komitet założycielski stowarzyszenia ustanowionego na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach (wyrok z 12 lutego 2014 r., II GSK 1566/12).

3.6.8. *Gry hazardowe*. W odniesieniu do spraw, podstawą orzekania których są przepisy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[38], NSA zawiesił postępowania w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie TK, do którego NSA skierował pytanie prawne postanowieniem z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13: „Czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych są zgodne: a) z art. 2 i 7 Konstytucji RP, b) z art. 20 i 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP?" Ze względu jednak na zasadnicze znaczenie tego przepisu dla rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie NSA zawieszał również postępowanie w sprawach, w których kwestia konstytucyjności tego przepisu będzie miała wpływ na stosowanie np. art. 129 ust. 2, art. 135 ust. 2, art. 138 ust. 1 u.g.h. (np. postanowienie z 8 kwietnia 2014 r., II GSK 196/13).

Zarzuty przedstawione w pytaniu są skierowane wobec normy, która wynika z obu powyższych przepisów. NSA stwierdził, że zarówno art. 14 ust. 1, jak i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu Dyrektywy 98/34/WE, które powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej stosownie do art. 8 ust. 1 akapitu 1 w związku z art. 1 pkt 11 tej Dyrektywy. Jednakże zarzut, jaki sformułowano

[38] Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.; dalej: u.g.h.

w tym pytaniu prawnym, nie dotyczy naruszenia prawa europejskiego, lecz naruszenia Konstytucji poprzez pominięcie istotnego elementu krajowej procedury ustawodawczej, a także poprzez naruszenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, gdyż skutkiem wejścia w życie ww. przepisów u.g.h. jest likwidacja możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w formie salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach o niskich wygranych, które funkcjonowały na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych[39]. Zmiana ustawodawcza doprowadziła do wyeliminowania (zdelegalizowania) pewnego sektora działalności gospodarczej. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach stało się dopuszczalne wyłącznie przez podmiot posiadający koncesję na prowadzenie kasyna gry. Zakazane jest prowadzenie tego typu działalności przez innych przedsiębiorców. Zastrzeżenie wykonywania określonego typu działalności gospodarczej wyłącznie dla niektórych podmiotów jest formą ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku zaskarżonych przepisów. Zatem NSA uznał, że przepisy te ingerują w wolność gospodarczą i z tego powodu podlegają ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności, dla której podstawę stanowią art. 20 i 22 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji.

NSA kontynuował prezentowaną w latach ubiegłych linię orzeczniczą, zgodnie z którą stwierdzenie utraty ważności poświadczenia rejestracji automatu następuje w formie decyzji administracyjnej (np. II GSK 1646/12, II GSK 1645/12, II GSK 1585/12, II GSK 1588/12), jak również linię orzeczniczą, że stwierdzenie niezgodności stanu rzeczywistego automatów lub urządzeń do gier z warunkami rejestracji, w zakresie objętym badaniem jednostki badającej poprzedzającym rejestrację, jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie badań kontrolnych jednostki badającej. Zatem podstawą rozstrzygnięcia organu o zarejestrowaniu lub cofnięciu rejestracji automatu lub urządzenia do gier może być wyłącznie dowód w postaci opinii jednostki badającej (np. II GSK 513/13, II GSK 514/13, II GSK 1254/13, II GSK 1043/13).

Wskazane w art. 59 pkt 4 u.g.h. pojęcie „siła wyższa" nie obejmuje sytuacji polegającej na niewykonywaniu działalności ze względu na niemożność zawarcia umowy najmu lokalu (II GSK 299/13) albo brak rentowności spółki (II GSK 1526/12).

NSA oddalał też skargi kasacyjne spółek, na które została nałożona kara porządkowa ze względu na niepoddanie automatu do gier o niskich wygranych badaniu sprawdzającemu (II GSK 527/13, II GSK 528/13, II GSK 406/13, II GSK 415/13).

3.7. Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom", odmowa wypłaty dofinansowania

3.7.1. *Sprawy finansowe z budżetu Unii Europejskiej dotyczące dofinansowania do produkcji rolnej*. W wyroku z 30 maja 2014 r., II GSK 463/13 NSA powołał się na wyrok z 3 grudnia 2013 r., P 40/12, w którym TK uznał, że art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewi-

[39] Dz.U. Nr 4, poz. 27 ze zm.

dencji wniosków o przyznanie płatności[40] w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne – jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji RP, a także określił, że wspomniany przepis ustawowy traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W ocenie NSA wskazany wyrok TK obalił domniemanie konstytucyjności rozwiązania normatywnego, które wyklucza nadanie osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne. Na ocenę tę nie może wpłynąć odroczenie przez TK utraty mocy obowiązującej art. 12 ust. 4 ww. ustawy. Polskie przepisy dotyczące nadawania rolnikowi numeru identyfikacyjnego nie przewidywały i nie przewidują możliwości nadania takiego numeru producentowi rolnemu posiadającemu odrębne gospodarstwo rolne, jeżeli wcześniej wspomniany numer został nadany współmałżonkowi tego producenta. TK uznał takie rozwiązanie za niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji RP. Błędy ustawodawcy przy stanowieniu przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności nie mogą jednak prowadzić do wykluczenia wspomnianej kategorii producentów z ubiegania się o płatności. W związku z tym treść art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego powinna być odczytywana w taki sposób, by warunek wynikający z tego przepisu mógł być realnie spełniony przez powyższą kategorię producentów rolnych, ale jednocześnie by nie niweczyć celów wprowadzenia tego wymogu, jakim jest możliwość skutecznej kontroli przyznawania płatności poszczególnym rolnikom do określonych gruntów (także wyroki z: 15 lipca 2014 r., II GSK 817/13 oraz 23 lipca 2014 r., II GSK 2426/13).

Postępowanie w sprawie anulowania numeru identyfikacyjnego dla zbywcy gospodarstwa (działek rolnych) nie może być zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., skoro warunkiem przyznania płatności jest spełnienie prawem przewidzianych wymogów przez nabywcę (wyroki z: 30 września 2014 r., II GSK 1202/13 oraz II GSK 1203/13 i II GSK 1687/13).

W wyroku z 14 stycznia 2014 r., II GSK 1415/12 NSA przypomniał, że na tle wykładni art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[41] w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich sprawa ustalenia oraz zwrotu kwoty nienależnie pobranych płatności stanowi sprawę cywilną, która powinna być rozstrzygana przy uwzględnieniu instytucji bezpodstawnego wzbogacenia (por. wyroki z: 29 lutego 2012 r., II GSK 961/11; 14 lutego 2013 r., II GSK 2039/11). Z kolei ze stanowiska przeciwnego wynika, że taka sprawa jest sprawą administracyjną podlegającą rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej (por. wyroki z: 7 marca 2013 r., II GSK 2211/11; 20 marca 2013 r., II GSK 2315/11; 11 kwietnia 2013 r., 95/12; 23 października 2013 r., II GSK 973/12). NSA w omawianej sprawie opowiedział się za drugim poglądem, uznając, że unormowanie zawarte w art. 29 ust. 1 przywołanej ustawy regulując instytucję odzyskiwania środków publicznych nieprawidłowo wydatkowanych na rolnictwo stanowi refleks rozwiązań prawnych zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

[40] Dz.U. z 2012 r. poz. 86.

[41] Dz.U. z 2008 r. Nr 98, poz.634; dalej: ustawa o ARiMR.

Z regulacji wspólnotowych wynika, że przyznanie rolnikom zarówno w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), jak też w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) płatności niezgodnie z przepisami unijnymi i wbrew warunkom dla danej płatności uznawane jest za nieprawidłowości, o których stanowi art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005 i podlega obowiązkowi państwa członkowskiego odzyskania wypłacanych kwot stosownie do art. 9 ust. 1 lit. a/ iii/ tego rozporządzenia. Nieprzestrzeganie stosownych zasad przydzielania danej pomocy, które skutkuje uzyskaniem przez podmiot środków publicznych, stanowi płatność nienależną.

Przepisy unijne, nakładając na państwo członkowskie obowiązek odzyskiwana kwot nienależnie zapłaconych, formułują jedynie ogólne normy, w jakich ma się to odbywać. Środki finansowe wypłacane nienależnie odzyskiwane są przez agencję płatniczą zgodnie z jej własnymi procedurami windykacyjnymi. Konsekwencją obowiązywania przywołanej regulacji unijnej jest więc to, że w prawie krajowym zwrot kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych dokonywany jest na podstawie regulacji zawartej w ustawie o ARiMR. W art. 29 ust. 1 tej ustawy mowa jest o ustaleniu kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych z uwagi na kryterium ich pochodzenia oraz kryterium ich przeznaczenia. Ustawodawca nie precyzuje więc, iż chodzi o kwoty nienależnie pobrane przez podmiot, do którego adresowana była decyzja o przyznaniu płatności, lecz ogranicza się jedynie do operowania pojęciem „pobrania środków publicznych w sposób nienależny lub w nadmiernej wysokości". Wobec tego ustalenie w drodze decyzji administracyjnej kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR dotyczy wszystkich wymienionych w tym przepisie środków publicznych, co do których ustalono, że ich pobranie (wypłata) nastąpiło w sposób nieuprawniony.

Natomiast w wyroku z 16 kwietnia 2014 r., II GSK 363/13 NSA stwierdził, że sam fakt przyjęcia lub pobrania nienależnych środków publicznych nie jest wystarczającą przesłanką żądania ich zwrotu na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR. Jednocześnie wskazał, że brak jest podstaw do akceptacji stanowiska, że organom podatkowym, w tym Agencji wystarczają jej kompetencje decyzyjne określone w art. 29 ust. 1 omawianej ustawy do egzekwowania we własnym zakresie zwrotu środków publicznych, np. zagarniętych czynem karalnym. Ponadto NSA w ww. wyroku nie podzielił stanowiska zajętego np. w wyrokach z 3 września 2013 r., II GSK 635/12; z 9 października 2013 r., II GSK 847/12; z 14 stycznia 2014 r., II GSK 1415/12, w których NSA nie odniósł się w ogóle do faktu wydania decyzji administracyjnej w sprawie przyznania płatności po śmierci wnioskodawcy. Mimo to uznał, że przepis art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR jest przepisem materialno-kompetencyjnym, daje więc podstawę do wydania decyzji administracyjnej w stosunku do każdego, kto pobrał środki publiczne w kwocie nienależnej lub nadmiernej, wynikającej ze stosunków publicznoprawnych (źródłem prawa do pobrania środków publicznych jest decyzja administracyjna). Nie rozważał również konsekwencji wynikających z odpowiedniego zastosowania w tych sprawach przepisów działu III Ordynacji podatkowej na podstawie odesłania zawartego w art. 29 ust. 2 ustawy o ARiMR.

Zdaniem NSA wyrażonym w wyroku o syg. akt II GSK 363/13 decyzję administracyjną wydaną wobec osoby zmarłej należy uznać za decyzję nieistniejącą, wydaną w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym. Przekazana przez organ na konto zmarłej wnioskodawczyni kwota pieniężna nie była płatnością we właściwym, prawnym tego słowa znaczeniu, zrealizowaną w ramach powstałego na podstawie decyzji administracyjnej stosunku publicznoprawnego. Stanowiła wydatkowanie środków publicznych bez podstawy praw-

nej na rzecz podmiotu, którego organ w istocie dokładnie nie ustalił, kierując się jedynie informacją, że konto bankowe, na które przekazał pieniądze, było wspólnym kontem zmarłej wnioskodawczyni i jej córki. W konsekwencji niepowstałe prawa i obowiązki publicznoprawne związane z płatnością w ogóle nie mogły przejść na córkę zmarłej wnioskodawczyni na podstawie art. 97 § 1 o.p. Nienależne lub nadmierne pobranie środków publicznych nie można uznać za fakt powodujący z mocy prawa powstanie obowiązku podatkowego w rozumieniu art. 21 § 1 o.p., ponieważ żaden przepis prawa, w tym art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR takich następstw bezpodstawnego przyjęcia środków publicznych przez osobę trzecią nie przewiduje. Sam więc fakt przyjęcia lub pobrania nienależnych środków publicznych nie jest wystarczającą przesłanką żądania ich zwrotu na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR (tak też w wyrokach z 16 kwietnia 2014 r., II GSK 893/13 i II GSK 129/13).

Postępowanie w sprawie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym prowadzonym w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR, na podstawie którego Prezes ARiMR ustala w drodze decyzji administracyjnej kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych. Zaniechanie prowadzenia działalności rolniczej jest bowiem samodzielną przesłanką ustalenia kwoty nienależnie pobranej płatności. Sytuacja, w której dochodzi do nienależnego pobrania takich środków, występuje nie tylko gdy te środki zostaną przyznane, a następnie wypłacone na podstawie decyzji administracyjnej później ostatecznie wyeliminowanej z obrotu prawnego, ale również gdy środki te zostaną przyznane na podstawie decyzji administracyjnej oraz nastąpi ich wypłata, a następnie stwierdzone zostanie, iż ta decyzja została wydana z naruszeniem prawa (wyrok z 24 kwietnia 2014 r., II GSK 307/13).

Do zagadnienia braku przepisów przejściowych w ustawie z dnia 27 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw[42] odniósł się NSA w wyroku z 31 października 2014 r., II GSK 1488/13. Znowelizowana ustawa wprowadziła zmianę organu właściwego w sprawach ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności oraz tryb weryfikacji tego rodzaju decyzji. NSA wskazał, że gdy sam ustawodawca wyraźnie nie rozstrzyga w ustawie problemów intertemporalnych, nie ma jednoznacznej reguły mającej uniwersalne zastosowanie we wszystkich przypadkach. Z pewnością taką regułą nie może być też automatyczne stosowanie przepisów nowej ustawy do stanów prawnych (zdarzeń) mających miejsce przed datą wejścia w życie nowej ustawy. To jednak, czy dać pierwszeństwo zasadzie dalszego działania przepisów dotychczasowych, czy też zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, musi każdorazowo wynikać z konkretnej sprawy, charakteru przepisów podlegających zmianie, biorąc jednocześnie pod uwagę skutki, jakie może wywołać przyjęcie jednej lub drugiej zasady. Na bezpośrednie działanie ustawy nowej do zdarzeń mających miejsce przed jej wejściem w życie powinien zdecydować się ustawodawca tylko w sytuacji, gdy za tym przemawia ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Zmiana zatem przepisów powinna być interpretowana w ten sposób, że przewidziana w niej właściwość organu I instancji skutkuje zmianą rodzaju środka odwoławczego oraz zmianą właściwości organu odwoławczego. Przyjęcie koncepcji zastosowania prawa nowego w rozpoznawanej sprawie naruszałoby omówione przepisy, a także zasadę zaufania obywatela do państwa, ochronę praw nabytych czy nieretroakcji prawa, które wynikają z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). NSA

[42] Dz.U. z 2012 r. poz. 243.

podzielił więc zaprezentowaną przez sąd I instancji koncepcję stosowania nowych przepisów jedynie do tych postępowań odwoławczych, które rozpoczęły bieg po 1 sierpnia 2012 r.

W licznych wyrokach NSA odnosił się do pojęcia „rażące naruszenie prawa", który to zarzut pojawiał się w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiających przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, płatności ONW czy też płatności rolnośrodowiskowych.

Tryb nadzwyczajny wzruszania decyzji administracyjnych nie służy do przeprowadzania w dowolnym czasie korekty przyznanych płatności w sytuacji, kiedy organ po uprawomocnieniu się decyzji dostrzeże jakiekolwiek nieścisłości w swoich własnych obliczeniach powierzchni kwalifikowanej do płatności (wyrok z 9 września 2014 r., II GSK 1287/13). Stanowisko to jest zbieżne z dotychczas prezentowanym w wyrokach NSA w sprawach, w których organ poprzez stwierdzenie nieważności decyzji chciał skorygować własne ustalenia faktyczne (por. np. wyroki z: 11 października 2013 r., II GSK 949/12, 8 listopada 2013 r., II GSK 1211/12, 13 listopada 2013 r., II GSK 926/12). Postępowanie o stwierdzenie nieważności prawomocnej decyzji jest trybem nadzwyczajnym i może być skutecznie prowadzone tylko wtedy, kiedy z jednej strony naruszenie prawa, do którego doszło, jest niewątpliwe i rażące (naruszenie jednoznacznie brzmiącego przepisu prawa), a z drugiej strony pozostawienie w obrocie decyzji dotkniętej omawianą wadą nie da się pogodzić z praworządnością. Tryb ten nie służy natomiast korygowaniu błędów organu w szczególności w sytuacji, w której organ chciałby ponownie przeprowadzić ustalenia faktyczne, nie będąc pewny, czy te, które zostały poczynione, były w pełni trafne, a taka właśnie sytuacja miała miejsce w sprawie niniejszej (tak też NSA w wyrokach z: 3 czerwca 2014 r., II GSK 701/13, 26 sierpnia 2014 r., II GSK 891/13, 9 września 2014 r., II GSK 1209/13, 27 sierpnia 2014 r., II GSK 892/13). W powołanym wyroku z 26 sierpnia 2014 r., II GSK 891/13 NSA podkreślił, że rażące naruszenie prawa może polegać na naruszeniu przepisów proceduralnych.

Istotna jest jednak gradacja uchybień i konieczne jest odróżnienie wadliwości decyzji powodującej jej wzruszalność w trybie zwykłym od uchybień rażących. Rażące naruszenie przepisów postępowania, regulujących kwestię ustaleń faktycznych sprawy, można by rozważać w sytuacji, gdyby organ w sposób oczywisty nie poczynił takich ustaleń, gdyby całkowicie uchylił się od rozpatrzenia materiału dowodowego sprawy. Natomiast błędne ustalenia stanu faktycznego sprawy oceniać należy jako tego typu wadliwość decyzji, która może skutkować jej wzruszalnością, ale w trybie zwykłym. Niejednokrotnie prawidłowość ustaleń faktycznych pozostaje w ścisłym związku z prawidłowością wykładni przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie i wskazujących, jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia. W takiej sytuacji jednak ocena, czy naruszenie prawa miało charakter rażący, w istocie koncentruje się na ocenie uchybienia przepisom prawa materialnego.

Z regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych[43], jak i poglądów Sądu Najwyższego wynika, że ustawodawca przekazał prawo zarządu powoływanej obligatoryjnie spółce, której zadaniem jest zarząd nad wspólnotą i właściwe zagospodarowanie gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. To zatem spółka zarządza i gospodaruje gruntami wspólnotowymi, przy czym nie z woli osób uprawnionych, lecz na podstawie wyraźnego przymusu ustawy i czyni to we własnym imieniu. Z tego z kolei wynika, że uprawnienie do działania na zewnątrz w imieniu

[43] Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.; dalej: ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

i na rzecz członków wspólnoty należy do spółki działającej za pośrednictwem statutowych organów i że to spółka jest posiadaczem gruntów rolnych wchodzących w skład wspólnoty, uprawnionym a zarazem zobowiązanym do zarządzania tymi gruntami i należytego ich zagospodarowania (wyrok z 9 września 2014 r., II GSK 1199/13).

W kwestii zwolnienia producenta rolnego od obowiązku zwrotu nienależnie wypłaconej mu pomocy finansowej, którą otrzymał na skutek pomyłki organu administracyjnego, gdy mogła być ona wykryta przez rolnika, NSA w wyroku z 8 lipca 2014 r., II GSK 672/13 przypomniał, że zgodnie z treścią art. 74 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 obowiązek zwrotu dokonania nienależnej płatności nie ma zastosowania, jeżeli dana płatność została dokonana na skutek pomyłki właściwego organu lub innego organu oraz jeśli błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika. NSA stwierdził, że nie można stosować surowszych kryteriów przy ocenie możliwości wykrycia błędu przez rolnika niż kryteria przyjęte w stosunku do oceny pomyłki organu. Nie można uznać za prawidłowe stanowisko organu, że wystarczającym dla przyjęcia, że błąd mógł zostać wykryty przez rolnika, jest jego średnie wykształcenie oraz złożone przez niego oświadczenie o znajomości procedury określającej zasady uzyskania oddzielnej płatności z tytułu cukru. Oobowiązek bowiem znajomości procedur ciąży w znacznie większym stopniu na organach, które je stosują, niż na osobie zajmującej się produkcją rolną. Skoro na podstawie umowy załączonej do wniosku stronie przyznano płatność, to miała ona pełne podstawy sądzić, iż umowa ta spełnia prawem przewidziane warunki do uzyskania płatności. Organ nie wykazał również zawodowego charakteru działalności prowadzonej przez stronę, o której zdaniem NSA nie może świadczyć wyłącznie prowadzenie gospodarstwa rolnego o znacznych rozmiarach (zob. także wyrok z 3 czerwca 2014 r., II GSK 670/13).

Skoro dla każdego przedsięwzięcia, o którym mowa w § 3 pkt 3 lit. a/ i b/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[44], ustalony jest odrębny (i różny) termin wykonania i inna jest kwota pomocy finansowej, to przedsięwzięcia te są wobec siebie niezależne. Przyporządkowanie konkretnych płatności do „poszczególnych przedsięwzięć" rozumiane zatem być musi, że – zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów tego rozporządzenia – nie tylko przedsięwzięcia mają rozłączny charakter, ale także związane z nimi płatności. Oceny, czy niewykonanie jednego ze zgłoszonych przedsięwzięć oznacza niezrealizowanie całego planu dostosowawczego gospodarstwa, należy dokonać na tle całego rozporządzenia Rady Ministrów, przy wykorzystaniu przepisów wspólnotowych, a przede wszystkim rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999. Przepisy ust. 2 i 3 art. 33c tego rozporządzenia określając warunki uzyskania wsparcia, również odwołują się do minimalnych standardów i traktują je rozłącznie przez możliwość dokonywania odrębnej oceny ich osiągnięcia (wyrok z 24 października 2014 r., II GSK 1181/13).

Kwestia „sztucznego stworzenia warunków", o którym mowa w art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (WE) 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich[45], dotyczy określonych ustaleń faktycznych. Do sądu odsyłającego nale-

[44] Dz.U. Nr 17, poz. 142 ze zm.

[45] Dz.Urz. UE L 2011.25.8.

ży rozważenie obiektywnych dowodów pozwalających na stwierdzenie, że poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności z sytemu wsparcia EFRROW ubiegający się o taką płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd odsyłający może oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami[46]. Ustalenie zatem stworzenia sztucznych warunków gospodarowania odnosi się nie tylko do działań samego beneficjenta, lecz również do działań pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne. Przy ocenie „sztucznego stworzenia warunków" nie można zatem ograniczać się tylko do oceny działań samego beneficjenta (tak też NSA w wyrokach z: 14 listopada 2014 r., II GSK 2580/14, II GSK 2576/14 i 14 października 2014 r., II GSK 2352/14 i II GSK 2361/14).

3.7.2. *Renty strukturalne*. Określone w § 10 ust. 1 pkt 2 lit. a/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[47] przesłanki „nie osiągnął wieku emerytalnego" oraz „nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia emerytalnego lub ubezpieczenia społecznego rolników" połączone są w formie odpowiadającej koniunkcji, toteż powstanie uprawnienia na podstawie analizowanego przepisu uzależnione jest od łącznego wystąpienia obydwu przesłanek. Przepis § 10 ust. 1 pkt 2 lit a/ rozporządzenia jest więc jasny i nie podlega interpretacji przy użyciu różnych metod wykładni (wyrok z 27 marca 2014 r., II GSK 90/13).

Skoro prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej jako przesłanka niepowodująca zawieszenia wypłaty renty strukturalnej zostało wprowadzone do § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich z dniem 11 listopada 2005 r., to wobec braku przepisów przejściowych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 października 2005 r., zmieniającym powołane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r., nie może odnosić się ono do zdarzeń, które nastąpiły przed dniem 11 listopada 2005 r., ani mieć wpływu na decyzje ostateczne o zawieszeniu wypłaty renty wydane przed tym dniem (wyrok z 13 marca 2014 r., II GSK 2069/12).

Celem przepisów regulujących renty strukturalne jest doprowadzenie do przekazania gospodarstw rolnych młodszym rolnikom dla poprawy ich rentowności. Renta strukturalna ma zapewnić zaprzestanie prowadzenia komercyjnej działalności rolniczej przez starszych rolników, przepisy prawa muszą być tak interpretowane, aby zapewniły rzeczywiste odsunięcie starszych rolników od gospodarowania i zastąpienie ich przez następców. W przepisach unijnych i polskich nie chodzi o generalne uregulowanie tytułów własności (współwłasności, spadkobrania) wszystkich gruntów rolnych, która to kwestia ma znaczenie tylko drugorzędne i ma przyczyniać się do wyeliminowania nadużyć i prawidłowego ustalenia, czy przekazanie całego gospodarstwa rolnego, w którym działalność prowadził rolnik na własny rachunek, rzeczywiście nastąpiło (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., II GSK 61/13).

3.7.3. *Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*. W sprawach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego znaczna liczba orzeczeń dotyczyła, podobnie jak w latach

[46] Zob. wyrok TSUE z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12.

[47] Dz.U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.

ubiegłych, problematyki dotacji przewidzianych przez art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty[48], w szczególności zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz kwestii związanych w trybem ich przyznawania i rozliczania.

Ustawodawca upoważniając w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty do wydania przez organ stanowiący samorządu terytorialnego uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miasta dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, dla niepublicznych przedszkoli i placówek publicznych niebędących jednostkami budżetowymi, prowadzonych przez osoby prawne bądź fizyczne oraz zasad kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji przeniósł na rzecz organu uprawnienia do ustalenia ogólnych zasad związanych z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybu weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznawanych środków. Uchwała taka może zawierać m. in. przepisy regulujące treść wniosku o przyznanie, upoważnienie jednostek organizacyjnych działających w ramach właściwego urzędu do weryfikacji formalnej wniosków czy też szczegółowy tryb prowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków (por. wyrok NSA z 12 lutego 2014 r., II GSK 66/13). Ustawodawca przekazując regulację określonej materii, pozostawił organowi pewien margines swobody, aby ten mógł osiągnąć zamierzony cel jak najmniejszym kosztem dla adresatów tych przepisów. Przeniesienie przez ustawodawcę omawianych kompetencji na jednostkę samorządu terytorialnego ma służyć sprecyzowaniu i indywidualizacji trybu przyznawania i rozliczania dotacji w odniesieniu do potrzeb konkretnej społeczności, uwzględniając specyfikę lokalną w granicach określonych przepisami ustawy (wyrok z 24 września 2014 r., II GSK 1147/13).

Oceniając kwestię wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, NSA stwierdził, że w świetle art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty należy przyjąć, że dotacje nie mogą być wydatkowane na każdy cel, lecz są przeznaczone na dofinansowanie zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że jest to dotacja o charakterze mieszanym (podmiotowo-celowa), gdyż udziela się jej jednostkom spoza sektora finansów publicznych na dofinansowanie ich bieżącej działalności statutowej, ale również na konkretny cel – realizację dofinansowania konkretnych zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Wskazuje się również, że rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez szkołę lub placówkę czy na pokrywaniu wszelkich ich działalności[49]. Wydatki poniesione na wyżywienie dzieci zgodnie z umową zawartą z rodzicami (opiekunami dzieci) nie mogą być pokrywane z dotacji, lecz z czesnego. Wydatki podmiotu prowadzącego przedszkole, niebędącego jednocześnie kadrą nauczycielską, również nie mogą być finansowane z dotacji, gdyż nie mieszczą się one w zadaniach szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Celem dotacji nie jest dofinansowanie realizacji zadań organu prowadzącego przedszkole (właściciela), gdyż zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty ostatecznym beneficjentem dotacji ma być uczeń (przedszkolak), wobec którego przedszkole realizuje funkcje kształcenia, wychowania i opieki (wyrok z 26 sierpnia 2014 r., II GSK 1002/13).

[48] Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

[49] Powołane w uzasadnieniu wyroku orzecznictwo: wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2012 r., I SA/Kr 1304/12, wyrok NSA z 8 maja 2014 r., II GSK 229/13 oraz z 19 marca 2014 r., II GSK 1858/12.

Wydatki na rekrutację, w tym na promocję i reklamę szkoły, nie mogą być uznane za bieżące wydatki szkoły określone w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Reklama, marketing (w tym koszty różnych materiałów reklamowych) służą przede wszystkim zwiększeniu rozpoznawalności przedsiębiorstwa wśród potencjalnych klientów i tym samym zwiększeniu przychodów. Dostarczanie w ramach tych działań informacji o ofercie edukacyjnej jest związane jedynie z informowaniem o przedmiocie prowadzonej działalności gospodarczej, a nie z działalnością oświatową rozumianą jako proces kształcenia, wychowywania i opieki (wyrok z 28 maja 2014 r., II GSK 230/13).

Pismo o zaliczeniu wpłaconej kwoty na poczet przyszłych należności związanych ze zwrotem dotacji nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Żądanie wydania decyzji administracyjnej możliwe jest tylko wtedy, kiedy w porządku prawnym istnieje przepis prawa materialnego dopuszczający taką formę kształtowania praw i obowiązków. W zakresie zwrotu pieniędzy z konta depozytowego nie ma takiej podstawy prawnej, a więc nie można było wydać decyzji, a w konsekwencji złożyć odwołania. Skoro taki środek prawny został złożony, to trafnie organ przyjął, że jest niedopuszczalny, a Sąd pierwszej instancji akceptując to stanowisko, nie naruszył prawa (wyrok z 14 października 2014 r., II GSK 343/13).

3.7.4. *Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa*. Podmiot, który otrzymuje dotację oświatową, może wydatkować ją na cele wymienione w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Beneficjent nie może z dotacji otrzymanej na dany rok pokrywać wydatków poniesionych w latach wcześniejszych. Dotacja jest bowiem udzielana na dany rok w oparciu o uchwałę podjętą przez właściwą radę gminy. W uchwale tej ustala się również wysokość dotacji na konkretny rok (wyrok z 21 listopada 2014 r., II GSK 1292/13).

Nadmiernie pobrana dotacja, o której mowa w art. 169 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie obejmuje swą treścią całego dofinansowania, tylko część stanowiącą nadwyżkę. Zwrotowi podlega zatem jedynie nadwyżka dotacji, która przekracza kwotę dotacji wynikającą z przepisów, z treści umowy, a także przekraczająca kwotę niezbędną na dofinansowanie lub sfinansowanie dotowanego zadania. Z żadnego znajdującego w tej sprawie zastosowanie przepisu, jak i postanowienia umownego nie wynika, że w przypadku wykonania tylko części dotowanego zadania, część wykorzystana zgodnie z umową będzie podlegała zwrotowi. Zapisów o konieczności zwrotu całej dotacji nie przewiduje również „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011". Poza tym za nieracjonalne i niesprawiedliwe należy uznać żądanie zwrotu dotacji przyznanej na wybudowanie drogi w tej części, którą wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 9 stycznia 2014 r., II GSK 1540/12).

Wynik kontroli obejmujący sprawdzenie celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część wyrównawczą subwencji ogólnej, w tym wykonywanie obowiązków związanych z wykazywaniem danych w sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych, stanowiących podstawę do jej naliczania, nie podlegał zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie nakładał bowiem na kontrolowanego żadnych obowiązków, a jedynie zobowiązywał do poinformowania organu o sposobie realizacji zaleceń w nim zawartych (wyrok z 11 kwietnia 2014 r., II GSK 160/14).

3.8. Sprawy z zakresu prawa energetycznego i prawa telekomunikacyjnego, prawo geologiczne i górnicze

3.8.1. *W grupie spraw dotyczących prawa energetycznego dominowały sprawy w zakresie ustalenia, czy dopuszczalne jest przyjęcie, że na skutek zawarcia umowy podmiot przestaje być przedsiębiorstwem energetycznym w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego i wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego w biogazowi, w sytuacji gdy zlecił innemu podmiotowi wykonywanie czynności eksploatacyjnych w swoim imieniu i na swoją rzecz*. W wyrokach z 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, 10 czerwca 2014 r., II GSK 138/13 oraz 11 czerwca 2014 r., II GSK 152/13 NSA wyraził stanowisko, że nie można przenieść uprawnień administracyjnoprawnych na rzecz innego podmiotu. Podmiot ten nie mógł się stać przedsiębiorstwem energetycznym, które przejęło obowiązki w zakresie działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej z biogazu rolniczego w układzie kogeneracyjnym, na które udzielono zezwolenie.

W wyroku z 10 czerwca 2014 r., II GSK 138/13 NSA odniósł się do naruszenia obowiązku wykorzystywania surowców, o których mowa w art. 3 pkt 20a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[50], jako rażącego naruszenia warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biokomponentów. Zdaniem NSA wskazanie w art. 9p ust. 4 P.e., że przez rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności rozumie się naruszenie przez przedsiębiorstwo obowiązków, o których mowa w art. 9r ust. 1 pkt 1 i 2, stanowi określenie obowiązków, których naruszenie może stanowić przyczynę wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności, a nie uregulowanie, że o rażącym naruszeniu warunków można mówić, dopiero gdy naruszenie dotyczy łącznie obowiązków, o których mowa w cytowanym przepisie.

3.8.2. *Sprawy z zakresu prawa telekomunikacyjnego*. W grupie spraw z zakresu prawa telekomunikacyjnego w wyrokach z 13 maja 2014 r., II GSK 1863/12 i II GSK 1936/12 poruszono problem stosowania art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[51] do spraw w przedmiocie przyznania dopłaty do kosztów świadczonych usług wchodzących w skład usługi powszechnej. W wyrokach tych NSA nie podzielił stanowiska wyrażonego w wyroku tego Sądu z 5 grudnia 2013 r., II GSK 1168/12, że przyjęta przez ustawodawcę w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej konstrukcja fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy przedsiębiorcy znajduje zastosowanie we wszystkich sprawach przedsiębiorcy – jedynie poza wyjątkami wynikającymi z przepisów odrębnych ustaw, jak wprost stanowi art. 11 ust. 9. NSA wyraził pogląd, że skoro art. 11 ust. 9 ww. ustawy dotyczy spraw z wniosku w przedmiocie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, to ustawodawca fikcji rozstrzygnięcia zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy w sprawach wykonywania działalności nie wiąże ze wszystkimi sprawami wszczynanymi w toku prowadzonej działalności gospodarczej. Stwierdzenie to pozostaje w zgodzie z art. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[52], w którym ustawodawca odróżnia zasady wykonywania działalności polegającej na świadczeniu usług telekomunikacyjnych i zasady kontroli tej działalności od warunków świadczenia usługi powszechnej. W związku z powyższym NSA stanął na stanowisku, że sprawa z wniosku o przyznanie dopłaty do kosztu netto świadczenia usługi powszechnej nie jest sprawą przedsiębiorcy

[50] Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.; dalej: p.e.

[51] Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.; dalej: u.s.d.g.

[52] Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; dalej: p.t.

w rozumieniu art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a w konsekwencji konstrukcja fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy przedsiębiorcy nie znajduje zastosowania w sprawach tego rodzaju.

Odnosząc się do problemu właściwości rozstrzygania sporów między przedsiębiorcami na tle zawartych umów, NSA wskazał, że w art. 192 p.t. określony został zakres działania Prezesa UKE, do którego należy m.in. rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie właściwości Prezesa UKE (art. 192 ust. 1 pkt 6). NSA stwierdził, że żaden przepis p.t. nie daje podstaw do rozstrzygania przez Prezesa UKE sporu cywilnoprawnego, jakim jest spór dotyczący istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego łączącego strony w postaci umowy o połączeniu sieci. Spory na tym tle powinny być rozpatrywane w postępowaniu przed sądem powszechnym z uwagi na ich cywilnoprawny charakter (wyroki z 24 stycznia 2014 r.: II GSK 1596/12, II GSK 1598/12, II GSK 1912/12 i II GSK 1813/12).

W sprawach dotyczących zaskarżalności postanowienia odmawiającego prawa wglądu do materiału dowodowego, wydanego na podstawie art. 207 ust.1 P.t., nie budziło wątpliwości stanowisko, zgodnie z którym postanowienie odmawiające tego prawa jest rozstrzygnięciem kończącym postępowanie bądź rozstrzygającym je co do istoty. W tym zakresie NSA w wyrokach z 19 lutego 2014 r., II GSK 292/14, i 21 sierpnia 2014 r., II GSK 950/14, podzielił pogląd wyrażony w postanowieniu z 14 września 2010 r., II GSK 700/09, zgodnie z którym postanowienie to dotyczy wyłącznie kwestii ochrony „tajemnic przedsiębiorstwa lub innych tajemnic prawnie chronionych", a więc nie stanowi kwestii „incydentalnej" w stosunku do postępowania „głównego" prowadzonego w związku z rezerwacją częstotliwości na podstawie art. 114 i następnych Prawa telekomunikacyjnego, a jego istotą nie jest żadna z przesłanek dotyczących postępowania głównego związanych z rezerwacją częstotliwości ani też zagadnień procesowych, lecz wyłącznie ocena, czy udostępnienie „materiału grozi ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa lub innych tajemnic prawnie chronionych". A zatem kwestia zastrzeżenia informacji zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi autonomiczną sprawę administracyjną. Zarówno w przepisach k.p.a., jak i p.t. brak jest podstawy prawnej do przyjęcia, że na postanowienie wydane w trybie art. 207 ust. 1 p.t. przysługuje zażalenie, a zatem od powyższego postanowienia strona nie może złożyć wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (odmiennie w postanowieniu NSA z 28 marca 2012 r., II GSK 443/12). Jednakże brak środków prawnych do zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym postanowienia wydanego na podstawie art. 207 ust. 1 p.t. nie oznacza, że takie postanowienie nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, któremu kontroli podlegają, stosownie do art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., nie tylko wydane w postępowaniu administracyjnym postanowienia, na które służy zażalenie, ale także postanowienia kończące postępowanie i postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.

Na tle sposobu powstały rozbieżności, część bowiem składów orzekających uznaje, że strona przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego powinna wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Postanowienie wydane na podstawie art. 207 ust. 1 p.t. jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a. (tak w wyrokach z 22 maja 2014 r., II GSK 579/14 oraz z 11 czerwca 2014 r., II GSK 1311/14 i II GSK 1312/14). Natomiast część składów orzekających uznaje, że nie ma podstaw do uzależnienia wniesienia skargi od wezwania do usunięcia naruszenia prawa z powołaniem się na art. 52 § 2 i art. 3 p.p.s.a., ponieważ wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie może mieć zastosowania w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na podstawie k.p.a. (tak w wyrokach z 17 czerwca 2014 r., II GSK 1096/14, z 19 sierpnia 2014 r., II GSK

1820/14, z 20 sierpnia 2014 r., II GSK 1093/14, z 17 października 2014 r., II GSK 1728/14 i z 4 grudnia 2014 r., II GSK 2369/14).

3.8.3. *Prawo geologiczne i górnicze*. W sprawach dotyczących prawa geologicznego i górniczego sprawy dotyczyły głównie zagadnienia, czy gmina ma przymiot strony w postępowaniu w sprawie określenia opłaty eksploatacyjnej podmiotowi zobowiązanemu do jej ponoszenia. Zdaniem NSA z art. 84 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[53] wynika, że wszczęcie z urzędu postępowania w celu obliczenia opłaty eksploatacyjnej należy do wyłącznych uprawnień organu koncesyjnego i następuje dopiero, gdy organ stwierdzi, że przedsiębiorca nie obliczył lub obliczył w nieprawidłowej wysokości opłatę eksploatacyjną. Oznacza to, że gmina nie mogła skutecznie zainicjować wszczęcia postępowania w sprawie obliczenia opłaty eksploatacyjnej, ponieważ w postępowaniu tym nie przysługiwał jej ani status strony, ani organu koncesyjnego. Takiej możliwości nie dawała jej również regulacja art. 84 ust. 10a ww. ustawy, przyznająca gminie prawo uczestniczenia na prawach strony w postępowaniach dotyczących wymierzania opłaty eksploatacyjnej (wyroki z 9 września 2014 r., II GSK 1098/13 **i** II GSK 1097/13 oraz z 7 października 2014 r., II GSK 1216/13 i II GSK 1217/13). Gmina nie posiadając interesu prawnego na gruncie omawianej regulacji, nie może skutecznie domagać się wszczęcia postępowania administracyjnego w celu zmiany podjętych przez organ koncesyjny rozstrzygnięć, a przesłanek uzasadniających interes prawny oraz udział w postępowaniu na prawach strony nie można stosować zamiennie (wyroki z 7 października 2014 r., II GSK 1216/13 i II GSK 1217/13).

Stronami postępowań koncesyjnych od 1 stycznia 2012 r. nie są właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości znajdujących się poza granicami obszaru górniczego. Przesądza o tym art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[54], który jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 k.p.a., rozstrzygającym kwestię interesu prawnego właścicieli nieruchomości położonych poza obszarem (wyrok z 7 października 2014 r., II GSK 1280/13).

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

3.9.1. *W tej kategorii dominowały sprawy dotyczące nakładania kar za przejazd po drogach publicznych takiego pojazdu bez zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków*. Składy orzekające NSA nawiązywały do poglądów wyrażanych już wcześniej. Tak więc obciążenie załadowcy odpowiedzialnością za naruszenia przepisów dotyczących transportu drogowego w pierwszej kolejności wymaga bezspornego ustalenia, kto był nadawcą, kto załadowcą, a dopiero w dalszej kolejności zbadania, czy zachodzą warunki odpowiedzialności podmiotu za delikt administracyjny (art. 13g ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[55]) (np. wyrok z 25 marca 2014 r., II GSK 841/13, wyrok z 25 marca 2014 r., II GSK 62/13).

Wśród spraw dotyczących problemu odpowiedzialności załadowcy pojawiła się kwestia odpowiedzialności Państwowych Gospodarstw Leśnych (PGL). Zdaniem NSA organy bez

[53] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.; dalej: p.g.i g.

[54] Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981.

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

odpowiedniego zbadania sprawy nie mogą obciążyć odpowiedzialnością PGL (np. wyroki z: 20 listopada 2014 r., II GSK 1662/13; 16 kwietnia 2014 r., II GSK 313 /13; 20 marca 2014 r., II GSK 2067/12; 20 marca 2014 r., II GSK 2043/12; 20 lutego 2014 r., II GSK 1882/12; 20 lutego 2014 r., II GSK 1758/12; 20 lutego 2014 r., II GSK 1950/12; 20 lutego 2014 r., II GSK 1951/12; 20 lutego 2014 r., II GSK 1949/12). NSA uznał, że gdy w świetle umowy zawartej między nabywcą a PGL to nabywca był załadowcą, obciążenie zbywcy odpowiedzialnością administracyjną za wadliwie dokonany załadunek wymagałoby udowodnienia przez organ, że wbrew umowie zbywca dokonywał załadunku, a okoliczności sprawy jednoznacznie wskazywały, iż miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego (m.in. wyrok z 20 listopada 2014 r., II GSK 1662/13).

Umowa zawarta ze starostą, dopuszczająca przejazd po drogach powiatowych pojazdów świadczących usługi na rzecz budowy autostrady, o ładunku do 42 ton nie zastępowała zezwolenia wymaganego przepisami prawa. Przepisy prawa publicznego, a taki charakter mają normy regulujące przejazdy pojazdów nienormatywnych, nie mogą być modyfikowane przez umowy cywilnoprawne (wyroki z 19 listopada 2014 r., II GSK 1455/13, z 13 listopada 2014 r., II GSK 1847/13). Tylko posiadanie zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym pozwala uniknąć odpowiedzialności administracyjnej określonej w art. 13g ust. 1b pkt 2 u.d.p. (wyrok z 13 listopada 2014 r., II GSK 1847/13).

W sprawach z zakresu transportu drogowego i przewozów, w których miała zastosowanie umowa o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP)[56] problem dotyczył kwestii, czy tabliczka znamionowa ATP umiejscowiona na pojeździe może zastąpić dokument świadectwa ATP, stanowiąc równoważny dowód spełnienia przez środek transportu międzynarodowych wymogów przewozu szybko psujących się artykułów. W sprawach tych rozważano także kwestię dopuszczalności stosowania wobec obywatela przepisów znowelizowanej umowy międzynarodowej, której zmiany nie zostały opublikowane w polskim Dzienniku Ustaw. W tej kwestii NSA powołując się na art. 9 Konstytucji RP oraz art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów[57] („Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze") uznał, że w tych sprawach winny mieć zastosowanie przepisy Umowy ATP pkt 3 załącznika 1 dodatku 1 w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji, a więc w wersji po nowelizacji dokonanej w 2010 r., które przewidują, że tabliczka znamionowa umieszczona na pojeździe przewożącym towary szybko ulegające zepsuciu powinna być traktowana jako równoważna z istnieniem dokumentu świadectwa ATP[58] (m.in. wyroki: II GSK 642/13, II GSK 645/13, II GSK 646/13, II GSK 72/13).

[56] Sporządzona w Genewie 1 września 1970 r., przyjęta oświadczeniem rządowym z dnia 24 września 1984 r. (Dz.U. z 1984 r. Nr 49, poz. 254).

[57] Sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

[58] Co do możliwości stosowania niepublikowanego w Dzienniku Ustaw aneksu do umowy międzynarodowej, NSA powołał się na wyrok z 11 marca 2010 r., I FSK 92/09) oraz wyrok z 22 lipca 2008 r., I GSK 813/07, w którym NSA odwołał się do ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443), zgodnie z którą tylko „w uzasadnionych przypadkach" Prezydent RP lub Prezes Rady Ministrów mogą odstąpić od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim dołączonego do umowy międzynarodowej aneksu lub załącznika, „jeżeli zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli" (art. 18 ust. 5). Z powodu niewykonania przez Polskę obowiązków publikacyjnych, wynikających z Konstytucji RP (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 w zw. z art. 84, 217 i 27), obywatel nie może ponosić ujemnych konsekwencji.

Odnosząc się do treści art. 59 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym[59], zgodnie z którym w postępowaniu toczącym się na skutek skargi, o której mowa art. 59 ust. 1 powołanej ustawy, stosuje się przepisy p.p.s.a., jeżeli przepisy Działu III Rozdziału 1 u.p.t.z. nie stanowią inaczej. Przepis art. 61 ust. 2 u.p.t.z. stanowi: „Sąd, uwzględniając skargę, uchyla czynności podjęte przez organizatora, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy". NSA uznał, że uchylenie czynności organizatora winno nastąpić, jeżeli dojdzie do stwierdzenia naruszenia prawa wspólnotowego bądź prawa krajowego i podkreślił, że w ustawie nie przewidziano żadnych warunków w zakresie określenia pierwszeństwa w naruszeniu przepisów prawa. Oznacza to, że ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wskazuje na inne niż wymienione w art. 145 § 1 p.p.s.a. przesłanki uwzględnienia skargi (wyrok z 24 czerwca 2014 r., II GSK 596/13).

W kwestii podmiotu uprawnionego do ubiegania się o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego (inwestor czy wykonawca) NSA uznał, że w przypadku prowadzenia robót w pasie drogowym w celu zrealizowania inwestycji wykonawca może działać w tym zakresie niejako w imieniu inwestora (taką możliwość przewiduje art. 39 ust. 3 u.d.p.), jeżeli inwestor nie ubiegał się o zezwolenie na prowadzenie robót w pasie drogowym. W takiej sytuacji wykonawca zajmuje pas drogowy również „dla siebie" w celu wykonania przyjętego na siebie zobowiązania. Zajęcie pasa drogowego na podstawie zezwolenia zarządcy drogi oznacza objęcie tego pasa we władanie w zakresie określonym w zezwoleniu. Zdaniem NSA można przyjąć, że w pewnych okolicznościach zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym może być również wydane na rzecz podwykonawcy. Podwykonawca będzie legitymowany jako strona w takiej sprawie, jeżeli zajęcie przez niego pasa drogowego w celu wykonania robót zleconych mu przez wykonawcę będzie wykraczało poza zakres zezwolenia na zajęcie pasa drogowego uzyskanego przez inwestora lub wykonawcę lub gdy inwestor i wykonawca nie ubiegali się o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym (wyroki z 18 września 2014 r.: II GSK 780/13, II GSK 781/13, II GSK 779/13, II GSK 952/13, II GSK 778/13).

Stroną postępowania w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim przyłącza wodociągowego i telefonicznego jest jedynie inwestor, który przez złożenie wniosku inicjuje postępowanie i jest adresatem zezwolenia. Przymiotu strony nie mają natomiast podmioty, którym przysługuje tytuł prawny do nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji (wyrok z 2 kwietnia 2014 r., II GSK 73/13).

Odnosząc się do statusu prawnego komitetu wyborczego partii politycznej w sprawie o nałożenie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, NSA podniósł, że zgodnie z art. 86 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy[60] funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ partii uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz, przy czym ten organ partii zawiadamia właściwy organ wyborczy o utworzeniu komitetu i o zamiarze samodzielnego zgłaszania kandydatów oraz powołaniu pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego (art. 86 § 2 k.w.). Komitet wyborczy po jego utworzeniu jest niewątpliwie jednostką organizacyjną partii politycznej, przy czym w świetle art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego prowadzenie kampanii wyborczej stanowi wyłączną kompetencję komitetów wyborczych, a tym samym tylko te komitety mogłyby się ubiegać o wydanie przez zarządcę drogi decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogi

[59] Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.; dalej: u.p.t.z.

[60] Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej: k.w.

publicznej. W konsekwencji gdyby komitet wyborczy zajmował pas drogowy bez zezwolenia, to do niego powinna być kierowana decyzja, o jakiej mowa w art. 40 ust. 12 u.d.p. (wyrok z 4 lutego 2014 r., II GSK 1718/12).

W kwestii ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego NSA podtrzymał akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalając stawki opłat za zajęcie 1 m^2 pasa drogowego na zasadzie art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p. i przyjmując preferencje np. dla urządzeń inwestycji celu publicznego, nie musi tych preferencji stosować wobec wszystkich tego rodzaju urządzeń, gdyż inwestycje celu publicznego stanowią tylko wspólny mianownik różnych urządzeń, o których mowa w art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p. (wyroki z 20 maja 2014 r., II GSK 739/13, 8 kwietnia 2014 r., II GSK 216/13).

W sprawach z zakresu innych uprawnień do wykonywania czynności i zajęć przedmiotem rozważań były m.in. zagadnienia cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych w rozumieniu art. 84 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[61], skreślenia z ewidencji instruktorów nauki jazdy (art. 107 P.r.d. w stanie prawnym obowiązującym do 19 stycznia 2013 r.) oraz wpisu na listę egzaminatorów (art. 110 p.r.d. w stanie prawnym obowiązującym do 19 stycznia 2013 r.).

Rozstrzygając sprawę w przedmiocie cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów w związku ze stwierdzeniem w toku kontroli wydania zaświadczenia stwierdzającego, że pojazd spełnia wymagania techniczne określone w art. 66 p.r.d. niezgodnie z przepisami, NSA uznał za konieczne powołanie się na wyrok TSUE[62], w którym stwierdzono, że uzależniając rejestrację na swym terytorium nowych oraz wcześniej zarejestrowanych w innych państwach członkowskich samochodów osobowych z układem kierowniczym umieszczonym po prawej stronie od przełożenia koła kierownicy na lewą stronę, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 2a dyrektywy Rady 70/311/EWG z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep, art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r., ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) oraz art. 34 TFUE. Zdaniem NSA powołany wyrok TSUE wpływa na treść regulacji krajowych, modyfikując pojęcie pojazdu, jaki może być w Polsce zarejestrowany, co rzutuje też na ocenę przeprowadzonego przez skarżącego badania technicznego (okresowego) i w konsekwencji na ocenę decyzji organów o cofnięciu uprawnień diagnosty do wykonywania badań technicznych (wyrok z 14 października 2014 r., II GSK 1426/13).

W kwestii zakwalifikowania konkretnych zachowań do kategorii rażącego naruszenia przepisów w zakresie szkolenia kierowców, skutkującego skreśleniem z listy instruktorów nauki jazdy, NSA uznał, że z powodu przewidzianej w art. 107 ust. 1 pkt 4 oraz w art. 107 ust. 2 p.r.d. dotkliwej konsekwencji przypisania instruktorowi rażącego naruszenia przepisów w zakresie szkolenia, konieczne jest dokonanie wszechstronnej oceny stopnia naruszeń

[61] Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.; dalej: p.r.d.

[62] Wyrok z 20 marca 2014 r. C-639/11 w sprawie skierowanej przez Komisję Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

nia przepisów w zakresie szkolenia z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności każdej sprawy (wyrok z 3 lipca 2014 r., II GSK 926/13).

Odnosząc się do przesłanki wpisu na listę egzaminatorów określonej w art. 110 ust. 1 pkt 9 p.r.d., to jest rękojmi należytego wykonywania zawodu, NSA stwierdził, że kandydat, który dopuścił się czynu korupcyjnego w związku z wykonywaniem funkcji egzaminatora, nie daje gwarancji należytego wykonywania obowiązków egzaminatora. Zatarcie skazania nie jest wystarczające do przyjęcia, że spełnia on kryterium określone w powołanym przepisie (wyrok z 11 kwietnia 2014 r., II GSK 279/13).

3.9.2. *Sprawy dotyczące egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej*. W przypadku osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą wypełnienie dyspozycji art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[63] ma miejsce także wtedy, kiedy w tytule wykonawczym wystawionym przeciwko osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą jej adres jest określony jako miejsce wykonywania działalności. Obowiazek wskazania w tytule wykonawczym miejsca zamieszkania stosunku do osoby fizycznej nie może być odnoszony do osób, które prowadzą działalność gospodarczą, bo nie są to osoby fizyczne w rozumieniu przepisów, ale przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność jako osoby fizyczne (wyrok z 12 kwietnia 2014 r., II GSK 628/13).

W przypadku egzekucji należności pieniężnych, których wysokość jest ustalana przez przepisy prawa i one nakładają na zobowiązanego obowiązek ich uiszczenia w oznaczonym czasie, postępowanie obejmujące rozłożenie na raty tych należności musi być potraktowane jako rozpatrzenie zarzutu w odrębnym postępowaniu, a więc w warunkach wynikających z treści art. 34 § 1a u.p.e.a. W takich przypadkach brak jednoznacznego rozstrzygnięcia organu o wysokości należności uniemożliwiałby prowadzenie skutecznej egzekucji, gdyż jej wysokość byłaby nieokreślona i niepewna ze względu na możliwe rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu o rozłożenie na raty lub stwierdzeniu nadpłaty. Wynik obu postępowań ma wpływ na wysokość obliczenia należności, której dotyczy tytuł wykonawczy (np. wyroki z 12 czerwca 2014 r, II GSK 549/13, 4 czerwca 2014 r., 506/13, 3 czerwca 2014 r., II GSK 469/13).

Niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego w rozumieniu art. 33 pkt 6 u.p.e.a. zachodzi w sytuacji, gdy środek taki w konkretnej sprawie w ogóle jest niedopuszczalny ze względu na jego bezprawność, w tym o charakterze przedmiotowym lub podmiotowym. Środek egzekucyjny w postaci zajęcia rachunku bankowego w zakresie egzekucji należności pieniężnych jest środkiem dopuszczalnym w rozumieniu art. 33 pkt 6 u.p.e.a., co najwyżej może być nieprawidłowo zastosowany. W takim jednak przypadku właściwym środkiem zaskarżenia nie są zarzuty (art. 33 u.p.e.a.), a skarga na czynności egzekucyjne, o której mowa w art. 54 u.p.e.a. Wadliwość zastosowania środka egzekucyjnego, np. poprzez jego błędne skierowanie do niewłaściwego oddziału banku (wyrok z 24 października 2014 r., II GSK 1377/13).

W wyroku z 24 października 2014 r., II GSK 1233/13 NSA odstąpił od dominującego w orzecznictwie Izby Gospodarczej poglądu, że prokurator występując do urzędu skarbowego o dokonanie zabezpieczenia majątkowego na podstawie wydanego przez siebie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym, nie jest zobowiązany do złożenia zarządzenia zabezpieczenia, o którym mowa w art. 155a u.p.e.a. (por. wyroki z 24 czerwca 2009 r., II GSK 1055/08, 21 października 2009 r., II GSK 154/09 i powołany w nich wyrok NSA

[63] Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

z 7 sierpnia 2008 r., I OSK 1140/07). Uzasadniając odmienne stanowisko skład orzekający, powołując się na poglądy przedstawione w wyrokach z 11 marca 2011 r., II FSK 1798/07 i 22 września 2010 r., II FSK 807/09, podniósł, że skoro administracyjny organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia na wniosek wierzyciela i na podstawie wydanego przez niego zarządzenia zabezpieczenia (art. 155a § 1 u.p.e.a.), to zlecając zgodnie z art. 195a k.k.w. dokonanie zabezpieczenia egzekucyjnemu organowi administracyjnemu prokurator jako wierzyciel musi do wniosku dołączyć również zarządzenie zabezpieczenia. Zarządzenie to winno dotyczyć wszystkich należności pieniężnych, o których mowa w postanowieniu. Przepis art. 195a k.k.w. przewiduje bowiem łączne prowadzenie egzekucji administracyjnej zarówno do orzeczonej grzywny, jak i przepadku. Wobec występujących rozbieżności skład orzekający NSA w sprawie II GSK 1531/13, postanowieniem z 12 grudnia 2014 r., na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne: „Czy do zlecenia urzędowi skarbowemu wykonania w trybie art. 195a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy[64] postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu na majątku wydanego na podstawie art. 293 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego[65] konieczne jest wydanie przez prokuratora zarządzenia zabezpieczenia, o jakim stanowi art. 155a § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji?"

3.10. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Sprawy oparte na przepisach ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[66] dotyczyły ocen wniosków o dofinansowanie realizacji projektu z budżetu Unii Europejskiej

Na tle rozstrzygnięć, które zapadły po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wskutek wejścia w życie w dniu 28 czerwca 2013 r. zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[67], pojawily się nowe zagadnienia. Wskazaną nowelizacją wprowadzono m.in. zupełnie nową regulację w treści art. 30b u.z.p.p.r.

W wyroku z 18 marca 2014 r., II GSK 393/14 NSA stwierdził, że zastosowany w sprawie art. 30b ust. 6 pkt 6 u.z.p.p.r. wymaga wykazania umocowania osoby podpisującej protest do reprezentowania wnioskodawcy. NSA oceniał, czy w przypadku, gdy wnioskodawcą jest fundacja, będąca osobą prawną, konieczne jest dołączenie dokumentów określonych w art. 30b ust. 6 pkt 6 u.z.p.p.r. Zdaniem NSA określony tym przepisem wymóg dołączenia do protestu dokumentu poświadczającego umocowanie do działania w imieniu wnioskodawcy nie dotyczy sytuacji, gdy wnioskodawca działa osobiście. Sąd nie zgodził się jednak ze stanowiskiem, że konieczność udokumentowania umocowania do działania w imieniu wnioskodawcy będącego fundacją nie dotyczy zarządu tego typu osoby prawnej z uwagi na fakt, że zarząd nie działa na podstawie upoważnienia, ale jako organ osoby prawnej. Zatem mimo iż reprezentacja fundacji przez Zarząd wynika z ustawy z dnia 6 kwietnia

[64] Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

[65] Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

[66] Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; dalej: u.z.p.p.r.

[67] Dz.U. z 2013 r. poz. 714 (zmiany spowodowane wyrokami TK z 12 grudnia 2011 r., SK 9/08 oraz z 30 października 2012 r., SK 8/12).

1984 r. o fundacjach[68], treść art. 30b ust. 6 pkt 6 u.z.p.p.r. wymaga jednak wykazania umocowania osoby podpisującej protest do reprezentowania wnioskodawcy. Załączone dokumenty mają wszak wykazać, że osoba, która złożyła swój podpis, jest członkiem zarządu, jak i że jest umocowana do reprezentacji jednoosobowej. NSA podkreślił w omawianym wyroku, że ustawodawca wprowadził określony art. 30b ust. 6 pkt 6 u.z.p.p.r. obowiązek załączenia stosownych dokumentów oraz skutek uchybienia temu obowiązkowi w postaci nierozpatrzenia protestu, zgodnie z art. 30b ust. 11 u.z.p.p.r. Zdaniem NSA, skoro wolą ustawodawcy jest dołączenie określonych dokumentów do protestu, to fakt ewentualnego ich złożenia wraz z wnioskiem o dofinansowanie nie dowodzi spełnienia wymogów formalnych protestu.

Wprowadzono również regulacje odnoszące się do zagadnienia kompletnej dokumentacji wnoszonej wraz ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego, unormowanej w treści art. 30c ust. 2a, a także konsekwencji wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji, o czym stanowi ust. 5 i ust. 6 tego przepisu. Podobnie jak w latach poprzednich znaczna liczba spraw odnosiła się do kwestii procesowych związanych z wniesieniem „skargi niekompletnej". I tak na przykład w postanowieniu z 8 stycznia 2014 r., II GSK 2363/13, jak i w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r., II GSK 586/14, NSA stwierdził, że przy dokonywaniu interpretacji przepisów dotyczących odrębności proceduralnych zawartych w u.z.p.p.r. należy mieć na względzie, że kontrola sądowoadministracyjna ma być realna, a przewidziane ustawą wymogi formalne mają na celu jedynie zapewnienie szybkości działania sądu, nie zaś ograniczenie prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowe obowiązki nakładane na stronę muszą być zatem interpretowane ściśle, a wyłączenie przewidzianych w p.p.s.a. możliwości usunięcia uchybień, jakich dopuściła się strona, nie może być interpretowane rozszerzająco, wszelkie bowiem takie zabiegi interpretacyjne niweczą możliwość sądowej kontroli rozdziału środków pomocowych przeznaczonych na rozwój.

Ustawa nowelizująca u.z.p.p.r. znacząco zmodyfikowała treść art. 30c, określającego wymogi wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. W konsekwencji do treści tego artykuł dodano również ust. 6, zgodnie z którym w przypadku wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji lub bez uiszczenia wpisu stałego sąd wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpatrzenia. W ocenie NSA wprowadzona w art. 30c ust. 6 u.z.p.p.r. regulacja dotycząca obowiązku wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków, polegających na wniesieniu skargi bez kompletnej dokumentacji lub bez uiszczenia wpisu stałego, nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 49 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Powyższy przepis p.p.s.a. normuje kwestię „zwykłych" braków formalnych (jak m.in. brak podpisu czy pełnomocnictwa) skargi, podczas gdy przepis art. 30c ust. 6 u.z.p.p.r. reguluje braki skargi „specyficzne", wynikające z odrębnych wymogów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w stosunku do p.p.s.a. NSA stwierdził, że skoro na gruncie poprzednio obowiązującej treści art. 30c u.z.p.p.r. nie budziło wątpliwości, iż w przypadku tzw. „zwykłych" braków formalnych, ma zastosowanie art. 49 § 1 p.p.s.a. wobec jego niewyłączenia poprzez art. 30e oraz braku regulacji w tym zakresie w ustawie o zasadach

[68] Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

prowadzenia polityki rozwoju, to należy przyjąć, że także w obecnie obowiązującym stanie prawnym, w którym kwestię wezwania do uzupełnienia braków skargi reguluje wyłącznie w zakresie braku polegającego na wniesieniu skargi bez kompletnej dokumentacji oraz bez uiszczenia wpisu stałego, znajdzie zastosowanie art. 49 § 1 p.p.s.a. w odniesieniu do pozostałych braków formalnych pism procesowych, w tym skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W zakresie problematyki dotyczącej konstrukcji wniosków na otrzymanie wsparcia finansowego na projekt w ramach określonego programu operacyjnego w wyroku z 4 kwietnia 2014 r., II GSK 534/14, NSA stwierdził, że treść wniosku powinna być jednoznacznie czytelna dla oceniających go. Składający wnioski, chcąc otrzymać wsparcie finansowe na projekt w ramach określonego programu operacyjnego, zobowiązani są nie tylko zapoznać się z samym programem i jego założeniami, ale również z adresowanymi do wszystkich zainteresowanych innymi dokumentami tego programu, a w szczególności z dokumentem dotyczącym kryteriów wyboru finansowanych operacji w ramach tego programu i dokumentem określającym sposób wypełniania wniosku o dofinansowanie. Nadto wnioskujący powinni również skrupulatnie przestrzegać szczegółowych zasad ich sporządzania, mając na uwadze, że wszelkie uproszczenia, skróty myślowe czy rachunkowe będą – jak cały projekt – poddane ocenie i mogą jako niejednoznaczne stanowić przyczynę negatywnej oceny projektu. NSA stwierdził, że kontrola sądowa ostatecznej oceny projektu dokonywa jest w oparciu o przepisy u.z.p.p.r. oraz z uwzględnieniem systemu realizacji programu operacyjnego, na który składają się dokumenty publikowane na stronie internetowej instytucji zarządzającej (art. 28 ust. 5 u.z.p.p.r.) i które nie mogą być zmieniane na niekorzyść wnioskodawców w trakcie trwania określonej tury konkursowej (art. 28 ust. 6 u.z.p.p.r.). Regulacja ta zabezpiecza na etapie wstępnym danego konkursu przyjętą w art. 26 ust. 2 cytowanej ustawy zasadę przejrzystości reguł i równego dostępu do pomocy wszystkim kategoriom beneficjentów.

W wyroku z 15 maja 2014 r., II GSK 1038/14, NSA odniósł się do kwestii kryteriów oceny Wniosku możliwością zwrócenia się przez organ do wnioskodawcy o wyjaśnienia. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia NSA wskazał, że ocena wymaga staranności i wnikliwości, nie może ograniczać się do konfrontacji jednego punktu wniosku z Instrukcją i Przewodnikiem po kryteriach. Ma ona zapewnić przejrzystość reguł Konkursu, równy dostęp do pomocy oraz przyczynić do prawidłowego wypełnienia wniosku i jego zobiektywizowanej oceny. Ocena taka powinna badać, czy niezbędne dane zawarte we wniosku są tymi, których wymaga Regulamin Konkursu. W odniesieniu do drugiego zagadnienia NSA wskazał, że obowiązkiem oceniających jest zrozumieć wniosek i ocenić go zgodnie z treścią w nim zawartą, a wyjaśnienie wątpliwości stanowi element realizacji tego obowiązku. Żądanie wyjaśnień zależy od dobrej woli oceniających. Skorzystanie z tej procedury zależy od dokonanej przez nich oceny sytuacji. Rezygnacja z wyjaśnień jest uzasadniona, jeżeli w ocenie ekspertów w konkretnej sytuacji nie przyczyniłyby się one do lepszego zrozumienia wniosku.

Odnosząc się do kwestii, czy korzystanie z nabytych w ramach projektu wartości niematerialnych i prawnych w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej stanowi wykorzystanie tych wartości wyłącznie w ramach przedsiębiorstwa, NSA stwierdził, że „wyłączne wykorzystywanie" w ramach przedsiębiorstwa należy rozumieć w ten sposób, iż zakupiona licencja będzie służyła do realizacji zadań wchodzących w zakres działalności gospodarczej prowadzonej przez beneficjenta pomocy, z tym jednak zastrzeżeniem, że sposób korzysta-

nia z tej licencji nie będzie prowadził do transferu, podziału lub podnajmu na rzecz osób trzecich nabytych ze środków pomocowych wartości niematerialnych i prawnych. Inne rozumienie tego wyrażenia prowadziłoby zdaniem NSA do nieuzasadnionego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o przyznanie dofinansowania projektów, które co do zasady są zgodne z celami działania finansowanymi ze środków pomocowych (wyrok z 30 kwietnia 2014 r., II GSK 838/14).

W wyroku z 14 listopada 2014 r., II GSK 2450/14 NSA uznał, że z art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r.[69] jednoznacznie wynika, iż orzeczenie przez sąd administracyjny, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo bez jednoczesnego przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, jest uwarunkowane wyczerpaniem alokacji na realizację działania lub priorytetu, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2 u.z.p.p.r. NSA podzielił stanowisko wyrażone w piśmiennictwie oraz orzecznictwie (zob. wyrok z 7 października 2014 r., II GSK 2231/14), że wykazanie faktu wyczerpania alokacji na realizację działania lub priorytetu przed sądem administracyjnym następuje wyłącznie na podstawie dokumentów. Ustalenie wyczerpania alokacji, warunkującego możliwość zastosowania art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r., wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego, które przed sądami administracyjnymi może nastąpić wyłącznie w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., czyli poprzez przeprowadzenie dowodów uzupełniających z dokumentów. W niniejszej sprawie – z uwagi na materię będącą przedmiotem postępowania dowodowego – powinny to być dokumenty urzędowe.

W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego rozstrzygnięcia w zakresie wniosków składanych w ramach Działania 4.3. Kredyt technologiczny NSA, w wyroku z 27 marca 2014 r., II GSK 306/14 wskazał, że technologia w znaczeniu potocznym to metoda przygotowania i prowadzenia procesu wytworzenia lub przetwarzania jakiegoś dobra. Nowa technologia to m.in. nieopatentowana wiedza techniczna, która umożliwia wytwarzanie nowych lub znacząco ulepszonych towarów i usług i nie jest stosowana na świecie dłużej niż 5 lat. Inwestycja technologiczna zaś, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. b/ ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej[70], to m.in. wdrożenie własnej nowej technologii oraz uruchomienie na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług. Z zestawienia powyższych uregulowań wynika, że kredyt technologiczny może być udzielony m.in. na inwestycję technologiczną, tj. inwestycję polegającą na przygotowaniu i wdrożeniu własnej nowej metody, która może stanowić nieopatentowaną wiedzę techniczną umożliwiającą wytwarzanie nowych lub znacząco ulepszonych towarów i usług i nie jest stosowana na świecie dłużej niż 5 lat. Mając na uwadze, że technologia to metoda prowadzenia procesu wytworzenia, Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie precyzuje szczegółowe wymagania odnośnie do przedstawienia własnej nowej metody (technologii), o której dofinansowanie kredytem ubiega się wnioskodawca. Instrukcja wyjaśnia, że nie można uznać za nieopatentowaną wiedzę techniczną (*know-how*) wiedzy nigdzie nie opisanej. Instrukcja za właściwie zidentyfikowane uznaje informacje, które są opisane w zamkniętej i spójnej formie, umożliwiającej bieżące ustalenie ich treści i sprawdzenie m.in., czy umożliwiają wytwarzanie nowych lub znacząco

[69] Przepis art. 30i pkt 2 u.z.p.p.r. stanowi, iż gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej alokacja na realizację działania lub priorytetu, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2 u.z.p.p.r., zostanie wyczerpana, sąd, uwzględniając skargę stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia.

[70] Dz.U. Nr 116, poz. 730 ze zm.

ulepszonych towarów oraz czy charakteryzują się nowością. Informacje muszą być ustalone w zamkniętym dokumencie.

Jako zasadniczo nowa grupa spraw wyłoniły się sprawy, które swym zakresem obejmują kwestie zwrotu przez beneficjentów wydatkowanych w sposób nieprawidłowy środków pochodzących z zawartych już umów o dofinansowanie projektów, które pozytywnie przeszły weryfikację w toku konkursu. Problem ten odnosi się zatem do wymierzania przez organy korekt finansowych, będących konsekwencją niedotrzymania warunków zawartej umowy o dofinansowanie. Na gruncie tej problematyki wyłoniło się zagadnienie prawne, które zostało rozstrzygnięte w uchwale z 27 października 2014 r., II GPS 2/14. NSA stwierdził, że ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a u.z.p.p.r., nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.

W wyroku z 12 grudnia 2014 r., II GSK 1467/13 NSA stwierdził, że nakładanie korekt jest elementem stanu faktycznego i związane jest m.in. z naruszaniem przez Beneficjenta ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[71]. Kontroli sądowej podlega zatem zarówno wykładnia, jak i stosowanie p.z.p. przez Instytucję Zarządzającą kontrolującą realizację projektu. Sąd musi więc badać, czy organ prawidłowo ocenił, że naruszenie p.z.p. w ogóle miało miejsce oraz czy to naruszenie stanowiło „nieprawidłowość" w rozumieniu art. 2 pkt 7 i art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Warunkiem nałożenia korekty i wydania decyzji o zwrocie środków jest więc wykazanie związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem prawa a rzeczywistą lub potencjalną szkodą w budżecie UE.

3.11. Sprawy dotyczące jakości, certyfikacji i normalizacji

W wyroku z 28 stycznia 2014 r., II GSK 1041/12 NSA odniósł się do kary pieniężnej określonej w art. 25 ust. 1 pkt 5 lit. a/ ustawy o rolnictwie ekologicznym. NSA wyjaśnił, że z treści tego przepisu wynika, iż karze w nim przewidzianej podlega ten, kto wprowadza do obrotu określone w tej normie prawnej produkty. Istotne w tej sytuacji w celu stwierdzenia, czy określone działania danego podmiotu należy przyporządkować pod wskazaną normę prawną, jest wyjaśnienie pojęć użytych w tym przepisie. Ustawodawca w art. 25 ust. 1 pkt 5 lit. a/ ustawy o rolnictwie ekologicznym zawarł zwrot „wprowadza do obrotu". Zgodnie z art. 2 pkt 8 lit. a/ użyte w ustawie o rolnictwie ekologicznym powyższe określenie oznacza w odniesieniu do produktów wprowadzanie na rynek w rozumieniu art. 3 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r., ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego. Z kolei w myśl art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002 „wprowadzenie na rynek" oznacza posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania.

W wyroku z 26 czerwca 2014 r., II GSK 637/13 NSA odnosząc się do kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych zafałszowanych, kary określonej w art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości wskazał, że wprowadzona tym przepisem odpowiedzialność ma charakter administracyjny, a tym samym dla jej ustanowienia znaczenie ma nie tyle to, w jaki sposób doszło do naruszenia prawa, ale i to, czy został wprowadzony do obrotu produkt zafałszowany. Zatem dla zastosowania omawianego przepisu nie jest

[71] Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.; dalej: p.z.p.

wymagane przypisanie winy podmiotowi wprowadzającemu zafałszowany produkt żywnościowy do obrotu. Przepis ten jest wyrazem odpowiedzialności administracyjnej, która ma charakter obiektywny, a więc już za sam fakt zachowania naruszającego taki przepis.

W odniesieniu do przepisów art. 24 ust. 1, 4 i 5 w związku z art. 12 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw uprawniających Prezesa UOKiK do zobowiązania podmiotu do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań laboratoryjnych benzyny bezołowiowej 95 NSA w wyroku z 20 maja 2014 r., II GSK 392/13 wskazał, że ustawą o jakości paliw utworzono System Monitorowania i Jakości Paliw (art. 11 ust. 1 tej ustawy), do którego zadań należy, ogólnie rzecz ujmując, kontrolowanie jakościowe paliw. W myśl art. 11 ust. 4 tej ustawy zadania realizowane w ramach tego systemu finansowane są z budżetu państwa, a stosownie do jej art. 12 ust. 1 systemem zarządza Prezes UOKiK. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 omawianej ustawy w toku kontroli inspektor pobiera dwie próbki, po czym, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o jakości paliw, niezwłocznie przekazuje pobrane próbki do akredytowanego laboratorium w warunkach uniemożliwiających zmianę jakości paliwa i jego cech charakterystycznych. Jedna z próbek dostarczonych do akredytowanego laboratorium stanowi próbkę kontrolną, a drugą próbkę przeznacza się do badań (art. 22 ust. 2 ustawy o jakości paliw). Zgodnie natomiast z art. 24 ust. 1 ustawy o jakości paliw, stanowiącym podstawę materialnoprawną decyzji, jeżeli przeprowadzone badania wykazały, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych określonych w ustawie, zarządzający zobowiązuje kontrolowanego, w drodze decyzji, do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań.

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

4.1. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie

Spośród orzeczeń dotyczących problematyki związanej z regulacją prawną wykonywania zawodu architekta na uwagę zasługuje wyrok z 4 lipca 2014 r., II GSK 931/13, w którym NSA uznał, że decyzję w przedmiocie odmowy nadania uprawnień budowlanych należy zakwalifikować do grupy decyzji związanych, niepozostawiających organom „luzu decyzyjnego". NSA wskazał, że możliwość decydowania w indywidualnej sprawie na zasadzie uznania administracyjnego oznacza możliwość wyboru przez organ administracji rodzaju konsekwencji prawnej, w określonym stanie faktycznym i prawnym, przy jednoczesnym obowiązku wyważenia słusznego interesu strony i interesu społecznego. Dodał ponadto, iż uznanie administracyjne występuje w przypadkach, gdy przepis prawa stanowi, że organ administracji „może wydać" rozstrzygnięcie przy braku nakazu lub zakazu ustalenia określonej treści rozstrzygnięcia[72]. Zdaniem NSA sposób oceniania wiedzy osoby egzaminowanej nie daje podstaw do przyjęcia w takich przypadkach uznania administracyjnego, gdyż wynik egzaminu w zależności od stopnia przygotowania do wykonywania omawianego zawodu przez osobę przystępującą do egzaminu powinien być pozytywny lub negatywny.

[72] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, s. 471.

4.2. Działalność gospodarcza

Rozbieżności w orzecznictwie co do kognicji sądu administracyjnego na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[73] rozstrzygnął NSA w uchwale z 14 stycznia 2014 r., II GPS 3/13[74].

W kwestii związanej z zakresu działalności gospodarczej należy wskazać wątpliwości co do stosowania przez sądy przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które zdaniem NSA są dotknięte wadą postępowania ustawodawczego, jaką było zaniechanie notyfikowania zaskarżonych przepisów Komisji Europejskiej. W tej sprawie NSA, postanowieniem z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13 wystąpił z pytaniem prawnym do TK[75].

Przesłanką podjęcia decyzji stwierdzającej utratę statusu zakładu pracy chronionej w trybie art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[76] jest niespełnienie m.in. warunków, o których stanowi art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, przy czym spełnienie lub niespełnienie tych warunków stwierdza stosownie do art. 28 ust. 2 cyt. ustawy wyłącznie Państwowa Inspekcja Pracy w drodze decyzji administracyjnej. Zatem wydanie decyzji pozytywnej przez PIP o spełnieniu przez pracodawcę warunków, o których stanowi art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, przed wydaniem decyzji przez organ I instancji w trybie art. 30 ust. 3 cyt. ustawy, i przedłożenie jej temu organowi skutkuje niedopuszczalnością wydania przez organy decyzji o utracie statusu zakładu pracy chronionej (wyrok z 4 czerwca 2014 r., II GSK 603/13).

Co do zachowania terminu, o jakim mowa w art. 11^1 ust. 7 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[77], w orzecznictwie sądów I instancji panuje pogląd (akceptowany przez NSA), że wystarczające jest złożenie w banku dyspozycji przelewu z rachunku wnoszącego opłatę za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w ostatnim dniu terminu, pod warunkiem że dysponuje on środkami na pokrycie wpłaty, a bank wykona dyspozycje przed upływem terminu (wyroki WSA w Gliwicach z 19 maja 2014 r., III SA/Gl 1986/13, III SA/Gl 1987/13 i III SA/Gl 1988/13 i WSA w Krakowie z 23 stycznia 2014 r., III SA/Kr 567/13).

W kwestii prowadzenia działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej NSA uznał, że udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej na czas określony stanowi ograniczenie swobody prowadzenia tej działalności. Powołując postanowienia Konstytucji NSA stwierdził, że wydanie decyzji może nastąpić, tylko gdy istnieje przepis stanowiący podstawę do podjęcia takiego działania przez organ administracji. Tym samym w celu rozstrzygnięcia sprawy należało ustalić, czy w dniu wydawania zezwolenia istniała w przepisach rangi ustawy podstawa do określenia końcowej daty obowiązywania zezwolenia. NSA przypomniał ponadto, że z art 19 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[78] wynika, że zezwolenie wygasa z upływem okresu, na jaki została ustanowiona strefa (wyrok z 11 marca 2014 r., II GSK 136/13).

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

[74] Uchwała ta została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

[75] Zagadnienie to zostało omówione w części dotyczącej stosowania Konstytucji.

[76] Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

[77] Dz.U. z 2012 r. poz. 1356.

[78] Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 ze zm.

4.3. Podatek akcyzowy

W sprawach z zakresu podatku akcyzowego rozstrzygane były m.in. kwestie związane z oświadczeniami nabywców oleju opałowego oraz podmiotowością podatkowoprawną spółki cywilnej.

4.3.1. *Kwestie związane z oświadczeniami nabywców oleju opałowego zostały omówione w pkt 3 tego rozdziału*. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że przy sprzedaży oleju opałowego lekkiego możliwość zastosowania preferencyjnej stawki akcyzy uwarunkowana jest spełnieniem wymogu pobierania przez sprzedawców od nabywców prawidłowo sporządzonych oświadczeń wskazujących na jego przeznaczenie. W przedmiocie poprawności formalnej oświadczeń nabywców oleju opałowego składanych na potrzeby skorzystania przez sprzedawcę z preferencyjnych stawek podatku akcyzowego oraz możliwości dokonywania w tym zakresie korekt NSA w wyroku z 26 marca 2014 r., I GSK 540/12 stwierdził, że celem oświadczenia jest umożliwienie organowi sprawdzenie istnienia przesłanki obniżenia stawki akcyzy, tj. przeznaczenia oleju opałowego na cele dla niego wskazane[79]. Wszystkie elementy oświadczenia mają umożliwić łatwą identyfikację nabywcy. W oświadczeniu muszą być zatem zawarte dane, które pozwalają na sprawną identyfikację nabywcy. W wyroku z 25 listopada 2014 r., I GSK 1877/13 NSA stwierdził ponadto, że przyjęcie przez sprzedawcę oświadczeń niepełnych czy zawierających nieprawdziwe dane, wyklucza założenie – w oparciu o tego rodzaju treść oświadczeń – domniemania przeznaczenia i użycia oleju opałowego na cele opałowe. Natomiast wyroku z 25 listopada 2014 r., I GSK 1829/13 NSA wskazał, że skoro prawodawca uzależnił zastosowanie przez podatnika obniżonej stawki podatku akcyzowego od posiadania złożonych przez nabywcę oświadczeń, to znaczy że oświadczeniom tym nadano szczególne znaczenie dowodowe, a same oświadczenia stanowią warunek *sine qua non* zastosowania preferencyjnej stawki podatkowej.

Należy dodać, że na wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie wpłynęły orzeczenia TK (postanowienie z 11 lutego 2014 r., P 50/11[80] oraz wyrok z 11 lutego 2014 r., P 24/12).

4.3.2. *Status podatkowoprawny spółki cywilnej*. Ważnym zagadnieniem w 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich, było uznanie, kto na gruncie ustawy o podatku akcyzowym jest podatnikiem tego podatku: czy wspólnicy spółki cywilnej jako osoby fizyczne, czy spółka są podatnikami tego podatku.

Podmiotowość podatkowoprawna stanowi następstwo wystąpienia podatkowego stanu faktycznego ukształtowanego w danej ustawie podatkowej. Zdolność podatkowoprawną spółki cywilnej określają poszczególne ustawy regulujące zasady opodatkowana. Prezentując regulacje materialnoprawne w zakresie podmiotowości podatkowoprawnej w podatku akcyzowym wskazać należy na art. 13 ust. 1 u.p.a z 2008 r. Zgodnie z jego brzmieniem podatnikiem akcyzy jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemającą osobowości prawnej, która dokonuje czynności podlegającej opodat-

[79] NSA powołał się na wyroki z 12 maja 2011 r., I GSK 244/10 oraz z 16 grudnia 2011 r., I FSK 1459/10.

[80] TK umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

kowaniu akcyzą lub wobec której zaistniał stan faktyczny podlegający opodatkowaniu akcyzą[81].

Natomiast w myśl postanowień art. 102 ust. 1-3 u.p.a. z 2008 r. podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która dokonuje czynności, o których mowa w art. 100 ust. 1 lub ust. 2 u.p.a. z 2008 r., czyli dokonuje importu samochodu osobowego niezarejestrowanego wcześniej na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym lub dokonuje nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego niezarejetsrowanego wcześniej na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym (ust. 1). W przypadkach, o których mowa w art. 101 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.a. z 2008, jeżeli przemieszczenia samochodu osobowego z terytorium państwa członkowskiego na terytorium kraju dokonał inny podmiot niż podmiot, który nabył prawo rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która nabyła prawo do rozporządzania samochodem jak właściciel (ust. 2). W przypadku, o którym mowa w art. 101 ust. 2 pkt 3 u.p.a. z 2008 r., podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która wystąpiła o rejestrację tego samochodu na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym (ust. 3).

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w kwestii podmiotowości podatkowoprawnej spółki cywilnej wskazuje na zachodzący w nim proces polaryzacji. Stanowisko, zgodnie z którym spółka cywilna jest podatnikiem podatku akcyzowego, wyrażone zostało w wyrokach z: 10 kwietnia 2014 r., i SA/Go 125/14, 12 czerwca 2014 r., I SA/Wr 303/14, 3 lipca 2014 r., III SA/Po 489/14, 21 sierpnia 2014 r., I SA/Ke 370/14, 18 września 2014 r., I Sa/Ke 335/14.

NSA akceptując ww. pogląd sądów I instancji wskazał, że za podatników podatku akcyzowego uznawane będą tylko osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które będą dokonywały czynności opodatkowanych

[81] W tym zgodnie z dalszym brzmieniem art. 13 ust. 1 u.p.a z 2008 r. podmiot: 1) nabywający lub posiadający wyroby akcyzowe znajdujące się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, jeżeli od wyrobów tych nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości, a w wyniku kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego albo postępowania podatkowego nie ustalono, że podatek został zapłacony; 2) będący nabywcą końcowym zużywającym energię elektryczną, jeżeli od tej energii nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości i nie można ustalić podmiotu, który dokonał sprzedaży tej energii elektrycznej nabywcy końcowemu; 2a) będący nabywcą lub posiadaczem suszu tytoniowego, niebędący podmiotem prowadzącym skład podatkowy, pośredniczącym podmiotem tytoniowym, lub rolnikiem, który wyprodukował susz tytoniowy, jeżeli nie została od suszu zapłacona akcyza w należnej wysokości i nie można ustalić podmiotu, który dokonał sprzedaży tego suszu; 3) u którego powstają ubytki wyrobów akcyzowych lub doszło do całkowitego zniszczenia wyrobów akcyzowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 20, również gdy nie jest właścicielem tych wyrobów akcyzowych; 4) będący przedstawicielem podatkowym; 5) będący zarejestrowanym odbiorcą, z wyłączeniem zarejestrowanego odbiorcy posiadającego zezwolenie na jednorazowe nabycie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca – z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego wyrobów akcyzowych na rzecz innego podmiotu; 6) będący zarejestrowanym wysyłającym, jeżeli wysyła z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy wyroby akcyzowe z miejsca importu; 7) dokonujący użycia lub sprzedaży wyrobów węglowych, które uzyskał w drodze czynu zabronionego pod groźbą kary; 8) będący pośredniczącym podmiotem tytoniowym zużywającym susz tytoniowy; 9) będący podmiotem prowadzącym skład podatkowy zużywającym susz tytoniowy do innych celów niż produkcja wyrobów tytoniowych; 10) będący pośredniczącym podmiotem węglowym używającym wyrobów węglowych; 11) będący finalnym nabywcą węglowym – w przypadku, o którym mowa w art. 9a ust. 1 pkt 5; 12) będący pośredniczącym podmiotem gazowym używającym wyrobów gazowych; 13) będący nabywcą gazowym – w przypadku, o którym mowa w art. 9c ust. 1 pkt 5.

podatkiem akcyzowym, ale również spółki cywilne oraz małżeństwa dokonujące takich czynności, co potwierdza unormowanie zawarte w art. 11 *in fine* u.p.a. z 2008 r. To spółce cywilnej jako organizacji wspólników, a nie samym wspólnikom, przyznano podmiotowość podatkowoprawną. NSA powołał się na orzecznictwo TK[82], w którym wskazano, że spółka cywilna posiada podmiotowość prawnopodatkową zarówno w świetle regulacji ogólnego prawa podatkowego, jak i podatkowych ustaw szczególnych oraz że z podmiotowością prawną spółki cywilnej koresponduje uregulowanie zawarte w art. 115 § 1 o.p., z którego wynika, że spółka cywilna jako podatnik ma własne zobowiązania podatkowe, a zatem bezsporne jest, że przysługuje jej status podatnika (wyrok z 12 marca 2014 r., I GSK 533/12).

Jednakże w orzecznictwie NSA w latach 2012 i 2013 zapadły wyroki, w których uznawano, że spółka cywilna nie jest podatnikiem podatku akcyzowego i ze względu na brak podmiotowości podatkowoprawnej nie dokonuje czynności podlegających opodatkowaniu (wyroki z: 24 stycznia 2012 r., I GSK 747/10, 24 stycznia 2012 r., I GSK 746/10 oraz 23 października 2012 r., I GSK 974/11 i I GSK 938/11).

W celu rozstrzygnięcia problemu budzącego poważne wątpliwości prawne Prezes NSA wystąpił z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej w składzie siedmiu sędziów NSA, której celem jest rozstrzygnięcie budzącego wątpliwości interpretacyjne stanu prawnego i rozstrzygnięcie, czy w rozumieniu art. 13 ust. 1 oraz art. 102 ust. 1-3 u.p.a z 2008 podatnikiem jest spółka cywilna czy jej wspólnicy.

4.4. Sprawy kapitałowe i bankowość

Sprawy objęte tą kategorią tematyczną, rozpoznane w minionym roku przez sądy administracyjne, odnosiły się zasadniczo do działalności Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) w zakresie sprawowanego przez nią nadzoru nad krajowym rynkiem finansowym. W tym okresie sądy rozstrzygnęły dwie kwestie budzące wątpliwości interpretacyjne, a które zasługują na odnotowanie. Pierwsza z nich dotyczyła wskazania sposobu obliczania terminu określonego w art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie, w przypadkach nakładania przez KNF kary pieniężnej na członków zarządu spółki publicznej w związku z naruszeniem przez nich obowiązków informacyjnych, a druga możliwości zastosowania wobec członków KNF instytucji wyłączenia członka organu kolegialnego przewidzianej w art. 27 § 1 k.p.a. w związku z art. 24 § 1 k.p.a., w sytuacji złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

4.4.1. *W wyroku z 27 stycznia 2014 r., II GSK 1626/12 NSA rozstrzygnął wątpliwość co do sposobu obliczania terminu przewidzianego w art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie*[83]. Udzielił odpowiedzi na pytanie, czy przewidziany w tym przepisie 6-miesięczny termin przedawnienia do nałożenia kary na członka zarządu emitenta zaczyna biec od dnia wydania przez organ decyzji o nałożeniu kary na emitenta, czy też od dnia jej doręczenia temu emitentowi. Sąd w swoich rozważaniach wskazał, że zgodnie z art. 96 ust. 1 pkt 6 ustawy o ofercie, gdy emitent lub wprowadzający, wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 38a ust. 3, art. 42a ust. 3 i art. 51 ust. 5 ustawy o ofercie, nie udostępnia do publicznej wiadomości w terminie aneksu do prospektu emisyjnego lub memorandum informacyjnego, to KNF może wydać decyzję o wykluczeniu na czas określony lub bezterminowo papierów wartościowych z ob-

[82] Wyrok z 10 marca 2009 r., P 80/08 i postanowienie z 13 kwietnia 2010 r., P 35/09.

[83] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1382 ze zm.).

rotu na rynku regulowanym albo nałożyć na ten podmiot karę pieniężną w wysokości do 1.000.000 zł lub zastosować obie sankcje łącznie.

Z kolei według art. 96 ust. 6 ustawy o ofercie w przypadku rażącego naruszenia obowiązków, o których mowa w ust. 1, KNF może nałożyć na osobę, która w tym okresie pełniła funkcję członka zarządu spółki publicznej lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych, będącego organem funduszu inwestycyjnego zamkniętego, karę pieniężną w wysokości do 100.000 zł. Przy tym, jak stanowi ust. 7, kara, o której mowa w ust. 6, nie może być nałożona, jeżeli od wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, upłynęło więcej niż 6 miesięcy. NSA wskazał, że aktualny w tej kwestii pozostaje pogląd wyrażony w wyroku z 17 września 2013 r., II GSK 767/12, iż „początkiem biegu 6-miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie, do nałożenia przez KNF kary na osobę, która w tym okresie pełniła funkcję członka zarządu spółki publicznej z tytułu rażącego naruszenia obowiązków informacyjnych, o których stanowi art. 96 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy, jest data wydania przez KNF decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na spółkę publiczną, tzn. data jej sporządzenia zgodnie z wymogami art. 107 k.p.a. i podpisania, nie zaś data jej doręczenia spółce. Z punktu widzenia art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie bez znaczenia jest załatwienie sprawy administracyjnej, które następuje z momentem doręczenia decyzji stronie, gdyż istotą problemu jest istnienie podstawy prawnej do zastosowania sankcji przez organ nadzoru w ustawowo określonym czasie. Termin 6-miesięczny, o którym mowa w art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie, jest skierowany do organu i jest terminem materialnym, którego upływ powoduje, iż wygasa umocowanie organu nadzoru (KNF) do nałożenia kary pieniężnej".

4.4.2. *W wyroku z 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13 NSA wskazał na możliwość zastosowania wobec członków KNF wyłączenia przewidzianego w art. 27 § 1 w związku z art. 24 § 1 k.p.a. w sprawach z wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy ci sami członkowie KNF rozpoznawali sprawę i wydawali decyzję o zawieszeniu uprawnień do wykonywania zawodu maklera papierów wartościowych w pierwszej instancji*. NSA zwrócił uwagę na dotychczas ukształtowaną w tej materii linię orzeczniczą sądów administracyjnych, w myśl której wobec członków KNF nie miał zastosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w sytuacji, gdy dochodziło do ponownego rozpatrzenia sprawy wskutek złożenia wniosku o ponowne jej rozpatrzenie (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2012 r., II GSK 1068/11). Jednocześnie NSA podkreślił, iż z dniem 24 października 2011 r. ta linia orzecznicza utraciła aktualność w związku ze zmianą art. 11 u.n.f.[84] na mocy art. 166 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. NSA wywiódł przy tym, iż nowela art. 11 u.n.f. polegała m.in. na dodaniu ustępów 7-9, w których uregulowano sposób orzekania o wyłączeniu członków Komisji ze względu na okoliczności uzasadniające brak bezstronności (art. 24 § 3 k.p.a.). W postępowaniu przed KNF mają więc aktualnie zastosowanie przepisy art. 24 § 1 w związku z art. 27 § 1 k.p.a., co oznacza, że członek Komisji podlega wyłączeniu, zarówno gdy zachodzą okoliczności określone w art. 24 § 1 pkt 1-7 k.p.a., jak i gdy spełnione są warunki z art. 24 § 3 k.p.a.

[84] Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1149 ze zm.).

4.5. Własność przemysłowa

Wśród spraw z zakresu własności przemysłowej na uwagę zasługuje pogląd NSA wyrażony w wyroku z 21 stycznia 2014 r., II GSK 1560/12, że w postępowaniu spornym przed Urzędem Patentowym RP o unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy wszczętym wskutek złożonego sprzeciwu ma zastosowanie przepis art. 255 ust. 4 p.w.p., a zatem organ rozstrzyga sprawy w granicach wniesionego sprzeciwu i jest związany podstawą wskazaną przez wnoszącego sprzeciw, o której stanowi art. 246 ust. 2 p.w.p. Sprzeciw określa zakres sprawy administracyjnej – wyznacza jej granice zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i podstawy prawnej sprzeciwu, a w konsekwencji – stosownie do przepisów art. 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. – zakres wniesionego sprzeciwu wskazuje również granice sprawy sądowoadministracyjnej. Natomiast w wyroku z 8 maja 2014 r., II GSK 579/13 NSA wyraził pogląd, że Urząd Patentowy RP rozpoznając w postępowaniu wpisowym wniosek o wpis do rejestru nie może naruszyć granic kognicji wynikających z art. 229 ust. 2 p.w.p., które obejmują wyłącznie zgodność złożonych dokumentów uzasadniających wpis p.w.p. oraz sprawdzenie, czy dokumenty te zostały sporządzone i złożone w odpowiedniej formie. Zakresem kognicji organu nie jest objęta merytoryczna ocena dokumentów pod względem prawidłowości udzielenia przez uprawnionego z patentu dwóch wykluczających się licencji, tj. wyłącznej i niewyłącznej do tego samego wynalazku na rzecz różnych podmiotów, które to sprawy należą do właściwości sądów cywilnych.

4.6. Ubezpieczenia zdrowotne

4.6.1. *W odniesieniu do zagadnienia podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, w sytuacji czasowego zaprzestania przez nią prowadzenia tej działalności lub w ogóle jej niepodjęcia*, w wyroku z 8 stycznia 2014 r., II GSK 1620/12 NSA uznał, że sam wpis do ewidencji jest okolicznością o istotnym znaczeniu, ale w sytuacji, gdy podmiot podnosi, iż pomimo wpisu działalności tej faktycznie nie prowadzi i przytacza na ten fakt argumentację oraz składa dowody na potwierdzenie swojego stanowiska, organy powinny dokonać ustaleń w oparciu o zebrany z urzędu oraz przedstawiony przez skarżącego materiał dowodowy, czy skarżący faktycznie prowadził działalność gospodarczą, a w konsekwencji czy podlegał obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego. Natomiast w wyroku z 10 kwietnia 2014 r., II GSK 246/13 NSA ponadto podkreślił, że okoliczność wpisania danej osoby do ewidencji warunkuje, a przez to uprawdopodabnia następcze prowadzenie tej działalności, ale nie może być gwarantem takiej okoliczności. Istotne jest zatem ustalenie faktycznego prowadzenia lub nieprowadzenia działalności gospodarczej (także wyrok z 10 kwietnia 2014 r., II GSK 301/13).

4.6.2. *W przedmiocie zwolnienia od ponoszenia opłat sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, przewidzianego w art. 239 pkt 1 lit. e/ p.p.s.a.*, NSA w postanowieniu z 23 września 2014 r., II GZ 548/14, uznał, że ubezpieczenie zdrowotne nie należy do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych objętych ustawowym zwolnieniem od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, w związku z tym sprawy dotyczące ubezpieczeń zdrowotnych podlegają opłacie sądowej. Natomiast w postanowieniu z 18 grudnia 2012 r., II GZ 481/12 NSA do grupy ubezpieczeń społecznych zaliczył również ubezpieczenia zdrowotne.

4.7. Finanse publiczne

4.7.1. *W odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych podmiotów korzystających z dotacji oświatowych wypłacanych przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty NSA zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą sądów administracyjnych ukształtowaną na przestrzeni lat 2006-2012 uznał, że ustalenie w uchwale organu stanowiącego j.s.t. obowiązku przekazania w określonym terminie informacji o aktualnej liczbie uczniów stanowi konieczną realizację upoważnienia ustawowego*. Również za trafne uznał postanowienia uchwały dotyczące objęcia dotacją do końca roku szkolnego także tych absolwentów, którzy ukończyli naukę przed wakacjami, gdyż dotacja oświatowa jest udzielana na każdego ucznia i powinna być wypłacana również na absolwentów (wyrok z 27 marca 2014 r., II GSK 89/13 oraz wyroki z: 26 lipca 2006 r., II GSK 97/06; wyrok WSA w Lublinie z 8 października 2010 r., I SA/Lu 325/10; 29 lutego 2012 r., II GSK 42/11; 14 sierpnia 2012 r., II GSK 1026/11; 18 października 2012 r., II GSK 1479/11; z 13 grudnia 2012 r., II GSK 1860/11).

4.7.2. *W odniesieniu do składek na ubezpieczenia społeczne należne ZUS i KRUS kontynuowano linię ukształtowaną w latach 2008-2010*, że rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek może zapaść, jedynie kiedy należności te nie uległy przedawnieniu (wyrok z 3 kwietnia 2014 r., II GSK 236/13 oraz wyroki z: 6 marca 2008 r., II GSK 421/07; 27 sierpnia 2009 r., II GSK 15/09 i 14 grudnia 2010 r., II GSK 1073/09).

4.7.3. *W kwestii zasad obliczania terminów przedawnienia w opłacaniu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne rolników w wyroku z 25 lutego 2014 r., II GSK 119/13 NSA wskazał, że do 1 maja 2004 r. należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym minął termin płatności*. Dopiero od 2 maja 2004 r., po nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przesądzono, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne (art. 41b ust. 1). Zastosowanie art. 41b ust. 1 znowelizowanej ustawy do składek na ubezpieczenie społeczne rolników powstałych przed 2 maja 2004 r. nie stanowi naruszenia zasady *lex retro non agit*, nowe przepisy stosuje się bowiem tylko do należności wymagalnych, które jednocześnie nie uległy przedawnieniu przed 2 maja 2004 r.

4.7.4. *W odniesieniu do zagadnień prawnych związanych z udzielaniem przez organy administracji publicznej pomocy de minimis podmiotom zatrudniającym osoby niepełnosprawne odniesiono się m.in. do 3 zagadnień*.

W kwestii, czy umieszczenie w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych[85] terminu 30-dniowego, przewidzianego dla powiadamiania przez pracodawcę właściwego organu do wydania zaświadczenia o dokonaniu wydatków ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji nie wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 33 ust. 11 ustawy o rehabilitacji, NSA w wyroku z 18 czerwca 2014 r., II GSK 633/13 uznał, że w przepisie upoważniającym ustawodawca nie powierzył organowi władzy wykonawczej określenia w rozporządzeniu terminu prawa materialnego, a poza art. 33 ustawa o rehabilitacji nie reguluje kwestii związanych z wykorzystaniem środków z zakładowego funduszu rehabilitacji.

Co do obowiązku wykazania przez podmiot ubiegający się o wydanie zaświadczenia *de minimis* istnienia związku przyczynowego pomiędzy wydatkowaniem otrzymanej przez

[85] Dz.U. z 2013 r. poz. 1300.

niego pomocy na rzecz poprawienia warunków pracy osób niepełnosprawnych a rzeczywistą poprawą tych warunków NSA w wyroku z 28 maja 2014 r., II GSK 435/13, stwierdził, że wnioskodawca powinien m.in. wykazać istnienie bezpośredniego związku między przeznaczeniem pozyskanych środków finansowych a poprawą sytuacji konkretnego niepełnosprawnego pracownika w kontekście ograniczeń wynikających z jego poziomu niepełnosprawności. Środki prowadzące do poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych mogą być różne. W konkretnym jednak przypadku przedmioty te muszą przyczyniać się realnie do eliminacji skutków niepełnosprawności pracowników. Nie mogą służyć samym tylko usprawnieniom w zakładzie pracy, dokonywaniu w firmie inwestycji związanych z zakupem nowych maszyn, urządzeń i narzędzi stanowiących wyposażenie stanowiska pracy, ale niemających związku z niepełnosprawnością konkretnej osoby. Wykazanie okoliczności, że dokonano wydatków z ZFRON w ramach indywidualnego programu rehabilitacji, należy do przyszłego beneficjenta pomocy *de minimis*, który w przedstawionej Funduszowi dokumentacji powinien także wykazać wpływ dokonywanych inwestycji na zmniejszenie ograniczeń zawodowych spowodowanych rodzajem, a także stopniem niepełnosprawności konkretnych pracowników (także wyroki z 21 stycznia 2014 r., II GSK 1518/12 i z 27 sierpnia 2014 r., II GSK 1036/13).

W odniesieniu do zagadnienia, czy Zastępca Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest upoważniony do wydania w imieniu Funduszu postanowienia w zakresie odmowy wydania zaświadczenia o pomocy *de minmis*, NSA w wyroku z 29 maja 2014 r., II GSK 445/13 stwierdził, iż przepisy normujące wydawanie zaświadczeń o pomocy *de minimis* w imieniu PFRON nie wskazują, że ta czynność została ustawowo zastrzeżona do wyłącznej kompetencji Prezesa Zarządu tego Funduszu, a to pozwala przyjąć, że mogą być one załatwiane zarówno przez Prezesa Zarządu PFRON, jak i przez jego zastępców. NSA nie podzielił tym samym poglądu wyrażonego w wyroku NSA z 11 września 2012 r., II GSK 1168/11, zgodnie z którym zaświadczenie o pomocy *de minimis* w tego typu sprawach wydaje organ administracji, którym jest Prezes Zarządu PFRON, a wydanie tego rodzaju zaświadczenia przez jego zastępcę skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności postanowienia organu I instancji na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. jako wydanego z naruszeniem przepisów o właściwości. Jednakże zaprezentowany w wyroku z 29 maja 2014 r. pogląd jest kontynuacją linii orzeczniczej przyjętej przez NSA w 2013 r. (por. wyroki z 11 stycznia 2013 r., II GSK 1146/11 oraz z 8 marca 2013 r., II GSK 2262/11).

4.7.5. *W kwestii dopuszczalności comiesięcznego dofinansowywania przez PFRON wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej* NSA wskazał, że wszelkie środki, jakie znajdują się w dyspozycji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej są środkami publicznymi, to zaś z mocy art. 26b ust. 7 ustawy o rehabilitacji wyklucza możliwość przyznania miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przez taki podmiot (wyroki z: 8 stycznia 2014 r., II GSK 1541/12; 22 stycznia 2014 r., II GSK 1624/12; 16 kwietnia 2014 r., II GSK 331/13, II GSK 332/13, II GSK 448/13 i II GSK 28/13; 20 maja 2014 r., II GSK 290/13 oraz 22 lipca 2014 r., II GSK 616/13, II GSK 1093/13, II GSK 1035/13 i II GSK 1155/13). Odmienny pogląd przedstawiono w wyrokach z 25 lutego 2014 r., II GSK 1738/12 i 4 marca 2014 r., II GSK 2081/12, w których NSA stwierdził, że dodanie do art. 26b ustawy o rehabilitacji ust. 8 potwierdza pogląd, że nie było wolą ustawodawcy wyłączenie uprawnień tych pracodawców do uzyskania dofinansowania na osoby niepełnosprawne z tytułu zatrudnienia.

4.7.6. *Rozstrzygając zagadnienie prawne*: „Czy na odmowę zwrotu, o którym mowa w art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, gminie utraconych dochodów ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z tytułu zwolnienia od podatku od nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, przysługuje skarga do sądu administracyjnego?”[86], NSA w postanowieniu z 24 listopada 2014 r., II GSK 296/14 uznał, że odmowa gminie przez wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej zwrotu utraconych dochodów z tytułu zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów będących własnością Skarbu Państwa, pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, o jakiej mowa w art. 7 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, następuje w formie decyzji administracyjnej.

4.7.7. *W sprawach związanych z realizacją obowiązków posiadaczy odbiorników radiowych i telewizyjnych w zakresie ponoszenia przez nich opłat abonamentowych* NSA w postanowieniu z 14 listopada 2014 r., II GSK 2036/14 stwierdził, że poinformowanie abonenta przez operatora o obowiązku uiszczenia w określonej wysokości zaległej opłaty abonamentowej (wraz z odsetkami), zwłaszcza w sytuacji złożenia przez abonenta oświadczenia o zwolnieniu od opłaty, podlega kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 i art. 52 § 3 p.p.s.a., jako czynność dotycząca stwierdzenia obowiązku wynikającego wprost z przepisów prawa.

4.8. Środki unijne

W przedmiocie dystrybucji środków unijnych sądy administracyjne rozstrzygnęły kilka problemów prawnych istotnych z punktu widzenia producentów rolnych, będących beneficjentami pomocy unijnej.

4.8.1. *Co do skutków prawnych umów quoad usum zawieranych przez współwłaścicieli nieruchomości rolnych w kontekście ich prawa do wpisu do ewidencji producentów rolnych i uzyskania numeru identyfikacyjnego producenta rolnego oraz prawa do otrzymania dopłat obszarowych* NSA w wyroku z 8 lipca 2014 r., II GSK 728/13 wskazał, że współwłaściciele mogą w drodze umowy określić odmienny niż określony w ustawie sposób korzystania z rzeczy wspólnej. Sposobem tym jest dokonanie podziału nieruchomości do korzystania (użytkowania) w drodze umowy *quoad usum*. Podział *quoad usum* nie oznacza jednak zniesienia współwłasności, jak również nie zmienia stosunków własnościowych, wywołując jedynie skutki prawne w sferze obligacyjnej. Jeżeli w wyniku umowy doszło do faktycznego wydzielenia części nieruchomości wspólnej i oddania jej do wyłącznego użytkowania jednemu ze współwłaścicieli celem prowadzenia na niej produkcji rolnej, to w istocie ten współwłaściciel prowadzi gospodarstwo rolne. Spełnia on tym samym wymóg do uznania go za producenta rolnego/rolnika w rozumieniu tak art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o systemie ewidencji, jak i art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, definiujących rolnika/producenta rolnego m.in. jako osobę prawną, która jest posiadaczem gospodarstwa rolnego lub którego gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty.

4.8.2. *W kwestii trybu udzielania pomocy unijnej, określonego w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, a w szczególności poddania kognicji sądów administracyjnych spraw związanych*

[86] Postanowienie z 15 lipca 2014 r., II GSK 296/14.

z tą problematyką NSA w postanowieniu z 30 września 2014 r., II GSK 2149/14 wskazał, że ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich określa m.in. warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w ramach działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc ta jest przyznawana na podstawie umowy w trybie dwufazowm. W pierwszej fazie właściwa instytucja bada, czy spełnione są warunki do przyznania wnioskowanej pomocy. Jeżeli wnioskodawca ich nie spełnia, podmiot wdrażający informuje w formie pisemnej o odmowie przyznania pomocy z podaniem przyczyn odmowy (art. 22 ust. 3 ustawy). W takiej sytuacji prawodawca przewiduje możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Natomiast gdy instytucja wdrażająca działanie uzna, że wnioskodawca spełnia warunki do przyznania pomocy finansowej, zawierana jest umowa cywilnoprawna przyznania beneficjentowi pomocy finansowej. Postępowanie o przyznanie przedmiotowej pomocy przechodzi wówczas do drugiej fazy. Oznacza to, że w momencie zawarcia umowy o przyznanie pomocy zamyka się etap postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. NSA stwierdził, że wnioski o płatność i będące efektem ich złożenia informacje kierowane do beneficjentów przez instytucje zarządzające następują w wykonaniu zawartej umowy cywilnoprawnej o przyznanie pomocy finansowej, ta zależność wyłącza zaś te sprawy spod kognicji sądów administracyjnych.

4.8.3. *Zdefiniowaniem dla potrzeb procesu udzielania pomocy unijnej na modernizację działalności mleczarskiej pojęcia „nabycie gospodarstwa" zajął się NSA wyrokach z 30 maja 2014 r., II GSK 497/13 i II GSK 480/13*. NSA stwierdził, że zakres znaczeniowy wyrażenia „nabycie gospodarstwa" użytego w § 5a ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Modernizacja gospodarstw rolnych objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013[87] obejmuje również wejście w posiadanie samoistne lub zależne gospodarstwa rolnego, nawet jeśli nie wiązało się ono z nabyciem własności wszystkich elementów składających się na to gospodarstwo.

Odmienny pogląd zaprezentował NSA w wyroku z 3 kwietnia 2014 r., II GSK 117/13, w którym wywiódł, że przepis § 5a ust. 3 rozporządzenia odnosi się do szczególnych kwestii dotyczących możliwości zaliczenia okresu produkcji mleka prowadzonej przez zbywcę gospodarstwa do stażu w mleczarstwie, jakie musi wykazać sam wnioskodawca, aby mógł skorzystać z pomocy UE. Z tego uprawnienia, związanego z ubieganiem się o pomoc, może skorzystać tylko właściciel, a nie dzierżawca.

4.8.4. *Zdefiniowanie pojęć używanych przez ustawodawcę krajowego i unijnego w przepisach regulujących zasady przyznawania pomocy ze środków unijnych* podjęto w wyroku z 23 stycznia 2014 r., II GSK 1685/12, w którym NSA wyjaśnił znaczenie pojęcia rzeczownika „rybak". NSA wskazał, że art. 3 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 zawarto definicję rzeczownika „rybak", zgodnie z którą rybakiem w kontekście prawa do ubiegania się o wcześniejszą emeryturę jest wyłącznie osoba, która posiada uprawnienia do wykonywania zawodu rybaka w rozumieniu przepisów prawa krajowego oraz wykonuje lub wykonywała ten zawód na pokładzie czynnego statku rybackiego. Nie jest trafne odwoływanie się do nazwy „rybak" wyłącznie na gruncie prawa krajowego. Zdaniem NSA regulacja zawarta w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych[88]

[87] Dz.U. Nr 193, poz. 1397 ze zm.

[88] Dz.U. Nr 61, poz. 258 ze zm.

określa wyłącznie kwalifikacje zawodowe, jakie musi posiadać osoba, aby w świetle prawa krajowego była uznana za rybaka i mogła świadczyć prace w tym zawodzie, a dla potrzeb realizacji programu operacyjnego „zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013" należy posługiwać się wyłącznie definicją „rybaka" wynikającą z art. 3 lit. b/ rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 (por. wyroki z: 25 stycznia 2012 r., II GSK 1485/10; 15 lutego 2012 r., II GSK 1529/10; 1 marca 2012 r., II GSK 295/22; 1 czerwca 2012 r., II GSK 583/11; 14 lutego 2013 r., II GSK 2071/11).

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2014 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
6 456	6 658	13 114	5 362	40,8	7 752

W 2014 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło 6658 skarg kasacyjnych (w 2013 r. – 6216) oraz 36 skarg o wznowienie postępowania (w 2013 r. – 23). Najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono w sprawach z zakresu budownictwa (1278), zagospodarowania przestrzennego (735), pomocy społecznej (518), wywłaszczeń (513), informacji publicznej i prawa prasowego (463), ochrony środowiska i ochrony przyrody (407), stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych (371). W sprawach dotyczących ukarania organu grzywną za niewykonanie orzeczenia sądu (art. 154 p.p.s.a.) wpłynęło 26 skarg kasacyjnych.

W porównaniu z 2013 r. (6216) wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się o 442 sprawy, tj. o 7,11%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 302 sprawy, tj. o 5,97% (w 2013 r. rozpoznano 5060 skarg kasacyjnych). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na okres następny zwiększyła się o 1296, tj. o 20,07% (w 2013 r. pozostało do załatwienia 6456 skarg kasacyjnych).

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 2894, Krakowie – 680, Poznaniu – 380, Gdańsku – 341, Wrocławiu – 320, Gliwicach – 303, Łodzi – 279, Rzeszowie – 243, Białymstoku –213 i Lublinie – 202.

Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2014 r. wynosi 71,37%, z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2014 r. w danym WSA w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA: w Kielcach – 84,96%, w Olsztynie – 82,22%, w Szczecinie – 81,21%, w Gliwicach – 80,57%, w Opolu – 78,57%, w Białymstoku – 77,77%, w Gdańsku – 75,31%, w Rzeszowie – 73,21%, w Krakowie – 72,82%, w Bydgoszczy – 72,34%, w Łodzi – 70,49% i w Poznaniu – 70,19%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych: w Warszawie – 68,95%, we Wrocławiu – 67,34%, w Lublinie – 65,35% i w Gorzowie Wielkopolskim – 61,64%.

Skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 3604, a 2850 przez osoby prawne. Organizacje społeczne wniosły 175 skarg kasacyjnych, prokuratorzy – 25, a Rzecznik Praw Obywatelskich – 4.

W postępowaniu przed NSA pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 954 rozstrzygniętych sprawach. Adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 890 sprawach, a radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 1143 sprawach. Prokurator wziął udział w 49 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich w 8 sprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2014 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
130	2 640	2 770	2 671	96,43	99

Wpłynęło 2640 zażaleń (w 2013 r. – 2515). Odnotowano zwiększenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w porównaniu z 2013 r. o 4,97%. W stosunku do ogólnej liczby ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń: 768 – na postanowienia dotyczące prawa pomocy (29,09%), 376 – na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej (14,24%), 414 – na postanowienia dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu (15,68%), 118 – na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego (4,47%) oraz 964 – na inne postanowienia (36,52%).

Rozpoznano 2671 zażaleń, tj. o 7,66 % więcej niż w 2013 r. (2481).

W sprawach o ukaranie organu grzywną za nieprzekazanie w terminie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy (art. 55 p.p.s.a.) wpłynęły 62 zażalenia (w 2013 r. – 76), natomiast na postanowienia o ukaranie organu grzywną na podstawie art. 112 p.p.s.a. wpłynęły 2 zażalenia (w 2013 r. – 1).

W sprawach z zakresu właściwości Izby najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień WSA w: Warszawie – 964, Krakowie – 226, Wrocławiu – 189, Poznaniu – 178, Gliwicach – 155, Lublinie – 144, Gdańsku – 135, Białymstoku – 117, Rzeszowie – 98 i Szczecinie – 88.

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2014 r. wynosi 82,25%. Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2014 r. w danym WSA w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA: w Gorzowie Wielkopolskim – 92%, w Szczecinie – 90,11%, w Gdańsku – 88,73%, w Gliwicach – 87,25%, w Bydgoszczy – 86,21%, w Warszawie – 83,81%, w Lublinie – 82,27%, we Wrocławiu – 82,2%, w Białymstoku – 81,58%, w Poznaniu – 80,9%, a najniższy w WSA: w Rzeszowie – 77,88%, w Łodzi – 76,83%, w Olsztynie – 76,39%, w Kielcach – 76,36%, w Krakowie – 75,98% i w Opolu – 65,52%.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2014 r. wpłynęło 490 wniosków (w 2013 r. – 545 wniosków), w tym 376 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość oraz 87 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo sprawy. Rozpoznano 514 wniosków (w 2013 r. – 490 wniosków). W 274 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 50 wniosków z tego zakresu oddalono, a 61 wniosków odrzucono (w tym 25 załatwiono w inny sposób).

W 2014 r. wpłynęło 211 skarg na przewlekłość postępowania (w 2013 r. – 139), a rozpoznano 209 skarg, w tym 8 skarg pozostałych z poprzedniego okresu (w 2013 r. rozpoznano 133 skargi). *W* porównaniu do 2013 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zwiększył się o 72 sprawy, tj. o 51,8%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 5 skarg zostało uwzględnionych (w 2013 r. – 7 skarg), 83 skargi oddalono (w 2013 r. – 52 skargi), a 121 skarg odrzucono (w 2013 r. – 74 skargi). Uwzględnienie skargi na przewle-

kłość postępowania, w zależności od żądań strony, łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 4 sprawach przyznano stronom odpowiednie kwoty, uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania. Wysokość tych kwot wahała się od 10 000 zł do 3 000 zł.

W 2014 r. wpłynęło 16 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2013 r. – 27). Załatwiono 14 spraw, w tym 2 skargi z poprzedniego okresu. W 13 sprawach skargi zostały odrzucone (w 2013 r. – 24), a w 1 sprawie umorzono postępowanie (w 2013 r. 1 skarga została oddalona, a w 4 sprawach zawieszono postępowanie).

W 2014 r. wpłynęły 3 wnioski o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym, w tym 1 wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 2 wnioski Prokuratora Generalnego oraz w 4 sprawach zostały przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne przez składy orzekające.

W składzie siedmiu sędziów załatwiono 8 spraw, w tym 4 wnioski z poprzedniego okresu: 2 – z wniosku Prezesa NSA, 1 – z wniosku Prokuratora Generalnego i 1 – zagadnienie przedstawione przez skład orzekający. Podjęto 6 uchwał, natomiast w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich odmówiono podjęcia uchwały, a jedną sprawę przejęto do merytorycznego rozpoznania i wydano wyrok[1].

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2014 r.

W 2014 r. wpłynęły łącznie do Izby Ogólnoadministracyjnej 10 062 sprawy, 6724 sprawy pozostały do załatwienia z poprzedniego okresu, 8815 spraw załatwiono, co stanowi 52,51% ogółu spraw, a 7971 spraw pozostało do załatwienia na okres następny.

Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
SK	6462	6694	13156	5393	40,99	7763
Z	130	2644	2774	2675	96,43	99
W	118	490	608	516	84,87	192
PS	4	7	11	8	72,73	3
PP	8	211	219	209	95,43	10
NP	2	16	18	14	77,77	4
RAZEM	6724	10062	16786	8815	52,51	7971

Liczby dotyczące skarg kasacyjnych, zażaleń, wniosków i skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia obejmują skargi o wznowienie postępowania według poniższej tabeli:

[1] Szczegółowe omówienie działalności uchwałodawczej zawarto w części pierwszej *Informacji*, natomiast poszczególne uchwały omówione zostały w tej części, w pkt 3 i w rozdziale IV.

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
SK	6	36	42	31	73,80	11
Z	–	4	4	4	100,00	–
W	2	_	2	2	100,00	–
NP	1	_	1	1	100,00	–

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. W zakresie efektywności postępowania zauważalne jest zmniejszenie się liczby spraw, w których skargi kasacyjne są przedstawiane do rozpoznania po upływie 6 miesięcy od jej wniesienia, niemniej jednak zdarzają się sprawy, w których postępowanie międzyinstancyjne trwało ponad 9 miesięcy. Przyczyną przedłużającego się postępowania międzyinstancyjnego jest rozpatrywanie wniosków i zażaleń w zakresie przyznania prawa pomocy oraz duża liczba uczestników postępowania w danej sprawie.

Odnotowano nieliczne przypadki wadliwego przedstawiania spraw ze środkami zaskarżenia. Dotyczą one najczęściej niepobrania wpisu od skargi kasacyjnej lub zażalenia. W pismach przekazujących środki zaskarżenia nie zawsze prawidłowo wskazane są akta administracyjne.

Zdarzają się przypadki niewłaściwego kwalifikowania spraw według symboli określonych w zarządzeniu Nr 11 Prezesa NSA z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych. Nadanie wadliwego symbolu rzutuje na prawidłowość sprawozdań statystycznych i skutkuje m.in. tym, że sprawa rozpoznawana przez NSA ma inny symbol (prawidłowy), niż miała w sądzie pierwszej instancji.

2.2. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych odnotowano przypadki uchybień procesowych skutkujących uchyleniem wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, np. z uwagi na wystąpienie przesłanki nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji określonej w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sąd nie zawiadomił o toczącym się postępowaniu osoby, której interesu prawnego niewątpliwe dotyczył wynik postępowania sądowego (sygn. akt I OSK 3104/12), nieodniesienie się sądu do wniosku pełnomocnika o zmianę terminu, co skutkowało pozbawieniem strony prawidłowej reprezentacji i możliwości obrony swoich spraw (sprawa I OSK 2765/13), brak w uzasadnieniu podstawy prawnej rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienia (I OSK 1937/12 i I OSK 1938/12), nieodniesienie się sądu I instancji do kwestii prawnych wynikających z zarzutów skargi (I OSK 2676/12), nieustosunkowanie się do zarzutów podniesionych w odwołaniu od decyzji organu I instancji, jak i w skardze do sądu (I OSK 2806/12).

W sprawach dotyczących bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ w przedmiocie przyznania zwrotu kosztów i wynagrodzenia za usunięcie i dozór pojazdu[2] przyczyną uchylenia wyroków był brak jednoznacznego ustalenia sądu,

[2] I OSK 2504/13, I OSK 2505/13, I OSK 2506/13, I OSK 2507/13, I OSK 2508/13, I OSK 2509/13, I OSK 2510/13, I OSK 2588/13, I OSK 2589/13, I OSK 2590/13, I OSK 2591/13, I OSK 2592/13, I OSK 2709/13, I OSK 2710/13, I OSK 2711/13, I OSK 2712/13, I OSK 2713/13, I OSK 2714/13, I OSK 2593/13, I OSK 2594/13, I OSK 2595/13, I OSK 2596/13, I OSK 2715/13, I OSK 2716/13, I OSK 2717/13.

czy w okolicznościach sprawy organ jest zobowiązany do rozstrzygnięcia jej w drodze decyzji, czy podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Sąd w ogóle nie rozważył celowości i zasadności zastosowania w sprawie przez organ administracji środków w postaci: odmowy wszczęcia postępowania, zwrotu podania, oddalenia wniosku bądź odmowy przyznania kosztów, umorzenia postępowania albo jego zawieszenia.

W wyroku z 13 marca 2014 r., II OSK 2525/12 NSA uznał, że zaszła przesłanka nieważności postępowania w sprawie II SA/Bd 48/12, o której mowa w art. 184 § 2 pkt 2 p.p.s.a. z uwagi na brak należytego umocowania pełnomocnika strony. Natomiast w wyroku z 25 września 2014 r., II OSK 789/14 NSA uznał, że w sprawie II SAB/Kr 198/13 zachodzi nieważność postępowania, ponieważ nie brał w niej udziału organ nadzoru i tym samym został pozbawiony możności obrony swych praw (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Podobnie w wyroku z 29 lipca 2014 r., II OSK 1633/14 NSA uznał, że postępowanie w sprawie II SA/Bd 107/14 obarczone było wadą nieważności, o której mowa w art. 184 § 2 pkt 5 p.p.s.a., skarżący został bowiem pozbawiony możliwości obrony swych praw na skutek tego, że sąd I instancji nie doręczył mu załączników do odpowiedzi na skargę przesłanych przez pełnomocnika gminy.

W wyroku z 18 września 2014 r., II OSK 3028/12 NSA stwierdził nieważność postępowania w sprawie II SA/Sz 400/12, o której mowa w art. 184 § 2 pkt 4 p.p.s.a., został on bowiem wydany z udziałem sędziego, który podlegał wyłączeniu z mocy prawa na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 a p.p.s.a.

W wyroku z dnia 23 grudnia 2014 r., II OSK 1321/13 NSA wskazał, iż rozwiązania prawne związane z umieszczeniem cudzoziemca w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców oraz stanowisko prezentowane w orzecznictwie TK przemawia za szerokim rozumieniem pojęcia osoby pozbawionej wolności, o którym mowa w art. 57 § 5 pkt 6 k.p.a. Tym samym także cudzoziemca umieszczonego w ośrodku strzeżonym na podstawie postanowienia sądu należy uznawać za osobę pozbawioną wolności w rozumieniu art. 57 § 5 pkt 6 k.p.a.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[3]

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

Pozwolenie na budowę – decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[4]) jest bez wątpienia najważniejszą instytucją Prawa budowlanego. Wszystkie inne akty administracyjne wydawane na podstawie przepisów p.b., takie m.in. jak decyzja o zmianie pozwolenia na budowę i decyzja w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, są pochodnymi w stosunku do pozwolenia na budowę. Brak pozwolenia na budowę może rodzić dla inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego najpoważniejsze konsekwencje w postaci nakazu rozbiórki obiektu budowlanego (art. 48-49 p.b.).

Od 2003 r. ustawodawca dokonując zmian w przepisach Prawa budowlanego stworzył możliwości legalizacji samowoli budowlanych po spełnieniu określonych w ustawie wa-

[3] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2014 r.

[4] Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.; dalej: p.b.

runków. W orzecznictwie przyjęto, że legalizacja jest prawem, a nie obowiązkiem i w dużej części zależy od inwestora. Rozpoczęcie budowy obiektu budowlanego w oparciu o nieostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę wymaga również legalizacji w oparciu o przepisy art. 48 Prawa budowlanego. Natomiast nie jest samowolą budowlaną w rozumieniu powyższego przepisu budowa realizowana w oparciu o pozwolenie na budowę, które następnie zostało usunięte z obrotu prawnego na skutek jego uchylenia lub stwierdzenia nieważności. W takiej sytuacji organy nadzoru budowlanego powinny wszcząć tzw. postępowanie naprawcze określone w przepisach art. 50 i 51 w związku z art. 37 ust. 2 p.b. (wyrok z 4 listopada 2014 r., II OSK 2274/13).

W postępowaniu legalizacyjnym, jak również naprawczym interes prawny stron ocenia się w oparciu o art. 28 k.p.a., a nie art. 28 ust. 2 p.b., który ma zastosowanie wyłącznie w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 48 p.b. obowiązek wykonania rozbiórki obiektu budowlanego powinien być zawsze skierowany w pierwszej kolejności do inwestora, a więc sprawcy samowoli budowlanej, pod warunkiem że w dacie prowadzenia postępowania legalizacyjnego inwestor ma w dalszym ciągu prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 p.b. W razie kiedy inwestor nie posiada już tego prawa, nałożony na niego nakaz rozbiórki może okazać się niewykonalny i wówczas należy nakaz rozbiórki obiektu budowlanego skierować w stosunku do właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

Zasadnicze przesłanki legalizacji samowoli budowlanej wymienione w art. 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego są tożsame z przesłankami zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę wymienionymi w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Przesłanki te to zgodność z przepisami normującymi zagadnienie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz zgodność z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. Dokonywana na podstawie art. 48 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego ocena, czy samowolnie zrealizowany obiekt budowlany nie narusza przepisów techniczno-budowlanych w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie tego obiektu lub jego części do stanu zgodnego z prawem, winna uwzględniać instytucję udzielonej zgody na odstępstwo od tych przepisów, o której mowa w art. 9 ust. 1-4 Prawa budowlanego. Nie ma więc przeszkód do dokonywania na etapie postępowania legalizacyjnego oceny zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi samowolnie zrealizowanego obiektu budowlanego w powiązaniu z uzyskaną wcześniej zgodą na odstępstwo od tych przepisów (wyroki z 8 kwietnia 2014 r., II OSK 2698/12 i 4 września 2014 r., II OSK 542/13).

Legalizacja samowoli budowlanej w oparciu o przepisy art. 48 p.b., jak przyjęto w orzecznictwie sądowym, jest możliwa, jeżeli budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, obowiązującymi w dacie prowadzenia postępowania legalizacyjnego, a nieobowiązującymi w czasie popełnienia samowoli budowlanej (wyrok z 16 maja 2014 r., II OSK 2547/12).

W art. 28 ust. 2 p.b. ustawodawca określił, kto oprócz inwestora jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, przyjmując jako kryterium kwalifikujące obszar oddziaływania obiektu, zdefiniowany w art. 3 pkt 20 p.b. Pojęcie strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę zostało zawężone w stosunku do pojęcia strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. (wyroki z: 25 lutego 2014 r., II OSK 2271/12; 4 kwietnia 2014 r., II OSK 2685/12; 7 kwietnia 2014 r., II OSK 1899/13; 25 kwietnia 2014 r., II OSK 2872/12; 8 lipca 2014 r., II OSK

233/13). Ustalenie stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę w oparciu o kryteria określone w art. 28 ust. 2 p.b. z uwagi na konieczność wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu, jest szczególnie skomplikowane w sprawach dotyczących budowy masztów telefonii komórkowej, elektrowni wiatrowych czy innych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (wyroki z: 16 maja 2014 r., II OSK 2980/12; 11 lipca 2014 r., II OSK 292/13, II OSK 293/13).

Substytutem decyzji o pozwoleniu na budowę, kiedy ta zostanie uchylona lub stwierdzona jej nieważność, może być decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego wydana na podstawie art. 51 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 2 p.b. (wyroki z: 25 lutego 2014 r., II OSK 2286/12; 8 kwietnia 2014 r., II OSK 2698/12).

Decyzja o pozwoleniu na budowę oraz wszystkie inne decyzje zastępujące pozwolenie na budowę należą do dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej w rozumieniu art. 3 pkt 13 i 14 p.b., które to dokumenty zgodnie z art. 60 p.b. inwestor, oddając do użytkowania obiekt budowlany, jest obowiązany przekazać właścicielowi lub zarządcy obiektu. Natomiast właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać te dokumenty przez okres istnienia obiektu. Jak podkreśla się w orzecznictwie, przepisy wcześniejszych ustaw – Prawo budowlane z 1961 r. i 1974 r. – nie zawierały postanowień dotyczących dokumentów budowy (wyrok z 16 stycznia 2013 r., II OSK 1705/11).

Z dniem 19 stycznia 2014 r. art. 29 ust. 1 pkt 4 p.b. został zmieniony przez art. 57 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych[5]. Zgodnie z art. 13 u.r.o.d. na terenie działki nie może znajdować się altana, której powierzchnia zabudowy przekracza powierzchnię określoną w art. 29 ust. 1 pkt 4 p.b. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 p.b. pozwolenia na budowę nie wymaga budowa altan i obiektów gospodarczych na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 35 m^2 oraz wysokości do 5 m przy dachu stromym i do 4 m przy dachach płaskich. Budowa taka nie wymaga także zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 1 p.b.), jednak pod warunkiem, że zostaną zachowane wszystkie ustawowo przewidziane parametry dotyczące powierzchni i wysokości oraz że wybudowany obiekt jest altaną bądź obiektem gospodarczym, które to pojęcia nie zostały zdefiniowane w ustawie (wyroki z: 9 stycznia 2014 r., II OSK 1875/12; 18 września 2014 r., II OSK 675/13). Ustawodawca nie zdefiniował również budynku gospodarczego, wiaty, przydomowej oranżerii czy ogrodu zimowego, które wymagają zgłoszenia (art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 1 p.b.). Prawidłowa kwalifikacja obiektu budowlanego lub robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę bądź dokonania zgłoszenia ma decydujące znaczenie przy orzekaniu w tych sprawach, gdyż brak pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, kiedy są wymagane, może rodzić konsekwencje wynikające z art. 48, art. 49b lub art. 51 p.b. Organy nadzoru budowlanego mogą nakazać zaniechanie dalszych robót budowlanych, doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego bądź nałożyć obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem obowiązującym w dacie orzekania (wyroki z: 23 stycznia 2014 r., II OSK 1979/12; 27 lutego 2014 r., II OSK 2322/12).

Zgłoszenie nie powoduje wszczęcia postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów k.p.a. z wszelkimi tego konsekwencjami wynikającymi z kodeksu. Przyjmując zgłoszenie organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wydaje też żadnej decyzji.

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

Organ, do którego wpłynęło zgłoszenie, nie ma obowiązku informowania innych podmiotów o dokonanym zgłoszeniu, właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu dowiadują się dopiero o sprawie, kiedy zgłaszający rozpoczyna roboty budowlane lub zostanie wydana decyzja o sprzeciwie. Sprzeciw w drodze decyzji organ, do którego dokonano zgłoszenia, powinien wnieść zgodnie z art. 30 ust. 5 p.b. w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (wyroki z: 4 lutego 2014 r., II OSK 2125/12, 19 lutego 2014 r., II OSK 2866/12, 19 lutego 2014 r., II OSK 2221/12, 19 lutego 2014 r., II OSK 2662/12, 11 lipca 2014 r., II OSK 299/13, 14 listopada 2014 r., II OSK 1095/13 i 21 listopada 2014 r., II OSK 1077/13).

W orzecznictwie nadal budzą kontrowersje zagadnienia dotyczące wymierzenia kary pieniężnej za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez pozwolenia oraz za odstępstwa od warunków pozwolenia na budowę. W wyroku z 5 lutego 2014 r., II OSK 2141/12 zwrócono uwagę, że przystąpienie do użytkowania obiektu oznacza zamiar korzystania z tego obiektu w sposób ciągły. Kara na podstawie art. 57 ust. 7 p.b. może być wymierzona tylko jeden raz. Zasadniczy problem dotyczy tego, czy dopuszczalne jest wymierzenie kary za samowolę użytkową, gdy są podstawy do przeprowadzenia postępowania naprawczego z uwagi na wykonanie obiektu z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego. W orzecznictwie utrwala się pogląd, że konieczność prowadzenia postępowania naprawczego nie stanowi przeszkody do wymierzenia kary za samowolne przystąpienie do użytkowania obiektu, który został wybudowany niezgodnie z projektem budowlanym (wyroki z: 17 stycznia 2014 r., II OSK 1907/12 i 12 marca 2014 r., II OSK 2476/12).

Wymierzenie kary za nielegalne użytkowanie związane jest ze stwierdzeniem samego faktu nielegalnego działania. Późniejsze odstąpienie od nielegalnego użytkowania dla tej oceny nie ma żadnego znaczenia (wyroki z: 27 marca 2014 r., II OSK 2609/12, z 25 lutego II OSK 2268/12).

Nadal spornym zagadnieniem jest stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej w sprawach o wymierzenie kary pieniężnej na podstawie art. 57 ust. 7 lub art. 59^f p.b. Dotyczy to w szczególności stosowania przepisów o przedawnieniu zawartych w Ordynacji podatkowej, które mają być stosowane odpowiednio do tych kar (art. 59^9 ust. 5 p.b.).

3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

3.2.1. *Organ kształtując politykę przestrzenną na terenie gminy musi uwzględnić wszystkie wartości i wymogi określone w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*[6], przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. W planowaniu przestrzennym gmina winna uwzględniać nie tylko prawo własności, ale równoważnym elementem koniecznym do uwzględnienia jest także ochrona środowiska i zachowanie równowagi przyrodniczej w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności, a nie tylko osób mających prawa do nieruchomości. Ingerencja w prawo własności w ramach „władztwa planistycznego" winna zostać ograniczona do niezbędnego minimum. Wprowadzane w planie miejscowym ograniczenia w prawie własności nieruchomości muszą odpowiadać wymogom zasady proporcjonalności. Ustawodawca bowiem w procesie planowania przestrzen-

[6] Dz.U. z 2012 r. poz 647 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

nego nie przyjął prymatu interesu publicznego nad prywatnym lub odwrotnie (wyroki z: 6 sierpnia 2014 r., II OSK 363/13, 15 października 2014 r., II OSK 842/13).

W kwestii związania przez organ gminy ustaleniami studium, o jakiej mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p., NSA podkreślił, że rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o jego zakresie, szczegółowości związania, o jakim mowa w tym przepisie. Skoro w studium określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium (wyroki z: 13 czerwca 2014 r., II OSK 784/14, 16 września 2014 r., II OSK 621/13)

Przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowił, iż plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Od dnia 21 października 2010 r. mocą art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[7] art. 20 ust. 1 u.p.z.p. uzyskał brzmienie: plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 1 powyższej noweli zachowały moc obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy studia uwarunkowań, miejscowe plany oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw, a z mocy art. 4 ust. 2 tej noweli do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Powyższe oznacza, iż rozstrzygające dla kwestii stosowania odpowiednich przepisów prawa w toku procedury sporządzania lub zmiany planu lub studium istotne jest, czy przed wejściem w życie powyższej ustawy zmieniającej podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium (wyrok z 19 listopada 2014 r., II OSK 1014/13).

Interpretując przepis art. 17 pkt 13 u.p.z.p. należy mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do planu, czy są to uwagi o charakterze indywidualnym, czy są to uwagi o charakterze ogólniejszym, kiedy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym planem, bo zmiany leżące w interesie jednych mogą naruszać interesy pozostałych osób (wyrok z dnia 13 sierpnia 2014 r., II OSK 2879/13). Jeśli m.p.z.p. dotyczy wyłącznie jednej działki i zmiana planu miejscowego jest dokonywana na wniosek właściciela tej działki, to wówczas uwzględnienie uwag innego podmiotu (np. właściciela sąsiedniej nieruchomości) wpływa na całokształt planu miejscowego. W takiej sytuacji uznać należy, iż są to uwagi o charakterze indywidualnym, których uwzględnienie stoi w sprzeczności z interesem właściciela działki, której tylko i wyłącznie dotyczy plan. Uwzględnienie przez organ gminy wniesionych uwag może spowodować istotną zmianę wyłożonego wcześniej do publicznego wglądu projektu planu, a zatem or-

[7] Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871.

gan powinien ponowić w niezbędnym zakresie procedurę planistyczną, w szczególności ponownie wyłożyć projekt planu do publicznego wglądu. Takie działanie pozwoli właścicielowi terenu, którego wyłącznie dotyczy plan, uzyskać informacje o niekorzystnej dla niego zmianie projektu planu i stworzy mu możliwość zajęcia stanowiska w tym przedmiocie (wyrok z 15 lipca 2014 r., II OSK 308/13).

W kwestii bezczynności organów dotyczącej niewywiązania się z ustawowego obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (taki obowiazek wynika m.in. z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[8]) NSA uznał, że jeżeli gmina nie wykona tego obowiązku, można wnieść skargę na podstawie art. 101a u.s.g. (wyrok z 25 września 2014 r., II OSK 789/14).

Co do udziału organizacji społecznych w postępowaniach, których przedmiotem są uchwały dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego NSA uznał, że decydujące dla oceny wniosku stowarzyszenia o dopuszczenie do udziału w sprawie sądowoadministracyjnej jest wykazanie nie tylko tego, że sprawa dotyczy statutowej działalności organizacji społecznej, ale i tego, że za udziałem tym przemawia interes społeczny (postanowienia z: 4 września 2014 r., II OZ 853/14 i 25 lutego 2014 r., II OZ 182/14).

W kwestii określenia w akcie prawa miejscowego stawek opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. art. 36 ust. 4 u.p.z.p.) NSA stwierdził, że przy ustaleniu, które obszary objęte planem miejscowym wymagają określenia dla nich stawki opłaty planistycznej, należy uwzględnić w szczególności następujące przesłanki: możliwości objęcia danych nieruchomości obrotem prawnym (zbywaniem), oczywistości braku zmiany wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego, sposobu dotychczasowego wykorzystania nieruchomości, możliwości komercyjnego wykorzystywania nieruchomości i czerpania z tego tytułu zysków (wyroki z: 11 lutego 2014 r., II OSK 1208/13 i 25 listopada 2014 r., II OSK 1138/13).

3.2.2. *W odniesieniu do indywidualnych postępowań administracyjnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego potwierdzano dotychczasowe stabilne orzecznictwo dotyczące pojęć podstawowych: pojęcia działki sąsiedniej czy też tego, że ustalenie warunków zabudowy odnosi się do jednostki urbanistycznej, w której poszukiwać należy znamion kontynuacji zabudowy*. W wyroku z 5 czerwca 2014 r., II OSK 31/13 wyrażono pogląd, że przez „działkę sąsiednią" nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej czy też działek wybiórczo poddanych analizie planistycznej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości, terenów położonych w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, w tym także po drugiej stronie tej samej ulicy. Wynika to z tego, że organ, ustalając granice obszaru analizowanego, powinien mieć na względzie ustawową zasadę dobrego sąsiedztwa, określoną w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., która powinna być interpretowana urbanistycznie, gdyż jej celem jest zachowanie ładu urbanistycznego (podobnie w wyroku z 30 stycznia 2014 r., II OSK 2089/12).

3.2.3. *Nie budziły też większych wątpliwości kwestie związane z dostępem terenu inwestycji do drogi publicznej*. W wyroku z 13 lutego 2014 r., II OSK 2196/12 podkreślono, że przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć alternatywnie – albo bezpośredni dostęp do tej drogi, albo dostęp pośredni przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Obowiązek ustanowienia odpowiedniej służebności drogowej zachodzi dopiero wtedy, kiedy teren inwestycji nie ma bezpośredniego dostępu do drogi publicznej

[8] Dz.U. Nr 167, poz. 1399.

albo przez drogę wewnętrzną. W związku z tym warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 14 u.p.z.p., jest spełniony poprzez złożenie przez inwestora oświadczenia, zgodnie z którym ustanowienie służebności nastąpi przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę dla zamierzenia inwestycyjnego objętego decyzją o warunkach zabudowy. Decyzje tego rodzaju nie rozstrzygają kwestii własnościowych. W wyroku z 24 stycznia 2014 r., II OSK 2121/12 (powołując się też na wyrok z 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1337/09) podniesiono, że w gminach o statusie miasta, ulice, którym nadano nazwy, mają charakter ogólnodostępny, nawet jeżeli nie mają charakteru dróg publicznych. W takim przypadku, jeżeli planowana inwestycja posiada dostęp do ogólnodostępnej drogi wewnętrznej – ulicy o nadanej nazwie, to nie jest również konieczne ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. W wyroku z 23 stycznia 2014 r., II OSK 1986/12 przypomniano, że dostęp do drogi publicznej nie oznacza, że teren objęty wnioskiem, na którym ma powstać nowa zabudowa, ma nie tylko rzeczywisty, ale także prawny dostęp do drogi publicznej. Istota decyzji o warunkach zabudowy polega na tym, że inwestor nie ma obowiązku wykazania tytułu prawnego do nieruchomości znajdujących się na terenie objętym wnioskiem.

Decyzja ustalająca warunki zabudowy w zakresie określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego, gdy obejmuje ono kilka obiektów budowlanych, nie może być decyzją podzielną dla każdego z tych obiektów. Ocena spełnienia warunków zawartych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. odbywa się bowiem dla całego przedsięwzięcia, a nie dla poszczególnych jego części. Ustalenie warunków zabudowy polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego przez wnioskodawcę rozstrzygnięcia, które jest wiążące dla organu prowadzącego sprawę (wyrok z 11 czerwca 2014 r., II OSK 101/13).

Co do możliwości posadowienia planowanego zamierzenia inwestycyjnego na granicy z działką sąsiednią NSA uznał, że określenie usytuowania obiektu budowlanego na działce, w tym bezpośrednio przy granicy działki, jest możliwe pod warunkiem, że jest elementem zastanego ładu przestrzennego, kontynuacją sposobu zabudowy w terenie analizowanym. Zgodnie bowiem z art. 54 pkt 2 lit. a/ w zw. z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. w decyzji o warunkach zabudowy określa się m.in. warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w tym cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Zasada dobrego sąsiedztwa, wynikająca z art. 61 u.p.z.p., wymaga dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym i architektonicznym (wyrok z 14 października 2014 r., II OSK 817/13). Zachowanie tych elementów oznacza, że powstająca w sąsiedztwie zabudowanych już działek nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej. Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Zarówno więc dokonanie oceny analizy funkcji i cech zabudowy otaczającej teren zamierzonej inwestycji, jak i sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy jest dokonywane przez osobę posiadającą szczególne kwalifikacje w zakresie urbanistyki lub architektury. Stanowi to gwarancję odpowiedniego poziomu merytorycznego projektu decyzji, koniecznego dla utrzymania ładu przestrzennego na obszarze pozbawionym planu miejscowego (wyrok z 31 stycznia 2014 r., II OSK 2106/12).

3.2.4. *W odniesieniu do zmiany przepisu art. 56 u.p.z.p. przez dodanie zdania drugiego w brzmieniu „Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego"*[9] *NSA uznał, że przepisu tego należy postrzegać z uwzględnieniem celów, dla których go wprowadzono*. Unormowanie to zamieszczone zostało w przepisie regulującym proces wydawania decyzji lokalizujących inwestycje celu publicznego. Ustawodawca w art. 64 u.p.z.p. przeniósł niektóre rozwiązania odnoszące się do lokalizowania inwestycji celu publicznego na grunt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, zastrzegając, iż przepisy te mają odpowiednie zastosowanie. Realizacja inwestycji celu publicznego może powstawać bez związku z istniejącą zabudową, gdyż w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego nie ma zastosowania tzw. zasada dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy), której podstawowym celem jest zapewnienie ładu przestrzennego. Tego rodzaju ograniczenie ustawodawca zastrzegł wyłącznie dla decyzji o warunkach zabudowy. Odesłanie zawarte w art. 64 u.p.z.p. ze względu na znajdujące się tam zastrzeżenie o odpowiednim, a więc nie bezpośrednim stosowaniu art. 56 tej ustawy, nie pozwala na rozumienie dyspozycji zd. drugiego tego przepisu, odnoszącej się do inwestycji celu publicznego, jako wyłączającej odmowę wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeśli miałaby ona zaburzyć ład przestrzenny. Oznaczałoby to bowiem złamanie podstawowej zasady urbanistycznej, na której oparto koncepcję kontynuacji zabudowy, nieobowiązującą przy lokalizowaniu inwestycji celu publicznego. Zachowanie koncepcji zasady dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nakazuje powielać cechy dominujące (a więc cechy będące wypadkową analizy wielu obiektów z jak największego terenu), a nie cechy jednostkowe. Nie można zatem powołując się na incydentalne przypadki istnienia w innych budynkach lokali o innych funkcjach niż mieszkaniowe akceptować podobieństwa funkcji, tym bardziej że nie wyjaśniono, czy są to przypadki użytkowania legalnego[10] (wyrok z 6 marca 2014 r., II OSK 2431/12).

Stacja bazowa telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego wymagającą wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (wyrok z 23 stycznia 2014 r., II OSK 1829/12).

W odniesieniu do lokalizacji elektrowni wiatrowych przepisy u.p.z.p. nie ograniczają lokalizowania inwestycji budowlanych, w tym elektrowni wiatrowych, do jednego trybu, tj. lokalizowania ich wyłącznie drogą planu miejscowego (wyrok z 21 maja 2015, II OSK 3012/12).

Zwartym obszarem projektowanym w rozumieniu przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest obszar całych działek, na których realizowana ma być planowana inwestycja. Siłownia wiatrowa stanowi urządzenie infrastruktury technicznej, które służy do wytwarzania odnawialnych źródeł energii, a zatem na terenie jej posadowienia inwestor będzie realizować zadanie produkcyjne inne niż rolnicze, co obliguje do dokonania wyłączenia gruntu z produkcji rolnej. Wskutek zmiany art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dokonanej ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[11] zniesiono kryterium obszarowe (przed nowelizacją użytki rolne klas I-III nieprzekraczające 0,5 ha nie wymagały zgody ministra),

[9] Art. 70 pkt 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675).

[10] Tak TK w wyroku z 20 lipca 2010 r., K 17/08.

[11] Dz.U. z 2013 r. poz. 503 dokonanej ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która weszła w życie z dniem 26 maja 2013 r.

a zatem dla każdego gruntu rolnego klas I-III, niezależnie od tego, jaki obszar zajmuje inwestycja przeznaczona na cele nierolnicze, wymagane jest aktualnie uzyskanie zgody właściwego ministra, co oznacza, że wszystkie grunty rolne klas I-III mogą być przeznaczane na cele nierolnicze tylko w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższa zmiana przepisu i jej uzasadnienie dodatkowo przemawiają za trafnością stanowiska, że „zwarty obszar projektowany" nie mógł być rozumiany jako część działki, która w wyniku realizacji inwestycji miała być faktycznie zabudowana (wyrok z 11 marca 2014 r., II OSK 2363/12).

Odnosząc się do nowego brzmienia art. 53 ust. 5 u.p.z.p. stanowiącego, że zażalenie na postanowienie w przedmiocie uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy przysługuje wyłącznie inwestorowi, NSA uznał, że przepis ten w sposób znaczny ogranicza narzędzia służące ochronie interesów innych, poza inwestorem, stron postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Zdaniem NSA niedopuszczalna jest akceptacja stanu, w którym brak jest możliwości poddania jakiejkolwiek kontroli postanowienia, które determinuje treść rozstrzygnięcia w przedmiocie warunków zabudowy. Wobec istotnego ograniczenia – zaistniałego na skutek nowego brzmienia art. 53 ust. 5 u.p.z.p., nadanego art. 70 pkt 6 lit. b/ ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – możliwości odrębnej kontroli aktów uzgadniających w administracyjnym toku instancji oraz przed sądem administracyjnym, postanowienie uzgadniające należy traktować jako akt podjęty w granicach sprawy w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy w rozumieniu art. 135 p.p.s.a. Wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie warunków zabudowy rodzi po stronie tego sądu obowiązek zbadania również prawidłowości podjętego aktu uzgadniającego, na podstawie którego wydane zostało zaskarżone rozstrzygnięcie. Wyjaśnienia przy tym wymaga, że powyższa zasada może odnosić się wyłącznie do tych aktów uzgadniających, które nie zostały już uprzednio poddane kontroli sądu administracyjnego na skutek wniesienia skargi przez inwestora (wyrok z 18 czerwca 2014 r., II OSK 134/13).

3.2.5. *Zwrócono uwagę na potrzebę rozróżnienia zwykłego trybu wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla obiektu mającego powstać legalnie lub dla już istniejącego, którego użytkowanie ma ulec zmianie (art. 59 u.p.z.p.), od trybu legalizacyjnego wszczynanego przez organ nadzoru budowlanego w stosunku do obiektu realizowanego w warunkach samowoli budowlanej (art. 48 Prawa budowlanego)*. W świetle orzeczenia TK z 20 grudnia 2007 r., P 37/06 nie powinno budzić wątpliwości, że omawiane unormowanie stanowi wyjątek od zasady, według której nie można ustalić stosowną decyzją warunków zabudowy dla inwestycji zrealizowanej częściowo lub całkowicie. W przypadku rozpoczęcia robót budowlanych inwestor nie może z własnej inicjatywy domagać się wydania decyzji o warunkach zabudowy, lecz musi wykazać, że działa w celu wykonania obowiązku nałożonego na niego postanowieniem wydanym przez organ nadzoru w trybie art. 48 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego. Jeżeli zasadą jest, że przystąpienie do realizacji robót budowlanych czyni niemożliwym uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, to tym samym nie jest dopuszczalne wydanie w takiej sytuacji decyzji o warunkach zabudowy. Żadna z omawianych decyzji nie może służyć samodzielnie do legalizacji robót budowlanych poza trybem wyraźnie w Prawie budowlanym przewidzianym. W razie gdy organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie legalizacyjne lub naprawcze w przedmiocie zrealizowanych robót budowlanych, to do jego kompetencji należy ocena, czy zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy (wyrok z 14 stycznia 2014 r., II OSK 1890/12).

3.3. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

Starosta prowadząc postępowanie na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b P.r.d. jest w istocie związany liczbą punktów wpisaną do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Jedynie wykazanie w postępowaniu prowadzonym przez starostę, na podstawie ww. przepisów, stosownym orzeczeniem, że liczba punktów jest nieprawidłowo wyliczona, może stanowić podstawę do nieskierowania kierowcy na kontrolne sprawdzenie na wniosek komendanta (wyrok z 20 maja 2014 r., I OSK 2664/12).

Nieuwzględnienie w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym, jak i § 25 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów[12] możliwości konwalidowania dokumentacji, która została nieprawidłowo złożona przez osobę przystępującą do egzaminu teoretycznego i praktycznego na prawo jazdy ma, zdaniem NSA, charakter ochronny, a jego celem jest uniemożliwienie w trakcie egzaminu praktycznego wyjazdu na drogę osobie, która w chwili przystąpienia do egzaminu nie ma potwierdzonych warunków do prowadzenia pojazdu mechanicznego (wyrok z 11 czerwca 2014 r., I OSK 641/13).

Obowiązujące od dnia 1 stycznia 2010 r. przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dotyczące trybu rozstrzygania w zakresie niepodatkowych należności budżetowych, nie mogą mieć zastosowania do czynności dokonanych na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, w tym także do czynności zwrotu opłaty za kartę pojazdu pobranej przed wejściem w życie przepisów powołanej ustawy (wyrok z 5 lutego 2014 r., I OSK 1613/12). Termin do przedawnienia tego roszczenia wynosi – stosownie do art. 118 Kodeksu cywilnego – co do zasady dziesięć lat, licząc od dnia uiszczenia opłaty, jeżeli ten przypada przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych (wyrok z dnia 5 lutego 2014 r., I OSK 2128/12).

3.4. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion, nazwisk i akt stanu cywilnego

3.4.1. *Obywatelstwo*. W wyroku z 6 czerwca 2014 r., II OSK 3083/12 podtrzymano stanowisko wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie, iż zgodnie z art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, która obowiązywała do dnia 18 stycznia 1951 r., obywatel polski traci obywatelstwo polskie z mocy prawa, jeżeli przyjmie urząd publiczny w państwie obcym bez zgody właściwych organów. Przepis ten wyraźnie wiązał sankcję w postaci utraty obywatelstwa polskiego z przyjęciem urzędu publicznego w państwie obcym, przy czym przyjęcie urzędu publicznego w państwie obcym było konsekwencją własnych działań obywatela polskiego, będących realizacją jego woli. Podobne stanowisko zostało wyrażone także w wyrokach z 19 lutego 2014 r., II OSK 2311/12 i z 6 czerwca 2014 r., II OSK 3083/12. Obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa do momentu utraty obywatelstwa polskiego jest traktowany przez władze polskie wyłącznie jako obywatel polski. W praktyce zasada ta sprowadza się do tego, że Rzeczpospolita nie uznaje obcych obywatelstw własnych obywateli, gdy wchodzą w stosunki z polskimi organami państwowymi lub dokonują czynności na podstawie prawa polskiego (wyrok z 5 lutego 2014 r., II OSK 835/13).

[12] Dz.U. Nr 217, poz. 1834.

3.4.2. *Akty stanu cywilnego*. W sytuacji, gdy w karcie zgonu brak określenia godziny zgonu, organ dokonujący uzupełnienia aktu zgonu może dokonać jego uzupełnienia na podstawie dokumentacji lekarskiej. Jeśli z dokumentacji lekarskiej te dane wynikają bezspornie, to kierownik urzędu stanu cywilnego, działając w ramach przyznanych mu kompetencji, nie może ingerować w ustalenia wynikające z dokumentacji lekarskiej, w tym wynikającej z niej daty i godziny zgonu (wyroki z 15 lipca 2014 r., II OSK 2741/12, II OSK 2608/12, II OSK 2799/12).

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.5.1. *Grunty warszawskie*. W tej kategorii istotną grupę stanowiły sprawy dotyczące roszczeń wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.in. Warszawy[13]. Dokonując wykładni art. 7 ust. 2 ww. dekretu NSA uznał, że były właściciel nieruchomości warszawskiej nie może dochodzić swoich praw w sytuacji, gdy na nieruchomości tej ustanowiono już prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej (wyrok z 16 kwietnia 2014 r. I OSK 2224/12). Dekret „warszawski" był aktem autonomicznym w stosunku do dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe[14] i w związku z tym przepisy tego ostatniego aktu prawnego nie miały zastosowania w kwestiach uregulowanych w dekrecie z dnia 26 października 1945 r. (wyrok z 17 lipca 2014 r., I OSK 2679/12).

W odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego w sprawach dekretowych NSA wyraził pogląd, że uchylenie ustawy, która była podstawą uchwalenia planu, nie powoduje automatycznie utraty mocy obowiązującej wydanego na jej podstawie planu (wyrok z 24 lipca 2014 r., I OSK 1928/13). Konkretyzacja celu użyteczności publicznej ujętego w planie była dopuszczalna w innych aktach planowania i mogła być też w inny sposób dokumentowana. W systemie prawnym obowiązującym w latach 50-tych zdecydowana większość celów użyteczności publicznej mogła być realizowana jedynie przez państwo, jednostki gospodarki uspołecznionej lub określone kategorie organizacji społecznych (wyrok z 21 maja 2012 r., I OSK 2684/12). Odmienne nieco stanowisko co do możliwości korzystania przez byłego właściciela z nieruchomości przeznaczonej w planie pod użyteczność publiczną wyraził NSA w wyroku z 1 lipca 2014 r., I OSK 2976/12, w którym uznał, że skoro w planie przewidziano, iż objęta wnioskiem „dekretowym" nieruchomość była przeznaczona na budynki pod handel państwowy lub spółdzielczy, to potencjalnie byli właściciele mogli ten warunek spełnić, tworząc spółdzielnię produkcyjną, która prowadziłaby na spornym gruncie działalność handlową.

Fakt, że w decyzji z dnia 29 sierpnia 1950 r. o odmowie przyznania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej nie przywołano konkretnego uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może być uznany za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ponieważ w tym okresie obowiązywał tylko jeden plan zagospodarowania przestrzennego dla m.st. Warszawy, który został ogłoszony w powszechnie dostępnym dzienniku urzędowym (wyroki z 8 października 2014 r., I OSK 423/13, 11 czerwca 2014 r., I OSK 1519/13).

[13] Dz.U. Nr 50, Nr 279; dalej: dekret.

[14] Dz.U. Nr 57, poz. 319.

Fakt złożenia wniosku dekretowego w ustawowym terminie, o którym mowa w art. 7 dekretu, powinien być udokumentowany. Dokonania tej czynności nie można domniemywać opierając się tylko na przypuszczeniach i domysłach, choć mogą one logicznie się ze sobą wiązać.Tego rodzaju czynność warunkuje uzyskanie konkretnego prawa rzeczowego mającego charakter majątkowy (wyroki z 1 sierpnia 2014 r., I OSK 12/13 i 5 sierpnia 2014 r., I OSK 3/13).

Celem uprawnienia z art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy było złagodzenie skutków działania dekretu. Odmienny charakter uprawnień byłych właścicieli gruntów warszawskich powoduje, że sprawy o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu lub o odszkodowanie w trybie dekretu są odrębnymi sprawami administracyjnymi od spraw o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste lub o odszkodowanie na podstawie art. 214 lub art. 215 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami i podlegają rozpatrzeniu w odrębnych postępowaniach administracyjnych (wyroki z 4 września 2014 r. I OSK 370/13, 7 października 2014 r., I OSK 470/13).

3.5.2. *Mienie zabużańskie*. W sprawach prowadzonuch w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP[15], w jej brzmieniu sprzed nowelizacji, odnoszono się do wykładni art. 1 ust. 2 tej ustawy, tj. rozumienia „nieruchomości opuszczonej" w sytuacji, gdy w momencie repatriacji mienie byłych właścicieli było już znacjonalizowane lub skolektywizowane albo gdy repatriacja odbywała się na podstawie umowy z dnia 25 marca 1957 r. zawartej pomiędzy rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu repatriacji osób narodowości polskiej. W oparciu o uchwałę z 6 grudnia 2013 r. I OPS 11/13[16] uznawano, że w takich wypadkach przekształcenia własnościowe, które nastąpiły po 1939 r. nie miały wpływu na przysługiwanie uprawnionym prawa do rekompensaty oraz że repatriacja, dokonana na podstawie umowy z 1957 r., upoważniała do ubiegania się o potwierdzenie uprawnień „zabużańskich" (m.in. wyroki z 7 lutego 2014 r., I OSK 1851/12, 19 lutego 2014 r., I OSK 2124/12, 7 marca 2014 r., I OSK 1853/12, 12 marca 2014 r., I OSK 3015/13).

W odniesieniu do rozumienia „miejsca zamieszkania" byłego właściciela pozostawionej nieruchomości NSA powołując się na wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12 uznał, że decyzje, w których odmówiono potwierdzenia prawa do rekompensaty z uwagi na to, że były właściciel mienia nie zamieszkiwał w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium RP, zostały wydane z naruszeniem prawa (wyroki z 7 lutego 2014 r., I OSK 1825/12, 2 kwietnia 2014 r., I OSK 2296/12, 29 maja 2014 r., I OSK 2739/12, 4 lipca 2014 r., I OSK 2723/12). W ostatnim wyroku NSA, odwołując się do znowelizowanej wersji ustawy, zaakcentował ponadto, że organy rozpatrując ponownie sprawę winny zwrócić uwagę, że fakt zamieszkiwania byłego właściciela na Kresach Wschodnich nie będzie mógł być obecnie odnoszony tylko do daty 1 września 1939 r., ale będzie musiał być również oceniany zgodnie z przepisami międzywojennymi, które umożliwiały osobie fizycznej posiadanie kilku miejsc zamieszkania.

[15] Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 163, poz. 1418 ze zm.); dalej: ustawa z 2005 r.

[16] Włączenie do kołchozu lub nacjonalizacja z innych przyczyn nieruchomości, których dotyczy art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.), samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty określonego w art. 2 tej ustawy.

Do „innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r." nie można, zdaniem NSA, zaliczyć następstw prawnych pozostawienia nieruchomości przez osoby wysiedlone w ramach „Akcji Wisła", gdyż do tego rodzaju spraw została przyjęta odrębna regulacja prawna (wyrok z 28 sierpnia 2014 r., I OSK 113/13).

W orzecznictwie zauważono rozbieżności w kwestii uprawnień byłych właścicieli będących wprawdzie obywatelami państwa polskiego, ale posiadającymi nieruchomości położone poza granicami II RP (na obszarach tzw. Litwy Kowieńskiej). W wyroku z 20 maja 2014 r., I OSK 2616/12 wyrażono dotychczas powszechnie przyjmowany pogląd, że beneficjentami uprawnień przewidzianych „ustawą zabużańską" są wyłącznie właściciele (ich spadkobiercy) nieruchomości położonych we wrześniu 1939 r. w granicach ówczesnego Państwa Polskiego, które po zakończeniu wojny i ostatecznym ustaleniu przebiegu granic wschodnich znalazły się poza terytorium Polski, gdyż ustawodawstwo zabużańskie zawsze wiązało prawa Zabużan z faktem zmiany wschodniej granicy Polski. Natomiast w wyroku z 16 września 2014 r., I OSK 303/13 NSA przyjął, iż w przepisach „ustawy zabużańskiej" chodzi wyraźnie o nieruchomości poza obecnymi granicami RP, a nie poza terytorium II RP.

Istotne znaczenie dla omawianego zagadnienia miał wyrok z 6 listopada 2014 r., I OSK 2201/14, wydany w następstwie wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, dotyczącym zgodności z prawem wspólnotowym art. 2 ustawy – w części, w której przepis ten przewiduje wymóg posiadania przez osobę ubiegającą się o przyznanie uprawnień zabużańskich obywatelstwa polskiego. W wyroku tym NSA stwierdził, iż z faktu, że TSUE uznał swoją niewłaściwość do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytanie, wynika wniosek, że zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowiona w art. 18 TFUE nie stoi na przeszkodzie ustawie takiej, jak ustawa zabużańska z dnia 8 lipca 2005 r. W wyroku tym ponadto podtrzymano również pogląd, iż prawo do rekompensaty jest prawem publicznym, niezbywalnym i nie wchodzi w skład spadku, a źródłem uprawnień spadkobiercy byłego właściciela mienia nie są przepisy kodeksu cywilnego, lecz przepisy ustawy z dnia 8 maja 2005 r. Co do instytucji „wskazania", o której mowa w art. 3 ustawy NSA stwierdził, że w świetle przepisów zabużańskich, aby spadkobierca byłego właściciela mienia pozostawionego, będący osobą wskazującą, mógł skutecznie dokonać wskazania na rzecz innego spadkobiercy, to sam musiałby być uprawnionym do otrzymania wartości majątkowej, którą teraz chce rozporządzić. W wyroku z 26 czerwca 2014 r., I OSK 2907/12 stwierdzono ponadto, że skuteczność „wskazania" zależy od istnienia uprawnienia po stronie „wskazującego". W tym ostatnim wyroku, podobnie jak w wyrokach z 7 listopada 2014 r., OSK 703/13 i 9 grudnia 2014 r., I OSK 1020/13, kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, iż spadkobiercy byłego właściciela nie mogą pozostawać w sytuacji bardziej korzystnej niż osoba, od której wywodzą swoje prawa, a zatem spadkobiercy muszą również legitymować się obywatelstwem polskim, a ich poprzednik prawny musi spełniać wymagania określone w art. 2 ustawy.

Zauważono rozbieżności w orzecznictwie co do kwestii, czy wystąpienie ze stosownym wnioskiem w terminie ustawowym przez jednego uprawnionego działało również w stosunku do osób pozostałych. Część składów orzekających przyjmowała, zgodnie z akceptowanym w latach poprzednich poglądem, że sprawa potwierdzenia prawa do rekompensaty stanowi jeden stosunek materialnoprawny. Następstwem tego poglądu było zaś również przyjmowanie stanowiska, iż jest w pełni dopuszczalne dokonywanie po dniu 31 grudnia 2008 r. „wskazania" (wyroki z 7 lutego 2014 r., I OSK 1770/12, 29 maja 2014 r., I OSK 1730/12, 16 lipca 2014 r., I OSK 2019/12 i 7 listopada 2014 r., I OSK 2111/12). Natomiast

część składów orzekających uznała, że w ustawie „zabużańskiej" z 2005 r. nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż złożenie wniosku w ustawowym terminie przez jednego ze spadkobierców byłego właściciela pozostawionego mienia automatycznie skutkuje wszczęciem postępowania względem pozostałych uprawnionych (wyroki z 1 kwietnia 2014 r., I OSK 1481/13 i 26 czerwca 2014 r., I OSK 2372/12).

Rozbieżność w orzecznictwie wystąpiła również na tle możliwości dowodzenia składu majątku „pozostawionego". W wyrokach z 7 lutego 2014 r., I OSK 2216/12 i 20 maja 2014 r., I OSK 2600/12 NSA uznał, iż termin zawity, przewidziany do składania wniosku, ogranicza w czasie również możliwość dowodzenia składu majątku pozostawionego. Natomiast w wyroku z 9 grudnia 2014 r., I OSK 1092/13 wyrażono pogląd, iż w art. 5 ust. 1 ustawy zakreślony jest tylko termin do wniesienia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty i nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku wyszczególnienia już we wniosku wszystkich składników pozostawionego mienia.

Oświadczenia mogące stanowić dowód pozostawienia nieruchomości na Kresach niespełniające wymogów przewidzianych ustawą z 2005 r., mogą wprawdzie stanowić dowód w sprawie, gdyż ustawa ta nie wyłącza stosowania przepisów k.p.a., ale jest to jedynie dowód uzupełniający (wyrok z 19 września 2014 r., I OSK 371/13). Pojęcie „nieruchomości sąsiedniej" zawarte w art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczpospolitej Polskiej powinno być rozumiane w zależności od konkretnego stanu faktycznego, gdyż nie można stworzyć jednej, uniwersalnej definicji tego pojęcia (wyrok z 27 czerwca 2014 r., I OSK 1742/13).

3.5.3. *Opłaty adiacenckie*. W kwestii skutków uchylenia decyzji ustalającej opłatę adiacencką dla biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[17] na tle uchwały NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 6/13[18], rozważano, czy w takiej sytuacji należy postępowanie o wymierzenie opłaty umorzyć, czy też należy opłatę tę ustalić. W wyroku z 18 marca 2014 r., I OSK 2666/12 NSA stwierdził, że bieg 3-letniego terminu przedawnienia określonego w przepisie art. 98a ust. 1 u.g.n., na podstawie art. 123 § 1 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 148 ust. 2 u.g.n., znajdującym odpowiednie zastosowanie do ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wywołanego podziałem nieruchomości, przerywa wydanie przez organ ostatecznej decyzji ustalającej opłatę adiacencką. W sytuacji zaskarżenia ww. decyzji do sądu administracyjnego, na podstawie art. 148 ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 124 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, termin przedawnienia biegnie na nowo od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu uchylającego decyzję ustalającą opłatę adiacencką. Zdaniem NSA odpowiednie stosowanie art. 148 ust. 2 u.g.n., że do skutków zwłoki i opóźnienia w zapłacie opłaty stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, musi być rozumiane w ten sposób, iż nie tylko kwestia zwłoki, ale również związana z tym, zawarta w Kodeksie cywilnym, regulacja dotycząca przedawnienia roszczeń znajduje w tym przypadku zastosowanie. Odmienny pogląd wyraził natomiast NSA w wyroku z 2 października 2014 r., I OSK 372/13 wskazując, że

[17] Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.; dalej: u.g.n.

[18] O zachowaniu trzyletniego terminu dla ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.), w przypadku zakończenia postępowania decyzją organu odwoławczego, decyduje data wydania decyzji ostatecznej przez organ odwoławczy, a nie data doręczenia tej decyzji stronie.

przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ odwoławczy powinien w pierwszej kolejności rozważyć, czy nie nastąpił upływ trzyletniego terminu określonego w art. 98a ust. 1 u.g.n., mając na względzie materialnoprawny charakter tego terminu oraz stanowisko wyrażone w wyżej powołanej uchwale NSA z 25 listopada 2013 r. Skoro na mocy zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku uchylona została decyzja organu odwoławczego, to ponownie rozpoznając odwołanie organ powinien rozważyć wydanie rozstrzygnięcia zgodnie z dyspozycją art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

3.5.4. *Inne zagadnienia dotyczące gospodarki nieruchomościami*. W kwestii wymierzenia opłat dodatkowych za niezagospodarowanie nieruchomości na podstawie art. 62-64 u.g.n. NSA stwierdził, że decyzja ustalająca opłaty dodatkowe na podstawie art. 63 u.n.g. jest decyzją konstytutywną, co wyklucza ustalanie tych opłat za lata poprzedzające jej wydanie. Odczytując normę prawną z art. 64 ust.1 łącznie z regulacją zawartą w art. 63 ust. 1 należy przyjąć, że obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat rocznych powstaje z dniem 1 stycznia następującego po roku, w którym decyzja o ustaleniu opłaty dodatkowej – zarówno opłaty za rok pierwszy, jak i opłaty za rok następny – stała się ostateczna. Ustawodawca w art. 64 ust. 2 wprowadził regulację, że opłaty za dany rok wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku, co również wyklucza przyjęcie, że decyzja o ustaleniu opłat dodatkowych za każdy następny rok – w rozumieniu art. 63 ust. 3 ustawy – wywołuje skutki *ex tunc*. Opłaty dodatkowe za rok pierwszy i za każdy następny rok różnią się jedynie wysokością stawki, która za kolejne lata ulega zwiększeniu, tak jak stanowi to art. 63 ust. 3 ustawy. Natomiast reguły ustalania opłaty dodatkowej za rok pierwszy i za każdy następny powinny być jednakowe. Przyjęcie odmiennego poglądu co do charakteru decyzji o ustaleniu opłat za rok pierwszy i za każdy kolejny następny, czego konsekwencją byłoby ustalanie opłaty dodatkowej za lata następne, mogłoby prowadzić do ustalenia opłaty w drodze decyzji działającej wstecz w sytuacji wykonania obowiązków nałożonych w umowie na użytkownika wieczystego. Takiej interpretacji przeczy cel przepisów art. 62-64 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sankcje, które przewidują przepisy za niezagospodarowanie nieruchomości gruntowej, mają na celu zmobilizowanie użytkownika wieczystego do realizacji postanowień umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Nie mogą mieć natomiast charakteru wyłącznie kary, represji za niedotrzymanie warunków umowy (wyrok z 25 czerwca 2014 r., I OSK 545/13).

Natomiast w wyroku z 25 czerwca 2014 r., I OSK 544/13 NSA stanął na stanowisku, że nałożenie dodatkowej opłaty rocznej w trybie art. 63 ust. 2 u.g.n. nie może być uzasadnione samym faktem przekroczenia terminu zagospodarowania nieruchomości. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek ustalić przyczyny zaistniałego opóźnienia i ocenić je w granicach uznania administracyjnego. Sam fakt niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej przez użytkownika wieczystego nie może stanowić automatycznie podstawy do nałożenia dodatkowej opłaty rocznej przewidzianej w art. 63 ust. 2 u.g.n. Zastosowanie opłaty nie jest więc dopuszczalne, gdy opóźnienie w zagospodarowaniu nieruchomości nastąpiło z przyczyn niezależnych od użytkownika wieczystego i uzasadnione byłoby przedłużenie terminu lub wyznaczenie terminu dodatkowego w celu realizacji umowy.

Na tle art. 145 u.g.n. przyjęto, że wydania decyzji, o której mowa w tym przepisie, nie można utożsamiać z jej doręczeniem. Artykuł 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zakreślając 3-letni termin przedawnienia, nakazuje organowi administracji wydanie decyzji o ustaleniu opłaty. Kwestia, że ma to być decyzja organu pierwszej instancji, została

już rozstrzygnięta uchwałą NSA z 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09. Do organu zatem należy wykazanie, że wydał decyzję i przekazał ją stronie, do której jest skierowana, w sposób wskazany w art. 57 § 5 k.p.a. Istotą zatem w sprawie jest to, czy organ wykazał, w sposób jaki wymagany jest od wszystkich podmiotów, że termin zachował. Od strony postępowania wymaga się wykazania zachowania terminu zawitego datą nadania pisma, a nie datą jego sporządzenia (wyroki z 16 września 2014 r., I OSK 291/13 i I OSK 311/13).

Czynność prawna polegająca na odpłatnym nabyciu w drodze umowy służebności przesyłu nie wywołuje nieodwracalnego skutku prawnego w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. (wyrok z 14 listopada 2014 r., I OSK 768/13).

Zawarty w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich[19] wymóg uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na przeniesienie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w granicy portu i przystani morskiej, nie obejmuje przeniesienia prawa użytkowania wieczystego w drodze egzekucji sądowej. Sformułowana w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o portach i przystaniach morskich generalna zasada wymogu uzyskania zgody m.in. na przeniesienie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich, obejmująca wszelkie czynności prawne skutkujące zmianą podmiotową w zakresie tego prawa, nie może zostać odczytana bez uwzględnienia brzmienia art. 3 ust. 3 pkt 3, ust. 4 pkt 1, ust. 7, gdzie wyraźnie wskazuje się na umowy. Zatem zastrzeżenie wymogu zgody odnosi się wyłącznie do czynności dwustronnych, czyli przykładowo umów przenoszących użytkowanie wieczyste obciążające wyżej opisane nieruchomości. Poza zakresem tej regulacji mieści się natomiast dokonanie takiej czynności w trybie egzekucji sądowej. Komornik sądowy prowadzący egzekucję prawa użytkowania wieczystego nie jest uprawniony do złożenia w trybie art. 3 ust. 2 tej ustawy wniosku o wszczęcie postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na przeniesienie tego prawa. Komornik sądowy jest organem egzekucyjnym i dokonuje czynności nie w swoim imieniu ani w imieniu wierzyciela, zatem nie może reprezentować żadnej ze stron postępowania egzekucyjnego (art. 759 § 1 k.p.c. oraz art. 1, art. 2 ust. 1, 2, 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji), a czynności urzędowe wykonuje na własny rachunek (art. 3a ostatnio przywołanej ustawy). Tymczasem przepis art. 3 ust. 2 ustawy o portach i przystaniach morskich wyraźnie uprawnia do złożenia wniosku o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w ust. 1, podmiot, który zamierza rozporządzić nieruchomością w zakresie posiadanego prawa (wyrok z 7 października 2014 r., I OSK 459/13).

Ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z podziału nieruchomości na podstawie art. 98a ust. 1 u.g.n. jest prawidłowe w sytuacji, gdy dla nieruchomości nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli do podziału nieruchomości dochodzi na podstawie art. 94 ust. 1 u.g.n. albo niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wówczas znajduje zastosowanie art. 98a ust. 1 u.g.n., pozwalający właściwemu organowi ustalić opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (wyrok z 24 kwietnia 2014 r., I OSK 2838/12).

[19] Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179 ze zm.

3.6. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

W zakresie tej problematyki dominowały sprawy dotyczące przywrócenia stosunków wodnych i wykonania urządzeń zapobiegających szkodom w oparciu o uregulowanie zawarte w art. 29 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[20].

Z przepisu art. 125 pkt 2 ustawy Prawo wodne wynika zakaz wydawania pozwoleń wodnoprawnych sprzecznych z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego. Pozwolenie wodnoprawne, którego przedmiotem jest w szczególności zezwolenie na wykonanie urządzeń wodnych na danym terenie, dotyczy w swej istocie sposobu zagospodarowania tego terenu. Każda decyzja administracyjna kształtująca wykorzystanie przestrzenne terenu, w tym sposób zagospodarowania położonej na nim nieruchomości, musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W przypadku art. 125 pkt 2 ustawy Prawo wodne chodzi o brak sprzeczności pozwolenia wodnoprawnego z konkretną normą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 26 marca 2014 r., II OSK 2595/12).

Obowiązek stosowania art. 96 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[21] przed wydaniem decyzji na podstawie art. 37 pkt 1 i art.122 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne nie dotyczy postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód, o które wnioskodawca ubiega się w związku z upływem okresu, na które było wydane poprzednie pozwolenie, z tym jednak zastrzeżeniem, iż ustalony cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki nie mogą odbiegać od dotychczasowych (wyrok z 8 sierpnia 2014 r., II OSK 439/13).

W zawartej w art. 2 pkt 8 lit. c/ ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[22] definicji ścieków, zadniem NSA nie mieści się powierzchnia dachów. Ustawa nie zawiera wyjaśnienia, co należy rozumieć przez pojęcie „powierzchnie zanieczyszczone" ograniczając się jedynie do przykładowego wymienienia terenów przemysłowych, dróg, parkingów o trwałej powierzchni. Ustawodawca używając pojęcia „powierzchnie zanieczyszczone" wiązał je z terenami, czyli powierzchnią ziemi, również zabudowanej. Naliczenie zatem opłat za odprowadzanie ścieków w postaci wód opadowych i roztopowych przy zastosowaniu jako przelicznika 1 m² powierzchni dachów nie ma oparcia w przepisach prawa[23] (wyrok z 26 marca 2014 r. II OSK 2612/12).

3.7. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

3.7.1. *W sprawach z tego zakresu część rozpoznawana była wskutek składania skarg kasacyjnych przez PKP S.A. na decyzje Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej (KKU)*, w których orzekano o nabyciu mienia państwowego przez gminę w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę

[20] Dz. U z 2012 r. poz. 145 ze zm.; dalej: ustawa – Prawo wodne.

[21] Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.; dalej: ustawa środowiskowa.

[22] Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.; dalej: u.z.z.w.

[23] Tak w powołanych w uzasadnieniu wyrokach z 24 maja 2007 r., II OSK 256/07 oraz 19 sierpnia 2010 r., II OSK 893/10.

o pracownikach samorządowych[24]. Orzecznictwo w tych sprawach jest jednolite. W wyroku z 8 maja 2014 r., I OSK 2504/12, podkreślono, że w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej z 1990 r. (27 maja 1990 r.) obowiązywała ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe", która w rozdziale 6 szczegółowo regulowała kwestie dotyczące mienia Polskich Kolei Państwowych (PKP). Przekazane mienie służyło tylko do określonej działalności, którym PKP dysponowało i go używało. W świetle art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r. znaczenie ma zatem stan faktyczny i prawny nieruchomości w dacie wejścia w życie tej ustawy. Dysponowanie czy zarządzanie majątkiem ogólnonarodowym (państwowym), nawet na podstawie upoważnienia ustawowego, nie pozwala na stwierdzenie, że majątek ten należy do dysponenta czy zarządcy. Pojęcie „należy do" odwołuje się bowiem bezsprzecznie do aspektu prawnorzeczowego.

W wyroku z 22 października 2014 r., I OSK 593/13, NSA podkreślił, że akty regulujące status prawny przedsiębiorstwa państwowego PKP oraz akty ustawowe i wykonawcze, na podstawie których przeprowadzono nacjonalizację kolei, mają charakter ogólnych aktów normatywnych i nie regulowały stanu prawnego konkretnej nieruchomości, mogły jedynie stanowić podstawę do podejmowania aktów indywidualnych dotyczących poszczególnych składników mienia ogólnonarodowego. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r. wyłączenie spod komunalizacji mienia należącego do przedsiębiorstw państwowych, wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym, ale „należące" do przedsiębiorstw państwowych, oznaczało przynależność mienia państwowego do tych podmiotów w sensie prawnym, a zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r. powinno być umieszczone w wykazie określonym przez Radę Ministrów. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji, nie wymieniono PKP.

Tylko określony tytuł prawny PKP do nieruchomości miałby znaczenie prawne dla losów komunalizacji mienia, nie zaś faktyczne nią władanie. O tytule prawnym, gdy chodzi o zarząd, przesądzało natomiast istnienie aktu administracyjnego indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, a nie domniemanie (wyrok z 18 marca 2014 r., I OSK 1862/12).

W sytuacji, gdy mienie było w dniu 27 maja 1990 r. mieniem ogólnonarodowym oraz należało, w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r., do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego i jednocześnie nie podlegało wyłączeniu z komunalizacji następującej *ex lege*, to zdaniem NSA uprawnień do spornej nieruchomości nie można wywodzić z art. 34 i art. 34a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" (ustawa o komercjalizacji). Uwłaszczenie dokonywane w trybie ustawy o komercjalizacji nie może jednak odnosić się do mienia podlegającego komunalizacji z mocy prawa, to jest na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przesądził o tym TK w wyroku z 12 kwietnia 2005 r., K 30/03. Mienie to bowiem stało się własnością gmin już w dacie 27 maja 1990 r. Wydanie decyzji komunalizacyjnej deklaratoryjnej w okresie późniejszym pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie, decyzja taka potwierdza bowiem jedynie stan prawny, jaki zaistniał w dniu 27 maja 1990 r. (wyrok z 18 marca 2014 r., I OSK 2080/12).

[24] Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.; dalej: ustawa komunalizacyjna z 1990 r.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[25] mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych, przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów tej ustawy, z tym dniem staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Nabycie z mocy prawa własności nieruchomości będącej we władaniu określonego w ustawie podmiotu mogło dotyczyć tylko takiego władztwa nad mieniem państwowym, które dawało władającemu możliwość samodzielnego korzystania z państwowej nieruchomości zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki, czyli takich form władztwa nad mieniem Skarbu Państwa, które zawierało w sobie wiele cech właściwych dla wykonywania władztwa przez właściciela (wyroki z: 7 października 2014 r., I OSK 640/13 i I OSK 716/13).

3.7.2. *W myśl art. 73 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej z 1998 r. nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy samego prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego, za odszkodowaniem*. Sformułowanie „nieruchomości zajęte pod drogi publiczne" oznacza nieruchomości, na których urządzono drogę, którą zaliczono do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, przy czym fakt ten winien mieć miejsce przed dniem 1 stycznia 1999 r. Natomiast do spełnienia przesłanki władztwa nie jest konieczne udowodnienie przez podmiot publicznoprawny jakiegokolwiek tytułu do nieruchomości. Chodzi bowiem o faktyczne władztwo. W świetle omawianej regulacji podstawowe znaczenie ma jedynie to, czy Skarb Państwa lub gmina przez swoje jednostki organizacyjne w odniesieniu do nieruchomości zajętej pod drogę wykonywał faktyczne czynności związane z zarządzaniem drogą publiczną. Ustawodawca skutki nabycia własności nieruchomości z mocy prawa odniósł bowiem do każdego stanu władania cudzą nieruchomością, nawet wbrew woli jej właściciela, jeżeli nieruchomość nie stanowiła w dniu 31 grudnia 1998 r. własności publicznej (tak w wyroku TK z 14 marca 2000 r., P 5/99) (wyrok z 8 maja 2014 r., I OSK 2671/12).

3.7.3. *W części spraw zagadnieniem spornym była kwestia legitymacji strony zarówno w postępowaniu komunalizacyjnym, jak i w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnych*. Analizie poddawano przesłanki stwierdzenia nieważności tych decyzji, jak i skutki, które komunalizacja wywołała w aspekcie dopuszczalności usunięcia z obrotu takich decyzji.

Regulacja dotyczaca mieszkań zakładowych[26], która weszła w życie po wydaniu decyzji komunalizacyjnej, może mieć zastosowanie w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej (wyrok z 24 kwietnia 2014 r., I OSK 2313/12). Natomiast gmina nie będąc stroną postępowania komunalizacyjnego, w którym, na podstawie art. 60 ustawy komunalizacyjnej z 1998 r. z mocy prawa powiat nabył prawo własności nieruchomości zajętej pod część drogi publicznej, nie może wywodzić tytułu prawnego do danej nieruchomości z faktu, że określona nieruchomość została objęta planem zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 28 marca 2014 r., I OSK 1926/12). W sytuacji gdy przejęcie majątku trwałego przez miasto nie wiązało się z zaprzestaniem prowadzenia działalności weterynaryjnej

[25] Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.; dalej: ustawa komunalizacyjna z 1998 r.

[26] Z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. 2001 r. Nr 4, poz. 24).

w danych obiektach, a przedmiotowa nieruchomość nadal służyła wykonywaniu zadań publicznych należących do organów wymienionych w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r., to Powiatowy Lekarz Weterynarii ma legitymację do domagania się stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej nieruchomości przeznaczonej na cele działalności weterynaryjnej (wyrok z 11 września 2014 r., I OSK 243/13).

W przypadku potwierdzenia, w drodze decyzji, komunalizacji mienia nie będącego mieniem państwowym mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r., co zważywszy na skutki decyzji dla dotychczasowego właściciela nieruchomości, takie naruszenie prawa, w tym konstytucyjnej zasady praworządności, należy uznać za rażące w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Skutki prawomocnego wyroku sądu powszechnego, wydanego na podstawie art. 189 k.p.c., ustalającego, że sporna nieruchomość nie przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, który ma deklaratoryjny charakter, można porównać do tych, jakie wywołuje stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję. Brak własności nieruchomości po stronie Skarbu Państwa istniał bowiem niejako „od początku". Ze względu na wskazaną wyżej wagę tego naruszenia prowadzić ono musi do stwierdzenia nieważności kwestionowanej w trybie nadzoru decyzji komunalizacyjnej z powodu rażącego naruszenia prawa (wyrok z 14 marca 2014 r., I OSK 1781/12).

Publiczny charakter własności dróg publicznych oznacza wyłączenie ich z obrotu prawnego. W art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w sposób jednoznaczny stwierdzono, iż drogi publiczne stanowią w zależności od kategorii własność Skarbu Państwa bądź właściwego samorządu terytorialnego, co oznacza, iż nie istnieje prawna możliwość, by droga publiczna była własnością jakiegoś innego podmiotu. Powyższy przepis bezpośrednio koresponduje z art. 73 ustawy komunalizacyjnej z 1998 r., zgodnie z którym nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Nie podlegają więc zwrotowi, nie mogą być zbyte, podlegać egzekucji, a więc przejść na własność innego podmiotu (wyroki z 15 stycznia 2014 r., I OSK 1543/12, I OSK 1415/12 i I OSK 1502/12).

3.8. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Wątpliwości dotyczące formy prawnej, w jakiej powinny być ustalane opłaty za udostępnianie materiałów z zasobu geodezyjnego i dokonywane czynności, szczególnie te, które powstały po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[27], w sytuacji gdy równocześnie niezmieniona została ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, rozstrzygnięto w uchwale z 26 czerwca 2014 r., I OPS 1/14[28].

[27] Dz.U. z 2013. poz. 885.

[28] Po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), od dnia 1 stycznia 2011 r., stosownie do art. 67 w związku z art. 60 pkt 7 i 8 oraz art. 61 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, o ustaleniu wysokości opłaty za udostępnienie danych i informacji z powiatowego zasobu geodezyjnego, o których mowa w art. 40 ust. 3c ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) rozstrzyga starosta w drodze decyzji administracyjnej.

Natomiast ustawa nowelizująca ustawę – Prawo geodezyjne i kartograficzne[29], która weszła w życie w dniu 12 lipca 2014 r., uregulowała problematykę dotyczącą zasad ustalania i formy prawnej, w jakiej pobierane są opłaty za udostępnianie materiałów z zasobu geodezyjnego (art. 40e i art. 40f p.g.k.).

W kwestii możliwości dokonania aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków na podstawie wyroku sądu powszechnego oddalającego powództwo o wydanie nieruchomości, w związku z treścią art. 36 p.g.k. NSA wskazał, że treść tego przepisu jednoznacznie stanowi o konieczności zamieszczenia w orzeczeniu rozstrzygnięcia o rozgraniczeniu nieruchomości. Nie można tym samym traktować jako ustalenie o „rozstrzygnięciu o rozgraniczeniu nieruchomości", o którym mowa w art. 36 ustawy, ani też nie można „rozstrzygnięcia o rozgraniczeniu nieruchomości" utożsamiać z ustaleniami sądu zawartymi w uzasadnieniu wyroku o oddaleniu powództwa o wydanie nieruchomości. W przypadku oddalenia powództwa nie zamieszcza się w sentencji wyroku rozstrzygnięcia o rozgraniczeniu, tym samym taki wyrok nie może stanowić – zgodnie z art. 36 p.g.k. – podstawy wprowadzenia zmian w danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków (wyrok z 23 września 2014 r., I OSK 385/13).

Udostępnienia informacji dotyczącej numerów ksiąg wieczystych lub zbioru dokumentów zawartego w operacie ewidencyjnym, zgodnie z art. 24 ust. 4 p.g.k., z zastrzeżeniem ust. 5, może żądać każdy, natomiast udostępnienie informacji zawierających dane osobowe właściciela i podmiotów, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części, na żądanie podmiotów innych niż właściciele, władający oraz organy administracji publicznej jest możliwe, jeżeli posiadają interes prawny w ich otrzymaniu (art. 24 ust. 5 p.g.k.).

Zgodnie z art. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece[30] księgi wieczyste są jawne, jednakże we wniosku o wydanie odpisu księgi wieczystej należy podać numer księgi wieczystej jako sposób identyfikacji tej księgi (§ 23 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych[31]). Oznacza to, że dysponowanie adresem, numerem działki, danymi opisującymi właściciela czy też władającego nieruchomością nie jest wystarczające, aby uzyskać dostęp do danych zawartych w księdze wieczystej. Tym samym udzielenie informacji dotyczącej numeru księgi wieczystej z danych zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków wymaga wykazania interesu prawnego, albowiem informacja ta ma charakter przedmiotowo-podmiotowy (wyrok z 16 grudnia 2014 r., I OSK 1081/13).

3.9. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Ważne znaczenie dla wyeliminowania rozbieżności w orzecznictwie mała uchwała NSA z 17 grudnia 2014 r., II OPS 1/14, podjęta na wniosek Prokuratora Generalnego, a dotycząca wykładni art. 305a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[32] w zakresie oceny, czy wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 305a ust. 1 p.o.ś. jest stwierdzenie, że pomiary, o których mowa w art. 147a ust. 1 p.o.ś., nie zostały przeprowadzone przez uprawnione podmioty wymienione w tym

[29] Z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r. poz. 897).

[30] Dz.U. z 2013 r. poz. 707 ze zm.

[31] Dz.U. z 2013 r. poz. 1407.

[32] Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; dalej: p.o.ś.

przepisie. Oznacza to, że każdy podmiot prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są ustawowo zobowiązani do zapewnienia wykonania pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska tylko przez akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy o systemie oceny zgodności (art. 147a ust. 1 pkt 1) lub certyfikowane jednostki badawcze, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (art. 147a ust. 1 pkt 2), albo przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1a p.o.ś.

NSA podkreślił, że w świetle art. 305a ust. 2 p.o.ś. w związku z art. 147a ust. 1 p.o.ś. wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 298 ust. 1 w związku z art. 305a ust. 1 p.o.ś. jest stwierdzenie, że pomiary w rozumieniu art. 147a ust. 1 p.o.ś. nie zostały przeprowadzone przez uprawnione akredytowane laboratorium lub certyfikowane jednostki badawcze. Jednocześnie NSA zaznaczył, że w sentencji uchwały odniesiono się do art. 147a ust. 1 p.o.ś., ponieważ wniosek Prokuratora Generalnego obejmuje wyjaśnienie tego przepisu. Z tego względu w sentencji uchwały nie wskazano art. 147a ust. 1a p.o.ś., który stanowi, że prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia może wykonywać pomiary we własnym laboratorium, jeżeli spełnione są warunki określone w tym przepisie.

W tej kategorii dominowały sprawy dotyczące oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W wyroku z 13 marca 2014 r., II OSK 2489/12 NSA uznał, że jeżeli właściwy organ stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, to nie był także wymagany udział społeczeństwa, o którym stanowią przepisy art. 33-43 ustawy środowiskowej. Ponadto w wyroku z 10 lipca 2014 r., II OSK 4536/13 NSA orzekł, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy środowiskowej, który stanowi ustawową definicję pojęcia „podanie informacji do publicznej wiadomości", ma zastosowanie, tylko jeżeli została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 i 11 w związku z art. 33-38 ustawy środowiskowej.

Z kolei w wyroku z 23 maja 2014 r., II OSK 3013/12 NSA podkreślił, że brak obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w postępowaniu, które dotyczy legalizacji zrealizowanego w części lub w całości obiektu powstałego w ramach samowoli budowlanej, mógłby prowadzić do obejścia przepisów ustawy środowiskowej. Inwestor, który samowolnie zrealizował dane przedsięwzięcie, a następnie je zalegalizował, uniknąłby obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej. Ponadto wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych zachodzi w sytuacji usunięcia skutków samowoli budowlanej, a więc dotyczy sytuacji w rozumieniu art. 49 ust. 4 pkt 1 i art. 51 ust. 4 w związku z art. 49 ust. 4a Prawa budowlanego.

Natomiast w wyroku z 5 marca 2014 r., II OSK 2402/12 NSA sformułował tezę, że przepis art. 64 ust. 1 ustawy środowiskowej, który stanowi, że postanowienie, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 ustawy środowiskowej, wydaje się po zasięgnięciu opinii organów wymienionych w tym przepisie nie oznaczać, że organ wydający postanowienie o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest związany takim postanowieniem zawierającym opinię innego organu. Opinia ta, w przeciwieństwie do uzgodnienia, nie ma charakteru wiążącego dla organu wydającego postanowienie w przedmiocie obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

Z kolei w wyroku z 6 maja 20014 r., II OSK 2904/12 NSA zaznaczył, że zażalenie przysługuje tylko na postanowienie, które wydał organ właściwy do wydania decyzji śro-

dowiskowej na mocy art. 63 ust. 1 ustawy środowiskowej, czyli nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast na postanowienie wydane na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy środowiskowej, a więc jeżeli właściwy organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, zażalenie nie przysługuje. W takiej sytuacji zastosowanie ma art. 142 k.p.a., który stanowi, że jeżeli na postanowienie nie służy zażalenie, to strona może je zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji środowiskowej.

W odniesieniu do raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko orzecznictwo NSA jednolicie stoi na stanowisku, że zastrzeżenia wobec treści merytorycznej raportu nie mogą być gołosłowne, ale powinny zostać oparte także na wiadomościach wymagających wiedzy specjalistycznej. Zarzuty wobec raportu muszą zmierzać do podważenia ustaleń faktycznych, które związane są z treścią osnowy decyzji środowiskowej, a także uwzględniać tzw. odesłania pozasystemowe do innych gałęzi wiedzy (wyrok z 28 stycznia 2014 r., II OSK 2029/12).

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej musi zawierać opis analizowanych trzech wariantów realizacji tego przedsięwzięcia z uzasadnieniem ich wyboru. W raporcie konieczne jest więc wskazanie wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz oczywiście wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (wyroki z: 26 marca 2014 r., II OSK 2599/12, 20 maja 2014 r., II OSK 2999/12, 25 marca 2014 r., II OSK 2594/12 oraz 20 marca 2014 r., II OSK 2564/12).

Po wejściu w życie art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej w dalszym ciągu przyjmuje się, że jeżeli właściwy organ prowadzący postępowanie stwierdzi sprzeczność lokalizacji danego przedsięwzięcia z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to z mocy tego przepisu nie tylko nie może wydać pozytywnej decyzji środowiskowej w tym zakresie (z ustawowymi wyjątkami przewidzianymi w tym przepisie), lecz nawet zwalnia to organ prowadzący dane postępowanie z obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym także postępowania uzgodnieniowego czy obowiązku zasięgnięcia opinii innych organów (wyrok z 14 marca 2014 r., II OSK 2546/12).

3.10. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego

Orzecznictwo z zakresu edukacji oraz stopni i tytułu naukowego jest jednolite. Wątpliwości co do rozstrzygnięć w postępowaniu konkursowym na stanowisko dyrektora szkoły zostały przedstawione składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia (postanowienie NSA z 26 września 2014 r., I OSK 400/14 – I OPS 5/14)

3.10.1. *Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów*. Recenzje sporządzane w postępowaniu o nadanie tytułu profesora, podobnie jak w postępowaniach o nadanie stopnia, dotyczą osiągnięć i dorobku naukowego, stąd też aby mogły być sporządzone w sposób prawidłowy, obiektywny i rzetelny, powinny być sporządzane przez osoby najbardziej kompetentne. Powyższe, zdaniem NSA, przesądza, że sformułowanie przepisu art. 27 ust. 4 ustawy (obecnie ten fragment przepisu znajduje się w art. 27 ust. 5 ustawy), iż recenzentem ma być osoba posiadająca tytuł profesora z danej lub pokrewnej dziedziny nie oznacza, że powołując recenzenta z danej dziedziny,

a więc formalnie spełniającego wymóg z art. 27 ust. 4, można zupełnie pominąć dyscyplinę naukową, jaką reprezentuje recenzent i osoba ubiegająca się o tytuł (wyrok z 7 października 2014 r., I OSK 1423/14).

W postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora z kolejnej dziedziny należy rozdzielić obie dziedziny, w jakich prowadzi badania kandydat i szczegółowo odnieść się do prowadzonych w dziedzinie, w jakiej ubiega się o tytuł, biorąc pod uwagę cały w niej dorobek, z uwzględnieniem osiągnięć po uzyskaniu stopnia doktora habilitowanego. Szczególnie staranną analizę w tym zakresie nakazuje art. 29 ust. 1 ustawy przez odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. Odpowiednie stosowanie nie zwalnia z zachowania zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a. (wyrok z 7 października 2014 r., I OSK 1425/14).

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego jest kompetentny na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym[33] do stwierdzenia nieważności każdej uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora (innej niż decyzja administracyjna) w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub ze statutem uczelni (postanowienie z 26 września 2014 r., I OSK 2159/14)[34].

3.10.2. *Szkoły wyższe niepaństwowe*. Jednostka organizacyjna może uzyskać uprawnienie do prowadzenia studiów, jeżeli spełnia wymagania dotyczące minimalnej liczby i kwalifikacji nauczycieli akademickich zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, zaliczonych do minimum kadrowego kierunków studiów (§ 9 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia[35]. Odrębną kwestią jest forma zatrudnienia nauczycieli akademickich zaliczonych do minimum kadrowego (§ 9 ust. 2 pkt 3 powołanego wyżej rozporządzenia) (wyrok z 6 maja 2014 r., I OSK 191/14).

W toku postępowania administracyjnego przed Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego uczelnia może skutecznie kwestionować negatywną ocenę Polskiej Komisji Akredytacyjnej w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, przedstawiając dowody przeciwko ocenom i opiniom przedstawionym przez Komisję. Uczelnia będzie mogła skutecznie zaskarżyć decyzję Ministra, jeżeli wykaże, że przyjęty przez niego stan faktyczny sprawy nie znajduje uzasadnienia w zgromadzonym materiale dowodowym (wyrok z 8 października 2014 r., I OSK 1245/14).

3.10.3. *Sprawy dotyczące kandydatów na studia i studentów*. W odniesieniu do ogólnych kryteriów przyznawania stypendiów dla najlepszych studentów określonych w art. 181 ust. 1 p.s.w. NSA wskazał, że upoważnienie ustawowe dla rektora do ustalenia szczegółowego regulaminu, określającego m.in. szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów zawarte w art. 186 ust. 1 p.s.w., nie uprawnia do pominięcia którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 181 ust. 1 p.s.w. Przyznanie uczel-

[33] Dz.U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.; dalej: p.s.w.

[34] NSA odstąpił od stanowiska wyrażonego w postanowieniu z 11 czerwca 2010 r., I OSK 884/10, w którym stwierdzono, że art. 36 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż minister ten stwierdza nieważność uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora uczelni, z wyłączeniem decyzji administracyjnej, w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni. Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być tylko rozstrzygnięcia nadzorcze właściwego ministra, wydane w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały organu kolegialnego uczelni, których katalog – będący katalogiem zamkniętym – zawarty jest w art. 35 ust. 3 powołanej ustawy.

[35] Dz.U. z 2014 r. poz. 131.

niom autonomii nie może bowiem naruszać konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (wyroki z 20 sierpnia 2014 r., I OSK 1579/14 i I OSK 959/14).

Z treści § 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 1 września 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłacania studentom stypendiów Ministra za wybitne osiągnięcia[36] wynika, że rola zespołu oceniającego wnioski o przyznanie stypendium jako organu doradczego Ministra jest pomocnicza. Oznacza to, że Minister jako organ właściwy do wydania decyzji w sprawie jest obowiązany ocenić, czy przedstawiony mu ranking został ustalony zgodnie z prawem oraz wyjaśnić, dlaczego tak a nie inaczej oceniono dokonania danego studenta i czy ta ocena jest zgodna z przyjętymi kryteriami ich wartościowania (wyrażania w punktach). Członkowie zespołu oceniającego wnioski nie są biegłymi w rozumieniu przepisów k.p.a., w związku z czym podlegają wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a. Ze względu na pomocniczy charakter zespołu jego uchwała w tym przedmiocie nie jest wiążąca dla organu właściwego do wydania decyzji w sprawie, czyli Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (wyrok z 2 lipca 2014 r., I OSK 565/14).

Nie można pozostawić bez rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie decyzji w sytuacji, gdy organ zobowiązuje stronę do usunięcia braków formalnych wniosku w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a., a strona ich nie uzupełniła. W takiej sprawie rektor powinien podjąć rozstrzygnięcie w ramach dyspozycji art. 138 k.p.a. Niepodjęcie takiego rozstrzygnięcia w terminie zakreślonym art. 35 § 1 k.p.a. i niezastosowanie dyspozycji art. 36 k.p.a. powoduje, że organ pozostaje bezczynny (wyrok z 11 czerwca 2014 r., I OSK 554/14).

Fakt, że w rozporządzeniu z 19 grudnia 2006 r. w sprawie studiów doktoranckich prowadzonych przez jednostki organizacyjne uczelni[37] nie ustanowiono *expressis verbis* obowiązku jednostki organizacyjnej uczelni zapewnienia doktorantowi w trakcie studiów doktoranckich opieki naukowej sprawowanej przez opiekuna naukowego nie oznacza, że takiego obowiązku nie było. Wynikał on wprost z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 maja 2003 r. o stopniach naukowych. Wykonanie tego obowiązku jest zagwarantowane regulacją prawną przyjętą w art. 30 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych (wyrok z 5 czerwca 2014 r., I OSK 539/14).

Okoliczności natury obiektywnej, które utrudniają lub uniemożliwiają doktorantowi prowadzenie pracy dydaktycznej, a do takich okoliczności należy zaliczyć ciążę i macierzyństwo, mogą stanowić podstawę do otrzymania zgody na powtarzanie semestru lub roku, co z kolei nie wyklucza możliwości otrzymania takiego stypendium (wyrok z 5 czerwca 2014 r., I OSK 670/14).

Przepis art.170a ust. 3 p.s.w. umożliwia podjęcie absolwentowi studiów na uczelni publicznej na drugim kierunku bez wnoszenia opłat. Przepis ten nie zwalnia kandydata, który ukończył inne studia, od procedury rekrutacyjnej określonej przez kolejne unormowania zawarte w art. 169 p.s.w. (wyrok z 9 stycznia 2014 r., I OSK 2624/13).

3.10.4. *Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze*. Elementami tworzącymi zręby prawnoustrojowe szkoły są te wskazane w akcie założycielskim: typ i rodzaj szkoły, jej nazwa i siedziba, a dla pewnej kategorii szkół także obwód. Zmiana dowolnego z elementów aktu założycielskiego szkoły jest przekształceniem tej szkoły, o którym mowa w art. 59 ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[38]. Rodzic ucznia uczęszczającego do

[36] Dz.U. Nr 214, poz. 1270.

[37] Dz.U. z 2007 r. Nr 1, poz. 3.

[38] Dz.U. z 2004 r. Nr 256. poz. 2572 ze zm.; dalej: u.s.o.

szkoły ma interes prawny w tym, aby jej przekształcenie bądź likwidacja były przeprowadzane prawidłowo, w trybie określonym ustawowo, w tym przy poszanowaniu gwarancji proceduralnych przysługujących temu rodzicowi z mocy art. 59 ust. 1 u.s.o. (wyrok z 18 marca 2014 r., I OSK 3045/13).

Zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych[39] jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły mają obowiązek ustalenia liczby oddziałów klas pierwszych oraz liczby uczniów przyjmowanych do klas pierwszych. Wstrzymanie naboru do szkoły poprzez niewykonanie obowiązku ustalenia liczby oddziałów klas pierwszych i liczby uczniów tych klas stanowiło więc przekształcenie szkoły z pominięciem wszystkich wymogów wynikających z art. 59 P.s.w. (wyroki z 25 listopada 2015 r.: I OSK 1710/14 oraz I OSK 1778/14). Określenie liczby oddziałów i uczniów w danej szkole liczbą „0" oznacza wstrzymanie naboru uczniów do klas pierwszych oraz zamierzenie likwidacji szkół, tyle że nie w trybie przewidzianym w ustawie o systemie oświaty. Liczba tworzonych w poszczególnych szkołach lub zespołach szkół oddziałów klas pierwszych nie może być mniejsza niż „1" (wyroki z 28 stycznia 2014 r., I OSK 2475/13 i 2 lipca 2014 r., I OSK 886/14).

Nie ma przeszkód prawnych do wydania przez gminę zezwolenia na prowadzenie szkoły gminnej spółce. To, że do zadań gminy należy prowadzenie szkół, nie wyłącza zezwolenia dla innych osób prawnych (art. 5 ust. 2 pkt 2 u.s.o.) (wyroki z: 11 czerwca 2014 r., I OSK 660/14, I OSK 661/14, I OSK 662/14, I OSK 666/14 i I OSK 667/14, z 5 czerwca 2014 r., I OSK 663/14, I OSK 664/14 i I OSK 665/14).

Brak ograniczenia z mocy prawa dopuszczalności połączenia w zespół szkół szkoły podstawowej z gimnazjum przesądza, że opinia kuratora oświaty nie może być oparta na ogólnikowych ocenach wynikających z założeń reformy oświaty, a odnosić się musi do aktualnej w sprawie sytuacji łączenia szkół w zespół. To, że art. 62 ust. 5b u.s.o. nie określa przesłanek, którymi obowiązany jest kierować się kurator oświaty przy opracowaniu opinii, nie daje podstaw do zakwalifikowania do opinii pisma, które nie zawiera oceny z punktu widzenia kompetencji kuratora oświaty dopuszczalności połączenia w zespół szkół (wyrok z 9 kwietnia 2014 r., I OSK 105/14).

Uchwała o przekazaniu prowadzenia szkoły nie jest aktem prawa miejscowego, ale należy do zakresu aktów prawnych wywołujących skutki prawne i to w zakresie objętych zadaniami związków zawodowych, co oznacza, że zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych podlega obowiązkowi opiniowania przez związki zawodowe. O takim zakresie skutków prawnych przesądza *expressis verbis* art. 5 ust. 5l u.s.o. (wyroki z 9 kwietnia 2014 r., I OSK 98/14 i I OSK 162/14).

3.10.5. *Sprawy dyrektorów szkół*. W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się istotne rozbieżności w przedmiocie określenia, który akt bądź czynność, dotyczące postępowania konkursowego, podlegają kognicji sądu administracyjnego. Postanowieniem z 26 września 2014 r., I OSK 400/14 NSA przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły podjęta na podstawie § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na

[39] Dz.U. Nr 26, poz. 232 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 20 lutego 2004 r.

stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej[40] stanowi inny niż określony w pkt 1-3 akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.?"

Skoro ogłoszenie wójta gminy o konkursie na dyrektora szkoły podstawowej wymienia obowiązek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i ust. 3a u.s.o., nie wskazuje, że oświadczenia mają być wypełnione wg wzorów, o których mówi art. 10 u.s.o., tj. zawartych w załącznikach nr 1a i 2a do niej, to dokument, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 4 lit. j/ rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 2010 r., który nie został wypełniony wg ww. wzorów, nie odpowiada z formalnego punktu widzenia wymogom art. 10 u.s.o. i obowiązkiem organu było wezwanie do jego uzupełnienia, a nie uznanie, że dokumentu nie złożono (wyrok z 23 września 2014 r., I OSK 1441/14).

Unieważnienie konkursu możliwe jest jedynie wtedy, kiedy zaistnieje związek funkcjonalny pomiędzy stwierdzonymi nieprawidłowościami w postępowaniu konkursowym (innymi niż wymienione w pkt 1-3) a ich wpływem na wynik konkursu (por. § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 8 kwietnia 2010 r.). Podstawy do unieważnienia postępowania konkursowego mającego na celu wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora nie mogło stanowić niepoświadczenie za zgodność z oryginałem kopii dokumentów (wyrok z 2 lipca 2014 r., I OSK 910/14).

Z art. 91 u.s.g. wynika, że każde zarządzenie organu gminy dotyczące działalności publicznej, bez względu na charakter prawny, podlega nadzorowi wojewody. Z tego względu powołanie komisji konkursowej przez prowadzącego szkołę lub placówkę, to znaczy czynność opisana w art. 36a ust. 6 u.s.o., następuje w formie zarządzenia podlegającego nadzorowi wojewody (wyrok z 14 maja 2014 r., I OSK 451/14).

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie zawierają wprost regulacji dotyczącej utraty mocy zarządzenia o powołaniu na stanowisko dyrektora, gdy kandydat na dyrektora wyłoniony w drodze konkursu i powołany na to stanowisko zrezygnował z niego jeszcze przed jego objęciem. Na podstawie wnioskowania a *contrario* – z art. 36a ust. 1 u.s.o. wynika norma kompetencyjna organu prowadzącego szkołę do wyeliminowania z obrotu prawnego zarządzenia powierzającego stanowisko dyrektora szkoły osobie, która zrezygnowała z tego stanowiska jeszcze przed jego objęciem. Organ, który powołuje dyrektora, musi bowiem mieć możliwość eliminacji własnego zarządzenia w sytuacji, gdy na skutek zmiany stanu faktycznego nie może dojść do objęcia funkcji, a nie istnieje inna prawna możliwość usunięcia takiego zarządzenia z obrotu prawnego (wyrok z 27 czerwca 2014 r., I OSK 701/14).

Z art. 36a ust. 6 pkt 2 u.s.o. wynika, iż organ prowadzący szkołę lub placówkę powołując komisję konkursową w składzie dwu przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny obowiązany jest powołać dwu przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, których organ sprawujący nadzór pedagogiczny desygnował. Z treści art. 36a ust. 6 u.s.o. wynika, że burmistrz nie może powołać na członka komisji konkursowej mającej wyłonić kandydata na stanowisko dyrektora szkoły samego siebie, gdyż jako piastun organu nie jest przedstawicielem tego organu również w rozumieniu art. 36a ust. 6 u.s.o. Przedstawicielem takiego organu, np. burmistrza, będzie natomiast osoba, która zostanie upoważniona przez piastuna organu do załatwiania (prowadzenia) określonego rodzaju spraw w jego imieniu i na jego rzecz (np. art. 268a k.p.a.) (wyrok z 14 maja 2014 r., I OSK 490/14).

[40] Dz.U. Nr 60, poz. 373 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2010 r.

Z art. 70b u.s.o. nie wynika, by wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianego pracownika, którego zatrudniał w procesie jego kształcenia na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, miał być w momencie składania wniosku nadal podmiotem zatrudniającym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Istotne jest bowiem, aby w toku kształcenia młodocianego pracownika pracodawca spełniał wszystkie wymienione wyżej ustawowe przesłanki warunkujące uzyskanie dofinansowania kosztów kształcenia, a ponadto by młodociany pracownik ukończył naukę kształcenia i zdał egzamin (wyroki z 20 sierpnia 2014 r., I OSK 1001/14 i 8 października 2014 r. I OSK 1344/14).

3.11. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa[41]

3.11.1. *Ochrona gruntów rolnych i leśnych*. O kwalifikacji gruntu jako lasu w oparciu o kryterium przeznaczenia rozstrzygają dane z ewidencji gruntów prowadzonej na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, która w art. 21 ust. 1 stanowi, że podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (wyrok z 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2735/12). Dopóki dane zawarte w ewidencji gruntów nie zostały zmienione, są one dla organów administracji wiążące. Organ administracji nie ma obowiązku zawieszania postępowania administracyjnego, w którym dokonuje ustaleń na podstawie danych z ewidencji, do czasu zakończenia postępowania, które może skutkować zmianą danych zawartych w ewidencji. Organ administracji bierze pod uwagę te dane, które figurują w dacie wydania decyzji (wyrok z 30 maja 2014 r., II OSK 3106/12).

W postępowaniu w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, jak i w sprawie dotyczącej przekształcenia gruntów leśnych na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta nie jest stroną tego postępowania. Brak uprawnienia właściciela gruntu do wszczęcia postępowania na podstawie art. 154 § 1 k.p.a. zakończonego decyzją wydaną w trybie art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie narusza też art. 64 ust 3 Konstytucji RP (wyrok z 19 lutego 2014 r., II OSK 2993/13).

Rozpatrując wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinien kierować się zasadami, które ustawodawca wyraził w art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l., a wydając decyzję rozważyć interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów rolnych i interes wnioskującej gminy. Odmowa uwzględnienia wniosku opartego na normie prawnej określonej w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. nie może być poczytywana jako ograniczanie samorządności organów jednostek samorządu terytorialnego, istotne ograniczenie możliwości rozwoju gminy czy też ograniczanie prawa do rozporządzania gruntem przez jego właściciela (wyrok z 9 września 2014 r., II OSK 436/13). Decyzja Ministra wyrażająca zgodę na „odrolnienie" gruntu lub odmawiająca udzielenia takiej zgody oparta jest na uznaniu administracyjnym (wyrok z 8 stycznia 2014 r., II OSK 1572/12).

[41] Ustawa z dnia 3 lutego o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.

3.11.2. *Scalanie i wymiana gruntów*. Wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu uwarunkowane jest tym, że scalenie nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania. NSA wskazał, że przy wykładni tej przesłanki należy mieć na uwadze z jednej strony cel scalenia gruntów określony w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[42], a z drugiej strony interes innych uczestników postępowania związany z niepogorszeniem im warunków gospodarowania, którego ocena nie powinna być dokonywana w oderwaniu od stanowiska tych uczestników. Skoro właściciel i władający działką objętą wnioskiem o scalenie nie wyrażają zgody na jej scalenie z działkami wnioskodawcy w sytuacji, gdy scalenie to wiązałoby się z potrzebą wcześniejszej wymiany gruntów, do czego z mocy art. 5 ust. 1 ustawy o scalaniu konieczny jest zgodny wniosek właścicieli tych gruntów, to okoliczność ta uzasadniała brak podstaw do wszczęcia postępowania scaleniowego z urzędu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o scalaniu (wyrok z 3 października 2014 r., II OSK 743/13).

Stroną postępowania w przedmiocie wymiany gruntów może być wyłącznie podmiot władający gruntem objętym tym postępowaniem. Zakres podmiotowy prowadzonego postępowania w przedmiocie wymiany gruntów wyznacza już art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o scalaniu definiujący uczestnika scalenia jako właściciela bądź użytkownika gruntu położonego na obszarze scalenia lub wymiany, przy czym w art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o scalaniu z właścicielem zrównano również samoistnego posiadacza gruntu. Z art. 8 ust. 1 ustawy o scalaniu wynika, że chodzi o władanie w chwili, kiedy wymiana jest dokonywana w sposób prawnie skuteczny, w momencie wydania decyzji zatwierdzającej projekt wymiany gruntów i późniejszego wprowadzenia uczestników wymiany w posiadanie wydzielonych gruntów, stosownie do art. 30 ustawy o scalaniu, zgodnie z którym uczestnikiem wymiany jest osoba, która może przedstawić należący do niej grunt w zamian za inny. Stosownie do art. 27 ust. 4 pkt 3 ustawy o scalaniu decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poza wymogami określonymi w przepisach k.p.a., powinna zawierać przebieg granic nieruchomości w wypadkach, o których mowa w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne dotyczące rozgraniczenia nieruchomości (odnoszą się odpowiednio do postępowania w sprawie scalenia i wymiany gruntów). W ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne ustawodawca przewidział odrębności w zakresie dotyczącym rozgraniczenia nieruchomości według przepisów tej ustawy (m.in. co do zaskarżalności i właściwości sądu powszechnego) a rozgraniczenia w postępowaniu scaleniowym. Rozgraniczenie przeprowadzone w ramach postępowania scaleniowego ma na celu sprecyzowanie i udokumentowanie linii granicznych, a decyzja starosty o scaleniu wywołuje w zakresie granic takie skutki jak decyzja wójta o rozgraniczeniu. Z uwagi właśnie na te skutki ustalenia dotyczące przebiegu granic powinny być rzetelne, udokumentowane i nie nasuwać żadnych wątpliwości (wyrok z 22 sierpnia 2014 r., II OSK 478/13).

3.11.3. *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*. Adresatem normy prawnej zawartej w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[43] był podmiot przejmujący prawa i obowiązki wynikające z wykonywania prawa własności, czyli Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (AWRSP). Pierwotnie termin na przejęcie praw i obowiązków został przez ustawodawcę określony na okres dwóch, a następnie do trzech lat od utworzenia Agencji, po

[42] Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.; dalej: ustawa o scalaniu.

[43] Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.; dalej: u.g.n.r.S.P.

czym przedłużony do 31 grudnia 1997 r., a ostatecznie do 30 czerwca 2000 r. W okresie od dnia wejścia w życie ustawy do 23 lutego 2000 r. przekazanie nieruchomości do Zasobu AWRSP nie łączyło się z utratą własności przez Skarb Państwa. Skutek prawny upływu terminu, polegający na utracie własności przez Skarb Państwa, wywarła dopiero zmiana treści art. 13[44]. Nieruchomości rolne nie przekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 1 u.g.n.r.S.P., w terminie do 30 czerwca 2000 r. stały się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Prawa i obowiązki wynikające z wykonywania prawa własności w odniesieniu do tych nieruchomości przekształcają się z mocy ustawy w prawo własności gminy (wyrok z 10 stycznia 2014 r., II OSK 2899/12).

3.11.4. *Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych*. Z treści art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r.o ochronie roślin[45] wynika zakres stron prowadzonego postępowania administracyjnego i obejmuje on wyłącznie podmiot kontrolowany (wyrok z 14 stycznia 2014 r., II OSK 1896/12).

Prowadzony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rejestr dopuszczonych do obrotu środków ochrony roślin pełni wyłącznie rolę informacją. O tym. czy dany środek ochrony roślin jest, czy nie jest dopuszczony do obrotu. decyduje fakt posiadania stosownego zezwolenia, a nie wpis do rejestru. Sam wpis do rejestru nie kreuje nowego prawa, nie wywiera skutków materialnoprawnych. natomiast stanowi źródło informacji o udzielonych, cofniętych zezwoleniach. Wynikający zarówno z prawa europejskiego. jak i prawa krajowego obowiązek udostępniania informacji o środkach ochrony roślin, które uzyskały zezwolenie na wprowadzenie do obrotu lub co do których zezwolenie zostało wycofane, oznacza, że prowadzenie rejestru środków ochrony roślin związane jest z naczelną zasadą, zgodnie z którą dopuszczenie środka ochrony roślin do obrotu wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., II OSK 2794/12).

3.11.5. *Weterynaria i ochrona zwierząt*. Z treści art. 8 ust. 1 pkt 1-3 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. n/ ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt[46] wprost wynika, iż powiatowy lekarz weterynarii w przypadku stwierdzenia, że przy prowadzeniu działalności nadzorowanej są naruszone wymagania weterynaryjne określone dla tej działalności, w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt wydaje decyzję nakazującą usunięcie uchybień w określonym terminie, nakazującą wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień lub zakazującą umieszczania na rynku lub handlu określonymi zwierzętami będącymi przedmiotem działalności albo zakazującą produkcji, umieszczania na rynku lub handlu określonymi produktami wytwarzanymi przy prowadzeniu tej działalności. Adresatem powyższych nakazów może być jedynie prowadzący działalność nadzorowaną, o której jest mowa w art. 1 ustawy o ochronie zwierząt (wyrok z 9 czerwca 2014 r., II OSK 71/13).

Polskie regulacje odnoszące się do nadzoru nad wytwarzaniem, obrotem, stosowaniem pasz zawiera ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach[47]. Art. 7 ust. 2 tej ustawy stanowi, że to właśnie powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzje administracyjne oraz wykonuje czynności związane z rejestracją i zatwierdzaniem podmiotów, z urzędową kontrolą pasz, a także inne czynności, w tym stosuje środki, o których mowa w art. 54 rozporządzenia

[44] Dokonana ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 12, poz. 136).

[45] Dz.U. z 2014 r. poz. 621 ze zm.

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

[47] Dz.U. z 2014 r. poz. 398 ze zm.

nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt. Podmiot produkujący i wprowadzający paszę do obrotu jest zobligowany do uwidocznienia swej działalności w rejestrze Powiatowego Lekarza Weterynarii i pozostawania pod jego nadzorem. W świetle przedstawionych regulacji zasadę tę odnieść należy do podmiotów zajmujących się produkcją i wprowadzaniem do obrotu pasz do skarmiania wszystkich zwierząt, w tym gołębi hodowanych dla ozdoby (wyrok z 26 czerwca 2014 r., II OSK 175/13).

Każdy przejaw aktywności opisany w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[48] („działalność nadzorowana") powoduje nadzór organów inspekcji weterynaryjnej w zakresie spełnienia wymagań weteryneryjnych (art. 88 ww. ustawy). Bez znaczenia dla obowiązku podjęcia działań nadzorczych pozostaje przy tym kwestia legalnego przystąpienia do wykonywania ww. działalności nadzorowanej czy z uchybieniem regulacji art. 5 ust. 1 ww. ustawy. Mechanizmy nadzoru wskazane zostały w art. 8 i art. 9 ustawy (wyrok z 26 czerwca 2014 r., II OSK 622/13).

W wyroku z 14 marca 2014 r., II OSK 2536/12, NSA uznał, iż definicja mięsa znajduje się w załączniku nr I do rozporządzenia WE nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego[49]. O ile w załączniku nr I do cyt. rozporządzenia ujęto definicję mięsa jako surowca oraz odrębnie definicję produktów przetworzonych, to ustalając opłatę za nadzór nad przetwórstwem mięsa należy posługiwać się właśnie definicją odnoszącą się do wprowadzanego do zakładu przetwórstwa surowca, czyli mięsa. Skoro przedsiębiorca przyznał, że w produkcji smalcu nabywa i wykorzystuje skóry zwierzęce i tłuszcze zwierzęce, gdzie tkanka tłuszczowa stanowi jadalną część zwierząt, a więc zgodnie z definicją zawartą w rozp. UE z 2004 r. jest mięsem, które podlega przetworzeniu w celu uzyskania smalcu. Smalec ten jest produktem finalnym powstającym z przetwarzanego mięsa w rozumieniu rozp. UE z 2004 r., tym samym zakład przedsiębiorcy jest zakładem przetwórstwa mięsa. Z mocy art. 1 ust. 2 rozp. UE z 2004 r. „W przypadku braku wyraźnych sprzecznych wskazań, niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do żywności zawierającej jednocześnie produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Jednakże otrzymywanie przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego wykorzystywanych do wyrobu takiej żywności oraz wszelkie czynności związane z ich przygotowaniem podlegają wymogom niniejszego rozporządzenia".

W wyroku z 8 kwietnia 2014 r., II OSK 2695/12 NSA wskazał, że zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich, zgodnie z którą w braku uregulowań unijnych do państwa członkowskiego należy ustanowienie organów i właściwych procedur służących dochodzeniu przez obywateli Unii Europejskiej roszczeń opartych na prawie wspólnotowym/unijnym, ma ograniczone zastosowanie, gdyż krajowe przepisy proceduralne nie mogą traktować gorzej roszczeń opartych na prawie wspólnotowym/unijnym niż roszczeń powstałych w sytuacjach czysto wewnętrznych (zasada ekwiwalentności) oraz nie mogą czynić niemożliwym lub wyjątkowo trudnym dochodzenie praw opartych na przepisach prawa wspólnotowego/unijnego[50].

[48] Dz.U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.

[49] Dz.Urz. UE L 2004.139.55; dalej: rozp. UE z 2004.

[50] Powołany w uzasadnieniu wyrok TSUE z 19 czerwca 2003 r., C-34/02 *Sante Pasquini v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, Zb. Orz. 2003, s. 6515.

3.11.6. *Inne sprawy z zakresu rolnictwa*. Podstawowym aktem prawnym dotyczącym Ziem Odzyskanych jest dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska[51]. Przyjęta w dekrecie z 6 września 1946 r. procedura nadawania osadnikom prawa własności gospodarstw (działek) spowodowała, że w wielu przypadkach osadnicy nie otrzymali aktu nadania bądź otrzymali akty nadania, lecz nie doszło do wydania orzeczeń o wykonaniu aktów nadania, w takich przypadkach osadnicy nie nabyli prawa własności gospodarstw (działek), które były w ich posiadaniu. Stąd też został wydany dekret z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych, zgodnie z postanowieniami którego osoby, które posiadają gospodarstwa rolne i prowadzą je osobiście lub przez członków rodziny żyjących z nimi we wspólności gospodarczej, a do dnia wejścia w życie tego dekretu nie nabyły ich własności, stają się z mocy prawa właścicielami tych gospodarstw (art. 2); prawo własności nie rozciąga się na część gospodarstwa rolnego przekraczającą 15 ha wskazanych użytków, a w przypadku gospodarstwa hodowlanego 20 ha użytków, jak również na te zabudowania, urządzenia gospodarcze i inne przedmioty inwentarza martwego, które nie są potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego w tych rozmiarach (art. 4 ust. 1); powiatowa komisja ziemska wydawała z urzędu akty nadania poświadczające nabyte z mocy prawa własności gospodarstwa rolnego i jego przynależności, natomiast akty nadania wydane na podstawie dotychczasowych przepisów są poświadczeniami własności, o której wcześniej mowa (art. 5); w wydawanym z urzędu przez prezydium powiatowej rady narodowej orzeczeniu o wykonaniu aktu nadania ustalano granice gospodarstw rolnych oraz ich szacunek, a prawomocne orzeczenie o wykonaniu aktu nadania stanowiło podstawę wpisu w księdze wieczystej prawa własności i wierzytelności z tytułu należności przypadającej za gospodarstwo rolne (art. 6). Zgodnie z art. 7 dekretu władza nie może zmieniać granic gospodarstwa rolnego po wydaniu orzeczenia o wykonaniu aktu nadania, natomiast przed wydaniem tego orzeczenia granice gospodarstwa rolnego mogą być zmienione w związku z regulacją i jedynie w tym przypadku, gdy jest to potrzebne dla racjonalnego rozmieszczenia gospodarstw.

Dekret z 6 września 1951 r. zawierał jeszcze istotną regulację mającą zastosowanie na przyszłość, a więc do stanów faktycznych powstałych po dniu wejścia w życie dekretu zmienione zostały zasady nabywania przez osadników własności gospodarstw rolnych. Z art. 10 dekretu wynika, że począwszy od dnia 7 września 1951 r., czyli od dnia wejścia w życie dekretu z dnia 6 września 1951 r. nabywanie przez osadników na Ziemiach Zachodnich prawa własności gospodarstw rolnych następowało na zasadach określonych w dekrecie z 6 września 1951 r., a nie na zasadach wynikających z dekretu z dnia 6 września 1946 r. Stąd też wydany po dniu 7 września 1951 r. akt nadania nadawał osadnikowi prawo własności gospodarstwa rolnego. W orzeczeniu o wykonaniu aktu nadania ustalano granice gospodarstwa oraz jego szacunek, prawomocne orzeczenie o wykonaniu aktu nadania stanowiło podstawę do dokonaniu wpisu w księdze wieczystej. Tym samym po wejściu w życie dekretu z dnia 6 września 1951 r. zmienił się charakter prawny aktu nadania i orzeczenia o wykonaniu aktu nadania w stosunku do stanu prawnego uregulowanego w dekrecie z dnia 6 września 1946 r. (wyrok z 24 września 2014 r., II OSK 692/13).

[51] Dz.U. z 1946 r. Nr 49, poz. 279 ze zm.

3.12. Sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości

3.12.1. *W sprawach z tego zakresu ważne znaczenie miało rozstrzygnięcie TK*[52] *dotyczące interpretacji art. 137 ust. 1 u.g.n.* Treść tego przepisu budziła szereg wątpliwości interpretacyjnych, co z kolei przekładało się na niejednolitą linię orzeczniczą w sądownictwie administracyjnym, a dotyczącą warunków zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Część składów orzekających stosowała jego literalną treść do stanów faktycznych, które miały miejsce także przed wprowadzeniem wspomnianych wyżej ram czasowych dla realizacji celu wywłaszczenia, inne zaś składy orzekające stały na stanowisku, że nie można obecnie obowiązującej regulacji prawnej odnosić do stanów faktycznych, jakie istniały przed nowelizacją. Poprzednie regulacje prawne takiego wymogu nie przewidywały i za zbędne, a więc podlegające zwrotowi, uznawano tylko te nieruchomości, na których po upływie wystarczająco długiego czasu i przed dniem złożenia przez byłych właścicieli wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany. Mimo że wyrok TK dotyczy wprost art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., to jednak wywody zawarte w jego uzasadnieniu powodują, że również niedopuszczalne jest retroaktywne stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Trybunał wskazał m.in., że stany faktyczne powstałe lub zrealizowane w okresie formalnego obowiązywania norm dotychczasowego prawa powinny podlegać co do zasady jego dalszej ocenie normatywnej (tzn. ocenie według „starych" reguł), chyba że prawodawca wskaże dostatecznie przekonujące argumenty, które uzasadniają wprowadzenie wstecznego działania nowego prawa. Zakaz wstecznego działania prawa obowiązuje w szczególności wtedy, kiedy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na interesy określonych podmiotów, a zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami.

W ocenie Trybunału ustawowy nakaz zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego w procesie komunalizacji, na których obecnie i w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wywłaszczenia, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą samodzielności tych jednostek (art. 165 ust. 1 Konstytucji) ani w aspekcie finansowania, ani wykonywania przez samorząd zadań publicznych. TK przypomniał też, że brak w ustawie przepisów intertemporalnych nie oznacza zezwolenia na wsteczne działanie nowych przepisów, a zatem jeśli prawodawca nie przesądza o wstecznym działaniu prawa, to przepisy te działają prospektywnie.

Powyższe wywody zdaniem NSA znajdują odpowiednie odniesienie również do art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Określony w tym przepisie termin 7 lat (liczony od dnia, gdy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna) na rozpoczęcie prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia obowiązuje dopiero od dnia 1 stycznia 1998 r. Nie można tego terminu odnosić do stanu faktycznego, który zaistniał przed dniem 1 stycznia 1998 r. odnośnie do prac związanych z rozpoczęciem realizacji celu wywłaszczenia. Nie można bowiem bez wyraźnej ku temu podstawy prawnej okoliczności faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie danej normy prawnej oceniać przez pryzmat tej normy, ponieważ ocena ta byłaby naruszeniem konstytucyjnie ukształtowanej zasady niedziałania prawa wstecz, a także

[52] Wyrok TK z 13 marca 2014 r., P 38/11, w którym orzeczono, że art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r. zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

oczekiwać, aby ocena zbędności nieruchomości na cel jej wywłaszczenia była rozważana przez pryzmat upływu terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n., jeżeli okoliczności faktyczne sprawy, określone w tym przepisie, zaistniały przed jego wejściem w życie. Zdaniem NSA termin określony w art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. znajdzie zastosowanie, gdy nie podjęto prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia przed dniem 1 stycznia 1998 r. Jeżeli natomiast rozpoczęcie prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia nastąpiło przed dniem 1 stycznia 1998 r., to termin określony w art. 137 ust. 1 ust. 1 u.g.n. nie ma zastosowania, ponieważ jako norma materialnoprawna nie może kształtować skutków prawnych stanu faktycznego zaistniałego przed wejściem w życie przepisu określającego ten termin (wyrok z 1 października 2014 r., I OSK 254/13).

W świetle art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami do podmiotów uprawnionych do zgłoszenia żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zostali zaliczeni aktualni i poprzedni właściciele oraz ich spadkobiercy. Uprawnienia strony w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przysługują również użytkownikowi wieczystemu oraz na podstawie art. 138 ust. 2 ustawy określonym tym przepisem podmiotom posiadającym tytuł prawny do nieruchomości o charakterze prawnorzeczowym lub obligacyjnym, zarządcy nieruchomości, użytkownikowi, najemcy, dzierżawcy oraz osobie korzystającej z nieruchomości na podstawie umowy użyczenia. Z przepisu art. 136 ust. 3 w związku z art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika, aby zmiana w stosunku do pierwotnych zamiarów podmiotu realizującego cel wywłaszczenia świadczyła o zbędności nieruchomości na cel określony w akcie wywłaszczeniowym (wyrok z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 2768/12).

Zrealizowanie celu wywłaszczenia (przy zachowaniu warunków wymienionych w art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami) wyłącza dopuszczalność zwrotu nieruchomości, nawet jeśli później nieruchomość ta będzie wykorzystywana na inny cel. Po zrealizowaniu celu, dla którego daną nieruchomość wywłaszczono, obecny właściciel gruntu (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) ma bowiem prawo dysponować nim zgodnie z bieżącymi potrzebami społecznymi, ujętymi w planie zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 1 października 2014 r., I OSK 173/13).

3.12.2. *Przy ustalaniu odszkodowania w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: specustawy) nie można pominąć zawartej w tej ustawie regulacji określonej w art. 20b*. Analiza tego przepisu powinna obejmować jego związek z innymi przepisami danej ustawy, a wykładnia powinna być dokonywana na podstawie całokształtu obowiązujących przepisów. Słuszne odszkodowanie (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Innymi słowy oznacza to, że odszkodowanie powinno dawać właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu możliwość odtworzenia analogicznego stanu, jaki miał przed pozbawieniem praw do nieruchomości. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK „słuszne odszkodowanie" to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem „pełne odszkodowanie". Zasada słusznego odszkodowania w wypadku wywłaszczenia oznacza, że odszkodowanie stanowić powinno ekwiwalent wartości wywłaszczonej nieruchomości, czyli powinno być równoważne gospodarczo wartości wywłaszczonej nieruchomości. Literalne odczytanie przepisu art. 18 specustawy i pominięcie regulacji zawartej w art. 20b wywołuje ten skutek, że odszkodowanie za grunty przejęte od Lasów Państwowych nie spełnia wymogu słusznego odszkodowania. Po drugie, z art. 20b ust. 3 specustawy wynika,

że koszty wycinki drzew i krzewów w wieku do 20 lat oraz ich uprzątnięcia ponosi właściwy zarządca drogi, a zatem wyłącznie koszty wycinki drzew powyżej lat 20 ponoszą Lasy Państwowe, przy czym mowa o wycince drzew z pozostawieniem pni i korzeni drzew. Po trzecie, w sytuacji doliczenia do odszkodowania za grunt również odszkodowania za drzewostan Lasy Państwowe otrzymałyby w zakresie drzewostanu podwójną rekompensatę, co naruszałoby zasadę wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP (wyrok z dnia 23 października 2014 r., I OSK 514/13).

W sprawach dotyczących oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego NSA akceptował przyjęte w orzecznictwie stanowisko, iż zarówno organy, jak i sąd rozpoznający sprawę zobligowany jest ocenić wartość dowodową operatu szacunkowego. Dotyczy to zarówno podejścia, jak i metody i techniki szacowania przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego. Bowiem to, że ich wybór należy do rzeczoznawcy, nie oznacza, że może on działać w sposób dowolny. Także w tym zakresie rzeczoznawca obowiązany jest uzasadnić swoje stanowisko. Organ rozpoznający sprawę ma obowiązek zbadać przedłożony operat pod względem zgodności ze stosownym przepisem, ale również czy jest logiczny i zupełny, a w przypadku wątpliwości lub niejasności winien żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny, a nawet zlecić wykonanie nowego operatu. Pozycja rzeczoznawcy majątkowego w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zbliżona do statusu osoby zaufania publicznego. Ocena prawidłowości pod względem merytorycznym operatu szacunkowego wyceny nieruchomości, dla sporządzenia której wykorzystana została pewna wiedza specjalistyczna, może być dokonywana jedynie z dużą ostrożnością. Jeżeli natomiast strona kwestionuje operat szacunkowy sporządzony na zlecenie organu, to powinna przedstawić przeciwdowód z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Wykorzystanie tej drogi oceny operatu zależy jednak od inicjatywy strony (wyroki z 15 maja 2014 r., I OSK 2714/12 i 22 lipca 2014 r., I OSK 2948/12).

3.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W tej kategorii ważne znaczenie ma uchwała z 26 czerwca 2014 r., I OPS 16/13, w której NSA stwierdził, że przepis art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[53] może mieć zastosowanie także do policjanta, który przed wydaniem przez komisję lekarską orzeczenia o trwałej niezdolności do służby nie zaprzestał pełnienia służby z powodu choroby[54].

W sprawach dotyczących zwolnienia policjanta ze służby w Policji w oparciu o art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, a więc z uwagi na ważny interes służby, z powodu długotrwałego przebywania na zwolnieniu lekarskim wskazano, że przy kwalifikacji określonych sytuacji do kategorii ważnego interesu służby istotne są przede wszystkim skutki zdarzenia, m.in. jego wpływ na funkcjonowanie struktur policyjnych, a nie fakt, czy są one zawinione przez policjanta. Ustawa o Policji gwarantuje prawo do uposażenia zarówno policjantom realizującym zadania służbowe, jak i tym, których nieobecność w służbie z powodu choroby jest usprawiedliwiona. Jednakże ustawa o Policji nie zapewnia policjantom trwałości stosunku służbowego i nie gwarantuje im bezwzględnej ochrony przed rozwiązaniem sto-

[53] Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

[54] Uchwała ta została opisana w części pierwszej *Informacji*.

sunku służbowego niezależnie od długości ich absencji chorobowej oraz skutki częstych i długotrwałych nieobecności w służbie (wyroki z 3 kwietnia 2014 r., I OSK 784/13 oraz 5 grudnia 2014 r., I OSK 1629/13).

W odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[55] dotyczących procedury przeniesienia funkcjonariusza na inne stanowisko służbowe, a w przypadku niewyrażenia przez niego zgody na to przeniesienie zwolnienia go ze służby, NSA podzielił stanowisko sądu I instancji, że w świetle art. 58 ust 3 ustawy o CBA kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy funkcjonariusz zgodził się na to przeniesienie, czy też nie. Zdaniem NSA z treści przywołanego przepisu wynika, że na organie ciąży obowiązek zwolnienia ze służby takiego funkcjonariusza, który nie zgodzi się na przeniesienie na nowe stanowisko. Pisemne oświadczenie zainteresowanego o niewyrażeniu przez niego zgody na przeniesienie na nowe stanowisko jest podstawą wszczęcia postępowania w sprawie zwolnienia funkcjonariusza ze służby w CBA. Natomiast brak takiego oświadczenia oznacza brak koniecznej przesłanki, która uprawniałaby Szefa CBA do wszczęcia procedury zwolnieniowej. Wydanie zaś decyzji o zwolnieniu ze służby w sytuacji niespełnienia ustawowego warunku świadczy o kwalifikowanym naruszeniu omawianego przepisu (wyrok z 29 maja 2014 r., I OSK 948/13).

Zmiana okoliczności faktycznych mająca istotne znaczenie dla możliwości prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, tj. upływ terminu przedawnienia karalności zarzucanego czynu, oznacza wyłączenie związania organu oceną prawną zawartą w wyroku sądu administracyjnego na podstawie art. 153 p.p.s.a. (wyrok z 7 sierpnia 2014 r., I OSK 1189/13). Notatki sporządzone w toku czynności wyjaśniających mogą stanowić dowód w sprawie dyscyplinarnej, jednak zaliczenie takiej notatki do materiału dowodowego sprawy nie może naruszać zakazu dowodowego płynącego z art. 135e ust. 1 ustawy o Policji. Jeżeli zatem w toku czynności wyjaśniających obwiniony sporządził notatkę, w której wyjaśnił przebieg zajścia i motywy swego postępowania, a następnie, już po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, skorzystał z prawa do odmowy składania wyjaśnień (art. 135f ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji), to niedopuszczalne jest zaliczenie takiej notatki do materiału dowodowego sprawy. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, iż wyjaśnienia skarżącego w formie notatki miałyby walor dowodowy, pomimo wyraźnego nakazu zarówno przesłuchania obwinionego, jak też utrwalenia tego przesłuchania w formie protokołu (art. 135e ust. 1 ustawy o Policji) (wyrok z 4 kwietnia 2014 r., I OSK 255/13).

Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów[56] oraz regulamin ogólny Policji różnicują wygląd zewnętrzny umundurowanych policjantów odmiennie w zależności od płci funkcjonariusza. Celem tych regulacji jest zachowanie powagi munduru, a wygląd zewnętrzny umundurowanych funkcjonariuszy (w tym długość włosów, rodzaj noszonych ozdób, intensywność makijażu) musi korespondować z powagą munduru. Policjant jako funkcjonariusz publiczny realizuje władzę państwową i w zakresie wykonywanych zadań władzę tę reprezentuje. Wskazane zróżnicowanie wyglądu zewnętrznego znajduje zatem uzasadnienie w celach, któremu ono służy i nie ma charakteru dyskryminującego (wyrok z 4 kwietnia 2014 r., I OSK 285/13).

Wykładnia językowa i systemowa § 8 ust. 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzy-

[55] Dz.U. Nr 104, poz. 708 ze zm.; dalej: ustawa o CBA.

[56] Dz.U. Nr 90, poz. 738 ze zm.

mywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego[57], i art. 135q ust. 1 ustawy o Policji wskazują, że sankcje finansowe organ zobowiązany jest zastosować wyłącznie do czasu zatarcia orzeczonej kary dyscyplinarnej. Zatarcie skazania za naruszenie przez policjanta dyscypliny służbowej, za które wymierzono mu karę dyscyplinarną, wyklucza zatem dopuszczalność obniżenia dodatku funkcyjnego na wskazanej podstawie (wyrok z 31 stycznia 2014 r., I OSK 2558/12). Zawieszenie innych należności pieniężnych, o których mowa w art. 73 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[58] nie obejmuje odprawy oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy (wyrok z 6 listopada 2014 r. I OSK 2850/13). Sędzia sądu wojskowego przeniesiony w stan spoczynku ma prawo do uposażenia sędziego przeniesionego w stan spoczynku od daty przeniesienia w stan spoczynku i nie ma prawa do dodatkowego uposażenia wyłącznie z tytułu pozostawania w służbie wojskowej po tej dacie (wyrok z 31 stycznia 2014 r., I OSK 2591/12). Sprawa o ustalenie różnicy w uposażeniu żołnierza zawodowego (niedopłaty uposażenia) ma charakter administracyjnoprawny i wymaga wydania przez właściwy organ wojskowy decyzji administracyjnej, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Decyzja ta winna określać kwotę, o którą wbrew przepisom pomniejszono żołnierzowi uposażenie. Kwestia natomiast wypłaty należności z tego tytułu stanowi niewątpliwie czynność materialno-techniczną (wyrok z 23 czerwca 2014 r., I OSK 335/14).

W orzecznictwie NSA pojawiły się rozbieżności w sprawach dotyczących określenia terminu nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat w sytuacji, gdy udokumentowanie dodatkowych okresów zaliczanych do wysługi lat, istniejących faktycznie w dniu przyjęcia policjanta do służby, następuje później niż w dniu przyjęcia do służby. NSA w wyroku z 1 kwietnia 2014 r., I OSK 823/13 stwierdził, że prawo policjanta do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat powstaje, a roszczenie w tym zakresie staje się wymagalne w dniu złożenia przez niego stosownej dokumentacji. Skoro postępowanie w sprawie zmiany ustalonej policjantowi wysługi lat zostało wszczęte w określonym dniu, to zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o Policji dopiero z tym dniem powstały okoliczności uzasadniające zmianę uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat. Dzień złożenia dokumentacji oznacza zatem początek biegu terminu przedawnienia w rozumieniu art. 107 ust. 1 ustawy o Policji. Z kolei w wyroku z 16 kwietnia 2014 r., I OSK 206/13 NSA uznał, że okoliczność, iż policjant składa dokumenty potwierdzające okresy zaliczane do wysługi później niż w dacie przyjęcia do służby, skutkuje tylko tym, że roszczenie policjanta za okres dłuższy niż 3 lata wstecz przedawnia się.

W sprawach dotyczących odmowy przyznania statusu weterana poszkodowanego żołnierzom pełniącym służbę na misjach NSA stwierdził, że zadania realizowane przez żołnierzy PKW miały charakter szczególny i tę cechę należy traktować jako kryterium kwalifikacji określonego zdarzenia jako wypadku w rozumieniu art. 4 pkt 15 lit. c/ ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa[59]. Wypadkiem, o jakim mowa w ww. przepisie, będzie tylko takie zdarzenie, które bezpośrednio związane jest z realizacją konkretnych zadań operacyjnych, stabilizacyjnych czy doradczych. Będą to działa-

[57] Dz.U. Nr 152, poz. 1732 ze zm.

[58] Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm.

[59] Dz.U. Nr 205, poz. 1203.

nia charakterystyczne dla czasu wojny (uderzenie na przeciwnika, odparcie jego uderzeń, zamach). Sam fakt, że wypadek miał miejsce poza granicami kraju, nie kwalifikuje go jako wypadku w rozumieniu art. 4 pkt 15 lit. c/ ww. ustawy (wyroki z 8 sierpnia 2014 r., I OSK 1657/13 oraz 12 sierpnia 2014 r., I OSK 1135/13).

3.14. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W grupie spraw z tego zakresu dominowały sprawy dotyczące inspekcji sanitarnej. Związane to było z wpływem licznej grupy spraw dotyczących tzw. dopalaczy.

W kwestii skierowania decyzji administracyjnej do wielu podmiotów przez oznaczenie ich w rozdzielniku decyzji, w sytuacji gdy istnieje wymóg skonkretyzowania adresata decyzji administracyjnej, przy uwzględnieniu okoliczności, że organy inspekcji sanitarnej podjęły działania mające na względzie ochronę życia i zdrowia ludzi, NSA uznał. że brak doprecyzowania decyzji w zakresie stwierdzenia, że w odniesieniu do każdego z adresatów jest to rozstrzygnięcie odrębne, podjęte w ramach art. 62 k.p.a., był uchybieniem, które nie miało wpływu na wynik sprawy. Brak zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli znajduje usprawiedliwienie w przepisie art. 79 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Istotne jest bowiem to, czy istniało uzasadnione podejrzenie, czy ujawnione podczas kontroli produkty stwarzają zagrożenie życia lub zdrowia (wyrok z 2 lipca 2014 r., II OSK 217/13).

W zakresie produktów leczniczych, środków spożywczych, suplementów diety NSA wskazał, że jeżeli suplement diety nie spełnia warunków przewidzianych w przepisach działu II ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, a dodatkowo nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej historię jego stosowania, istnieje podstawa do wprowadzenia zakazu obrotu takiego suplementu diety (wyrok z 14 października 2014 r., II OSK 805/13). Ponadto jeżeli informacja dotycząca produktu wskazuje na objawy chorobowe, których łagodzeniu lub usunięciu ma służyć produkt, to mamy do czynienia ze wskazaniem na właściwości (efekty) terapeutyczne takiego produktu, nawet kiedy nie zostanie wymieniona jednostka chorobowa, którą wskazane objawy charakteryzują (wyrok z 17 lipca 2014 r., II OSK 336/13). W tego rodzaju sprawach opinia Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych wypowiadająca się w kwestii tego, czy mamy do czynienia z produktem leczniczym, jest dla GIS wiążąca – art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[60] (wyrok z 4 marca 2014 r., II OSK 2393/12). Organ może też oprzeć się na stosownej opinii Narodowego Instytutu Leków. Nie może ponadto dojść do oznakowania środków spożywczych oraz ich reklamy i prezentacji informacji w sposób wprowadzający w błąd co do cech, działań lub właściwości danego środka spożywczego (wyrok z 11 marca 2014 r., II OSK 2359/12).

Prawdopodobieństwo, że organ ma do czynienia z produktem mogącym mieć wpływ na zdrowie ludzi uzasadnia podjęcie przez organ inspekcji sanitarnej czynności zabezpieczających, celem skutecznego zareagowania w przypadku stwierdzonych naruszeń wymagań higienicznych i sanitarnych (wyrok z 11 marca 2014 r., II OSK 2359/12). Ponadto zastosowane przez organ środki powinny być proporcjonalne do stwierdzonych naruszeń. Jeżeli zaś postępowanie organ prowadzi w oparciu o procedury Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF), który jest systemem wspólnym Unii Euro-

[60] Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

pejskiej, to w takim postępowaniu nie stosuje się przepisów k.p.a. (wyrok z 7 marca 2014 r., II OSK 2446/12). Natomiast w zakresie przenikania do żywności substancji szkodliwych jest zakazane przenikanie substancji w takich ilościach, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia człowieka oraz powodować niemożliwe do przyjęcia zmiany w składzie takiej żywności lub pogorszenie jej cech organoleptycznych (wyrok z 13 maja 2014 r., II OSK 409/13).

W związku z obowiązkiem stosowania szczepień ochronnych, organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązku poddania się osoby, nad którą sprawuje się prawną pieczę, jest wojewoda. Obowiązek szczepienia wynika wprost z przepisów prawa, a organy inspekcji sanitarnej są organami egzekucyjnymi w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jedynie w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych przez te organy decyzji i postanowień (wyrok z 17 lipca 2014 r., II OSK 338/13).

Odwołując się do art. 28 k.p.a. w związku z treścią art. 417^1 § 2 k.c. przyjęto, że podmiot, który nie posiada żywności, lecz który sprowadził taki produkt z zagranicy, jest zainteresowany postępowaniem nie tylko z uwagi na poniesione przez niego straty związane ze zwrotem kwestionowanego towaru, ale również ze względu na negatywne konsekwencje dla marki i renomy firmy, naruszonej na skutek decyzji o wycofaniu z obrotu sprowadzonego towaru. Chodzi bowiem o powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej takiego podmiotu lub o domaganie się odszkodowania, co może nastąpić, dopiero gdy decyzja wydana po przeprowadzeniu takiego postępowania zezwala na określenie, czy spełniona została przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej (wyrok z 10 września 2014 r., II OSK 535/13).

W sprawach dotyczących chorób zawodowych przedmiotem orzeczeń była, podobnie jak w latach poprzednich, kwestia zakresu postępowania dowodowego w sprawach determinowanych orzeczeniem lekarskim. W wyroku z 11 września 2014 r., II OSK 572/13 NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym sąd administracyjny, kontrolując pod względem zgodności z prawem decyzję państwowego inspektora sanitarnego, może zakwestionować ustalenia stanu faktycznego dokonane przez organ, co może prowadzić do zakwestionowania pod względem formalnym również orzeczenia lekarskiego. Zakwestionowanie orzeczeń lekarskich jest także możliwe, jeżeli w materiale dowodowym znajdują się orzeczenia lekarzy zatrudnionych w uprawnionych do rozpoznawania chorób zawodowych jednostkach organizacyjnych, które zawierają różne ustalenia (rozpoznania chorobowe). Jednak ani organ, ani sąd administracyjny nie są uprawnieni do weryfikacji treści merytorycznej orzeczeń lekarskich.

W sprawie dotyczącej aktów prawa miejscowego w przedmiocie połączenia placówek medycznych i uprawnień w tym zakresie związków zawodowych NSA uznał, że podstawą legitymacji skargowej związku zawodowego, na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, może być wyłącznie sytuacja, w której naruszone zostało prawo tego związku do zaopiniowania konkretnego projektu aktu prawnego – poprzez niewystąpienie do niego o taką opinię wbrew treści art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych przepis wymaga wykazania naruszenia realnego, indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia strony (wyrok z 11 lutego 2014 r., II OSK 2256/13).

3.15. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

Przepis art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[61] upoważnia organ wykonawczy gminy do ustalania stawek czynszu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy. Artykuł 21 jest umieszczony w rozdziale 3 ww., regulującym kwestie mieszkaniowego zasobu gminy. Zasób mieszkaniowy gminy tworzony jest w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 20 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1). Prawidłowemu gospodarowaniu tym zasobem służą programy, o których mowa w art. 21 ust. 1, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W ust. 2 określono elementy wieloletniego programu, który ma obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Organ wykonawczy gminy wykonując upoważnienie z art. 8 pkt 1 ww. ustawy musi mieć podstawy, wedle których ustalał będzie stawki czynszu za lokale wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego gminy, określone przez radę gminy w ramach wieloletniego programu. Zależność między tymi dwoma aktami (uchwałą rady gminy w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy a zarządzeniem organu wykonawczego gminy – wójta, burmistrza, prezydenta miasta – w sprawie ustalania stawek czynszu) można określić jako akt wykonawczy do uchwały, gdzie rolę podstawową pełni uchwała w sprawie wieloletniego programu, a rolę aktu wykonawczego – zarządzenie, uwzględniające zasady ustalone uchwałą. Z zestawienia art. 8 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika zatem, że zarządzenie, o którym mowa w art. 8 pkt 1, musi być poprzedzone i mieć za podstawę uchwałę, o której mowa w art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy (wyrok z 8 kwietnia 2014 r, I OSK 212/14).

Samo tylko posłużenie się w art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji ustawowym zwrotem „ze wszystkimi osobami w nim zamieszkującymi" jest niewystarczające do uznania, że decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego oparta o przepis art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji winna precyzować w osnowie wszystkie osoby zobowiązane do tej czynności, tym bardziej gdy treść decyzji nawet nie precyzuje, kto jest „stroną" zobowiązaną do opróżnienia lokalu, narusza przepis art. 95 ust. 4 tej ustawy. Zarówno na gruncie egzekucji sądowej, jak i administracyjnej, wymagane jest precyzyjne określenie osób podlegających eksmisji, a zatem treść tytułu musi być precyzyjna i jednoznaczna co do osoby dłużnika, przeciwko któremu wyłącznie egzekucja może się toczyć (wyrok z 9 października 2014 r., I OSK 1046/13).

3.16. Sprawy z zakresu obronności

Orzekając w przedmiocie zmiany kategorii zdolności do służby wojskowej NSA w wyroku z 26 marca 2014 r., II OSK 2571/12 podkreślił, że wojskowe komisje lekarskie jako organy administracji publicznej podejmują rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach w drodze decyzji (orzeczeń) administracyjnych na podstawie przepisów k.p.a. oraz przepisów rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 stycznia 2010 r. w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach[62]. Kontrola orzeczeń wojskowych komisji lekarskich o uznaniu kandydata za zdolnego do zawodowej służby wojskowej, dokony-

[61] Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

[62] Dz.U. Nr 15, poz. 80.

wana przez sąd administracyjny, sprowadza się do sprawdzenia prawidłowości postępowania poprzedzającego ustalenia jego stanu zdrowia, a w szczególności czy badanie stanu zdrowia było wszechstronne, oparte na wyczerpującym wywiadzie chorobowym i pełnych badaniach przedmiotowych oraz dokonanej następnie kwalifikacji zdolności kandydata do zawodowej służby wojskowej. Nie jest rzeczą sądu badanie prawidłowości dokonanej kwalifikacji rozpoznanego przez komisję lekarską schorzenia.

3.17. Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego

W tej kategorii szczególną pozycję zajmują sprawy dotyczące ustroju organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich kompetencji.

3.17.1. *W odniesieniu do możliwości utworzenia (istnienia) sołectwa w mieście NSA uznał, że taka sytuacja może być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem że dopuszczalne jest tworzenie sołectwa jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich*. Wynika to z faktu, ze po nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym usunięto przepis warunkujący tworzenie sołectw wyłącznie na terenach wiejskich, co oznacza, że sołectwa bywają jednostkami pomocniczymi także w miastach. Dzieje się tak zazwyczaj w sytuacjach, gdy na skutek przesunięcia granic miasta w jego obszar włącza się tereny o charakterze wiejskim lub „byłym" wiejskim, a obecnie podmiejskim (wyrok z 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13).

W kwestii możliwości wypowiedzenia się przez społeczność w drodze referendum lokalnego w sprawie uregulowanej już uprzednio aktem prawa miejscowego, który został opublikowany i wszedł w życie, NSA uznał, że nie rozstrzyga się w drodze referendum spraw uregulowanych w uchwale, w stosunku do której ustawa przewidywała obligatoryjne konsultacje. To stanowisko należy odnieść także do sytuacji, gdy współudział członków wspólnoty gminnej w procesie wydawania aktu normatywnego przez organy samorządowe poprzez konsultacje został zapewniony. Nie ma przy tym znaczenia, czy współdziałanie w tej formie wymagane jest wprost przepisami ustawy, czy też organ w procesie stanowienia prawa, bez nałożonego ustawą obowiązku, zwrócił się do wspólnoty samorządowej o wypowiedź w istotnej dla niej kwestii. Ponowne zwracanie się w tej sprawie do mieszkańców, w sytuacji gdy akt prawa miejscowego został ogłoszony i tym samym obowiązuje, prowadziłoby do zachwiania pewności obrotu prawnego (wyrok z 14 stycznia 2014 r., II OSK 2988/13).

Co do tożsamości treści pytania zamieszczonego na kartach do zbierania podpisów z treścią wniosku o przeprowadzenie referendum NSA uznał, że informacja o przedmiocie referendum podana na karcie powinna w zasadzie zawierać pytania powtórzone we wniosku o przeprowadzenie referendum (wyrok z 17 czerwca 2014 r., II OSK 825/14).

W kwestii kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących przeprowadzania konkursu na stanowisko kierownika oraz zastępcy kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, który to obowiązek wynika z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[63], NSA stwierdził, że powołanie komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika (zastępcy kierownika, gdy kierownik nie jest lekarzem) w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei zaś ogłoszenie o konkursie na stanowisko kierownika (zastępcy kierownika,

[63] Dz.U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.

gdy kierownik nie jest lekarzem) w takim podmiocie należy do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (wyrok z 24 czerwca 2014 r., II OSK 56/14). Natomiast co do właściwości organów jednostki samorządu terytorialnego przy dokonywaniu przekształceń samorządowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową NSA przyjął, iż kompetencja w tym zakresie przysługuje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, zarządowi powiatu albo zarządowi województwa) (wyroki z: 7 lipca 2014 r., II OSK 1373/14 oraz 22 lipca 2014 r., II OSK 1609/14).

W wyroku z 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14 NSA przyjął, że po wniesieniu skargi do sądu przez organ nadzoru rada gminy może w ramach instytucji autokontroli przewidzianej w art. 54 § 3 p.p.s.a. podjąć uchwałę o stwierdzeniu nieważności zakwestionowanej uchwały[64].

3.17.2. *Do zagadnienia biernego prawa wyborczego dla osób kierujących podmiotami publicznymi, jakimi są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej*, ustosunkował się NSA w wyroku z 21 listopada 2014 r., II OSK 2769/14, w którym stwierdził, że zarządzanie samodzielnym zakładem opieki zdrowotnej nie stanowi zarządzania działalnością gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego, o którym mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[65]. Powołując art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 4 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o działalności leczniczej NSA podkreślił, że ustawodawca wyraźnie rozróżnił wśród podmiotów wykonujących działalność leczniczą przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Z przepisu art. 54 ust. 1 ww. ustawy wynika, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi działalność m.in. z wykorzystaniem mienia gminnego. Stosownie do art. 55 ust. 1 pkt 1 i 2 źródła, z których samodzielny publiczny zakład opiekli zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe, mogą pochodzić z odpłatnej działalności leczniczej, jak i z wydzielonej innej działalności niż odpłatna działalność lecznicza, jeżeli statut przewiduje prowadzenie takiej działalności.

W wyroku z 2 września 2014 r., II OSK 1654/14 NSA stwierdził, że w świetle funkcji antykorupcyjnej, jaką miałby realizować art. 24d u.s.g., podpisanie z wójtem umowy cywilnoprawnej zobowiązującej radnego do wykonania określonej czynności na rzecz gminy, w której mandat sprawuje, nie może samo przez się skutkować wygaśnięciem mandatu radnego, gdyż z brzmienia tago przepisu nie wynika, by zakazem objęte były przypadki, w których zobowiązanie dotyczyło incydentalnego wykonania przez radnego usługi na rzecz gminy. Natomiast w wyroku z 13 sierpnia 2014 r., II OSK 1734/14 NSA stwierdził, że działalność radnego polegająca na zarządzaniu działalnością stowarzyszenia – Klubu Sportowego – prowadzącego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, mieści się w dyspozycji art. 24f ust. 1 u.s.g. Wypełnienie dyspozycji przepisu art. 24f ust. 1 u.s.g. nie jest uzależnione od tego, czy radny z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności uzyskuje dochód czy inne osobiste korzyści.

W wyrokach z 23 kwietnia 2014 r., II OSK 637/14 i II OSK 638/14 przyjęto stanowisko, że kiedy gmina jest jednocześnie jedynym udziałowcem w spółce prawa handlowego, dla

[64] W zdaniu odrębnym uznano, że stwierdzenie nieważności uchwały znajduje się wyłącznie w kognicji sądu administracyjnego.

[65] Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: u.s.g.

zachowania możliwości skorzystania z dyspozycji art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[66] niezbędne jest pisemne oświadczenie odpowiedniego organu gminy zgłaszającego swojego reprezentanta do stanowisk w spółce prawa handlowego wymienionych w art. 4 pkt 1 powołanej ustawy, gdyż wynika to z art. 173 k.s.h. W ocenie NSA wprowadzony katalog zakazów w art. 4 ustawy należy rozumieć jako ograniczenie wolności gospodarczej ze względu na ważny interes społeczny.

3.17.3. *W ramach czynności nadzorczych organ administracji publicznej ma kompetencje, by samodzielnie na potrzeby prowadzonego postępowania nadzorczego oceniać prawną skuteczność podjętych aktów prawnych, które mają charakter aktów cywilnoprawnych*. Zdaniem NSA celem nadzoru, poza czuwaniem nad przestrzeganiem prawa, jest ochrona jednostek samorządowych przed błędami, zaniedbaniem i nadużyciami reprezentantów tych jednostek. Nadzór traktowany jest z jednej strony jako wyjątek od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej jako środek ochrony interesu państwa i poszczególnych obywateli. Przepisy obowiązujące powszechnie w krajowym porządku prawnym nie dają podstaw do przyjęcia, że nadzorem nie jest objęta cała działalność samorządu terytorialnego, w tym działalność gminna [odpowiednio – powiatowa]. Nie ma znaczenia, czy chodzi o czynności podejmowane w formach właściwych dla prawa administracyjnego, czy w formach właściwych dla prawa cywilnego (wyroki z 27 marca 2014 r., I OSK 3043/13 i z 27 marca 2014 r., I OSK 44/14).

Z dniem zbycia nieruchomości legitymacja skargowa w zakresie uprawnień, z których zbywca nieruchomości nie skorzystał, przechodzi na nabywcę, co oznacza, że aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały (wyrok z dnia 8 lipca 2014 r., II OSK 3005/12).

Powaga rzeczy osądzonej, o której stanowi norma z art. 101 ust. 2 u.p.z.p., oznacza, że gdy o legalności danego aktu prawa miejscowego orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił, to sąd ten orzekając później ze skargi innego podmiotu jest związany dokonanymi wcześniej ocenami w zakresie ustaleń dotyczących praw i obowiązków ogółu jego adresatów. Kolejną zatem skargę sąd może ograniczyć do kwestii naruszenia indywidualnego interesu skarżącego. W orzecznictwie za ugruntowane należy uznać stanowisko, że ewentualne stwierdzenie nieważności takiego aktu może nastąpić tylko w części dotyczącej interesów prawnych skarżącego (wyrok z 8 maja 2014 r., II OSK 786/13).

3.18. Sprawy cudzoziemców

W sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[67], dotyczących decyzji o odmowie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się, w których podstawą ubiegania się było zawarcie przez cudzoziemca związku małżeńskiego z obywatelem polskim, NSA dokonywał ustalenia, czy cudzoziemiec zawarł związek małżeński w celu obejścia

[66] Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584.

[67] Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się (art. 55 w zw. z art. 57 ust. 1 pkt 4 i art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy cudzoziemcach. W opinii NSA zawarcie związku małżeńskiego w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony nie jest objęte ochroną wynikającą z art. 18 Konstytucji, obejmującą faktyczne więzi o charakterze rodzinnym, a nie związki fikcyjne. Okoliczność, że urodzenie się dziecka nie pozostaje bez znaczenia przy ocenie celu zawarcia związku, nie stanowi przeszkody do prowadzenia postępowania zmierzającego do ustalenia, czy związek małżeński nie został przez cudzoziemca zawarty w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (wyrok z 25 września 2014 r., II OSK 719/13). Brak szczegółowej wiedzy o sytuacji osobistej małżonka, istotnych zdarzeniach z aktualnego życia, połączony ze wzajemnym niezainteresowaniem ważnymi sferami funkcjonowania każdego z małżonków wskazuje na nieistnienie więzi fizycznej pomiędzy małżonkami, właściwej dla osób pozostających w prawidłowo funkcjonującym związku małżeńskim. Pozorność więzi łączących cudzoziemca z polskim małżonkiem pozwalała zatem przyjąć, że cudzoziemiec zawarł związek małżeński wyłącznie w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na osiedlenie się (art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach) (wyrok z 28 sierpnia II OSK 438/13).

Odstąpienie od wydania decyzji o wydaleniu i udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany (art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach) jest uzasadnione w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 97 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[68], jeżeli wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłyby jego prawa chronione Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub naruszałoby prawo do życia rodzinnego albo prawa dziecka. Stan niewykonalności decyzji o wydaleniu z przyczyn niezależnych od organu wykonującego tę decyzję i od cudzoziemca (art. 97 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) nie może zostać wzięty pod uwagę w toku postępowania w sprawie wydalenia, lecz w postępowaniu zmierzającym do wyegzekwowania zobowiązania dotyczącego opuszczenia terytorium Polski przez cudzoziemca. Na takie rozumienie art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach wskazuje treść art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a/ i b/ ustawy o cudzoziemcach. W przepisie tym określono dwie grupy przesłanek udzielenia zgody na pobyt tolerowany, które stanowią podstawy dwu rodzajów decyzji wydawanych z urzędu przez wojewodę. Pierwszą jest „decyzja o odmowie wydalenia i udzieleniu zgody na pobyt tolerowany" (art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy), drugą zaś „decyzja o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany" (art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. b/ ustawy), której wydanie uzasadnia stwierdzenie, że decyzja o wydaleniu okazała się niewykonalna (wyrok z 4 września 2014 r. II OSK 514/13).

Bieg terminu na wykonanie decyzji o przekazaniu wnioskodawcy innemu państwu członkowskiemu odpowiedzialnemu za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego[69] i umorzeniu postępowania, o którym mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, przerywa wydanie przez sąd posta-

[68] Dz.U. z 2012 r. poz. 680.

[69] Dz.Urz. L 50, p. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 109.

nowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji, jeżeli zostało ono podjęte zanim termin, o którym mowa w art. 19 ust. 3 i art. 20 ust. 1 lit. d/ rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003, zakończył bieg (wyrok z 25 września 2014 r. II OSK 703/13).

3.19. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

Oceniając interes prawny spadkobierców wspólników nieistniejącej już spółki jawnej, która utraciła byt prawny wskutek decyzji nacjonalizacyjnej w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia nacjonalizacyjnego, NSA ustosunkował się do zagadnienia istnienia spółki jawnej niewykreślonej z rejestru handlowego. W opinii NSA wpis do rejestru handlowego o zakończeniu działalności spółki miał charakter deklaratywny. Wobec tego brak wpisu o zakończeniu działalności spółki jawnej w rejestrze nie stanowi jeszcze, że dana spółka jawna nadal istnieje. Brak dowodów wskazujących wprost na zakończenie działania spółki jawnej w drodze postępowania likwidacyjnego nie oznacza, że nie doszło do ustania bytu prawnego tej spółki. Zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu handlowego z 1934 r. jedną z cech istotnych charakteryzujących spółkę jawną jest prowadzenie we wspólnym imieniu przedsiębiorstwa zarobkowego w większym rozmiarze, a zatem spółka osobowa nie może istnieć bez przedsiębiorstwa. Nacjonalizacja przedsiębiorstwa doprowadziła do pozbawienia spółki wszystkich wartościowych aktywów. Znacjonalizowanie przedsiębiorstwa prowadzonego przez spółkę jawną i brak dalszej aktywności tej spółki wskazują, że doszło do ustania spółki, mimo że nie dokonano wpisu do rejestru handlowego o zakończeniu działalności spółki (wyrok z 27 czerwca 2014 r., I OSK 2778/12).

Nabycie przez Skarb Państwa lasów i gruntów leśnych na podstawie dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa[70] następowało z mocy prawa, tym samym niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności protokołu przejęcia, który sporządzony został w trybie tego dekretu i stanowił wyłącznie dowód tego, że określona nieruchomość przeszła na własność Państwa, natomiast nie rozstrzygał żadnej sprawy administracyjnej (wyrok z 26 sierpnia 2014 r., I OSK 100/13).

3.20. Sprawy dotyczące posiadania broni i materiałów wybuchowych

Sprawy z tego zakresu dotyczyły głównie odmowy wydania pozwolenia na broń oraz cofnięcia pozwolenia na broń. Powyższe sprawy są regulowane ustawą z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji[71]. Podstawą odmowy wydania albo cofnięcia pozwolenia na broń były m.in. orzeczenia lekarskie oraz psychologiczne, wydawane w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń[72]. Orzeczenia lekarskie i psychologiczne muszą potwierdzać zdolności fizyczne i psychiczne do dysponowania bronią w myśl art. 15 ustawy o broni i amunicji.

[70] Dz.U. Nr 15, poz. 82.
[71] Dz.U. z 2012 r. poz. 576 ze zm.
[72] Dz.U. Nr 79, poz. 898 ze. zm.

3.20.1. *Dokonując wykładni art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji należy uwzględnić, że przepisy ustawy o broni i amunicji wdrażają dyrektywę Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni*[73]*, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/51/WE z dnia 21 maja 2008 r.*[74] Dyrektywa przewiduje, że bez uszczerbku dla art. 3 państwa członkowskie zezwalają na nabywanie i posiadanie broni palnej wyłącznie osobom, które przedstawią ważną przyczynę i które nie stanowią zagrożenia dla samych siebie, dla porządku publicznego lub dla bezpieczeństwa publicznego (wyrok z 6 lutego 2014 r., II OSK 2060/12). Wyrok skazujący za popełnione umyślnie przestępstwo uznaje się za element wskazujący na takie zagrożenie (art. 5 ust. 1 lit. b/ dyrektywy). Państwa Członkowskie mogą w swym ustawodawstwie uchwalić przepisy surowsze niż przewidziane w dyrektywie, z zastrzeżeniem praw przyznanych osobom mającym miejsce zamieszkania w Państwach Członkowskich określonych w art. 12 ust. 2 (zob. art. 3 dyrektywy Rady 91/4777/EWG). Treść art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji wskazuje, że ustawodawca krajowy z tej możliwości skorzystał, skoro przesłanki uzyskania pozwolenia na broń połączył nie tylko z wyrokiem skazującym za przestępstwo umyślne, ale również prawomocnym orzeczeniem skazującym za określone rodzaje przestępstw nieumyślnych (art. 15 ust. 1 pkt 6b ustawy o broni i amunicji) (wyrok z 28 sierpnia 2014 r., II OSK 467/13).

Warunki uzyskania pozwolenia na broń i jej posiadania powinny być badane w sposób restrykcyjny, a możliwość niewyrażenia zgody na jej posiadanie powinna być postrzegana jako działanie prewencyjne, zmierzające do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa (wyrok z 30 października 2008 r., II OSK 1296/0).

Konstrukcja normatywna art. 10 ust. 3 ustawy zakłada z jednej strony określenie, co należy uważać za „ważną przyczynę" posiadania broni, z drugiej zaś daje organom Policji prawo dokonania wyboru wartościującego w stosunku do ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych, np. mieszczących się jednak w katalogu ustawowych kryteriów pozytywnych (wyrok z 10 czerwca 2014 r., II OSK 3/13).

Pozwolenie na broń palną bojową wydaje się, jeśli po stronie wnioskodawcy istnieją okoliczności potwierdzające, iż jego życie i zdrowie jest w takim stopniu zagrożone, że wymaga ochrony za pomocą broni tego właśnie rodzaju. Samo prowadzenie działalności gospodarczej nie oznacza istnienia takiego zagrożenia, które uzasadnia wydanie indywidualnego pozwolenia na broń palną bojową (wyroki z 6 czerwca 2014 r., II OSK 32/13 i 22 stycznia 2014 r., II OSK 1947/12). Warunkiem negatywnym, którego wystąpienie powoduje, że nie można wydać pozwolenia, jest stanowienie przez wnioskodawcę zagrożenia dla siebie samego lub spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego. Natomiast przesłanką pozytywną jest przedstawienie ważnej przyczyny posiadania broni. Zgodnie z art. 10 ust. 3 pkt 7 taką ważną przyczyną w szczególności jest posiadanie przez wnioskodawcę uprawnień określonych w odrębnych przepisach do prowadzenia szkoleń o charakterze strzeleckim oraz udokumentowane zarejestrowanie działalności gospodarczej w zakresie szkoleń strzeleckich – dla pozwolenia na broń do celów szkoleniowych (wyrok z 13 maja 2014 r., II OSK 387/13). W przypadku pozwolenia na broń do celów sportowych ważną przyczyną dla jego uzyskania jest udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych, o których mowa w art. 10b, oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego (art. 10 ust. 3 pkt 3).

[73] Dz.Urz. WE L 256 z dnia 13 września 1991 r.

[74] Dz.Urz. UE L 179.5 z 8 lipca 2008 r.

Ustawodawca nie wprowadził natomiast normy kompetencyjnej, która uzależniałaby przyznanie pozwolenia na broń do celów sportowych od spełnienia uprzednio przez wnioskodawcę warunku np. osiągnięcia wybitnych wyników w strzelectwie sportowym czy wykazania potrzeby posiadania określonej liczby egzemplarzy broni danego rodzaju. Pomiędzy formą uprawiania sportu strzeleckiego a liczbą i rodzajem broni objętej wnioskiem powinna istnieć współzależność, a każdy przypadek powinien być oceniany przez organ indywidualnie w tym znaczeniu, że należy określić adekwatną liczbę egzemplarzy do deklarowanego celu. Natomiast nie jest dopuszczalne, gdy wnioskodawca spełnia wszystkie ustawowe kryteria wydania pozwolenia, wydanie decyzji negatywnej tylko z tego powodu, że żąda on określonej liczby egzemplarzy broni danego rodzaju (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., II OSK 2758/12).

3.20.2. *W sprawach dotyczących cofnięcia pozwolenia na broń wskazywano, że obowiązek poddania się badaniom potwierdzającym*, iż osoba posiadająca broń może nią dysponować, ma charakter obligatoryjny i odnosi się co do zasady do wszystkich jej posiadaczy (wyrok z 28 sierpnia 2014 r., II OSK 476/13).

Zatarcie skazania w znaczeniu formalnym nie może powodować usunięcia z pamięci zdarzeń prawnych, które były powodem skazania, a są istotne z punktu widzenia przesłanki z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji. W świetle tego przepisu fakt użycia broni myśliwskiej w stosunku do ludzi sprawia, iż istnieje uzasadniona obawa, że w przyszłości broń może zostać ponownie użyta w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego (wyrok z 18 lipca 2014 r., II OSK, 385/13).

Zaniechanie przechowywania broni w sposób określony w § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2000 r. w sprawie przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji[75] nie stanowi podstawy obligatoryjnego cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni. Również w takim przypadku organ administracji ocenia na podstawie całokształtu okoliczności sprawy, czy należy cofnąć pozwolenie na broń (wyrok z 30 maja 2014 r., II OSK 1/13).

Broń palna krótka nie może być zarejestrowana do celów łowieckich stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz. Pistolety i rewolwery nie spełniają określonych w § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 marca 2005 r. wymogów co do energii kinetycznej wykorzystywanej w nich amunicji. Jest to amunicja bojowa i jako taka nie może być uznana za naboje myśliwskie, o których mowa w tym przepisie. Używana jest więc do ochrony osobistej lub do ochrony osób i mienia, co stanowi cel wydania pozwolenia na broń inny niż w przypadku wydawania takiego pozwolenia dla celów łowieckich (art. 10 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o broni i amunicji w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 marca 2011 r. i art. 10 ust. 3 pkt 1 i 2 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym po tym dniu). W art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o broni i amunicji broń bojową i broń myśliwską wyróżniono jako dwa odrębne rodzaje broni palnej. Sąd podkreślił, że zmiana § 3 ust. 1 rozporządzenia, która weszła w życie w dniu 14 grudnia 2011 r., nie miała charakteru prawotwórczego, lecz porządkujący i redakcyjny, gdyż zmierzała tylko do doprecyzowania obowiązującego już stanu prawnego (wyroki z: 27 maja 2014 r., II OSK 3000/12 oraz 6 marca 2014 r., II OSK 2406/12).

[75] Dz.U. Nr 27, poz. 343.

3.21. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

Ważne znaczenie w tej grupie spraw miała uchwała z 26 czerwca 2014 r., I OPS 15/13, w której przesądzono, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[76], w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci[77].

W kwestii konstytucyjności przepisów w sprawach dotyczących przyznawania świadczeń osobom sprawującym opiekę nad osobami niepełnosprawnymi (świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, zasiłku dla opiekuna) wypowiedział się TK w wyrokach z 5 grudnia 2013 r., K 27/13, 17 lipca 2014 r., P 1/14, 21 października 2014 r., K38/13.

W uzasadnieniu wyroku z 30 lipca 2014 r. I OSK 269/14 NSA stwierdził, że zmiana zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego od 1 stycznia 2013 r., dokonana ustawą zmieniającą, polega na modyfikacji przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego oraz wprowadzeniu nowego świadczenia w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego. Treść art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Ustawodawca ograniczył krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania specjalnego zasiłku opiekuńczego do osób rezygnujących z pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz spełniających kryterium dochodowe.

Kontrowersyjny problem został rozstrzygnięty w wyroku z 20 marca 2014 r., I OSK 416/13. Sprawa dotyczyła przyznania świadczenia pielęgnacyjnego żonie sprawującej opiekę nad mężem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, przy czym kwestią sporną było wypełnienie przez wnioskodawczynię przesłanki rezygnacji z zatrudnienia. W sprawie istotne było, że wnioskodawczyni, występując z przedmiotowym wnioskiem, miała ukończone 60 lat, a wobec tego jest osobą, która w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie jest zdolna do podjęcia zatrudnienia. W takiej sytuacji osoba, która pobierała świadczenie pielęgnacyjne, znajduje się w analogicznej sytuacji jak ten, kto pracował, a obecnie – z uwagi na wiek – pobiera świadczenie emerytalne. NSA nie podzielił poglądu wyrażonego w wyrokach z 17 stycznia 2012 r., I OSK 1484/11 i 9 marca 2012 r., I OSK 1787/11, w których przyjęto, że ustawodawca w celu ustalenia zdolności bądź niezdolności do pracy zarobkowej przy sprawowaniu opieki nad osobą niepełnoprawną nie posłużył się kryterium wieku.

Istotnej kwestii dotyczył wyrok z 26 marca 2014 r., I OSK 533/13 wydany w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego. Zdaniem NSA orzeczenie o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia rodzinnego na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzedzone być musi w myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy ustaleniem, że osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o przesłankach prawa do ich pobierania. NSA podzielił pogląd zaprezentowany w wyroku z 8 marca 2013 r., I OSK 1529/12, zgodnie z którym ocena świadomego działania świadczeniobiorcy wymaga ustalenia, czy był skutecznie powiadomiony o okolicznościach, których zaistnienie ma wpływ na istnienie

[76] Dz.U. z 2013 r. poz. 1456 ze zm.

[77] Uchwała ta została omówiona w części pierwszej *Informacii*.

uprawnienia. Skuteczność oznacza więc formę pisemną, z użyciem języka zrozumiałego dla świadczeniobiorcy oraz wskazaniem na grożące stronie sankcje za wprowadzenie w błąd. Pouczenie takie powinno odpowiadać wymaganiom z art. 8 i art. 9 k.p.a.

Rozstrzygając wniosek w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o przyznanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobie, która jako świadek koronny nie mogła ujawnić miejsca stałego pobytu, NSA uznał, że skoro nie było możliwe ustalenie miejsca pobytu wnioskodawcy, o jakim mowa w art. 2 pkt 10 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, to konieczne stało się ustalenie organu właściwego miejscowo w sprawie ustalenia prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego według reguł przewidzianych w art. 21 § 2 k.p.a. Ich uwzględnienie nakazuje przyjąć, że organem właściwym do wydania decyzji ustalającej prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla wnioskodawcy jest organ właściwy dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie (złożenie wniosku) powodujące wszczęcie postępowania w sprawie (postanowienie z 28 stycznia 2014 r., I OW 260/13).

3.22. Sprawy z zakresu bezrobocia

Prawodawca formułując przesłanki uznania za osobę bezrobotną, wyraźnie zaznaczył, że przepisy ustawy o promocji zatrudnienia nie mają zastosowania wobec osób, które są tymczasowo aresztowane lub odbywają karę pozbawienia wolności. Wymieniony w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o promocji zatrudnienia warunek uznania za bezrobotnego nie ma charakteru dyskryminującego, ponieważ odnosi się do obiektywnej okoliczności, jaką jest możliwość przebywania przez daną osobę poza aresztem czy zakładem karnym. Przepis ten za osobę bezrobotną pozwala uznać osobę odbywającą karę pozbawienia wolności, tyle że poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Przyjęte ograniczenie nie ma również charakteru nieproporcjonalnego do ustanowionych przez ustawodawcę celów. Sam fakt tymczasowego aresztowania w związku z przesłanką negatywną uznania za osobę bezrobotną, określoną w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o promocji zatrudnienia, nie wiąże się ze skutkami, które mają charakter dyskryminujący, świadczący o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej i mogący godzić w rodzinę w sposób sprzeczny z Konstytucją RP (wyrok z 15 marca 2014 r., I OSK 375/ 13).

W wyroku z 17 stycznia 2014 r., I OSK 185/13 NSA stwierdził m.in., że z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy o promocji zatrudnienia wynika, że przy obliczaniu powierzchni użytków rolnych znajdujących się w majątku wspólnym małżonków, o której mowa w powyższym przepisie, należy – w związku z art. 43 § 1 K.r.o. – uznać, iż na każdego z małżonków przypada równa część własności tych użytków. Powyższe stanowisko jest odmienne od tego, które NSA prezentował w innych orzeczeniach, w tym w wyroku z 11 grudnia 2013 r., I OSK 67/13, w uzasadnieniu którego wskazał, że przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy o promocji zatrudnienia kryterium obszarowe dotyczące właściciela należy odnieść także do wielkości udziału współwłaściciela nieruchomości rolnej. W konsekwencji statusu bezrobotnego nie może uzyskać ten współwłaściciel, którego udział we współwłasności nieruchomości rolnej odpowiadać będzie ułamkowej części nieruchomości o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe. Gdy nieruchomość rolna, której osoba ubiegająca się o uzyskanie statusu bezrobotnego jest współwłaścicielem na zasadzie współwłasności łącznej wynikającej z wspólności ustawowej małżonków, wykładnia omawianego przepisu dokonywana jednak musi być z uwzględnieniem odmienności instytucji

współwłasności w częściach ułamkowych i współwłasności łącznej. W tym drugim przypadku status bezrobotnego nie może być przyznany osobie, która jest współwłaścicielem na zasadzie wspólności ustawowej małżonków nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe.

W wyroku z 21 maja 2014 r., I OSK 585/13 NSA stwierdził, że gramatyczna wykładnia art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy o promocji zatrudnienia prowadzi do wniosku, że organ administracyjny rozpoznając sprawę przyznania zasiłku dla bezrobotnych obowiązany jest ustalić, czy sformułowana w tym przepisie przesłanka warunkująca przyznanie zasiłku została spełniona w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji w urzędzie pracy. Z akt sprawy wynika, że skarżący dopełnił ciążącego na nim obowiązku, rejestrując się we właściwym urzędzie pracy. Później, na skutek kolejnych działań organów administracji publicznej (skierowanie na badania lekarskie, pozbawienie statusu bezrobotnego oraz prawa do zasiłku dla osób bezrobotnych z Funduszu Pracy, odmowa przyznania stopnia niepełnosprawności), zmuszono go do powtórnej rejestracji w urzędzie pracy. W tym stanie faktycznym przyjęta przez organy administracji wykładnia art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy o promocji zatrudnienia, nakazująca zbadanie, czy sformułowana w tym przepisie przesłanka warunkująca przyznanie zasiłku została spełniona w okresie 18 miesięcy od dnia ostatniej rejestracji skarżącego, jest niedopuszczalna, ponieważ pozostaje w sprzeczności z art. 8 k.p.a., który jest zasadą ogólną postępowania administracyjnego, także gdy jest ono prowadzone w sprawach zatrudnienia i bezrobocia.

W sprawach dotyczących odmowy przyznania zasiłku dla bezrobotnych przez polskie organy zatrudnienia osobom, które w czasie swojego ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek zamieszkiwały w innym państwie członkowskim, NSA w uzasadnieniach wyroków z 13 czerwca 2014 r. I OSK 687/13 i I OSK 729/13 stwierdził m.in, że w myśl art. 65 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[78] całkowicie bezrobotny, który w okresie swego ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek miał miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż właściwe państwo członkowskie i który nadal mieszka w tym państwie lub powróci do tego państwa, pozostaje w dyspozycji urzędów zatrudnienia państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania. Zgodnie z art. 65 ust. 5 lit. a/ rozporządzenia nr 883/2004 bezrobotny, o którym mowa w ust. 2 zdanie pierwsze i drugie, otrzymuje świadczenie zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego, w którym ma on miejsce zamieszkania, tak jak gdyby podlegał temu ustawodawstwu w okresie ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek. Ten ostatni przepis, stanowiący wyjątek od reguły określonej w punkcie 17 preambuły rozporządzenia, powinien być stosowany w sposób ścisły.

Skoro dla zastosowania art. 65 ust. 5 lit. a/ w zw. z art. 65 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 istotna jest przesłanka miejsca zamieszkania, należy najpierw wyłożyć treść tego określenia. Interpretacja musi uwzględniać fakt, że prawodawca wspólnotowy jako ten, który ustanowił zasadę i wyjątek, jest uprawniony do zakreślenia granic tego wyjątku. Elementem tego jest zdefiniowanie pojęcia miejsca zamieszkania. W tym zakresie nie ma zastosowania definicja miejsca zamieszkania sformułowana w art. 25 Kodeksu cywilnego. Należy w pierwszej kolejności odwołać się do art. 1 lit. j/ rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którym „zamieszkanie" oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa. Definicja

[78] Dz.Urz. UE L 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r. ze zm.

ta odnosi się do wszystkich zagadnień objętych rozporządzeniem w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a więc także do świadczeń dla bezrobotnych (art. 3 ust.1 lit. h/ rozporządzenia nr 883/2004). Natomiast przepis art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wskazuje elementy służące ustalaniu miejsca zamieszkania. Zgodnie z decyzją Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z dnia 12 czerwca 2009 r. nr U 2[79] ustalenie miejsca zamieszkania w trakcie stosowania art. 65 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 następuje stosownie do art. 11 rozporządzenia nr 987/2009. Zgodnie zaś z art. 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 987/2009 za miejsce zamieszkania uznaje się ośrodek interesów życiowych. W pierwszej kolejności należy więc brać pod uwagę okoliczności dotyczące czasu i ciągłości pobytu oraz sytuacji danej osoby. Wśród tych okoliczności istotne jest państwo członkowskie, w którym osoba uważana jest za mającą miejsce zamieszkania dla celów podatkowych. Okoliczności subiektywne, takie jak zamiar danej osoby, są uznawane za rozstrzygające, gdy uwzględnienie kryteriów w oparciu o istotne okoliczności wymienione w ust. 1 nie doprowadzi do ustalenia miejsca zamieszkania.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. b/ ustawy o promocji zatrudnienia do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy wydawanie decyzji o przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów. Wydania decyzji administracyjnej wymaga także pozytywne oraz negatywne rozpatrzenie wniosku złożonego na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, czyli zarówno skierowanie, jak i odmowa skierowania bezrobotnego na szkolenie oraz sfinansowanie lub odmowa sfinansowania z Funduszu Pracy udziału bezrobotnego w takim szkoleniu (wyrok z 12 września 2014 r., I OSK 969/13).

Zarządzenie starosty w przedmiocie powołania powiatowej rady zatrudnienia aktem o charakterze generalnym podlega nadzorowi wojewody w trybie art. art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. NSA wskazał ponadto, że zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia w skład powiatowej rady zatrudnienia wchodzą osoby powoływane przez starostę spośród organizacji działających na terenie powiatu, w tym terenowych struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Powołany przepis należy interpretować w powiązaniu z ust. 4 tego artykułu, który wprost reguluje sposób powołania członków powiatowej rady zatrudnienia. Starosta nie ma prawa do dowolnego wyboru składu rady powiatowej. Po zgłoszeniu kandydata przez reprezentatywną organizację związkową posiadającą swoje struktury w powiecie starosta zobligowany jest powołać właśnie tę a nie inną osobę (wyrok z 25 czerwca 2014 r., I OSK 682/14).

3.23. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

W sprawie dotyczącej pozbawienia uprawnień kombatanckich NSA w wyroku z 29 stycznia 2014 r., II OSK 2032/12, podkreślił, mając na uwadze treść art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a/ w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, że

[79] Dz.Urz. UE L 2009.284.l.

przesłanką pozbawienia uprawnień kombatanckich jest sama tylko okoliczność pełnienia służby lub funkcji i zatrudnienia w strukturach Informacji Wojskowej. Decyzja administracyjna dotycząca kwestii pozbawienia uprawnień kombatanckich ma charakter związany, ponieważ wobec określonych ustaleń organu administracyjnego przepisy obowiązującego prawa nie przewidują żadnego luzu decyzyjnego. Fakt pełnienia przez osobę służby w strukturach Urzędu Bezpieczeństwa oznacza konieczność pozbawienia jej uprawnień kombatanckich, chyba że osoba ta udowodni, że do służby została skierowana przez organizacje niepodległościowe.

W sprawie, której przedmiotem była odmowa przyznania uprawnień kombatanckich, NSA w wyroku z 23 kwietnia 2014 r., II OSK 2843/12, podniósł, że wnioskujący o przyznanie tych uprawnień powinien udowodnić lub wysoce uprawdopodobnić zaistnienie okoliczności, od których zależy ich przyznanie, natomiast organ zobowiązany jest twierdzenia strony zweryfikować, przeprowadzając postępowanie dowodowe.

W sprawach dotyczących świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej NSA w wyroku z 14 stycznia 2014 r., II OSK 1871/12 wskazał na konieczność dokonania przez organ indywidualnej oceny kwestii wykonywania pracy na rzecz okupanta, za którą wykonujący pracę otrzymywał wynagrodzenie. Nie w każdym bowiem przypadku można uznać, że praca wykonywana na utrzymanie rodziny traci walor pracy przymusowej.

W wyroku z 11 lutego 2014 r., II OSK 670/13 NSA uznał, że interpretacja art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym, zgodnie z którą wystarczającą przesłanką do wydania wobec skarżącej decyzji o odmowie przyznania świadczenia pieniężnego jest fakt wykonywana przez nią pracy w gospodarstwie rolnym w miejscowości odległej od dotychczasowego miejsca zamieszkania o np. 5 km oraz to, że utrzymywała ona kontakty z dawnymi sąsiadami, jest niedopuszczalna w świetle wykładni tego przepisu ustalonej przez TK w wyroku z 16 grudnia 2009 r., K 49/07. W ocenie NSA za nieprawidłową w świetle art. 2 pkt 2 ustawy uznać należy wykładnię, która pomija takie kwestie jak zerwanie związków kulturowych, językowych, dolegliwość warunków związanych ze świadczoną pracą oraz całkowicie przerwane związki rodzinne.

Na konieczność poczynienia wyczerpujących ustaleń pozwalających na stwierdzenie, czy w przypadku wnioskującego o przyznanie świadczenia pieniężnego miała miejsce deportacja do pracy przymusowej w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym, zwrócono uwagę również w wyroku z 11 marca 2014 r., II OSK 2354/12, w którym NSA wskazał, że organ nie może stwierdzić, czy obowiązek pracy przymusowej wnioskodawcy przybrał szczególnie dotkliwą formę połączoną z wysiedleniem bez ustalenia okoliczności, czy wnioskodawca znalazł się w otoczeniu wrogości, wyobcowania mentalnościowego, kulturowego, czy mógł utrzymywać więzi oraz pozytywne relacje rodzinne i sąsiedzkie, czy mógł odwiedzać dom rodzinny, znajomych, przyjaciół, gdzie spał oraz jak wyglądał jego dzień pracy.

W wyroku z dnia 18 września 2014 r., II OSK 632/13 NSA zwrócił uwagę na uwzględnienie skutków prawnych wyroku TK z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, i nowelizacji lutowej – rezygnacji z kryterium „geograficznego". Polacy zostali pozbawieni własności – w szczególności gospodarstw rolnych – na mocy aktów generalnych niemieckich władz okupacyjnych. „Wywiezienie na roboty do Niemiec" nie było innym rodzajem represji. Niemcy realizowali równolegle różne cele wobec wysiedlanych Polaków. W zależności od zmiany celów politycznych i gospodarczych, które podlegały zasadniczym przemianom w czasie wojny, część deportowanych kierowali do Niemiec, część do Generalnego Gubernatorstwa,

część do innych miejscowości w Kraju Warty, część do specjalnych miejsc w Kraju Warty, a część – po starannych badaniach przez urząd do spraw rasy i osadnictwa – sprowadzali do Łodzi w celu zniemczenia. Umieszczenie Polaków w trakcie deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej u innej rodziny polskiej, a nawet zwrócenie się do polskiej rodziny w miejscu wysiedlenia przez rodzinę wysiedloną o przyjęcie pod jej dach, nie stanowi przeszkody w uznaniu, że spełnione zostały przesłanki z art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym.

3.24. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

W tej kategorii przeważały sprawy dotyczące wpisu do rejestru zabytków, wydawania zezwoleń, zgód i nakazów z zakresu ochrony zabytków oraz zatwierdzania tabel wynagrodzeń należnych twórcom za korzystanie z utworów lub artystycznych dokonań.

Przyjęta struktura organizacyjna ministerstwa przez włączenie Generalnego Konserwatora Zabytków w tę strukturę i nadanie Generalnemu Konserwatorowi Zabytków w tej strukturze statusu sekretarza lub podsekretarza stanu nie może podważyć regulacji materialnego prawa administracyjnego w zakresie właściwości rzeczowej do wydawania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 90 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[80] (wyrok z 5 września 2014 r., II OSK 577/13, także wyroki z 25 czerwca 2014 r. II OSK 202/13 i II OSK 182/13; 23 października 2014 r., II OSK 902/13; 5 listopada 2014 r., II OSK 967/13).

Objęcie ochroną układu urbanistycznego – art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – nie oznacza samo przez się, że ochrona ta rozciąga się na poszczególne obiekty tego układu. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy, historyczny charakter lub inne cechy uzasadniające wpis. Jeśli budowle znajdujące się na tym terenie same przez się mają wartość zabytkową, powinny być wpisane oddzielnie do rejestru zabytków (wyrok z 13 lutego 2014 r., II OSK 2197/12). Sam fakt wpisania zabytku do rejestru jako historycznego założenia urbanistycznego nie stwarza podstawy dla właścicieli nieruchomości sąsiedniej do bycia stroną w postępowaniach dotyczących pozwoleń udzielanych w trybie art. 36 ust.1 pkt 1 i 11 ustawy, nawet jeśli obie nieruchomości stykają się ze sobą (wyrok z 10 stycznia 2014 r., II OSK 1880/12).

Fakt przygotowania programu zagospodarowania nieruchomości na cele użytkowe przez podmiot wnioskujący o jego zaakceptowanie przez organ konserwatorski nie prowadzi do nadania działaniu organu administracji cechy działania niewładczego o charakterze niejako dwustronnym. Kluczowe znaczenie przypisać należy bowiem mechanizmowi, w oparciu o który jest kształtowana sytuacja prawna podmiotu znajdującego się na zewnątrz administracji. Jeżeli przepis prawa dopuszcza, by sytuacja prawna takiego podmiotu została przesądzona wyłącznie wolą organu administracji, działanie tego organu przybiera formę działania władczego (postanowienie z 5 lutego 2014 r., II OSK 3127/13).

Złożenie wniosku o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją, która zapadła przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która wprowadziła odmienny tryb postępowania w sprawie zatwierdzania i zmian zatwierdzania tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw po-

[80] Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

krewnych, czyli przed dniem 21 października 2010 r., obliguje właściwy organ do jego rozpoznania na podstawie przepisów k.p.a. Na tym etapie postępowania nie ma zastosowania art. 3 ust. 4 ustawy zmieniającej (wyroki z 2 września 2014 r., II OSK 515/13; 11 września 2014 r., II OSK 585/13; 18 września 2014 r., II OSK 627/13; 24 września 2014 r., II OSK 650/13; 23 października 2014 r., II OSK 894/13; 23 października 2014 r., II OSK 895/13; 7 listopada 2014 r., II OSK 945/13; 7 listopada 2014 r., II OSK 904/13; 7 listopada 2014 r., II OSK 1006/13).

3.25. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

W tej kategorii spraw odniesiono się do zagadnienia dotyczącego uprawnień Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) w odniesieniu do danych z „Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych. W wyroku z 31 lipca 2014 r., I OSK 2846/12 NSA stwierdził, że GIODO nie ma uprawnień do ingerowania w treść wspomnianego Raportu, który został opublikowany w urzędowym dzienniku „Monitor Polski". Tryb wprowadzenia zmian w tym dokumencie został ściśle określony w art. 70d ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Przepisy tej ustawy wskazują również na organy uprawnione do zmiany treści Raportu. Ten szczególny tryb, zdaniem NSA, ma zastosowanie również dla zmian Raportu polegających na usunięciu określonych danych osobowych (także w wyroku z 26 listopada 2014 r. I OSK 750/13).

W kwestii, czy Regulamin Sejmu RP może być podstawą przetwarzania danych osobowych, NSA wskazał, iż art. 112 Konstytucji RP Regulamin Sejmu określa organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Przetwarzanie danych osobowych osób fizycznych, zewnętrznych względem Sejmu, nie mieści się w tych regulacjach. Z tych względów NSA przyjął, że problematyka ta wykracza poza delegację konstytucyjną i pozostawałby w sprzeczności z art. 51 Konstytucji. Regulamin Sejmu nie może regulować kwestii dotyczących osób fizycznych – praw i wolności jednostek – niezwiązanych z zakresem wymienionym w art. 112 Konstytucji. Tryb dostępu do informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne w całości pozostaje w zakresie materii ustawowej, nie może być zatem regulowany Regulaminem Sejmu czy Senatu. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w założeniu, że to ustawy powinny regulować prawa i wolności jednostek (zasada zastrzeżenia ustawowego), w tym prawo do prywatności. Zarazem odmienne unormowanie dostępu do informacji o osobach publicznych w zależności od wykonywania przez nie funkcji publicznej w Sejmie i Senacie albo poza parlamentem naruszałoby zasadę równości (art. 32 Konstytucji PR, wyrok z 31 lipca 2014 r., I OSK 742/13).

W wyroku z 8 sierpnia 2014 r., I OSK 316/13 NSA przyjął, że użycie w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., w brzmieniu sprzed nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz niektórych innych ustaw[81], określenia, że egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki niepieniężne pozostające we

[81] Dz.U. Nr 229, poz. 1497.

właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, stanowi pewne niedopasowanie do terminologii z k.p.a., który posługuje się przede wszystkim pojęciem organu administracji publicznej. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., można by dojść do wniosku, że skoro GIODO nie jest organem administracji rządowej (o czym świadczy jego pozycja ustrojowa), to wydawane przez niego decyzje nie podlegają egzekucji w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. NSA interpretując sporne określenie „organy administracji rządowej" użyte w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. odwołał się do definicji sformułowanych w k.p.a. NSA zwrócił uwagę m.in. na treść art. 3 § 1 u.p.e.a., z którego wynika, że gdy określony obowiązek wynika z decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ, przez co należy rozumieć organ administracji publicznej określony w k.p.a., to zastosowanie ma ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W świetle powyższego nieuprawnione jest stanowisko, że na gruncie art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. wyłączone są obowiązki niepieniężne wynikające z decyzji organów innych niż rządowe i samorządowe. Przepis ten powinien być wykładany w taki sposób, aby obejmował swoim zakresem egzekucję obowiązków wynikających z decyzji organów administracji publicznej. Wykładnia przepisów o ochronie danych osobowych i związanych z nimi przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie może abstrahować od przepisów europejskich. Podkreślił, że co prawda dyrektywa Parlamentu Europejskiego 95/46/WE[82] w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych nakłada na Państwa Członkowskie pewne obowiązki, ale z uwagi na uchybienia ustawodawcy nie została ona od razu prawidłowo implementowana, stąd konieczne były kolejne nowelizacje ustawy o ochronie danych osobowych, łącznie ze zmianą, która weszła w życie 7 marca 2011 r. i wprowadziła do art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pkt 12, który bezpośrednio odnosi się do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji GIODO.

W odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez Służbę Więzienną NSA w uzasadnieniu wyroku z 21 lutego 2014 r., I OSK 2331/12 wskazał, iż dopuszczalność przetwarzania przez Służbę Więzienną danych osobowych bez zgody i wiedzy osób, których dotyczą może mieć miejsce tylko w sytuacjach, w jakich jest to niezbędne do realizacji zadań stawianych tej formacji (art. 23a ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej). Chodzi tu o zadania realizowane w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania.

3.26. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

W zakresie stosowania ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[83] kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa, odwołującą się do szerokiego pojęcia tej informacji. Wskazywano, że w jej ramach mieszczą się umowy o pracę lub innego rodzaju umowy cywilnoprawne z osobami zatrudnionymi w Sądzie Najwyższym, zawierane poza trybem zamówień publicznych, gdyż sąd ten dysponuje majątkiem publicznym (wyrok z 2 kwietnia 2014 r., I OSK 1741/13).

Przyjmowano też, że charakter informacji publicznej mają dane podmiotu, z którym przedszkole podpisało umowę na organizację i prowadzenie zajęć dodatkowych oraz treść

[82] Dz.Urz. UE L 1995.281.31.

[83] Dz.U. z 2014 r. poz. 782; dalej: u.d.i.p.

tej umowy, niezależnie od sposobu zorganizowania zajęć i ich finansowania ze środków pochodzących ze składek rodziców (wyroki z 25 marca 2014 r., I OSK 2351/13 i I OSK 2352/13). Jednocześnie podkreślano, że wyliczenie zawarte w art.6 u.d.i.p. ma jedynie charakter przykładowy, a zatem co do zasady wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.i.d.p., stanowi informację publiczną. Dotyczy to zgodnie z art. 6 ust.1 pkt 1 lit. b/ ustawy także projektowania aktów normatywnych. Zakres udostępnianych informacji odnoszących się do prac nad projektem aktu normatywnego powinien zatem obejmować nie tylko stwierdzenie, że takie prace mają miejsce, ale również szczegółowe dane dotyczące zakresu przedmiotowego lub tekstu projektu, osób odpowiedzialnych, a także, jeżeli jest to możliwe, treści ustaleń bądź założeń projektu (wyrok z 10 stycznia 2014r., I OSK 2213/13). Opinie, analizy, ekspertyzy do projektu ustawy, gromadzone przez organ i opracowywane na jego zlecenie, posiadają walor informacji publicznej, gdy dotyczą konkretnego projektu, odnośnie do którego wszczęty został proces ustawodawczy (wyrok z 11 marca 2014 r., I OSK 118/14).

Z pojęcia informacji publicznej wyłączano jednak tzw. dokumenty wewnętrzne oraz informacje techniczne. Jako dokumenty wewnętrzne traktowano co do zasady materiały nieoficjalne i robocze (wyrok z 27 lutego 2014 r., I OSK 1769/13). Granice pomiędzy nimi a informacjami publicznymi wytyczano odwołując się do wyroku TK z 13 listopada 2013 r., P 25/12. I tak stwierdzano, że tzw. zapiski, notatki utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej, stanowiące pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, nie tworzą informacji publicznej, są bowiem dokumentem wewnętrznym, służącym gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym (wyrok z 11 marca 2014 r., I OSK 118/14). Podkreślano, że o ile opinie i wnioski wypracowane w trakcie prac zespołu na podstawie materiałów przygotowanych na posiedzenia stanowią swoistą ekspertyzę dla ministra i są informacją publiczną, to nie mają takiego charakteru materiały, które mają służyć zespołowi do wypracowania stanowiska (wyrok z 23 lipca 2014 r., I OSK 3007/13). Wskazywano, że charakter wewnętrzny ma korespondencja, w tym mailowa, osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, mieści się ona bowiem w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami załatwienia sprawy (wyroki z 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13, 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13 i 18 września 2014 r., I OSK 3073/13). Takie znaczenie przypisywano także terminarzowi (kalendarzowi) spotkań ministra z uwagi na to, że służy on wprawdzie realizacji zadań publicznych, lecz nie przesądza o kierunkach działania (wyrok z 13 czerwca 2014 r., I OSK 2914/13). Dokumentu wewnętrznego nie stanowi natomiast stanowisko organu umocowanego do podziału środków na nagrody zgodnie z zarządzeniem dyrektora generalnego (wyrok z 2 października 2014 r., I OSK 527/14).

W kilku wyrokach pojawiła się koncepcja tzw. informacji technicznej, różniącej się od informacji publicznej. W wyroku z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2254/13 sąd wskazał, że pomocne dla jej odróżnienia może być funkcjonalne spojrzenie na żądaną informację. Niekiedy dane tworzone automatycznie będą miały cechy informacji technicznej, np. gdy zapytanie będzie dotyczyć samego procesu gromadzenia danych przez konkretne narzędzie (w jaki sposób to następuje). W innym przypadku zapytanie może odnosić się do danych, co prawda wytwarzanych automatycznie, jednakże dotyczących już sfery działalności publicznej organu. Stąd w wyroku z 27 lutego 2014 r., I OSK 2014/13 podkreślono, że nie jest informacją publiczną kod źródłowy aplikacji komputerowej, stanowi on bowiem narzędzie wy-

korzystywane w programach komputerowych, nie zawierając jakiegokolwiek komunikatu o sprawach publicznych. Podobnie w wyroku z 10 czerwca 2014 r., I OSK 7/14, wskazano, że nie jest informacją publiczną instrukcja dotycząca używania i funkcjonalności programu informatycznego, a informacje w niej zawarte mają charakter czysto techniczny.

Obok podmiotowego ujęcia informacji publicznej pojawia się też węższe określenie przedmiotowe, odwołujące się do pojęcia sprawy publicznej. W ten sposób zawężano zakres dostępnych informacji poprzez podkreślanie, że nie obejmuje on spraw prywatnych, niepublicznych, osobistych (wyroki z: 19 lutego 2014 r., I OSK 2140/13, 13 czerwca 2014 r., I OSK 3070/13, 7 sierpnia 2014 r., I OSK 2799/13, 5 września 2014 r., I OSK 3062). Ograniczano też pojęcie informacji publicznej z uwagi na podmiot, który decydował o treści informacji. Z tego względu wskazywano, że dziennik budowy stanowi informację publiczną tylko wtedy, kiedy inwestorem jest podmiot publicznoprawny, który realizuje zadania publiczne (wyrok z 6 maja 2014 r., I OSK 2670/13). Łączono też pojęcie informacji publicznej jedynie z wypowiedziami osób upoważnionych do działania w imieniu stowarzyszenia, wskazując, że inne osoby korzystają z wolności wypowiedzi (wyrok z 20 maja 2014 r., I OSK 2549/13).

Informacja, która może dotyczyć zarówno faktów, jak i zamierzeń, musi wynikać z istniejących, formalnie weryfikowalnych źródeł. Prawo dostępu nie może być zatem utożsamiane z prawem do inicjowania działań mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej (wyroki z 27 maja 2014 r., I OSK 2374/13, I OSK 2349/13 i I OSK 2350/13).

Istotne znaczenie nadal odgrywał w orzecznictwie podział na informacje proste i przetworzone. Co do zasady przez informację przetworzoną rozumiano informację opracowaną przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Jej wytworzenie musi znajdować uzasadnienie w przesłance szczególnej istotności dla interesu publicznego. Prawo do uzyskania takiej informacji ma jedynie wnioskodawca, który jest w stanie wykazać swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości w jej wykorzystaniu dla dobra ogółu (wyroki z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2111/13 i z 21 maja 2014 r., I OSK 2698/13).

Nadal traktowano jednak jako informację przetworzoną zestaw informacji prostych, gdy żądany zbiór nie istniał wcześniej we wnioskowanej postaci, a zebranie informacji wymagało istotnego nakładu działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych (wyroki z: 12 czerwca 2014 r., I OSK 2465/13, 2 października 2014 r., I OSK 140/14 i 3 października 2014 r., I OSK 747/14). Podkreślano przy tym, że przed wydaniem decyzji odmownej należy wyjaśnić, na czym polega proces przetwarzania oraz wezwać skarżącego do wykazania szczególnego interesu (wyrok z 4 września 2014 r., I OSK 2932/113), a w sytuacji braku uzasadnienia wniosku i braku reakcji na wezwanie organu do wykazania szczególnego interesu publicznego, organ winien sam zbadać jego istnienie (wyrok z 4 lipca 2014 r., I OSK 2855/13).

W orzecznictwie w 2014 r. szeroko ujmowano też krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji. Większość sporów w tym zakresie dotyczyła, podobnie jak w roku ubiegłym, kategorii wymienionej w art. 4 ust.1 pkt 5 u.d.i.p. Podkreślano przy tym, że przepis ten składa się z dwóch części i zobowiązuje do udzielania informacji nie tylko podmioty o określonej strukturze właścicielskiej, ale i inne podmioty wykonujące zadania publiczne czy dysponujące majątkiem publicznym, niezależnie od ich stosunków własnościowych. Zadania publiczne mogą być bowiem również realizowane przez podmioty niepubliczne w ramach prywatyzacji zadań publicznych. Tylko gdy państwo zrzekając się wykonywania

pewnych zadań całkowicie rezygnuje z odpowiedzialności za ich wykonywanie, przestają być one publiczne (wyroki z 24 listopada 2014 r., I OSK 2051/14 i I OSK 725/14). Kontynuowano jednocześnie dotychczasową linię orzecznictwa wskazując, że zadania publiczne cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, oraz wiążąc je z realizacją publicznych praw podmiotowych obywateli. Stąd też wzorem lat ubiegłych zaliczano do podmiotów zobowiązanych przedsiębiorstwa energetyczne (np. wyroki z: 10 stycznia 2014 r., I OSK 2119/13, I OSK 2118/13 i 22 stycznia 2014 r., I OSK 1998/13, I OSK 1999/13, I OSK 2000/13, I OSK 2001/13, I OSK 2002/13). Za podmiot zobowiązany uznano też spółkę telekomunikacyjną Telekomunikacja Polska, obecnie Orange SA (np. wyroki z: 10 kwietnia 2014 r., I OSK 2421/13 i I OSK 2450/13, z 28 maja 2014 r., I OSK 2380/13, 26 czerwca 2014 r., I OSK 2479/13), aczkolwiek wyrażone zostało tu także odrębne stanowisko (postanowienie z 12 marca 2014 r., I OSK 2131/13 czy postanowienie z 16 lipca 2014 r., I OSK 1163/14).

Jako podmioty realizujące zadania publiczne traktowano także kierowników zakładów publicznych bądź same zakłady (wyroki z 28 stycznia 2014 r., I OSK 2076/13, z 25 marca 2014 r., I OSK 2352/13 i I OSK 2351/13, oraz z 5 czerwca 2014 r., I OSK 2748/13), przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej (wyroki z 28 maja 2014r., I OSK 2305/13 i 17 września 2014 r., I OSK 183/14), Polski Związek Łowiecki (wyrok z 18 września 2014 r., I OSK 2745/13 i I OSK 2461/13), Centrum Usług Wspólnych utworzone z przekształcenia gospodarstwa pomocniczego RM (wyrok z 26 września 2014 r., I OSK 31/14), Komisję Egzaminacyjną Krajowej Izby Biegłych Rewidentów (wyrok z 2 października 2014 r., I OSK 428/14 i I OSK 501/14) czy reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego stowarzyszenie Związek Miast Polskich (wyrok z 2 października 2014 r., I OSK 559/14).

Wskazywano również, że obowiązek informacyjny odnosi się do podmiotów, które nie realizują zadań publicznych, lecz dysponują majątkiem publicznym (wyrok z 21 listopada 2014 r., I OSK 937/14).

Nie uznano natomiast za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznych Stowarzyszenia Filmowców Polskich – Związek Autorów i Producentów Audiowizualnych, które wykonuje zadania polegające na zarządzaniu w imieniu twórców ich prawami autorskimi, a zatem reprezentuje jedynie interesy indywidualne (wyrok z 30 stycznia 2014 r., I OSK 1981/13).

W zakresie wykładni art. 4 ust. 2 u.d.i.p zarysowały się rozbieżności odnośnie do statusu partii politycznych jako podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych. W wyroku z 3 października 2014 r., I OSK 429/14 podkreślono, że nie wszystkie informacje dotyczące partii politycznych mają publiczne znaczenie i mogą być udzielane w trybie u.d.i.p. W szczególności zakwestionowano taki charakter faktur, podkreślając, że nie można utożsamiać finansowania partii z wydatkowaniem przez nie środków pieniężnych. Z kolei odmienne stanowisko zajęto w wyroku z 2 października 2014 r., I OSK 564/14 czy w wyrokach z 18 grudnia 2014 r., I OSK 611/14 i I OSK 687/14 zarówno co do faktur, jak i wykazu wydatków na przeprowadzone sondaże oraz wyników sondaży, gdzie dane te zaliczono do informacji publicznych.

W oparciu o art. 4 ust. 2 u.d.i.p. wskazywano też, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są jedynie organizacje związkowe i związki pracodawców reprezentatywne w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego[84]. Przy-

[84] Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.

jęto, że warunków tych nie spełnia NSZZ Policjantów z uwagi na niewystarczającą liczbę członków (wyroki z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2686/13 i I OSK 2771/13).

W zakresie kontroli sądowoadministracyjnej prawa dostępu do informacji publicznej w 2014 r. nadal przeważały skargi na bezczynność. Były one wnoszone nie tylko w sytuacji braku odpowiedzi, ale także w przypadku odpowiedzi ogólnikowej, niejasnej, niepełnej, niejednoznacznej czy wymijającej (wyroki z: 14 maja 2014 r., I OSK 2541/13, 4 lipca 2014 r., I OSK 2855/13, I OSK 2826/13, 23 lipca 2014 r., I OSK 2814/13). W razie uwzględnienia kończyły się zobowiązaniem organu do rozpatrzenia wniosku, które powinno odpowiadać zakresowi, w jakim informacja nie została dotychczas udzielona (wyrok z 14 maja 2014 r., I OSK 2541/13).

Przedmiotem kontroli były też decyzje odmawiające udostępnienia informacji publicznej. Sądy podkreślały konieczność respektowania przy ich rozpatrywaniu zasady proporcjonalności, stwierdzając, że przesłanki przemawiające za nieudzielaniem informacji muszą być rzeczywiste, precyzyjnie określone i istniejące obiektywnie. Korzystający ze środków publicznych muszą się też liczyć ze szczególną społeczną kontrolą (wyrok z 4 września 2014 r., I OSK 2939/13 oraz z 9 października 2014 r., I OSK 267/14 i I OSK 546/14). Jednocześnie zwracano uwagę na możliwość nadużycia prawa do informacji, gdy strona podejmuje działania prawnie dozwolone dla celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę (wyrok z 31 lipca 2014 r., I OSK 9/14).

Jako rodzaj takiej tajemnicy wskazywano tajemnicę skarbową. Stwierdzano, że w jej zakresie nie mieści się informacja dotycząca objęcia określonej nieruchomości zwolnieniem podatkowym. Przeciwnie, w świetle art. 33 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[85] gospodarka środkami publicznymi jest jawna, a z woli samego ustawodawcy kwestia zwolnień podatkowych nie korzysta z ochrony (wyrok z 18 lutego 2014 r., I OSK 2129/13).

Przedmiotem rozważań była także tajemnica przedsiębiorstwa. Podkreślano, że zgodnie z art.11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[86] wymaga ona spełnienia dwóch przesłanek, materialnej i formalnej. Pierwsza z nich wskazuje na charakter danych dotyczących ze swojej istoty kwestii, których ujawnianie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy. Przesłanka formalna spełniona jest natomiast, gdy przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności informacji i poufność tę zamanifestował w sposób wyraźny lub dorozumiany, przy czym ciężar dowodu spoczywa tu na samym przedsiębiorcy (wyroki z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2112/13, z 28 maja 2014 r., I OSK 2631/13 czy 10 czerwca 2014 r., I OSK 2810/13). Nie są objęte tajemnicą informacje, które osoba zainteresowana może uzyskać w zwykłej i dozwolonej drodze, w tym informacje zapisane w jawnych rejestrach, ogłoszeniach czy sprawozdaniach (wyrok z 16 kwietnia 2014 r., I OSK 2339/13). Badając te przesłanki sądy muszą działać w sposób ostrożny i wyważony (wyrok z 10 czerwca 2014 r., I OSK 2810/13). Zwracano uwagę, że nie zawsze jest przy tym konieczny w postępowaniu udział spółki zastrzegającej tajemnicę, jednak w aktach powinny znajdować się informacje opatrzone klauzulą (wyrok z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2143/13), a dostarczone dokumenty winny być przetłumaczone na język polski (wyrok z 5 września 2014 r., I OSK 2966/13).

[85] Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

[86] Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

Inną podstawą odmowy udzielenia informacji stanowiło prawo do prywatności. Odnoszono je zasadniczo do osób fizycznych, NSA zaakceptował jednak stanowisko, iż udostępnienie informacji zawierającej adres nieruchomości wspólnoty mieszkaniowej będącej stroną w sprawie umożliwiałoby zidentyfikowanie osób fizycznych tworzących tę wspólnotę, a zatem prowadziłoby do naruszenia ich prywatności (wyrok z 3 października 2014 r., I OSK 475/14).

Jako istotne dla wyznaczenia zakresu prawa do prywatności przyjmowano wyróżnienie osób pełniących funkcje publiczne, które korzystają z mniejszego stopnia ochrony. Odwoływano się przy tym do pojęcia funkcjonariusza publicznego z art. 115 § 13 k.k. Wskazywano, że jest nim osoba zajmująca w sektorze służby publicznej stanowisko łączące się z odpowiedzialnością za działania w interesie ogólnym, nie zaś pracownik wykonujący wyłącznie funkcje usługowe, którego obowiązki nie wiążą się z osobistym udziałem w wykonaniu władztwa publicznoprawnego (wyroki z 14 maja 2014 r., I OSK 2561/13, I OSK 2541/13). Rozważając zakres ochrony prywatności takich osób stwierdzano, że kandydowanie do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów nie jest okolicznością dotykającą życia prywatnego, zatem informacja o liczbie głosów otrzymanych przez poszczególnych kandydatów jest informacją o osobach pełniących funkcje publiczne, mającą związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji (wyrok z 30 stycznia 2014 r., I OSK 1978/13).

Jednocześnie podkreślano, że zarówno u.o.d.o. jak i u.d.i.p. są dwoma równorzędnymi, skorelowanymi ze sobą aktami prawnymi. Dane osobowe stanowią informację publiczną tylko wtedy, kiedy są informacją o osobach sprawujących funkcje w podmiotach określonych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., a z art. 5 ust. 2 u.d.i.p wynika pierwszeństwo prawa do prywatności wobec prawa do informacji publicznej. W konsekwencji przyjęto, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie udostępnienia danych osobowych, chyba że chodzi o informację o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Autorzy umów o dzieło podpisanych z Kancelarią Prezydenta RP nie są zaś osobami „pełniącymi funkcje publiczne" lub osobami „mającymi związek z pełnieniem tych funkcji" w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p. (wyrok z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13).

Rozważając stosunek u.d.i.p. i przepisów szczególnych wskazywano, że na podstawie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. regulacja szczególna ma pierwszeństwo tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w u.d.i.p., a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić. Tam, gdzie jednak dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy u.d.i.p. Stosując tę zasadę stwierdzono, że ustawa Prawo lotnicze reguluje jedynie zasady dotyczące ogłaszania informacji o wyniku naboru na stanowiska prezesa i wiceprezesów Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej udostępnienia informacji publicznej związanej z wcześniejszymi etapami procedury naboru na te stanowiska, stąd żądanie takie powinno zostać rozpatrzone w oparciu o przepisy u.d.i.p. (wyrok z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2488/13).

Przyjęto, że art. 34 ust. 5 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych[87] nie wyłącza trybu wnioskowego w stosunku do pozostałych informacji publicznych czy też wcze-

[87] Dz.U. z 2011 r. Nr 155. poz. 924.

śniejszego ich udostępnienia (wyrok z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2488/13 czy z 18 grudnia 2014 r., I OSK 611/14 i I OSK 687/14). Z kolei w oparciu o uchwałę z 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13 sądy stwierdzały, że żądanie udostępnienia akt sprawy nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej (wyroki z 10 stycznia 2014 r., I OSK 91/13 i 19 lutego 2014 r., I OSK 903/13).

3.27. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych

W wyrokach z 11 lutego 2014 r., I OSK 155/14 i I OSK 154/14 NSA stwierdził, że za cofnięciem poświadczenia bezpieczeństwa przemawia sytuacja, gdy transfery finansowe na kontach osoby weryfikowanej znacząco przekraczają jej dochody, a brak jest możliwości weryfikacji twierdzeń tej osoby tłumaczących tę sytuację. Natomiast w wyroku z 7 marca 2014 r., I OSK 355/14 NSA przyjął, że za cofnięciem poświadczenia bezpieczeństwa przemawia uzależnienie lub nawet podejrzenie uzależnienia od alkoholu osoby objętej weryfikacją.

3.28. Świadczenia w drodze wyjątku

Zdecydowaną większość stanowiły sprawy, których przedmiotem były świadczenia udzielane na podstawie art. 83 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[88].

Łączne wystąpienie przesłanek określonych w art. 83 ust. 1 u.e.r.FUS warunkuje przyznanie świadczenia w drodze wyjątku. Świadczenie przyznawane w drodze wyjątku nie ma charakteru świadczenia socjalnego, przyznawanego wyłącznie według potrzeb ze względu na trudną sytuację materialną wnioskodawcy, świadczenia te nie mają charakteru roszczeniowego. Są finansowane z budżetu państwa (art. 84 ustawy), a nie z FUS, ustawa zaś pozostawia ich przyznanie uznaniu Prezesa ZUS, co nie oznacza jednak, że ma on całkowitą swobodę w tym względzie (wyrok z 23 maja 2013 r., I OSK 42/13).

Z art. 83 ust. 1 wynika konieczność wykazania, że ubezpieczony nie wypracował prawa do świadczenia na ogólnych zasadach w następstwie zaistnienia szczególnych okoliczności, które mu to uniemożliwiły. Za szczególną okoliczność na potrzeby stosowania powołanego przepisu przyjmuje się wyłącznie obiektywne i niezależne od woli konkretnej osoby zdarzenia bądź trwały stan, wykluczający jej aktywność zawodową z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków, przy czym owo zdarzenie bądź trwały stan muszą mieć charakter zewnętrzny, obiektywny i niezależny od woli tej osoby. Kategoria „szczególnych okoliczności" jest klauzulą generalną, której stosowanie ma charakter ocenny i indywidualny, posługując się tą kategorią prawodawca daje pewną swobodę w kwalifikowaniu stanów faktycznych pod tym kątem, co dodatkowo uwypukla i podkreśla cel regulacji. Zaistnienie tego rodzaju zdarzeń winno usprawiedliwiać brakujący okres do wymaganego stażu. Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.e.r.FUS „osoba całkowicie niezdolna do pracy" to osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy. Oceny tej niezdolności dokonuje zgodnie z art. 14 ust. 1 powołanej ustawy lekarz orzecznik ZUS. W myśl art. 14 ust. 2a tej ustawy od jego orzeczenia stronie przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS. Również Prezes ZUS może w terminie określonym ustawą zgłosić zarzut wadliwości orzeczenia lekarza orzecznika ZUS i przekazać sprawę do rozpatrzenia komisji lekarskiej, która rozpatrując

[88] Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej: u.e.r.FUS.

sprzeciw lub zarzut wadliwości, dokonuje oceny niezdolności do pracy i jej stopnia, wydając w tym zakresie stosowne orzeczenie (art. 14 ust. 2d-2f).

W kategoriach „szczególnych okoliczności" nie może być oceniane powoływanie się na brak możliwości kontynuowania zatrudnienia w wyuczonym zawodzie ze względu na wiek wnioskodawcy czy wysoką stopę bezrobocia w danym regionie, czy też na trudności ekonomiczne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, uniemożliwiające odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, gdyż prowadzenie działalności gospodarczej co do zasady związane jest z ryzykiem.

W sprawach dotyczących przyznania emerytury bądź renty przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ust. 1 u.e.r.FUS podkreślano, że świadczenie to może być przyznane wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W wyroku z 25 lutego 2014 r., I OSK 2667/13, NSA wskazał na wyrok TK z 17 października 2006 r., P 38/05, w którym stwierdzono, że świadczenie to nie jest przewidziane dla osób starszych czy całkowicie niezdolnych do pracy, a zarazem niespełniających warunków do uzyskania świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalnej, dla uhonorowania osób szczególnie zasłużonych, wybitnych w celu zapewnienia im godziwych warunków bytowych (zob. także wyrok z 28 lutego 2014 r., I OSK 2887/13).

3.29. Sprawy dotyczące lustracji

Sprawa wszczęta wnioskiem o udostępnienie wykazu sygnatur stanowiących zasób archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej znajdujący się w zbiorze zastrzeżonym Instytutu nie powinna być rozpoznana decyzją wydaną na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. o umorzeniu postępowania, lecz decyzją merytoryczną. Wniosek taki składany jest na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[89]. Skoro dokumentami, w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o IPN, są wszelkie nośniki informacji, niezależnie od formy przechowywania informacji, a sygnatura zawiera informacje o rodzaju sprawy, to przyjęcie, że sygnatury są niewątpliwie częścią dokumentów, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o IPN, w niczym art. 7 pkt 1 ustawy o IPN nie narusza. Nawet jeżeli dokumenty te stanowią wyodrębniony, tajny zbiór w archiwum Instytutu Pamięci i podlegają szczególnej ochronie wynikającej z art. 39 ust. 2 ustawy o IPN, to wniosek o ich udostępnienie powinien być rozstrzygnięty podjętą na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy o IPN decyzją co do istoty sprawy, a nie decyzją o umorzeniu postępowania (wyrok z 21 stycznia 2014 r., I OSK 151/13).

Błędne jest przyjęcie, że art. 32 ust. 1 ustawy o IPN zawiera zamknięty katalog rozstrzygnięć organu odwoławczego. Wykładni art. 32 ust. 1 ustawy o IPN nie sposób dokonywać z pominięciem art. 43 ust. 1 zd. 1 ustawy o IPN, w którym ustawodawca wskazał, że postępowanie w sprawach uregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów k.p.a., jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (wyrok z 27 czerwca 2014 r., I OSK 753/14).

Z art. 61a § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. wynika, że uzasadnioną przyczyną odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego jest oczywisty brak podstaw prawnych do wydania w jego toku decyzji załatwiającej wniesione żądanie. Byłoby kontrprakseologiczne prowadzenie przez organ administracji postępowania administracyjnego, które mogłoby się zakończyć albo decyzją obarczoną wadą nieważności, albo decyzją umarzającą

[89] Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 ze zm.; dalej: ustawa o IPN.

postępowanie. Sąd administracyjny zobowiązując organ administracji we wskazaniach co do dalszego postępowania, o których mowa w art. 141 § 4 p.p.s.a., do wydania określonego aktu merytorycznego powinien wyraźnie wskazać organowi podstawy prawne umożliwiające wydanie tego aktu, jeżeli kwestia ta była sporna (wyrok z 22 lipca 2014 r., I OSK 1635/14).

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

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

4.1.1. *W kwestii możliwości dokonywania przez organy nadzoru budowlanego w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 51 Prawa budowlanego oceny, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przyjęto*, że uchwała z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10 nie wyklucza w postępowaniu naprawczym badania kwestii uprawnienia strony do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Okoliczność, że w postępowaniu naprawczym nie ma podstawy prawnej do żądania przez organ nadzoru budowlanego złożenia przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do terenu na cele budowlane, nie oznacza, iż w postępowaniu prowadzonym w trybie przepisów art. 50-51 p.b. nie bada się kwestii posiadania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Za taką interpretacją przepisów p.b. regulujących tryb naprawczy przemawia również treść art. 4, zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami (np. wyroki z: 23 stycznia 2014 r., II OSK 1997/12, 11 lutego 2014 r., akt II OSK 2168/12, 27 lutego 2014 r., II OSK 2322/12, 6 marca 2014 r., II OSK 2426/12, 10 czerwca 2014 r., II OSK 83/13, 24 lipca 2014 r., II OSK 368/13, 3 grudnia 2014 r., II OSK 1202/13 oraz WSA w Krakowie wyrok z 4 lipca 2014 r., II SA/Kr 575/14 i z 8 lipca 2014 r., II SA/Kr 545/14).

4.1.2. *W orzecznictwie zauważono rozbieżności w kwestii związania organów nadzoru budowlanego, ustaloną w decyzji o pozwoleniu na budowę kategorią obiektu budowlanego, występującą np. w postępowaniu w przedmiocie wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania*.

Zgodnie z jednym z poglądów ustalona w pozostającej w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę kategoria obiektu budowlanego jest wiążąca dla organów nadzoru budowlanego (taki pogląd wyraził NSA np. w wyroku z 13 lutego 2014 r., II OSK 2205/12, podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z 7 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 366/14). Wskazywano m.in., że zgodnie z treścią art. 55 pkt 1 p.b. zaliczenie obiektu budowlanego do określonej kategorii jest jedną z podstaw ustalenia, czy w danej sprawie wymagane będzie pozwolenie na użytkowanie, czy też dokonanie zgłoszenia, o jakim mowa w art. 54 tej ustawy. Inwestor dysponując ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę, której element stanowi określenie kategorii obiektu oraz informacja o obowiązkach i warunkach wynikających z art. 54 lub art. 55 p.b., ma możliwość przewidzenia skutków naruszenia tych regulacji prawnych. Uznawano, że przeniesienie na organy nadzoru budowlanego uprawnienia do zaliczania wzniesionego obiektu budowanego do określonej w załączniku do ustawy Prawo budowlane kategorii obiektu względnie korygowania kwalifikacji dokonanej w decyzji o pozwoleniu

na budowę, nie znajduje umocowania w prawie, a nadto stwarzałoby po stronie inwestora niepewność co do jego obowiązków w procesie inwestycyjnym.

W myśl odmiennego poglądu wskazanie w pozwoleniu na budowę kategorii obiektu ma jedynie charakter informacyjny i nie jest wiążące. Stwierdzono, że zawarta w decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę informacja o ciążącym na inwestorze obowiązku uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu nie ma waloru władczego rozstrzygnięcia ze strony organu, ale stanowi jedynie element informacyjny dotyczący obowiązków wynikających wprost z przepisów ustawy. Uznawano, że określenie kategorii obiektu budowlanego nie zalicza się do konstytutywnych elementów decyzji o pozwoleniu na budowę. Określenie kategorii obiektu nie tworzy bowiem określonych praw i obowiązków, a stanowi jedynie potwierdzenie tego, z jakim obiektem budowlanym mamy do czynienia. W związku z tym organ nadzoru budowlanego w ramach posiadanych uprawnień kontrolnych wynikających z art. 81a p.b. ma prawo ustalić, w jaki aktualnie sposób użytkowany jest obiekt budowlany i z jaką kategorią obiektu budowlanego wiąże się wykonywana aktualnie funkcja obiektu budowlanego, tym bardziej w sytuacji gdy mamy do czynienia z nielegalnym użytkowaniem obiektu budowlanego. Organ nadzoru budowlanego dopuszczający obiekt do użytkowania nie jest związany przypisaną temu obiektowi w decyzji o pozwoleniu na budowę kategorią i może określić ją na podstawie własnych ustaleń, zwłaszcza w sytuacji, w której rodzaj obiektu i jego parametry w oczywisty sposób nie przystają do przypisanej mu w tej decyzji kategorii (np. wyroki z 25 lutego 2014 r., II OSK 2268/12, 27 marca 2014 r., II OSK 2609/12, 26 września 2014 r., II OSK 687/13).

W związku z zaistniałą rozbieżnością w Biurze Orzecznictwa sporządzono pismo, które zostało przesłane do Prezesa Izby Ogólnoadministracyjnej celem omówienia przedmiotowego zagadnienia na naradzie.

4.1.3. *Co do nałożenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, przewidzianej w art. 57 ust. 7 p.b., w orzecznictwie wyrażone zostały rozbieżne poglądy na temat łączenia trybu wymierzenia kary za nielegalne użytkowanie obiektu (art. 57 ust. 7 p.b.) z postępowaniem naprawczym prowadzonym np. w związku z wystąpieniem istotnych odstępstw od zatwierdzonego pozwolenia na budowę.*

Dominujące w orzecznictwie jest stanowisko, zgodnie z którym zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54, lub uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z art. 55 p.b. dotyczy budowy prowadzonej legalnie, a więc na podstawie pozwolenia na budowę. Prawnie skuteczne jest zatem zawiadomienie o zakończeniu budowy, ale tylko co do obiektów wybudowanych zgodnie z projektem i warunkami pozwolenia na budowę. Przedstawiciele tego stanowiska wskazują na niedopuszczalność akceptacji poglądu, że zawiadomienie o zakończeniu budowy i uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie odnosiłoby się do wszelkich obiektów, gdyż co do obiektów, które zostały wzniesione nielegalnie, konieczne byłoby każdorazowo zgłoszenie sprzeciwu, jak też wydanie decyzji odmawiającej pozwolenia na użytkowanie, bo decyzja pozytywna byłaby wówczas dotknięta wadą nieważności (wyrok z 21 stycznia 2014 r., II OSK 1920/12).

W myśl odmiennego poglądu przedmiotowa kara powinna zostać wymierzona w każdym przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i art. 55 p.b., również gdy toczy się postępowanie naprawcze. Stanowisko to, wyrażone w 2009 r., przez długi czas miało charakter odosobniony, jednak w najnowszym orzecznictwie pojawiły się orzeczenia nawiązujące do tego poglądu. Uznawano, że skoro zabronione jest samowolne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, który został zrealizowany zgodnie z projektem budowlanym, to

tym bardziej zabronione jest przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, który został zrealizowany z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego. Inwestor, który zrealizował obiekt budowlany z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego i przystąpił do jego użytkowania popełnia dwa delikty administracyjne: zbudowanie obiektu z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego, którego skutkiem jest wymierzenie inwestorowi kary pieniężnej przewidzianej w art. 59f ust. 1 p.b., i przystąpienie do użytkowania ww. obiektu, a skutkiem tego jest wymierzenie inwestorowi kary pieniężnej przewidzianej w art. 57 ust. 7 w związku z art. 59f ust. 1 p.b. (wyrok z 17 stycznia 2014 r., II OSK 1907/12). Zwolennicy tego stanowiska wskazują, że treść art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego jest jednoznaczna i ani z tego przepisu, ani z art. 54 i 55 p.b. nie można wyprowadzać w drodze wykładni wyjątków uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary z tytułu przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego prawem zgłoszenia lub przed uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kara przewidziana w art. 57 ust. 7 p.b. jest sankcją administracyjną o charakterze prewencyjnym, lecz ma również charakter dyscyplinująco-represyjny, zwłaszcza że ta sankcja od dnia 25 września 2005 r. jest jedyną sankcją za naruszenie obowiązków wynikających z art. 54 i art. 55 p.b., gdyż z tą datą zniesiono sankcję karną. Przyjęcie odmiennego stanowiska spowodowałoby, iż na inwestora, który uzyskał pozwolenie na budowę, zrealizował obiekt zgodnie z tym pozwoleniem i przystąpił do użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem art. 54 lub 55 p.b. zostałaby nałożona kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, a inwestor, który zrealizował obiekt budowlany z odstępstwami od projektu budowlanego i nielegalnie przystąpił do jego użytkowania, a więc dwukrotnie naruszył prawo, mógłby takiej kary uniknąć (NSA w wyroku z 12 marca 2014 r., II OSK 2476/12).

Powyższe zagadnienie zostało szerzej przedstawione w opracowaniu sporządzonym w 2014 r. w Biurze Orzecznictwa NSA, zatytułowanym „Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych", które zostało przesłane wojewódzkim sądom administracyjnym oraz sędziom orzekającym w Izbie Ogólnoadministracyjnej.

4.1.4. *W odniesieniu do zagadnienia, kto jest adresatem kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, wymierzanej na podstawie art. 57 ust. 7 p.b., pojawiły się rozbieżności.* W orzecznictwie generalnie przyjmuje się, że wykładnia art. 57 ust. 7 p.b. wskazuje, iż co do zasady adresatem rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o ten przepis powinien być inwestor, skoro to ten podmiot – jako uczestnik procesu inwestycyjnego – zobowiązany jest do zakończenia budowy poprzez uzyskanie zgody na użytkowanie obiektu (lub jego części) bądź to w formie milczącej (art. 54) bądź w formie decyzji (art. 55). W konsekwencji w orzecznictwie uznano, że skoro obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie (zgłoszenia zakończenia budowy) spoczywa na inwestorze, to również ten podmiot powinien być adresatem postanowienia nakładającego karę administracyjną za przystąpienie do użytkowania z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 Prawa budowlanego (wyroki z: 4 listopada 2009 r., II OSK 1046/09, 10 listopada 2009 r., II OSK 980/09, 29 grudnia 2010 r., II OSK 2044/09, 8 lipca 2011 r., II OSK 624/11, 31 stycznia 2012 r., II OSK 2168/10, 31 stycznia 2012 r., II OSK 2169/10).

O tym, że karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego nakłada się na inwestora, świadczy także brzmienie przepisów art. 56 i 57 p.b., których adresatem jest właśnie inwestor. Wszystkie przepisy dotyczące procesu budowy zamieszczone w ustawie – Prawo budowlane adresowane są do inwestora. Dopiero przepisy od art. 61 tej ustawy są

adresowane do właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, a zatem odpowiedzialność materialna i formalna za budowę spoczywa na inwestorze, a więc podmiocie, który nie zawsze jest właścicielem budowanego obiektu, jednak w świetle przepisów prawa budowlanego jest zobligowany do wykonywania wszystkich czynności formalnoprawnych (wyrok z 20 kwietnia 2012 r., II OSK 204/11). Kwestia zawinienia inwestora czy braku zawinienia w powstaniu samowoli użytkowej nie ma znaczenia dla przyjęcia odpowiedzialności opartej na obiektywnej bezprawności czynu, tj. niespełnieniu nałożonych obowiązków (art. 54 i 55 p.b.). Powołano się także na orzecznictwo TK[90], w którym uznawano, że kary wymierzane na podstawie art. 57 ust. 7 p.b. są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego, tym samym nie mogą być objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wyrażonymi w art. 42 Konstytucji RP (wyroki z 20 kwietnia 2012 r., II OSK 208/11 i II OSK 204/11).

W świetle odmiennego poglądu wskazywano, że inaczej należy oceniać sytuację, kiedy inwestor sam przystępuje do użytkowania obiektu bez wymaganego pozwolenia czy też nie podjął działań, aby do takiego użytkowania nie doszło, a inaczej sytuację, gdy inwestor przedsięwziął odpowiednie działania w tej mierze, a mimo to inny podmiot, np. użytkownik obiektu, przystąpił do nielegalnego użytkowania. Przykładowo w sytuacji, gdy inwestor przekazując w najem lokal we wznoszonym budynku wyraźnie zastrzegł, że zezwolenie na użytkowanie uzyska i przedłoży najemcy, to nie można obciążać inwestora odpowiedzialnością za przystąpienie do użytkowania lokalu przez najemcę. Taka wykładnia art. 57 ust. 7 p.b. pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem TK wyrażonym w wyroku z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, w którym stwierdzono, że kara administracyjna nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej. Funkcjonowanie w obrębie prawa budowlanego odpowiedzialności obiektywnej inwestora jest konsekwencją niedopełnienia prawem przewidzianych formalności, związanych ze zgłoszeniem zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego. Sytuacja, w której automatycznie dochodziłoby do stosowania sankcji w postaci kary administracyjnej za zachowania (w tym przypadku nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego), którym nie można przypisać naruszenia prawa, byłaby nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym (wyrok z 19 listopada 2009 r., II OSK 1168/09 i podobnie w wyrokach z 26 stycznia 2011 r., II OSK 156/10 i 16 maja 2014 r., II OSK 2979/12). Organ nadzoru budowlanego powinien ocenić, czy inwestor faktycznie czyniąc wszystko, aby nie dopuścić do użytkowania obiektu, naruszył art. 54 i 55 p.b., czy okoliczności, w jakich doszło do samowolnego, wbrew woli inwestora, przystąpienia do użytkowania obiektu przez osoby trzecie wypełniają hipotezę normy zawartej w art. 57 ust. 7 p.b. zważywszy na to, że inwestor dopełnił formalności w postaci złożenia wniosku w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu, a następnie przedsięwziął kroki, by do użytkowania obiektu budowlanego nie doszło (wyrok NSA z 21 lipca 2009 r., II OSK 1183/08).

W orzecznictwie wskazano też, że obiektywna odpowiedzialność za naruszenie prawa administracyjnego oznaczająca odrzucenie zasady domniemania niewinności skutkuje brakiem konieczności wykazywania winy inwestora. Natomiast jeżeli inwestor uważa, że nie naruszył prawa, powinien to sam wykazać. Inicjatywa w zakresie przeciwdowodu na przystąpienie do użytkowania obiektu leży zatem nie po stronie organu nadzoru budow-

[90] Uzasadnienie wyroku z 22 września 2009 r., SK 3/08.

lanego, lecz inwestora. Kwestionując stanowisko organu, inwestor powinien wykazać, że nie naruszył prawa budowlanego, gdyż do użytkowania doszło mimo wykonania wszystkiego, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić. Konieczne zatem jest wykazanie przez inwestora, iż do użytkowania obiektu doszło pomimo zastosowania najdalej idących środków wymaganych w danych warunkach, uniemożliwiających osobom trzecim dostęp do tego obiektu (wyroki NSA z: 13 grudnia 2011 r., II OSK 1860/10 i II OSK 1861/10, II OSK 1862/10, 6 marca 2014 r., II OSK 2414/12, 18 września 2014 r., II OSK 668/13, 21 listopada 2014 r., II OSK 1186/13).

W 2014 r. w orzecznictwie przeważało drugie stanowisko.

Powyższe zagadnienie zostało szerzej przedstawione w opracowaniu sporządzonym w 2014 r. w Biurze Orzecznictwa NSA, zatytułowanym „Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych", które zostało przesłane wojewódzkim sądom administracyjnym oraz sędziom orzekającym w Izbie Ogólnoadministracyjnej.

4.2. Zagospodarowanie przestrzenne

4.2.1. *W orzecznictwie odnotowano różnice poglądów co do oceny naruszenia przez organ stanowiący gminy zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec nieoddzielenia liniami rozgraniczającymi terenów przeznaczonych na lokalizację elektrowni wiatrowych* na obszarach wykorzystywanych rolniczo oraz istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec nieuzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Według pierwszego z poglądów prezentowanych w orzecznictwie, stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., organ stanowiący gminy w planie miejscowym obowiązkowo określa przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Z wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[91], odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego, wynika, że jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Brak jest też przepisu, który nakładałby na gminę obowiązek rozgraniczenia liniami terenów o poszczególnych funkcjach dopuszczonych w ramach jednego terenu o przeznaczeniu mieszanym. Funkcje rolna i energetyki wiatrowej nie wykluczają się. Posadowienie zatem elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą na niewielkiej części gruntu nie wyklucza dalszego użytkowania pozostałej części gruntów rolnych na cele rolne, a co za tym idzie, nie stoi w sprzeczności z rolniczym charakterem tych gruntów. Z powyższych powodów oddzielenie liniami rozgraniczającymi terenów o poszczególnych funkcjach dopuszczonych w ramach jednego terenu o przeznaczeniu mieszanym, tj. przeznaczonych pod elektrownie wiatrowe i wykorzystywanych rolniczo, nie jest wymagane.

[91] Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

Dla ustalenia natomiast, czy organ wykonawczy gminy, w związku z przeznaczeniem gruntów rolnych pod lokalizację elektrowni wiatrowych, miał obowiązek wynikający z art. 17 pkt 8 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[92] uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, w pierwszej kolejności należy ustalić znaczenie określeń „zwarty obszar" i „obszar projektowany", użytych w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. „Zwarty obszar", o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l., to obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, skupiony i nie rozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na tę inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie. Powinien on być rozumiany jako obszar faktycznie przeznaczony do takiej zmiany, niezależny od granic działek ewidencyjnych czy też obszarów wskazanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obszar stanowiący kryterium zmiany przeznaczenia ma mieć charakter zwarty w odniesieniu do obszaru projektowanego, tj. taki, który stanowi pewną całość. Należy podkreślić, że określenie „zwarty" nie jest tożsame z określeniem „cały" lub „łączny". Zwartą całość stanowi wyłącznie obszar przeznaczony pod elektrownię wiatrową wraz z jej infrastrukturą, a przesłanki tej nie spełnia suma gruntów położonych w ramach jednego obszaru wskazanego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli zatem z zaskarżonego planu miejscowego wynika, że pod elektrownie wiatrowe przeznaczono odrębnie położone obszary, zastrzegając, że na każdym z tych terenów może powstać określona liczba elektrowni wiatrowych, zajmująca określoną w planie powierzchnię zabudowy, to wprowadzony w tekście planu warunek obligował do takiego usytuowania wież elektrowni wiatrowych, aby „zwarty obszar projektowany", o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l., zajęty pod wieże i drogi montażowe, nie przekraczał 0,5 ha dla gruntów rolnych klasy I-III oraz że tereny niezainwestowane pod potrzeby elektrowni wiatrowych należy pozostawić w dotychczasowym rolniczym użytkowaniu. Powyższe oznacza, że organ wykonawczy gminy nie miał obowiązku wynikającego z art. 17 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (por. wyrok z 25 czerwca 2014 r., II OSK 168/13).

W myśl poglądu przeciwnego art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, ale nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jeśli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje na tym samym terenie „tereny rolne" i „tereny przewidziane pod energetykę", które to przeznaczenia wzajemnie się wykluczają, to tereny te powinny zostać wyraźnie oddzielone liniami rozgraniczającymi. Okoliczność, że inwestycja przemysłowa ma charakter ekologiczny, nie zmienia faktu, że pozostaje w kolizji z rolniczym przeznaczeniem terenu, wiąże się bowiem z wyłączeniem tego obszaru z produkcji rolnej.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w związku z zamiarem lokalizacji elektrowni wiatrowych, wskazano, że dla pełnego zrozumienia sformułowań zawartych w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. konieczne jest przeprowadzenie jego wykładni celowościowej, historycznej i autentycznej. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu, aktualnym do dnia 26 maja 2013 r.,

[92] Dz.U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l. w brzmieniu obowiązującym przed zmianą tego przepisu dokonaną ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 503).

stanowił, że przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Brak definicji „zwartego obszaru projektowanego" prowadził czasami do rażącego „omijania" obowiązków wyznaczonych ww. przepisem. W ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zrezygnowano z posłużenia się sformułowaniem „zwarty obszar projektowany" i przyjęto, że uzyskania stosownej zgody wymaga przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III na cele nierolnicze. Dokonując analizy przedstawionych w toku procesu legislacyjnego argumentów stwierdzono, że pod pojęciem „zwarty obszar" należy rozumieć teren gruntów rolnych, na którym wyłączeniu z produkcji rolnej podlegałyby niewielkie odrębne powierzchnie takich gruntów. Tym samym jeżeli gmina projektuje przeznaczenie danego terenu rolnego na cele nierolnicze, to obowiązek uzyskania zgody na wyłączenie z produkcji rolnej dotyczy nie pojedynczych enklaw gruntu, ale całego terenu, w granicach obszaru objętego planem lub jego zmianą, w ramach którego cele nierolnicze mogą być realizowane (por. wyrok z 26 czerwca 2014 r., II OSK 197/13).

4.2.2. *Zauważono różnicę poglądów co do ustaleń warunków zabudowy w decyzji organu odwoławczego*. W myśl poglądu dominującego nie jest możliwe wydanie przez organ odwoławczy, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., decyzji reformatoryjnej ustalającej warunki zabudowy. Wykładnia systemowa i funkcjonalna art. 60 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 61 ust. 1 u.p.z.p. pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że rozpatrując odwołanie od decyzji, którą odmówiono ustalenia warunków zabudowy dla wnioskowanej inwestycji, organ odwoławczy nie może, po raz pierwszy, orzec co do istoty sprawy i żądane warunki zabudowy ustalić. Działanie takie naruszyłoby zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, gdyż od decyzji wydanej przez organ drugiej instancji nie służyłoby już odwołanie (np. wyroki z 8 listopada 2011 r., II OSK 1564/10 i 23 czerwca 2010 r., II OSK 972/09).

Według drugiego poglądu uznano, że nie można wykluczyć sytuacji, w której ustalenie warunków zabudowy w decyzji organu odwoławczego będzie uzasadnione, ale wówczas ocena przesłanek zastosowania przez organ orzeczenia reformatoryjnego na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. wymaga dużej rozwagi w uwzględnieniu wszelkich aspektów respektowania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (wyrok z 9 czerwca 2014 r., II OSK 55/13).

Powyższy pogląd wyrażono w 2014 r. tylko w jednym orzeczeniu.

4.2.3. *W odniesieniu do możliwości stwierdzenia nieważności przez radę gminy własnej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego NSA w wyroku z 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14, stwierdził, że rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność*. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego i NSA na gruncie poprzednio obowiązujących w tym zakresie przepisów, NSA w ww. uzasadnieniu wyroku stwierdził, że art. 54 § 3 p.p.s.a. ma charakter ogólny, nie zawiera żadnych wyłączeń przedmiotowych lub podmiotowych, a zatem odnosi się również do zaskarżonych uchwał rady gminy stanowiących akty prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Warunkiem skorzystania z uprawnienia do autokontroli jest posiadanie przez organ administracji publicznej – w dacie korzystania z tego uprawnienia – kompetencji do załatwiania danego rodzaju spraw administracyjnych. Zdaniem NSA stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego przez ten organ w trybie autokontroli nie wymaga przeprowadzenia procedury planistycznej[93].

4.3. Sprawy dotyczące komunalizacji mienia

Na podstawie przeanalizowanych materiałów w omawianej kategorii spraw w 2014 r. nie stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie ani kwestii, które wpływałyby negatywnie na jednolitość wydawanego w tym przedmiocie orzecznictwa sądów administracyjnych. Nadal przyjmuje się, że stroną w postępowaniu komunalizacyjnym jest Skarb Państwa i właściwa gmina, na której rzecz następuje przekształcenie własnościowe, a także ten, kto wykaże, że ma tytuł prawnorzeczowy do objętej postępowaniem komunalizacyjnym nieruchomości. Stronami postępowań prowadzonych w trybie nadzorczym mogą być nie tylko strony postępowania zwykłego, czyli Skarb Państwa i właściwa gmina, lecz również inne podmioty, ale tylko gdy wykażą, że komunalizacja narusza ich prawa do przedmiotowej nieruchomości (np. wyroki z: 23 grudnia 2014 r., I OSK 1069/13, 9 października 2014 r., I OSK 471/13, 27 czerwca 2014 r., I OSK 2759/12, 8 maja 2014 r., I OSK 2595/12, 22 października 2014 r., I OSK 592/13 i I OSK 593/13).

4.4. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

W 2014 r. nie stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie ani kwestii, które wpływałyby negatywnie na jednolitość wydawanego w tym przedmiocie orzecznictwa sądów administracyjnych.

Poza sprawami omówionymi w orzecznictwie Izby należy wskazać na rozstrzygnięcie w wyroku z 23 stycznia 2014 r., I OSK 1585/12, w którym NSA stwierdził, że przedawnienie roszczenia do domagania się zwrotu przez Skarb Państwa sumy pieniężnej przyznanej decyzją właściwego organu z dnia 5 listopada 1986 r. stanowi nieodwracalny skutek prawny. Jeśli nawet decyzja ta była obarczona wadą nieważności, to nie stwierdza się nieważności decyzji, lecz że została wydana z naruszeniem prawa, gdyż zaistniały nieodwracalne skutki prawne.

Natomiast w wyroku z 25 czerwca 2014 r., I OSK 1115/13 przesądzono o samej możliwości stwierdzenia nieważności decyzji jedynie w części dotyczącej ułamkowych części nieruchomości. Stwierdzenie nieważności decyzji następuje, co oczywiste, ze skutkiem *ex tunc*. Powołano przy tym wyrok NSA z10 września 1993 r., IV SA 1839/92, w którym sformułowano tezę, że w przypadku poprzedzonej decyzją administracyjną sprzedaży tylko kilku lokali w budynku przejętym na rzecz Skarbu Państwa nieodwracalne skutki prawne takiej decyzji nie muszą dotyczyć całej decyzji, lecz mogą dotyczyć tylko sprzedanych lokali wraz z udziałami do wspólnych części budynku i udziałami w użytkowaniu wieczystym gruntu.

[93] Do wyroku złożono zdanie odrębne, w którym wskazano na niedopuszczalność dokonania „autonadzoru" z ustrojowego punktu widzenia, biorąc pod uwagę normatywne przesłanki determinujące cel i istotę instytucji nadzoru nad działalnością samorządu gminnego. Zgodnie z konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem promulgacji warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. nie jest aktem prawa miejscowego, nie podlega więc ogłoszeniu.

4.5. Sprawy dotyczące geodezji i kartografii

Wśród licznych orzeczeń dotyczących zagadnień geodezji i kartografii można ponadto wskazać na rozstrzygnięcie, w którym wskazano na potrzebę uwzględnienia celu, dla którego sporządzono dokumentację geodezyjną podczas jej kontroli dokonywanej pod względem kryterium określonego w § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz[94]. Wykonawca, który zgodnie z § 7 ust. 1 tego rozporządzenia przekazuje do zasobu dokumentację sporządzoną na potrzeby postępowania sądowego lub administracyjnego, jest zobowiązany uwzględnić stan ujawniony w ewidencji gruntów i budynków, w tym przebieg granic działek ewidencyjnych, natomiast gdy ma służyć aktualizacji operatu ewidencyjnego, kiedy po przyjęciu do zasobu może stać się podstawą wprowadzenia zmian do operatu, stosownie do § 46 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[95] może natomiast odbiegać od tego stanu (wyrok z 1 października 2014 r., I OSK 188/13).

W kwestii wznowienia znaków granicznych wskazano, że istotą jest przywrócenie do stanu, jaki istniał przed ich przesunięciem, uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 39 p.g.k.). Wznowienia tego nie dokonuje się w postępowaniu administracyjnym, lecz w wyniku czynności materialno-technicznej podmiotu uprawnionego do wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych na zlecenie, a więc i na koszt zainteresowanych osób, a ewentualny spór rozstrzygany jest w postępowaniu sądowym (wyrok z 14 października 2014 r., I OSK 3098/12).

4.6. Sprawy dotyczące edukacji

W kwestii możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego poszczególnych etapów konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub placówki oświatowej w orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono rozbieżności, które zostały przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA postanowieniem z 26 września 2014 r., I OSK 400/14: „Czy uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły podjęta na podstawie § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej[96] stanowi inny niż określony w pkt 1-3 akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.?”

4.7. Sprawy dotyczące kościołów

W 2014 r. w orzecznictwie NSA nadal aktualny był problem badania przez sądy administracyjne legalności rozstrzygnięć Komisji Majątkowej, wydawanych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej

[94] Dz.U. Nr 78, poz. 837.
[95] Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm.
[96] Dz.U. Nr 60, poz. 373 ze zm.

Polskiej. O wyjaśnienie wątpliwości co do kognicji sądu administracyjnego do badania legalności orzeczeń Komisji Majątkowej zwrócono się z pytaniem prawnym do TK[97], który wyrokiem z 13 marca 2013 r., K 25/10 orzekł, że art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP rozumiany w ten sposób, że nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, jest zgodny z art. 165 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP. Jednakże NSA w postanowieniach z 23 grudnia 2013 r., II OSK 1742/08, II OZ 662/09, II OSK 1736/08 oraz postanowieniem z 15 listopada 2011 r., II OPS 1/08 zdecydował, że w przedmiotowych sprawach, w których stroną jest Komisja Majątkowa, spełnione są warunki do dalszego zawieszenia postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w związku z art. 193 p.p.s.a. z uwagi na to, że w okresie zawieszenia postępowania nastąpiło zdarzenie, które stanowi obligatoryjną przesłankę zawieszenia postępowania ze skutkiem zawieszenia od dnia tego zdarzenia – zniesienie Komisji Majątkowej z dniem 1 marca 2011 r. Istnienie tej przyczyny zawieszenia powoduje ten skutek, że postępowanie zawieszone dotychczas z innej przyczyny, która ustała, nie może być podjęte, z tym że przyczyną zawieszenia stała się utrata zdolności sądowej przez organ, którego działanie jest przedmiotem skargi (art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). NSA zwrócił uwagę, że stosownie do przepisu art. 130 § 1 p.p.s.a. sąd umorzy postępowanie w razie stwierdzenia braku następcy prawnego strony, która utraciła zdolność sądową, a w każdym razie po upływie trzech lat od daty postanowienia o zawieszeniu z tej przyczyny.

4.8. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

W tej grupie spraw ważny jest wyrok z 18 września 2014 r., II OSK 656/13 wydany w sprawie wpisu do rejestru zabytków, w uzasadnieniu którego NSA powołał się na wyrrok ETPCz z 29 marca 2011 r. Potomska i Potomski. Trybunał w uzasadnieniu podkreślił, że konserwacja dziedzictwa kulturowego oraz gdzie to stosowne, jego zrównoważone użytkowanie mają na celu, obok utrzymania określonej jakości życia, zachowanie historycznych, kulturowych oraz artystycznych korzeni danego regionu i jego mieszkańców. Jako takie mają wartość zasadniczą, a zadanie ich ochrony i promocji spoczywa na organach władzy państwowej. Ponadto Trybunał zauważył, że nie można zakładać tego, iż z chwilą wpisu do rejestru zabytków właściciel staje się nieodmiennie uprawniony do jakiejś formy rekompensaty. NSA podkreślił, ze wpis określonej nieruchomości do rejestru zabytków z pewnością powoduje pewne ograniczenia w wykonywaniu prawa własności i nakłada na właściciela dodatkowe obowiązki związane z utrzymaniem takiej nieruchomości, nie ingeruje natomiast w istotę tego prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie obciąża kosztami utrzymania zabytków wyłącznie ich właścicieli.

4.9. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżne interpretacje postanowień art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury[98]. Rozstrzy-

[97] Postanowienie z 26 listopada 2008 r., II OSK 687/07.

[98] Dz.U. z 2012 r. poz. 1230 ze zm.

gając pytanie prawne[99] wyrokiem z 17 grudnia 2014 r. I OPS 2/14, wydanym w składzie siedmiu sędziów NSA uchylił zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. W tym wyroku NSA przesądził, że przepis art. 29 ust. 6 w zw. z art. 23 ust. 4 tej ustawy wyraźnie nakłada obowiązek wydania przez Dyrektora Krajowej Szkoły decyzji o przyjęciu na aplikację, a nie decyzji w sprawie przyjęcia na aplikację. Specyfika spraw, w których rozstrzyga się o przyjęciu na aplikację, na podstawie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury polega na tym, że podstawę rozstrzygnięć stanowi lista kwalifikacyjna w przypadku aplikacji ogólnej albo lista klasyfikacyjna w przypadku aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej, ogłaszane w BIP. Z tą szczególną podstawą rozstrzygnięcia należy wiązać szczególne unormowanie przyjęte w art. 23 ust. 4 ustawy, które polega na tym, że w razie uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny Dyrektor Krajowej Szkoły wydaje decyzję o przyjęciu na aplikację. Oznacza to, że w razie wadliwego sporządzenia listy klasyfikacyjnej (listy kwalifikacyjnej), w tym co do liczby punktów uzyskanych przez aplikanta (kandydata na aplikację ogólną) i jego miejsca na liście oraz uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny z tego powodu, ma być podjęta decyzja o przyjęciu na aplikację, ponieważ nie jest możliwe sporządzenie nowej listy i określenie na nowo sumy punktów uzyskanych przez poszczególne osoby i ich miejsc na liście. Nie w każdym przypadku uwzględnienia skargi Dyrektor Krajowej Szkoły zobowiązany jest więc do wydania decyzji o przyjęciu na aplikację specjalistyczną. Brak jest podstaw do wydania takiej decyzji, gdy do uwzględnienia skargi doszło z przyczyn formalnych.

4.10. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność dotyczącą zagadnienia Telekomunikacji Polskiej S.A. jako podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej.

W wyroku z 10 kwietnia 2014 r., I OSK 2421/13 NSA stwierdził, że wyliczenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej w art. 4 ust. 1-5 u.d.i.p. nie ma charakteru wyczerpującego. Sformułowanie „w szczególności" zawarte w tym przepisie wskazuje na to, że elementem decydującym o tym, czy określony podmiot ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej, jest fakt wykonywania przez niego zadań publicznych. Regulacja ta nie wyklucza natomiast istnienia innych podmiotów, nienależących do żadnej z kategorii tam wymienionych, które z uwagi na to, że wykonują określone zadania publiczne, pozostają zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Podobnie orzekł NSA m.in. w wyrokach z 26 czerwca 2014 r., I OSK 2479/13, z 24 listopada 2014 r., I OSK 725/14, z 2 grudnia 2014 r., I OSK 2052/14.

Odmienne stanowisko zawarto w postanowieniach z 12 marca 2014 r., I OSK 2131/13 i 16 lipca 2014 r., I OSK 1163/14, w których stwierdzono, że podmioty wymienione w art. 4 ust. 1-5 u.d.i.p. to władze publiczne, podmioty wykonujące zadania publiczne, organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne. W przypadku podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne u.d.i.p. ograniczyła obowiązek udostępnienia informacji do tych podmiotów, w których Skarb Państwa posiada pozycję dominującą. Przepis ten nie podlega wykładni rozszerzającej, ponieważ u.d.i.p. reguluje zakres podmiotowy obowiązku udostępnienia informacji publicznej szerzej niż art. 61 Konstytucji RP. TP S.A.

[99] Postanowienie z 8 maja 2014 r., I OSK 1360/13.

jest spółką prawa handlowego, której przedmiot działalności dotyczy prawa prywatnego i nie jest podmiotem obowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

4.11. Ochrona środowiska

4.11.1. *Różnice poglądów w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dotyczyły ustalenia, czy fakt wpisania do rejestru zabytków np. układu urbanistycznego, w skład którego wchodzi nieruchomość, na której znajduje się drzewo objęte wnioskiem o wydanie zezwolenia na jego usunięcie*, przesądza o właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydania takiego zezwolenia, czy też konieczne jest, aby w decyzji o wpisie do rejestru zabytków danego układu urbanistycznego wymieniono zieleń jako przedmiot prawnej ochrony.

W orzecznictwie przyjmowano pogląd, że art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[100] porządkuje sprawy zezwoleń na usunięcie drzew z terenu zabytkowego, powierzając właściwość do rozstrzygania wniosków wyłącznie jednemu organowi. Wpisanie do rejestru zabytków założenia urbanistycznego nie oznacza, iż wszystkie budowle, nieruchomości czy inne obiekty są z mocy wpisu zabytkami, a art. 83 ust. 2 u.o.p. nie zawiera zapisu, że „drzewa lub krzewy wpisane do rejestru zabytków", lecz sformułowanie „drzewa lub krzewy rosnące na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków". Z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 83 ust. 2 u.o.p. nie można zastosować wykładni ścieśniającej, uzależniającej właściwość konserwatora nie od walorów zabytkowych nieruchomości, lecz od uznania za zabytek konkretnego drzewa lub krzewu (tak w postanowieniu z 25 kwietnia 2006 r., II OW 6/06). Wskazywano, że art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[101] ustala jako jedną z form ochrony zabytków wpis do rejestru zabytków. Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego jest w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również w świetle ustawy o ochronie przyrody całkowicie wystarcza dla uznania, że dokonywanie na jego obszarze wycinki drzew lub krzewów wymaga uzyskania zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ustalenie w ustawie o ochronie przyrody właściwości organu ochrony zabytków w sprawach dotyczących wycięcia drzew z terenów nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, zgodnie z zamiarem ustawodawcy, ma zapewnić temu organowi kontrolę nad zmianami dokonywanymi na nieruchomości zabytkowej (tak w postanowieniu z 29 maja 2009 r., II OW 18/09).

Przyjęcie stanowiska, w świetle którego wojewódzki konserwator zabytków decyduje o konieczności wycięcia drzew i krzewów na nieruchomości wpisanej „obszarowo" do rejestru zabytków, bez względu na to, czy w decyzji o wpisie do rejestru zabytków zieleń została wymieniona jako przedmiot prawnej ochrony, stanowi gwarancję, że organy ochrony konserwatorskiej, obowiązane do wykonywania zadań z zakresu ochrony zabytków, zachowają zdolność do efektywnej ochrony zabytku przez dokonanie oceny zagrożeń, jakie stanowi wycięcie drzew (tak w postanowieniu z 13 marca 2014 r., II OW 180/13). Przepis art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. wyraźnie koncentruje kompetencje decyzyjne w odniesieniu do obiektów wpisanych do rejestru zabytków w gestii jednego organu, tj. wojewódzkiego

[100] Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.; dalej: u.o.p.

[101] Dz.U. Nr 62, poz. 1568 ze zm.; dalej: u.o.z.o.z.

konserwatora zabytków, a stosownie do treści art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in. podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru zabytków (tak w postanowieniach z: 5 stycznia 2007 r., II OW 52/06, 18 listopada 2014 r., II OW 148/14, 3 września 2014 r., II OW 71/14, 5 lutego 2014 r., II OW 156/13, 8 marca 2006 r., II OW 97/05, 8 grudnia 2008 r., II OW 73/08, 30 września 2004 r., II OW 112/04).

Przeciwny pogląd wskazuje zaś, że wpisanie do rejestru zabytków danego układu urbanistycznego nie jest jednoznaczne z wpisaniem wszystkich elementów znajdujących się na tym terenie. W orzecznictwie podkreślano, że przekazanie spraw do właściwości wojewódzkich konserwatorów zabytków stanowi wyjątek od reguły, w związku z tym nie może on być interpretowany rozszerzająco. Przepis art. 83 ust. 2 u.o.p. precyzyjnie określa, że do właściwości tego organu zostały przekazane jedynie sprawy zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. W konsekwencji wskazywano, że kompetencja wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydawania zezwolenia na wycinkę drzew lub krzewów rosnących na obszarze układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków na podstawie art. 83 ust. 2 u.o.p. zachodziłaby, gdyby w decyzji o wpisie do rejestru danego układu urbanistycznego wymieniono zieleń jako przedmiot prawnej ochrony. Nadto organ byłby kompetentny do rozpatrzenia takiej sprawy w sytuacji, gdyby drzewo objęte wnioskiem rosło na nieruchomości wpisanej indywidualnie do rejestru zabytków (tak w postanowieniach z: 20 lipca 2012 r., II OW 82/12, 13 listopada 2014 r., II OW 133/14, a także 19 czerwca 2009 r., II OW 9/09).

4.11.2. *Ważne znaczenie ma wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, w którym przesądzono, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p.* przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże przepisy te będą obowiązywać jeszcze przez 18 m-cy od dnia opublikowania wyroku. Orzecznictwo sądów administracyjnych po wyroku TK jest co do zasady jednolite. Sądy, rozstrzygając sprawy, wskazują na potrzebę uwzględnienia przesłanek, które przesądziły o uznaniu przez TK niekonstytucyjności ww. przepisów.

4.12. Problemy orzecznicze dotyczące kwestii elektronicznego podpisu

Rozbieżności co do możliwości wniesienia do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym zostały rozstrzygnięte w uchwale z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13, w której NSA przesądził, że w aktualnym stanie prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym – z uwagi na treść art. 46 p.p.s.a. – nie jest dopuszczalne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[102], w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

[102] Dz.U. z 2013 r. poz. 262.

W ocenie NSA, w obowiązującym stanie prawnym nie można przyjąć, że pismo procesowe sporządzone w formie elektronicznej, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, spełnia warunek formalny pisma procesowego, o którym mowa w art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Nie jest obecnie dopuszczalna sytuacja, w której pismo (dokument elektroniczny) opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym zostanie skierowane do sądu drogą elektroniczną (np. na adres e-mail), następnie będzie weryfikowane w zakresie poprawności złożonego podpisu elektronicznego i spójności danych w nim opatrzonych, drukowane i włączane do papierowych akt sądowych. Tak przetworzony dokument nie będzie już dokumentem elektronicznym, lecz „papierowym", a tych nie można podpisać elektronicznie. Wymóg podpisu tradycyjnego w tym zakresie jest zatem nie tylko pożądany, ale przede wszystkim konieczny.

4.13. Samorząd terytorialny

W tej kategorii spraw ważne znaczenie ma orzeczenie, w którym odniesiono się do zagadnienia, czy po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy[103] do podjęcia uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego uzyskanego na kadencję w latach 2010-2014 prawidłowe było zastosowanie art.190 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw[104]. NSA przesądził, że do wygaśnięcia mandatu i stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, który uzyskał mandat na kadencję 2010-2014, stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. NSA w wyroku z 26 lutego 2014 r., II OSK 1/14 powyższe rozstrzygnięcie uzasadnił tym, że z regulacji intertemporalnej zawartej w art.16 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy[105] wynika, że intencją ustawodawcy było poddanie nowym regułom dopiero wyborów zarządzonych po dniu wejścia w życie Kodeksu wyborczego oraz kwestii, które mogły się pojawić w czasie kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu takich wyborów. Wskazał, że wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11 stwierdzający niezgodność art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające z art. 2 Konstytucji pozostawił w obrocie prawnym regulacje art. 16 ust. 3 i 4 dotyczące nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzanych w trakcie kadencji, stanowiąc, że stosuje się do nich przepisy ordynacji wyborczej (por. wyroki NSA z: 17 lipca 2012 r., II OSK 1501/12, 19 czerwca 2012 r., II OSK 1304/12, 19 marca 2013 r., II OSK 215/13, 25 kwietnia 2012 r., II OSK 304/12). Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy[106] stanowiła wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r., mocą której dodano do art.16 ust. 2a stanowiący, że do kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w czasie której ustawa Kodeks wyborczy weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

[103] Dz.U. Nr 21, poz. 112; dalej: k.w.
[104] Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz.1190 ze zm.
[105] Dz.U. Nr 21, poz. 113 ze zm.
[106] Dz.U. 2012 r. poz. 1399.

4.14. Prawo wodne

W tej materii istotny z punktu widzenia praktyki orzeczniczej jest wyrok z 26 marca 2014 r., II OSK 2595/12, w którym NSA wskazał, że w art. 125 pkt 2 Prawa wodnego stanowiącym, że pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, chodzi o brak sprzeczności pozwolenia wodnoprawnego z konkretną normą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można natomiast przyjąć, że organ odmawia wydania pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli projektowany sposób korzystania z wody narusza normy ogólne planu, np. nakazujące respektowanie ładu przestrzennego. Cel i zakres korzystania z wód to określenie potrzeb, zaspokojeniu których ma służyć woda. Wskazane potrzeby zostały ustawowo określone jako sposoby gospodarowania wodą. Mogą one dotyczyć celów takich, jak zaopatrzenie ludności w wodę do spożycia, użytkowania jej na cele rekreacji, sportu i turystyki, produkcji przemysłowej, rolniczej, usługowej, energetycznej, nie wyłączając wód dla celów transportowych. Określenie w pozwoleniu wodnoprawnym celu, jakim są potrzeby socjalno-bytowe domu weselnego, mieści się w normatywnym pojęciu zaspokajania takich potrzeb, jak zaopatrzenie ludności w wodę do spożycia i w żaden sposób nie może być uznane za sprzeczne z ustaleniami planu miejscowego.

4.15. Zwrot i wywłaszczanie nieruchomości

4.15.1. *Szereg wątpliwości interpretacyjnych budziła treść art. 137 ust. 1 u.g.n., co z kolei przekładało się na niejednolitą linię orzeczniczą w sądownictwie administracyjnym, a dotyczącą warunków zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*. Wątpliwości w tej mierze zostały rozstrzygnięte wyrokiem TK z 13 marca 2014 r., P 38/11, w którym przesądzono, że art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie NSA po ww. wyroku TK wskazywano na potrzebę rozważenia okoliczności realizacji celu wywłaszczenia jako istotnego dla rozstrzygnięcia elementu (wyrok z 24 września 2014 r., I OSK 2246/13).

Z uzasadnienia w sprawie TK P 38/11 NSA w wyroku z 24 kwietnia 2014 r., I OSK 2502/12 można wywieźć, iż również niedopuszczalne jest retroaktywne stosowanie art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Taka konstatacja sprzeciwia się stosowaniu jego literalnej treści do stanów faktycznych, które miały miejsce także przed wprowadzeniem wspomnianych wyżej ram czasowych realizacji celu wywłaszczenia.

Na kształtowanie się orzecznictwa sądów administracyjnych w istotny sposób zapewne wpłynie wyrok TK z 23 września 2014 r., SK 7/13, w którym orzeczono, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4.15.2. *W dniesieniu do zagadnienia ustalenia odszkodowania za nieruchomość NSA powoływał się na orzecznictwo TK, w którym wyjaśniono konstytucyjne pojęcie „słuszne odszkodowa-*

nie"[107]. W konsekwencji NSA wskazywał, że odszkodowanie za utraconą własność nieruchomości ma za zadanie rekompensować wartość utraconego prawa, a nie szkody wskutek wywłaszczenia nieruchomości (wyrok z 23 października 2014 r., I OSK 587/13). Sądy administracyjne, oceniające zgodność z prawem decyzji ustalających odszkodowania na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyjmują zgodną z powyższą wykładnię przepisów tej ustawy (np. wyrok z 24 czerwca 2014 r., I OSK 2859/12). Przy określaniu wartości odszkodowania zasadą jest to, że odszkodowanie ma odpowiadać wartości odebranych praw. Jeżeli przedmiotem tych praw jest nieruchomość, to wartość praw do niej przysługujących jest determinowana wyłącznie wartością nieruchomości (wyrok z 12 czerwca 2014 r., I OSK 289/14). Unormowanie zawarte w przepisie art.134 ust. 1 u.n.g. stanowi realizację konstytucyjnej zasady dopuszczalności wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem w myśl art. 21 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP. Zawsze gdy ustawodawca odstępuje od zasady odszkodowania w wysokości wartości rynkowej nieruchomości, to znajduje to wyraz w konkretnym przepisie (np. wyrok z 29.11.2012 r., I OSK 1386/11).

Natomiast w wyroku z 26 sierpnia 2014 r., I OSK 138/13 NSA uznał, że z brzmienia art. 136 ust. 3 u.g.n. ani z wykładni systemowej i funkcjonalnej nie wynika jednoznacznie, by stwierdzenie „część nieruchomości" miało dotyczyć wyłącznie fizycznej części gruntu, a nie prawa udziału. Fakt, że pojęcie udziału we współwłasności istnieje w ramach porządku prawnego, a nie zostało wymienione w treści art. 136 ust. 3 u.g.n., nie oznacza automatycznie, że zwrotowi nie może podlegać wywłaszczony udział we współwłasności (własności nieruchomości).

4.15.3. *W kwestii ustalania wpisu sądowego w sprawach, w których odrębną decyzją rozstrzygnięto o odszkodowaniu za odjęcie prawa własności lub użytkowania wieczystego w drodze wywłaszczenia lub w innym trybie, sądy administracyjne zajmowały niejednolite stanowisko*. Uchwała z 20 maja 2010 r., I OPS 14/09, w której NSA przesądził, że w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały określony w § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[108], także gdy skarżący kwestionuje tylko wysokość ustalonego odszkodowania, nie usunęła wszystkich wątpliwości, gdyż z uwagi na związanie zakresem pytania NSA ograniczył się wyłącznie do sytuacji, gdy wniesiona do sądu administracyjnego skarga dotyczy decyzji, mocą których dokonano zarówno wywłaszczenia, jak i ustalono odszkodowania. Tym samym NSA nie uczynił przedmiotem swoich rozważań sytuacji, w których przedmiotem skargi pozostaje odrębna decyzja w przedmiocie ustalenia odszkodowania, będąca następstwem pozbawienia prawa własności (użytkowania wieczystego) w innym trybie. Sytuacje, w których wydawane są takie decyzje, przewidziane zostały m.in. w art. 129 ust. 5 u.g.n., a także w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[109]. Na tle powołanych wyżej regulacji pojawiły się w orzecznictwie NSA dwa rozbieżne poglądy dotyczące rodzaju i wysokości należnego wpisu sądowego.

W części orzeczeń NSA prezentował pogląd, zgodnie z którym nie istnieją jakiekolwiek okoliczności, które dawałyby podstawę do przyjęcia, że uchwała I OPS 14/09 nie znajdu-

[107] Np. wyroki TK K 1/90 i SK 11/02.

[108] Dz.U. Nr 221, poz. 219, ze zm.

[109] Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.

je zastosowania w sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia jest decyzja wydana na podstawie art. 129 ust. 5 u.g.n. czy też decyzja odszkodowawcza będąca następstwem przejęcia nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej. Przyjmowano, że od skargi na decyzję w przedmiocie ustalenia odszkodowania, która jest konsekwencją wydania decyzji dotyczącej podziału nieruchomości, skutkującej przejęciem własności nieruchomości, powinien zostać pobrany wpis stały, nie zaś stosunkowy (m.in. postanowienia z: 15 stycznia 2014 r., I OZ 1247/13; 27 lutego 2014 r., I OZ 129/14; 19 sierpnia 2014 r., I OZ 678/14, 1 października 2014 r., sygn. akt I OZ 807/14).

Natomiast w innych postanowieniach przyjmowano, że sprawach, w których przedmiotem skargi jest decyzja o ustaleniu odszkodowania z tytułu wywłaszczonej nieruchomości lub wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego, konieczne jest uiszczenie wpisu stosunkowego (np. postanowienie z 10 października 2014 r., I OZ 1014/13).

4.16. Cudzoziemcy

W tej kategorii spraw na uwagę zasługuje wyrok z 25 czerwca 2014 r., II OSK 703/13, w którym NSA przedstawił następującą tezę: „Bieg terminu na wykonanie decyzji o przekazaniu wnioskodawcy innemu państwu członkowskiemu odpowiedzialnemu za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 i umorzeniu postępowania, o której mowa w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[110], przerywa wydanie przez sąd postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji, jeżeli zostało ono podjęte, zanim termin, o którym mowa w art. 19 ust. 3 i art. 20 ust. 1 lit. d/ rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003, zakończył bieg". W rozstrzyganej sprawie kluczowa była kwestia, czy władze polskie miały podstawy do wydania decyzji, o której mowa w art. 20 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 10 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego[111], a więc decyzji o przekazaniu wnioskodawcy do odpowiedzialnego państwa członkowskiego i umorzenia postępowania w sprawie wniosku o azyl złożonego w Polsce. Zdaniem

NSA zagadnienie to w sposób bezpośredni wiąże się z poprawnym określeniem momentu, w którym termin ten rozpoczął swój bieg. Art. 20 ust. 1 lit. d/ rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 stanowi, że przeniesienie powinno nastąpić tak szybko, jak to jest możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia decyzji w sprawie odwołania się lub rewizji, w przypadku gdy ma to skutek zawieszający. To ostatnie zastrzeżenie pozostaje w łączności z treścią art. 20 ust. 1 lit. e/ rozporządzenia przyjmującego, że odwołanie się od decyzji nie zawiesza wykonania przekazania, z wyjątkiem przypadków, gdy sądy lub właściwe organy tak postanowią na zasadzie jednostkowych przypadków, jeżeli zezwala na to ustawodawstwo krajowe. NSA przytoczył wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r., C-19/08, Petrosian i in., w którym TSUE, odnosząc się do potrzeby nadania prawidłowej wykładni art. 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003, wyjaśnił, że w przypadku gdy ustawodawstwo wnioskującego państwa członkowskiego dopuszcza odwołanie o skutku zawieszają-

[110] Dz.U. z 2012 r. poz. 680.

[111] Dz.Urz. L 50, p. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 109.

cym, termin na wykonanie przekazania zaczyna biec nie już w momencie wydania tymczasowego orzeczenia sądowego zawieszającego wykonanie procedury transferu, lecz dopiero począwszy od wydania orzeczenia sądowego rozstrzygającego co do istoty sprawy, które nie może już stanowić przeszkody dla takiego wykonania. Sześciomiesięczny termin do przeniesienia wnioskodawcy do właściwego państwa członkowskiego rozpoczyna zatem bieg w dniu nabycia przez decyzję organu I instancji przymiotu ostateczności lub wydania decyzji ostatecznej przez Radę do Spraw Uchodźców.

4.17. Pomoc społeczna

Ważne znaczenie dla wyeliminowania rozbieżności w orzecznictwie miała uchwała z 26 czerwca 2014 r., I OPS 15/13 oraz wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13[112].

Po wyrokach TK w sprawie specjalnego zasiłku opiekuńczego przyznawanego na podstawie art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych NSA przyjmował prokonstytucyjną wykładnię tego przepisu.

W wyroku z 17 października 2014 r., I OSK 2933/13 NSA stwierdził, że przez wyrażone w art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych pojęcie „rezygnacji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej" należało rozumieć także sytuację „rezygnacji z podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej". Podobnie w wyroku z 6 listopada 2014 r., I OSK 812/14 NSA podkreślił, że prokonstytucyjna wykładnia art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych prowadzi do wniosku, że prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego ma także osoba, która pobierała świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2012 r., a następnie utraciła je na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, a która po wejściu w życie art. 16a ust. 1 nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności, przy zachowaniu pozostałych wymogów tego przepisu.

Także w wyroku z 27 czerwca 2014 r., I OSK 78/14 NSA stwierdził, że prokonstytucyjna wykładnia art. 16a ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych pozwala uznać, że prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego przyznane być może osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień z opiekunem dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji i wobec tego osoby tej nie obciąża obowiązek alimentacyjny w rozumieniu Kodesu rodzinnego i opiekuńczego, a jednocześnie osoba ta jest jedynym zdolnym do sprawowania opieki członkiem rodziny osoby, którą osoba rezygnująca w celu sprawowania opieki z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej się opiekuje.

Pogląd zawarty w wyroku z 30 lipca 2014 r., I OSK 269/14, w którym NSA sformułował tezę: „W obowiązującym aktualnie stanie prawnym jednym z warunków uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

[112] Uchwała została omówiona w części pierwszej, natomiast wyrok TK w części drugiej, rozdziale VI.

Oznacza to, że nie można uznać tego warunku za spełniony w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o to świadczenie nie podejmuje zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym", uznać należy za odosobniony.

W wyroku z 20 marca 2014 r., I OSK 416/13 odniesiono się do kwestii przyznania świadczenia pielęgnacyjnego żonie, sprawującej opiekę nad mężem, legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, przy czym kwestią sporną było wypełnienie przez wnioskodawczynię przesłanki rezygnacji z zatrudnienia. Wnioskodawczyni, występując z przedmiotowym wnioskiem, miała ukończone 60 lat, nie była zatem osobą w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia. NSA przesądził, że osoba, która nie pracowała, bo opiekowała się niepełnosprawnym członkiem rodziny i z tego powodu pobierała świadczenie pielęgnacyjne, z chwilą nabycia uprawnień emerytalnych nie otrzymuje już dotychczas pobieranego świadczenia pielęgnacyjnego, a pobiera emeryturę. W takiej więc sytuacji osoba, która pobierała świadczenie pielęgnacyjne, znajduje się w analogicznej sytuacji jak ten, kto pracował a obecnie – z uwagi na wiek – pobiera świadczenie emerytalne.

Tym samym NSA nie podzielił poglądu wyrażonego w wyrokach NSA z 17 stycznia 2012 r., I OSK 1484/11 i 9 marca 2012 r., I OSK 1787/11, w których Sąd przyjął, że ustawodawca w celu ustalenia zdolności bądź niezdolności do pracy zarobkowej przy sprawowaniu opieki nad osobą niepełnoprawną nie posłużył się kryterium wieku.

W wyroku z 26 marca 2014 r., I OSK 533/13 wydanego w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego NSA podkreślił w uzasadnieniu, że orzeczenie o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia rodzinnego na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzedzone być musi, w myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy, ustaleniem, że osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania. NSA podzielił pogląd zaprezentowany wcześniej w wyroku z 8 marca 2013 r., I OSK 1529/12, zgodnie z którym ocena świadomego działania świadczeniobiorcy wymaga ustalenia, czy były mu znane odpowiednie przepisy prawa, tj. czy był skutecznie powiadomiony o okolicznościach, których zaistnienie ma wpływ na występowanie uprawnienia.

4.18. Kombatanci

Ważne znaczenie mają orzeczenia odnoszące się do art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich[113]. W uzasadnieniu wyroku z 13 listopada 2014 r., II OSK 1047/13 NSA podkreślił, że „deportacja do pracy przymusowej" w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym nie może oznaczać wykonywania pracy przymusowej w gospodarstwie rolnym osadnika niemieckiego w sąsiedniej miejscowości w otoczeniu bliskich i znajomych, nawet gdy była to praca o charakterze niewolniczym, tzn. wykonywana ponad siły, w strachu i poniżeniu, bez wynagrodzenia. O spełnieniu przesłanki „deportacja do pracy przymusowej" nie świadczy ani „wysiedlenie" rozumiane jako przymusowa zmiana miejsca pobytu, ani wykonywanie w czasie wojny pracy przymusowej. Konieczne jest jeszcze stwierdzenie istnienia bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy jednym

[113] Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.

i drugim, a mianowicie stwierdzenie, że celem tego wywiezienia było wykonywanie pracy przymusowej.

Podobnie w wyroku z 24 czerwca 2014 r., II OSK 154/13 NSA stwierdził, że sam fakt wykonywania tej pracy i trudów z tym związanych, jak również ciężkich warunków zamieszkiwania nie stanowi o spełnieniu przesłanki z art. 2 pkt 2 ustawy. Natomiast w wyroku z 7 marca 2014 r., II OSK 2464/12 NSA stwierdził, że skierowanie i wywiezienie w wieku kilkunastu lat do pobliskiej, oddalonej o kilka kilometrów od domu miejscowości położonej na terenie kraju, do pracy przymusowej u niemieckiego rolnika wyczerpuje przesłankę deportacji do pracy przymusowej z art. 2 pkt 2 lit. a/ ustawy, uprawniającą do przyznania świadczenia pieniężnego.

*

W tej części *Informacji* zaprezentowano zagadnienia dotyczące rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz działania Biura Orzecznictwa mające na celu ich wyeliminowanie. Poza tym przedstawiono także ważne, zdaniem Biura Orzecznictwa, zagadnienia orzecznicze, które mogą w przyszłości mieć wpływ na kształtowanie poglądów w orzecznictwie sądów administracyjnych.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zawarte głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1] były przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji ustawodawcy. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych poddawane były wykładni poszerzonych składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza, przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej nie budziły wątpliwości w ich stosowaniu, ponieważ w latach minionych znaczna część uchwał (30 do 40%) odnosiła się do interpretacji przepisów procesowych.

2. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

2.1. Kognicja sądów administracyjnych

2.1.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych przy wykładni, polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej, zauważalne jest dążenie do objęcia kontrolą sądową pomijanych nieświadomie lub celowo aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze.

Sądy administracyjne przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia badają właściwość sądu administracyjnego w danej sprawie. Zagadnienie to stanowi także przedmiot rozstrzygnięć podejmowanych w składach powiększonych.

2.1.2. W sprawach dotyczących charakteru aktu prawnego przesądzającego o poddaniu go kontroli sądowoadministracyjnej w 2014 r. wydano szereg orzeczeń, m.in. uznano, że czynnością materialno-techniczną (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) podejmowaną w sprawie indywidualnej o charakterze publicznoprawnym, dotyczącym uprawnień jednostki oraz obowiązków organu wynikających z przepisów prawa, jest wniosek o odebranie i przechowanie rzeczy po zmarłym oraz wydanie poświadczenia w trybie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie rzeczy znalezionych[2] (postanowienie z 17 stycznia 2014 r., I OSK 3030/13)[3], dopuszczenie do udziału w konkursie na stanowisko dyrektora naczelnego filharmonii (postanowienie z 25 czerwca 2014 r., I OSK 1348/14)[4], umieszczenie obiektu w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej na podstawie art. 5b ust. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[5] (postanowienie z 25 marca 2014 r., I OSK 3048/13), zarządzenie pokontrolne

[1] Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

[2] Dz.U. Nr 22, poz. 141 ze zm.

[3] Poświadczenie, o jakim mowa w § 5 rozporządzenia, stanowi zaświadczenie w rozumieniu art. 217 k.p.a.

[4] Skarga kasacyjna od postanowienia odrzucającego skargę na taki akt została oddalona z powodu spóźnienia środka odwoławczego.

[5] Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (wyroki z 21 czerwca 2012 r., II OSK 723/12 i 18 stycznia 2011 r., II OSK 2036/09), zarządzenie pokontrolne wydane na podstawie art. 160 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego (wyrok z 6 maja 2014 r., II OSK 2893/12), zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy 28 września 1991 r. o lasach[6] (wyrok z 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12), akt w przedmiocie przerwania postępowania kwalifikacyjnego w Policji (wyrok z 4 lipca 2014 r., I OSK 3044/12), czynność organu wykonawczego mająca na celu obliczenie wysokości dotacji i jej wypłacenie dla placówki niepublicznej (postanowienie z 15 lipca 2014 r., II GSK 1634/14), postanowienie naczelnika urzędu skarbowego o przedłużeniu terminu do dokonania zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym wydane w czasie kontroli podatkowej na podstawie art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy o VAT (wyroki WSA w Poznaniu z: 29 kwietnia 2014 r., I SA/Po 1034/13; 17 września 2014 r., I SA/Po 261/14; wyrok WSA w Gliwicach z 2 kwietnia 2014 r., III SA/Gl 23/14; wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 r., I SA/Łd 1418/13).

Natomiast zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[7] jest na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[8] aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. (uchwała z 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13).

2.1.3. Nie mieści się w pojęciu aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.: pismo odmawiające wyrażenia zgody na udzielenie informacji niejawnej (postanowienie z 18 września 2014 r., I OSK 2158/14), protokół kontroli sporządzony na podstawie art. 290 o.p. (postanowienie z 27 lutego 2014 r., I FSK 60/14), pismo naczelnika urzędu skarbowego w przedmiocie odmowy sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w korekcie deklaracji VAT-7 (postanowienie z 7 sierpnia 2014 r., I FSK 530/14), postanowienie w przedmiocie zawiadomienia o terminie zakończenia kontroli przedłużające czas jej trwania (postanowienie z 21 listopada 2014 r., I FSK 1638/14), zlecenie dokonania sprawdzenia automatu do gier o niskich wygranych (postanowienia z 31 lipca 2014 r., II GSK 1730/14 i z 2 września 2014 r., II GSK 2021/14), czynność wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych (postanowienie z 10 września 2014 r., I OSK 2085/14), zawiadomienie strony przez organ podatkowy o niezałatwieniu sprawy we właściwym terminie, o którym mowa w art. 140 § 1 o.p. (postanowienie z 27 listopada 2014 r., I FSK 1514/14), odmowa rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[9] (uchwała z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13), orzeczenie wydane na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[10], gdyż podlega weryfikacji w sprawie toczącej się na skutek odwołania od decyzji organu rentowego, jest więc jego elementem i nie rozstrzyga władczo o przyznaniu określonego prawa (postanowienie z 15 października 2014 r., I OSK 2394/14) oraz zgłoszenie do rejestru podmiotów wykluczonych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie rejestru pomiotów wykluczonych z możliwości otrzymywania środków prze-

[6] Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.

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

[8] Dz.U. Nr 177, poz. 1729.

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

[10] Dz.U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.

znaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich[11], ponieważ następuje z mocy prawa i istnieje niezależnie od zgłoszenia podmiotu do rejestru (postanowieniu z 3 lipca 2014 r., II GSK 715/14).

Także bezczynność w przedmiocie wykonania obowiązków wobec świadka koronnego nie mieści się w katalogu aktów i czynności należących do właściwości rzeczowej sądu administracyjnego (postanowienie z 22 października 2014 r., I OSK 2622/14). Zaskarżeniu podlegają te czynności, które prowadzą do wydania jednego z aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a., a do takich nie należy czynność kontroli szkoły wyższej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (postanowienie z 5 marca 2014 r., I OSK 363/14).

2.1.4. Ustalono, że do kognicji sądów powszechnych należą sprawy dotyczące zawiadomienia o nieumieszczeniu przedsiębiorcy na liście, o czym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych[12] (uchwała z 24 lutego 2014 r., II GPS 4/13), decyzje dotyczące waloryzacji świadczeń emerytalnych wydane na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin[13] (postanowienia z 26 marca 2014 r., I OSK 2081/12 i I OSK 2840/13).

2.2. Zdolność sądowa i procesowa

Interes prawny, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., ma dotyczyć określonej sprawy w danym stanie faktycznym, a nie być interesem potencjalnym tylko ze względu na to, że w skarżonym akcie administracyjnym kwestionowana jest możliwość podejmowania przez działającego w imieniu strony czynności przed organami administracji. A zatem podmiot działający w imieniu i na rzecz strony w postępowaniu administracyjnym nie uzyskuje wskazanego w art. 50 § 1 p.p.s.a. interesu prawnego do wniesienia skargi we własnym imieniu i na własną rzecz (postanowienia z 26 listopada 2014 r., I FSK 1659/14 i 2 grudnia 2014 r., I FSK 1852/14).

Legitymacja skargowa spółki cywilnej powinna być oceniana nie tylko w kategoriach materialnoprawnych, lecz w równym stopniu także w kategoriach procesowych, o jakich mowa w dyspozycji art. 25 p.p.s.a., czyli zdolności sądowej rozumianej jako zdolność do występowania przed sądem jako strona (postanowienie z 8 września 2014 r., I FSK 1299/14).

Spółka wodnokanalizacyjna, która przedłożyła do zatwierdzenia taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały rady miejskiej w przedmiocie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie art. 101 u.s.g. (wyrok z 16 lipca 2014 r., II OSK 329/13).

2.3. Pisma w postępowaniu sądowym

Nie jest dopuszczalne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[14], w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej, za pomocą

[11] Dz.U. Nr 125, poz. 846 ze zm.
[12] Dz.U. z 2012 r. poz. 891.
[13] Dz.U. z 2013 r. poz. 666 ze zm.
[14] Dz.U. z 2013 r. poz. 262.

środków komunikacji elektronicznej (uchwała z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13). Także niedopuszczalne jest posługiwanie się podpisem elektronicznym w kontaktach z sądem administracyjnym (postanowienie z 18 marca 2014 r., II GZ 101/14).

2.4. Doręczenie pism

Co do doręczenia pisma sądowego stronie postępowania jednocześnie za pośrednictwem operatora pocztowego, jak i telefaksu NSA uznał, że art. 65 § 1 i 3 p.p.s.a. wyłącza swobodną dyspozycję stron, jak i sądu w zakresie sposobu doręczania pism sądowych. Skoro sąd doręczył skarżącemu wezwania do uzupełnienia braków skargi korzystając z dwóch form doręczeń jednocześnie, przy czym doręczeń tych dokonano w różnych datach, to należało przyjąć korzystniejszą dla skarżącego datę doręczenia przesyłki zawierającej wezwanie do uzupełnienia braków skargi, co realizuje zasadę prawa do sądu (postanowienie z 28 sierpnia 2014 r., II GSK 1935/14).

2.5. Wstrzymanie wykonania decyzji

Art. 61 § 3 p.p.s.a. rozszerza możliwość wstrzymania zaskarżonych aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Kluczowe znaczenie dla zakresu stosowania normy z art. 61 § 3 p.p.s.a. ma pojęcie „sprawy", w granicach której sąd może wstrzymać wykonanie aktu bądź czynności. Ustawodawca odsyła do sprawy w jej znaczeniu materialnoprawnym i jej tożsamość wyznaczają elementy skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej stosunku prawnego, a więc identyczność podmiotów, identyczność przedmiotu tego stosunku oraz identyczność obu jego podstaw – prawnej i faktycznej. Tak szerokie rozumienie sprawy administracyjnej umożliwia wstrzymanie wykonania rozstrzygnięcia wydanego w trybie zwykłym w przypadku wniesienia skargi dotyczącej aktu wydanego w trybie nadzwyczajnym (postanowienia z 5 września 2014 r., II OZ 873/14, także z 8 października 2013 r., II OZ 839/13, 16 stycznia 2014 r., II OZ 1231/13, 18 marca 2014 r., II OSK 2793/13).

Natomiast w innych postanowieniach NSA zajął stanowisko, że postępowanie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji jest postępowaniem prowadzonym na wniosek skarżącego, a więc sąd nie jest uprawniony do działania z urzędu, a jedynie w zakresie, na jaki wskazuje skarżący w treści tego wniosku, na co wskazuje art. 61 § 3 p.p.s.a. Dopiero więc gdy zaistnieją podstawy do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji sąd może na podstawie art. 61 § 3 *in fine* p.p.s.a. wstrzymać wykonanie także decyzji wydanych w innych postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy (postanowienia z: 22 lipca 2009 r., II OZ 621/09, 11 stycznia 2011 r., II OSK 1835/10, 11 maja 2011 r., II OZ 403/11, 26 czerwca 2012 r., II OSK 1262/12, 9 listopada 2012 r., II OSK 2648/12, 11 czerwca 2013 r., II OZ 441/13, 4 lipca 2013 r., II OSK 1582/13, 8 sierpnia 2013 r., I OSK 1633/13, 29 stycznia 2014 r., II OZ 60/14, 23 maja 2014 r., II OSK 2809/13, 15 lipca 2014 r., II OZ 686/14).

Rozpoznanie wniosku przez sąd, jeżeli w podstawie prawnej wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności wnioskodawca wskazał art. 61 § 2 p.p.s.a., jest możliwe po wezwaniu strony do wypowiedzenia się, czy popiera ten wniosek przed sądem, a jeśli tak – do uzupełnienia wniosku i wskazanie prawidłowej podstawy prawnej przez powołanie się na jedną z przesłanek, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a. (postanowienie z 22 lipca 2014 r., II FZ 713/14).

Użyte przez ustawodawcę w art. 63 § 1 p.p.s.a. nieostre pojęcia „znaczna szkoda" lub „trudne do odwrócenia skutki" wymagają konkretyzacji w uzasadnieniu złożonego wniosku (postanowienie z 2 lipca 2014 r., I FZ 161/14).

2.6. Terminy

Złożenie wniosku o przywrócenie terminu po upływie roku od jego uchybienia bez zaistnienia wyjątkowego przypadku, o którym mowa w art. 87 § 5 p.p.s.a., powoduje, że wniosek taki podlega odrzuceniu jako niedopuszczalny na podstawie art. 88 p.p.s.a. Na gruncie ustawy p.p.s.a. nie ma przeszkód do uchylenia przez NSA postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odmowie przywrócenia terminu i odrzucenia wniosku o przywrócenie terminu jako niedopuszczalnego lub spóźnionego, jednak za podstawę prawną wydania takiego postanowienia nie może służyć art. 189 p.p.s.a., lecz art. 188 w związku z art. 88, art. 193 i art. 197 § 2 p.p.s.a. Zakaz *reformationis in peius*, o którym mowa w art. 134 § 2 w związku z art. 193 i art. 197 § 2 p.p.s.a., nie ma co do zasady zastosowania do rozstrzygnięć o charakterze wpadkowym (postanowienie z 7 października 2014 r., I FZ 345/14).

2.7. Prawomocność orzeczeń i jej skutki

Przed rozpoznaniem skargi kasacyjnej przedwczesne jest stwierdzenie prawomocności orzeczenia sądu pierwszej instancji w części objętej skargą kasacyjną, która następnie została cofnięta. Brak jest bowiem podstaw do różnicowania sytuacji strony zależnie od tego, czy część orzeczenia sądu pierwszej instancji nie została zaskarżona w ogóle, czy też doszło do jej zaskarżenia a następnie cofnięto w tym zakresie skargę kasacyjną (postanowienie z 6 marca 2014 r., I FSK 154/14).

W sytuacji gdy przed wydaniem wyroku inny skład sądu administracyjnego w prawomocnym wyroku dokonał oceny prawnej stanu faktycznego zbieżnego ze stanem faktycznym przyjętym w rozpoznawanej sprawie, to zgodnie z art. 1, art. 141 § 4 i art. 170 p.p.s.a. NSA obowiązany jest odnieść się do tej oceny, gdyż wynika to z obowiązku przedstawienia przez niego w uzasadnieniu stanu faktycznego sprawy i jego oceny prawnej (wyrok z 30 stycznia 2014 r., II FSK 865/12). Na powagę rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 171 p.p.s.a. składa się zarówno treść sentencji wyroku, jak też motywy zawarte w jego uzasadnieniu. Tożsamość sprawy nie zawsze jest tym samym, co tożsamość przedmiotu rozstrzygnięcia (wyrok z 30 lipca 2014 r., II FSK 2043/12).

Kontrola przez sąd administracyjny legalności postanowienia oddalającego skargę na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego (z art. 54 § 1 u.p.e.a.) nie daje podstaw do zastosowania art. 135 p.p.s.a. w stosunku do decyzji o zabezpieczeniu i zarządzenia zabezpieczenia, które poprzedziły egzekucję administracyjną (wyrok z 1 kwietnia 2014 r., II FSK 1255/13).

2.8. Koszty postępowania

W kwestii kosztów zastępstwa procesowego, w wyroku z 20 listopada 2014 r., III SA/Wa 1722/13 WSA w Warszawie stwierdził, że nie ma podstaw prawnych do skutecznego dochodzenia w trybie art. 250 p.p.s.a., tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, zadeklarowanych przez pełnomocnika (z urzędu) „kosztów sporządzenia wniosku o uzasadnienie

wyroku", ponieważ „koszty sporządzenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku" stanowią element składowy kosztów, o których mowa w z § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu[15] i nie przysługuje za tę czynność procesową odrębnie od przyznanego już wynagrodzenia. Uiszczona opłata kancelaryjna za sporządzenie uzasadnienia wyroku nie zalicza się do „wydatków niezbędnych", możliwych do dochodzenia w trybie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej (art. 250 p.p.s.a.), jeśli – jak wynika z postanowienia o zwolnieniu od kosztów sądowych i obowiązujących wszystkich przepisów prawa – strona ani tym bardziej jej profesjonalny pełnomocnik nie byli zobowiązani do uiszczenia tej opłaty. Natomiast WSA we Wrocławiu w postanowieniu z 6 października 2014., I SO/Wr 15/14, przypomniał, że podstawą przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przed sądem administracyjnym pierwszej instancji przez adwokata ustanowionego z urzędu jest podjęcie przez tego adwokata czynności procesowych zmierzających do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny pierwszej instancji sprawy strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu.

2.9. Wznowienie postępowania

NSA wyraził pogląd, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności danego aktu normatywnego lub określonego przepisu nie skutkują żadnymi zmianami w prawie uchwalonym po utracie mocy obowiązującej poddanego kontroli konstytucyjnej przepisu, a tylko potwierdzają fakt braku zgodności kontrolowanej normy z Konstytucją. W sprawie dotyczącej wznowienia postępowania sądowoadminstracyjnego na ściśle określonej podstawie wynikającej z art. 272 § 1 p.p.s.a. bez znaczenia pozostają wywody uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 40/12, dotyczące zastrzeżeń co do konstytucyjności art. 70 § 8 o.p. obowiązującego od dnia 1 stycznia 2003 r. Moc wiążącą bowiem ma tylko rozstrzygnięcie zawarte w sentencji wyroku. Nie jest dopuszczalne, aby sąd administracyjny rozpoznający skargę o wznowienie postępowania mógł samodzielnie decydować, że z podstawy prawnej zawartej w art. 272 § 1 p.p.s.a. wynika generalna kompetencja do wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem, wyłącznie w oparciu o domniemanie braku zgodności z Konstytucją RP przepisu, który był podstawą wydanej decyzji administracyjnej (postanowienie z 20 października 2014 r., I FSK 1210/14).

Z uwagi na fakt, że art. 276 p.p.s.a. w przypadku postępowania ze skargi o wznowienie postępowania sądowego odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, należy też stosować w postępowaniu ze skargi o wznowienie art. 56 i art. 124 § 1 pkt 6 p.p.s.a. (postanowienie z 28 marca 2014 r., II FZ 437/14).

2.10. Prawo pomocy

2.10.1. W sprawach dotyczących prawa pomocy, dość szeroko opisywanych w *Informacjach* z lat poprzednich, podzielano wcześniej akceptowane poglądy co do obowiązku strony składającej wniosek do wykazania okoliczności uzasadniających przyznanie prawa pomocy (art. 246 § 1 i 2 w zw. z art. 252 § 1 p.p.s.a.). Niewykonanie lub nierzetelne wyko-

[15] Dz.U. z 2013 r. poz. 490.

nanie przez stronę wezwania wystosowanego w trybie art. 255 p.p.s.a. na ogół uniemożliwia sądowi administracyjnemu rzetelną ocenę sytuacji majątkowej wnioskodawcy pod względem spełnienia przesłanek przyznania prawa pomocy, co skutkuje oceną, że strona nie wykazała, że znajduje się w sytuacji uniemożliwiającej partycypowanie w kosztach posterowana sądowego (m.in. postanowienia z: 11 marca 3.2014 r., I GZ 48/14, 10 kwietnia 2014 r., II GZ 159/14, 6 maja 2014 r., I GZ 105/14, 24 czerwca 2014 r., I GZ 169/14, 19 sierpnia 2014 r., I GZ 244/14, 5 września 2014 r., I GZ 287/14, 14 października 2014 r., II GZ 634/14, 31 października 2014 r., II GZ 724/14, 13 listopada 2014 r., I GZ 494/14, 14 listopada 2014 r., II GZ 745/14, a także postanowienia z: 30 czerwca 2014 r., I FZ 157/14, 25 września 2014 r., I FZ 357/14, 10 grudnia 2014 r., II FZ 1831/14).

Powodem uchylenia postanowień sądów I instancji były uchybienia proceduralne, m.in. rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego po zakończeniu postępowania sądowoadministracyjnego i uprawomocnieniu się wydanego w tej sprawie wyroku (postanowienie z 9 grudnia 2014 r., II GZ 844/14), rozpatrzenie przez sąd I instancji niepodpisanego wniosku (postanowienie z 18 września 2014 r., GZ 516/14), rozpatrzenie wniosku, do którego nie dołączono dokumentów źródłowych mających potwierdzić podniesione we wniosku okoliczności dotyczące jej stanu majątkowego – należało w tych przypadkach zastosować art. 255 p.p.s.a. i wezwać do uzupełnienia wniosku (postanowienia z 4 listopada 2014 r.: I GZ 481/14, I GZ 482/13, I GZ 483/14 i I GZ 484/14) oraz inne uchybienia, np. uznanie przez sąd I instancji, że na ojcu skarżącego spoczywa obowiązek regulowania publicznoprawnych zobowiązań syna (postanowienie z 9 wrześnai 2014 r., II GZ 492/14), wyprowadzenie z faktu zameldowania kilku osób pod jednym adresem w budynku, który może składać się z odrębnych lokali mieszkalnych domniemania, że osoby te prowadzą wspólne gospodarstwo domowe (postanowienie z 26 czerwca 2014 r., I GZ 183/14), wyprowadzenie z faktu zamieszkiwania w jednym domu dwóch rodzin domniemania, że wszystkie te osoby prowadzą wspólne gospodarstwo domowe (postanowienie z 14 października 2014 r., II GZ 635/14).

2.10.2. Prawo pomocy jako wyjątek stanowi odstępstwo od zasady ponoszenia kosztów postępowania przez strony postępowania wyrażonej w art. 199 p.p.s.a. Z tego względu przesłanki zastosowania tej instytucji winny być interpretowane w sposób ścisły. Instytucja ta przeznaczona jest dla osób ubogich w celu umożliwienia im dochodzenia swoich praw na drodze sądowej (np. postanowienia z 6 listopada 2014 r., I FZ 406/14, 17 grudnia 2014 r., I FZ 430/14). Strona będąca osobą fizyczną powinna partycypować w kosztach postępowania, jeżeli dysponuje jakimkolwiek stałym miesięcznym dochodem lub wolnym od obciążeń majątkiem, który może przynosić potencjalne pożytki, jak również służyć jako zabezpieczenie pożyczki czy kredytu, jeśli brak jest bieżących środków finansowych na ponoszenie określonych wydatków związanych z postępowaniem. Zobowiązania prywatne nie mogą korzystać z priorytetu, a w konsekwencji stanowić przyczynę przeniesienia na Skarb Państwa ciężaru ponoszenia kosztów powstałych z tytułu prowadzonego postępowania sądowego (postanowienie z 7 stycznia 2014 r., II FZ 1212/13). Konieczne jest ustalenie, w jakim czasie strona podjęła zobowiązania kredytowe, a w szczególności czy miało to miejsce w okresie, w którym mogła przewidywać zainicjowanie postępowania sądowego w sprawie (postanowienie z 8 stycznia 2014 r., II FZ 1471/13). Zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych na zasadzie prawa pomocy znajduje oparcie wyłącznie w przesłankach wymienionych w art. 246 p.p.s.a. (postanowienie z 29 kwietnia 2014 r., I FZ 102/14).

2.10.3. Wezwanie o uzupełnienie wniosku w trybie art. 255 p.p.s.a. musi być wystarczająco precyzyjne, by wnioskodawca wiedział konkretnie, jakich oświadczeń czy dokumentów się od niego żąda (postanowienie z 11 kwietnia 2014 r., I FZ 89/14). Nieprzedłożenie sądowi dokumentów źródłowych, obrazujących sytuację majątkową osób, z którymi wnioskujący o przyznanie prawa pomocy współtworzy gospodarstwo domowe, jeśli te osoby odmawiają udostępnienia ww. dokumentów wnioskodawcy, nie może automatycznie przesądzać o uchybieniu obowiązkowi, o którym mowa w art. 255 p.p.s.a. (postanowienie z 4 grudnia 2014 r., II FZ 1738/14). Brak jest regulacji prawnych zobowiązujących sąd administracyjny do ponowienia wobec wnioskodawcy wezwania do złożenia dodatkowych oświadczeń i dokumentów, zwłaszcza gdy wezwanie referendarza sądowego w tym zakresie było wystarczająco jasne i precyzyjne, by nie było wątpliwości, że skarżący w sposób nieuprawniony uchylił się od jego wypełnienia w danej części (postanowienie z 11 kwietnia 2014 r., I FZ 88/14).

2.10.4. W świetle art. 244 § 2 p.p.s.a. strona, której przyznano w ramach prawa pomocy profesjonalnego pełnomocnika z urzędu (art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a.), może wypowiedzieć takiemu pełnomocnikowi pełnomocnictwo procesowe i zwrócić się do odpowiednio uprawnionego organu korporacji zawodowej o wyznaczenie innej osoby pełnomocnika w ramach tego samego prawa pomocy, o ile nie zostało ono cofnięte przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 249 p.p.s.a. (postanowienie z 22 października 2014 r., II FZ 1492/14).

3. Postępowanie administracyjne

W kilku orzeczeniach odniesiono się do zagadnień związanych z postępowaniem administracyjnym.

W uchwale z 22 września 2014 r., II GPS 1/14 przesądzono, że na podstawie art. 10 § 1 i art. 16 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[16] w zw. z art. 106 i art. 28 k.p.a. izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza.

Stosownie do art. 1 i 7 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich[17] organy samorządu aptekarskiego mają interes prawny do występowania w każdym postępowaniu administracyjnym, którego celem jest udzielenie lub cofnięcie koncesji na prowadzenie apteki. Samorząd zawodowy występuje wówczas w roli organu współdziałającego z organem orzekającym w sprawach udzielania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej (wyrok z 13 lutego 2014 r., II GSK 1765/12).

W uchwale z 26 czerwca 2014 r., I OPS 1/14 przesądzono, że po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[18], od dnia 1 stycznia 2011 r., stosownie do art. 67 w związku z art. 60 pkt 7 i 8 oraz art. 61 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, rozstrzyga starosta w drodze decyzji administracyjnej.

Ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[19], nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, ponieważ czynność ta jest jedynie etapem dochodzenia zwro-

[16] Dz.U. z 2014 r. poz. 164 ze zm.; dalej: p.n.

[17] Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 ze zm.

[18] Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej: u.f.p.

[19] Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; dalej: z.p.p.r.

tu kwoty ustalonej korektą, poprzedzającym postępowanie administracyjne w tej sprawie wszczęte na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p. o zwrot należności nieprawidłowo pobranych. Ustalenia dotyczące korekty podjęte w toku postępowania stanowią element stanu faktycznego tej sprawy, a korekta ta podlega również kontroli sądu rozpatrującego skargę na decyzję zobowiązującą do zwrotu w ramach oceny ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia o zwrocie (uchwała z 27 października 2014 r., II GPS 2/14).

Wyrażenie zgody bądź odmowa jej wyrażenia na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przez podmiot świadczący usługi zdrowotne nie następuje w ramach sprawy administracyjnej i nie przybiera formy decyzji administracyjnej (wyrok z dnia 14 lutego 2014 r. I OSK 1930/12).

Wszczęcie postępowania o wykreślenie spółki z rejestru agencji zatrudnienia z powodu jej prowadzenia przez osobę, która nie spełnia wymogu niekaralności za wykroczenie z art. 121 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[20], nie jest sprawą tożsamą ze sprawą dotyczącą jej wykreślenia z powodu stwierdzenia naruszenia obowiązku zawierania umów, ponieważ postawa faktyczna i prawna obu decyzji była inna. Nie można było stwierdzić nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (wyrok z 7 października 2014 r., II GSK 1318/13).

4. Podsumowanie

Przedstawione w tej części orzecznictwo odnoszące się do przepisów procesowych i postępowania administracyjnego wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych, m.in. kognicji sądów administracyjnych, interesu prawnego, a także zagadnień odnoszących się do kosztów sądowych. Wskazać należy także na uporządkowanie orzecznictwa w zakresie prawa pomocy.

[20] Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2014 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich[1], zagadnienia prawa unijnego pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw[2] z zakresu podatków pośrednich, w tym podatku od towarów i usług[3] i podatku akcyzowego[4], jak również w sprawach z zakresu prawa celnego[5], transportu drogowego[6] i lotniczego[7], ochrony środowiska[8] i zagospodarowania przestrzennego[9], nadzoru sanitarnego[10], weterynaryjnego[11] i farmaceutycznego[12], ochrony danych oso-

[1] Zob. *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2005 r.*, s. 187-188; w 2006 r., s. 169-195; w 2007 r., s. 250-251; w 2008 r., s. 280-282; w 2009 r., s. 172-173; w 2010 r., s. 194-217; w 2011 r., s. 207-234; w 2012 r., s. 242-266; w 2013 r., s. 227-253.

[2] Wybrane orzeczenia z tych dziedzin zostały szerzej powołane w dalszej części niniejszego opracowania, przy czym uwzględniono orzeczenia prawomocne (z wyjątkiem orzeczeń, przy których zaznaczono, że są one nieprawomocne).

[3] Zob. np. wyrok NSA z 12 lutego 2014 r., I FSK 353/13; wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 stycznia 2014 r., I SA/Bd 938/13; wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2014 r., I SA/Gd 1363/13; wyrok WSA we Wrocławiu z 28 lutego 2014 r., I SA/Wr 2070/13; wyrok WSA w Olsztynie z 6 marca 2014 r., I SA/Ol 766/13; wyrok WSA w Warszawie z 23 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 2971/13; wyrok WSA w Kielcach z 5 czerwca 2014 r., I SA/Ke 251/14; wyrok WSA w Poznaniu z 17 czerwca 2014 r., I SA/Po 394/14; wyrok WSA w Łodzi z 23 lipca 2014 r., I SA/Łd 344/14.

[4] Zob. np. wyroki NSA: z 1 kwietnia 2014 r., I GSK 1136/12; z 16 lipca 2014 r., I GSK 313/13.

[5] Zob. np. wyroki NSA: z 11 lutego 2014 r., I GSK 1591/12; z 27 sierpnia 2014 r., I GSK 519/13; z 18 listopada 2014 r., I GSK 425/13.

[6] Zob. np. wyrok NSA z 15 października 2014 r., II GSK 1328/13 oraz wyroki: WSA w Rzeszowie z 10 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1053/13; WSA w Lublinie z 13 lutego 2014 r., III SA/Lu 851/13; WSA w Białymstoku z 4 marca 2014 r., II SA/Bk 897/13; WSA w Olsztynie z 11 marca 2014 r., II SA/Ol 68/14; WSA w Kielcach z 23 października 2014 r., II SA/Ke 712/14.

[7] Zob. wyrok NSA z 27 marca 2014 r., I OSK 1971/12; wyroki WSA w Warszawie: z 14 kwietnia 2014 r., VII SA/Wa 2462/13, VII SA/Wa 2463/13; z 23 kwietnia 2014 r., VII SA/Wa 2461/13, VII SA/Wa 2464/13, VII SA/Wa 2465/13; z 18 czerwca 2014 r., VII SA/Wa 463/14; z 21 sierpnia 2014 r., VII SA/Wa 2405/13.

[8] Zob. np. uchwałę NSA z 17 grudnia 2014 r., II OPS 1/14; wyroki WSA w Białymstoku: z 24 stycznia 2014 r., I SA/Bk 524/13 oraz I SA/Bk 525/13; z 16 września 2014 r., II SA/Bk 315/14 oraz wyroki WSA w Poznaniu: z 23 stycznia 2014 r., II SA/Po 843/13; z 20 marca 2014 r., II SA/Po 1267/13; z 11 kwietnia 2014 r., II SA/Po 41/14.

[9] Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 16 stycznia 2014 r., II SA/Ol 1115/13.

[10] Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 marca 2014 r., II SA/Go 51/14.

[11] Zob. np. wyroki NSA: z 26 czerwca 2014 r., II OSK 175/13; z 3 października 2014 r., II OSK 807/13; wyrok WSA w Gdańsku z 5 lutego 2014 r., II SA/Gd 899/13; wyrok WSA w Olsztynie z 8 kwietnia 2014 r., II SA/Ol 164/14.

[12] Zob. np. wyrok NSA z 11 grudnia 2014 r., II GSK 1738/13; wyrok WSA w Warszawie z 10 marca 2014 r., VI SA/Wa 2378/13.

bowych[13], dostępu do informacji publicznej[14], uznawania kwalifikacji zawodowych[15], zabezpieczenia społecznego[16], wydawania pozwolenia na broń[17], gier i zakładów wzajemnych[18], prawa rolnego[19] i pomocy finansowej ze środków UE w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych[20] oraz w sprawach cudzoziemców[21].

Prawo Unii Europejskiej jest przy tym powoływane przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)[22].

Przy rozpoznawaniu spraw z elementem unijnym sądy powoływały zarówno przepisy pierwotnego, jak i pochodnego prawa Unii Europejskiej (UE). Przywoływały obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego i zapewnienia pierwszeństwa prawu europejskiemu. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) było również powoływane przez sądy administracyjne w celu wskazania wykładni danego przepisu prawa europejskiego mającego zastosowanie w sprawie, a także przy dokonywaniu oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach.

W przypadku Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)[23] sądy administracyjne sięgały dotychczas i nadal sięgają do tego aktu oraz do dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu[24] i skutecznego środka odwoławczego[25], bez-

[13] Zob. np. wyroki NSA: z 4 lutego 2014 r., II OSK 3132/13; z 13 lutego 2014 r., I OSK 2436/12; wyrok WSA w Gdańsku z 28 maja 2014 r., I SA/Gd 390/14.

[14] Zob. np. wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2514/13; wyroki WSA w Gdańsku: z 9 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 249/13; z 19 lutego 2014 r., II SAB/Gd 267/13; z 5 marca 2014 r., II SAB/Gd 258/13; z 12 marca 2014 r., II SAB/Gd 229/13.

[15] Zob. np. wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., II GSK 1817/12.

[16] Zob. np. wyrok NSA z 13 czerwca 2014 r., I OSK 687/13; wyrok WSA w Olsztynie z 6 lutego 2014 r., II SA/Ol 1182/13; wyroki WSA w Poznaniu: z 26 marca 2014 r., IV SA/Po 1235/13; z 16 kwietnia 2014 r., IV SA/Po 1026/13.

[17] Zob. np. wyrok NSA z 28 sierpnia 2014 r., II OSK 467/13.

[18] Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24 kwietnia 2014 r., II SA/Go 174/14; wyrok WSA w Szczecinie z 2 października 2014 r., II SA/Sz 408/14.

[19] Zob. np. wyroki NSA: z 11 lutego 2014 r., II GSK 1595/12; z 1 czerwca 2012 r., II GSK 583/11.

[20] Zob. np. wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r., II GSK 1685/12.

[21] Zob. np. wyrok NSA z 27 marca 2014 r., II OSK 2433/12.

[22] Zob. uchwały NSA: z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13 oraz z 17 grudnia 2014 r., II OPS 1/14.

[23] 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: EKPC lub Konwencja.

[24] Zob. np. wyroki NSA: z 22 stycznia 2014 r., II OSK 1963/12; z 20 maja 2014 r., II OSK 3001/12; z 9 czerwca 2014 r., II OSK 87/13; z 23 lipca 2014 r., I OSK 2380/12; wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2014 r., IV SA/Wa 1476/13.

[25] Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 listopada 2014 r., II SA/Go 713/14.

czynności i przewlekłości postępowania[26], ochrony prawa własności[27], prawa do prywatności i ochrony życia rodzinnego i prywatnego[28] czy wolności zgromadzeń[29].

Postanowienia EKPC były często powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych subsydiarnie jako dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych[30].

W przypadku Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[31] sądy administracyjne najczęściej powoływały KPP, by wskazać, że określone prawa jednostki są gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, ale również w ramach systemu prawa UE. W szczególności dotyczyło to prawa do sądu[32], prawa własności[33], prawa do dobrej administracji[34], prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz zakazu dyskryminacji[35].

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Pytania prejudycjalne do TSUE

W 2014 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z pytaniami prejudycjalnymi w 5 sprawach. Po jednym pytaniu skierowały: WSA w Szczecinie, WSA we Wrocławiu i WSA w Warszawie. Dwukrotnie z pytaniami prejudycjalnymi wystąpił NSA. NSA skierował pytania dotyczące podatku od towarów i usług, a pytania WSA w Szczecinie oraz WSA we Wrocławiu dotyczyły podatku akcyzowego, natomiast pytanie WSA w Warszawie związane było z prawem zamówień publicznych.

2.1.1. *Postanowienie NSA z 6 marca 2014 r., I FSK 516/13 (sygn. sprawy przed TSUE: C-277/14 PPUH Stehcemp)***.** W świetle istotnych wątpliwości co do prawidłowej wykładni przepisów prawa unijnego NSA zdecydował się skierować pytania prejudycjalne do TSUE w trybie art. 267 TFUE. Wątpliwości sądu dotyczyły wykładni przepisów Szóstej Dyrekty-

[26] Zob. np. wyrok NSA z 4 marca 2014 r., II OSK 2814/13.

[27] Zob. np. wyroki NSA: z 4 kwietnia 2014 r., I OSK 2426/12; z 10 kwietnia 2014 r., II OSK 2732/12; z 3 lipca 2014 r., II OSK 249/13; z 30 lipca 2014 r., II OSK 1343/14; wyrok WSA w Poznaniu z 14 maja 2014 r., IV SA/Po 40/14; wyrok WSA w Szczecinie z 3 lipca 2014 r., II SA/Sz 241/14; wyrok WSA w Krakowie z 3 października 2014 r., II SA/Kr 826/14; wyroki WSA w Warszawie: z 17 września 2014 r., I SA/Wa 2383/13; z 27 października 2014 r., IV SA/Wa 1499/14; z 5 grudnia 2014 r., I SA/Wa 1600/14.

[28] Zob. np. wyrok NSA z 10 września 2014 r., I OSK 229/13, postanowienie NSA z 15 stycznia 2014 r., II OSK 3147/13; wyrok WSA w Warszawie z 30 października 2014 r., IV SA/Wa 1647/14.

[29] Zob. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2538/13.

[30] Zob. np. wyroki NSA: z 5 lutego 2014 r., II OSK 2131/12; z 15 października 2014 r., II OSK 1997/14; wyrok WSA w Warszawie z 25 listopada 2014 r., IV SA/Wa 456/14.

[31] Dz.Urz. UE z 2010 r. Nr C 83, s. 389; dalej: KPP lub KPP UE.

[32] Zob. uchwałę NSA z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13; wyroki: WSA we Wrocławiu z 9 kwietnia 2014 r., I SA/Wr 158/14; WSA w Warszawie z 10 września 2014 r., III SA/Wa 527/14.

[33] Zob. wyrok z 6 listopada 2014 r., I OSK 725/13; wyrok WSA w Warszawie z 17 września 2014 r., I SA/Wa 2383/13.

[34] Zob. wyrok z 26 czerwca 2014 r., II OSK 185/13; wyroki WSA w Warszawie: z 10 lutego 2014 r., II SA/Wa 1016/13 oraz z 28 października 2014 r., I SA/Wa 1532/14.

[35] Zob. wyrok z 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13.

wy VAT[36]. W szczególności NSA uznał za wymagające wyjaśnienia, czy art. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 i 2 wskazanej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że czynność dokonywana w okolicznościach, w których ani sam podatnik, ani organy podatkowe nie są w stanie ustalić tożsamości rzeczywistego dostawcy towaru, jest dostawą towarów. Ponadto, w razie uzyskania odpowiedzi pozytywnej, NSA wskazał na konieczność przesądzenia, czy art. 17 ust. 2 lit. a/, art. 18 ust. 1 lit. a/ oraz art. 22 ust. 3 Szóstej Dyrektywy VAT należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, na których podstawie podatek nie może być odliczony przez podatnika z uwagi na to, że faktura została wystawiona przez podmiot, który nie był rzeczywistym dostawcą towaru i nie ma możliwości ustalenia tożsamości rzeczywistego dostawcy towaru oraz zobowiązania go do zapłaty podatku bądź określenia osoby zobowiązanej za wystawienie faktury na podstawie art. 21 ust. 1 lit. c/ Szóstej Dyrektywy VAT.

2.1.2. *Postanowienie WSA w Szczecinie z 29 maja 2014 r., I SA/Sz 1536/13 (sygn. akt przed TSUE: C-313/14 Asprod)*. Postanowieniem z 29 maja 2014 r. WSA w Szczecinie skierował do TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 27 ust. 1 lit. f/ w związku z brzmieniem motywów dwudziestego i dwudziestego drugiego preambuły dyrektywy 92/83/EWG[37]. WSA w Szczecinie uznał, że istnieją wątpliwości, czy wskazane przepisy prawa UE nie sprzeciwiają się stosowaniu przepisów krajowych, na mocy których alkohol etylowy używany przez podmiot zużywający bezpośrednio lub jako składnik do półproduktów służących do wytwarzania środków spożywczych, nieprzekraczający w każdym przypadku zawartości alkoholu w tych produktach: 8,5 litra czystego alkoholu na 100 kg produktu dla wyrobów czekoladowych i 5 litrów czystego alkoholu na 100 kg produktu dla wszystkich innych wyrobów, nie jest objęty zwolnieniem podatkowym z tej przyczyny, że podmiot zużywający nie posiada odrębnej decyzji właściwego organu podatkowego określającej ilość nieprzekraczalnych dopuszczalnych norm zużycia.

2.1.3. *Postanowienie WSA w Warszawie z 3 czerwca 2014 r., V SA/Wa 14/14 (sygn. akt przed TSUE C-406/14 Wrocław – Miasto na prawach powiatu)*. Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. WSA w Warszawie zdecydował się zawiesić postępowanie w sprawie i skierować do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące wykładni unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych.

WSA w Warszawie uznał, że konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy w świetle art. 25 dyrektywy 2004/18/WE[38] dopuszczalne jest określenie przez Zamawiającego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, że Wykonawca zobowiązany jest wykonać własnymi siłami minimum 25% robót objętych zamówieniem.

Dodatkowo WSA w Warszawie uznał, że w wypadku udzielenia przez Trybunał odpowiedzi negatywnej, konieczne jest przesądzenie, czy skutkiem zastosowania wymogu opisanego w pytaniu pierwszym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

[36] Dyrektywa Rady Nr 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa podatku; Dz.Urz. WE z 1977 r. Nr L 145, s. 1 ze zm.; dalej: Szósta Dyrektywa VAT.

[37] Dyrektywa Rady Nr 92/83/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych; Dz.Urz. UE z 1992 r. Nr L 316, s. 21 ze zm.; dalej: dyrektywa 92/83/EWG.

[38] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2004/18/WE z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi; Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 134, s. 114, ze zm.; dalej: dyrektywa 2004/18/WE.

jest takie naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej, które uzasadnia konieczność dokonania korekty finansowej w trybie art. 98 rozporządzenia 1083/2006/WE"[39].

2.1.4. *Postanowienie WSA we Wrocławiu z 4 czerwca 2014 r., I SA/Wr 562/14 (sygn. sprawy przed TSUE: C-418/14 ROZ-ŚWIT)*. Postanowieniem z 4 czerwca 2014 r. WSA we Wrocławiu skierował do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące wykładni art. 5 w zw. z art. 2 ust. 3 i w zw. z art. 21 ust. 4 dyrektywy Rady 2003/96/WE[40]. Wątpliwości Sądu budziła kwestia, czy przepisy prawa unijnego stoją na przeszkodzie stosowaniu krajowej regulacji przewidzianej w treści art. 89 ust. 16 ustawy z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[41], która nakazuje zastosowanie stawki podatku akcyzowego przewidzianej dla paliw silnikowych do oleju opałowego na skutek braku spełnienia przez podatnika wymogu formalnego przewidzianego w art. 89 ust. 14-15 u.p.a.

WSA we Wrocławiu podjął ponadto wątpliwość, czy przewidziany w at. 89 ust. 14-15 u.p.a. wymóg formalny uzależniający zastosowanie obniżonej stawki akcyzy przewidzianej dla olejów opałowych od konieczności sporządzenia i złożenia zestawienia oświadczeń nabywców w ustawowym terminie, abstrahując od zaistnienia warunku materialnego w postaci sprzedaży paliwa na cele opałowe, pozostaje w zgodzie z unijną zasadą proporcjonalności. Podniesione wątpliwości dotyczące zgodności z zasadą proporcjonalności dotyczyły również możliwości stosowania sankcji przewidzianej w treści art. 89 ust. 16 u.p.a., polegającej na obciążeniu sprzedawcy podatkiem akcyzowym, wyliczonym według stawki przewidzianej dla paliw silnikowych (art. 89 ust. 4 pkt 1 u.p.a.) w odniesieniu do oleju opałowego na skutek niespełnienia warunku formalnego przewidzianego w treści art. 89 ust. 14-15 u.p.a.

2.1.5. *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2014 r., I FSK 1563/13 (sygn. akt przed TSUE C-40/15 BRE Ubezpieczenia)*. W rozpatrywanej sprawie pytania skierowane przez NSA dotyczyły wykładni art. 135 ust. 1 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE[42]. NSA podjął wątpliwość, czy wskazany przepis prawa unijnego należy interpretować w ten sposób, że usługi świadczone na rzecz zakładu ubezpieczeń przez podmiot trzeci, w imieniu i na rzecz ubezpieczyciela, który to podmiot nie pozostaje w żadnym stosunku prawnym z ubezpieczonym, objęte są zwolnieniem, o którym mowa w tym przepisie.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

2.2.1. *Postanowienie Trybunału z 6 lutego 2014 r. w sprawie C-33/13 Marcin Jagiełło*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez WSA w Łodzi[43] TSUE orzekł, że Szóstą Dyrektywę VAT należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona temu, aby po-

[39] Rozporządzenie Rady Nr 1083/2006/WE z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 210, s. 25 ze zm.; dalej: rozporządzenie 2004/18/WE.

[40] Dyrektywa Rady Nr 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 283, s. 51 ze zm.; dalej: dyrektywa 2003/96/WE).

[41] Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.; dalej: u.p.a.

[42] Dyrektywa Rady Nr 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej; Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 347, s. 1 ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112/WE.

[43] Postanowienie WSA w Łodzi z 12 grudnia 2012 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Łd 1140/12.

datnikowi odmówiono prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej należnego lub zapłaconego z tytułu towarów otrzymanych przez niego, na tej podstawie, iż biorąc pod uwagę przestępstwa lub nieprawidłowości, jakich dopuścił się wystawca faktury dotyczącej tej dostawy, uznaje się, że nie została ona rzeczywiście dokonana przez wystawcę, chyba że zostanie wykazane na podstawie obiektywnych przesłanek – bez wymagania od podatnika podejmowania czynności sprawdzających, które nie są jego zadaniem – iż podatnik ten wiedział lub powinien był wiedzieć, że wskazana dostawa wiąże się z przestępstwem w dziedzinie podatku od wartości dodanej, co ustalić powinien sąd odsyłający.

2.2.2. *Postanowienie Trybunału z 20 marca 2014 r. w sprawie C-72/13 Gmina Wrocław*. W postanowieniu TSUE wydanym w odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA[44] Trybunał orzekł, że dyrektywę 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej transakcji takich jak te zamierzone przez gminę Wrocław, o ile sąd odsyłający stwierdzi, iż transakcje te stanowią działalność gospodarczą w rozumieniu art. 9 ust. 1 tej dyrektywy oraz iż nie są wykonywane przez rzeczoną gminę w charakterze organu władzy publicznej w rozumieniu art. 13 ust. 1 akapit pierwszy owej dyrektywy. Trybunał zaznaczył, że jeśli jednak należałoby uznać te transakcje za wykonywane przez wspomnianą gminę działającą w charakterze organu władzy publicznej, przepisy dyrektywy 2006/112/WE nie sprzeciwiałyby się ich opodatkowaniu, gdyby sąd odsyłający stwierdził, że ich zwolnienie mogłoby prowadzić do znaczących zakłóceń konkurencji w rozumieniu art. 13 ust. 2 tej dyrektywy.

2.2.3. *Wyrok TSUE z 10 kwietnia 2014 r. w sprawie C-190/12 Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company*. Odpowiadając na pytania prejudycjalne skierowane przez WSA w Bydgoszczy[45] Trybunał uznał, że art. 63 TFUE dotyczący swobodnego przepływu kapitału znajduje zastosowanie do sytuacji takiej jak rozpatrywana w sprawie w postępowaniu głównym, w której na mocy krajowych przepisów podatkowych ze zwolnienia podatkowego nie mogą korzystać dywidendy wypłacane przez spółki mające siedzibę w państwie członkowskim na rzecz funduszu inwestycyjnego mającego siedzibę w państwie trzecim, podczas gdy fundusze inwestycyjne mające siedzibę w państwie członkowskim korzystają z takiego zwolnienia. Dodatkowo TSUE orzekł, że art. 63 TFUE i 65 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom podatkowym państwa członkowskiego, takim jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym, na podstawie których ze zwolnienia podatkowego nie mogą korzystać dywidendy wypłacane przez spółki mające siedzibę w tym państwie członkowskim na rzecz funduszu inwestycyjnego mającego siedzibę w państwie trzecim w zakresie, w jakim istnieje pomiędzy tym państwem członkowskim a rozpatrywanym państwem trzecim zobowiązanie umowne do wzajemnej pomocy administracyjnej, które umożliwia krajowym organom podatkowym zweryfikowanie informacji przekazanych ewentualnie przez fundusz inwestycyjny. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, w ramach sprawy w postępowaniu głównym, czy mechanizm wymiany informacji przewidziany w ramach tej współpracy rzeczywiście umożliwia polskim organom podatkowym zweryfikowanie, w stosownym wypadku, informacji dostarczonych przez fundusze inwestycyjne z siedzibą na terytorium Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczących warunków ich tworzenia i działania, w celu ustalenia, czy prowadzą one działalność w ramach regulacyjnych równoważnych z ramami regulacyjnymi Unii.

[44] Postanowienie NSA w Warszawie z 17 sierpnia 2012 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 1612/11.

[45] Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 28 marca 2012 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Bd 1035/11.

2.2.4 *Postanowienie Trybunału z 5 czerwca 2014 r. w sprawie C-500/13 Gmina Międzyzdroje*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA[46] TSUE orzekł, że art. 167, 187 i 189 dyrektywy 2006/112/WE oraz zasadę neutralności należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, takim jak przepisy w postępowaniu głównym, które w sytuacji, gdy przeznaczenie dobra inwestycyjnego stanowiącego nieruchomość ulega zmianie z wykonywania w pierwszej kolejności czynności niedających prawa do odliczenia podatku VAT na wykonywanie następnie czynności umożliwiających skorzystanie z tego prawa, przewidują dziesięcioletni okres korekty licząc od chwili oddania do użytkowania dóbr inwestycyjnych oraz wykluczają w związku z tym korektę jednorazową w przeciągu jednego roku podatkowego.

2.2.5. *Postanowienie Trybunału z 19 czerwca 2014 r. w sprawie C-370/13 Henryk Teisseyre i Jan Teisseyre*. Trybunał odmówił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne skierowane przez NSA[47] uznając, że jest niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi.

2.2.6. *Wyrok Trybunału z 16 października 2014 r. w sprawie C-605/12 Welmory sp. z o.o.* W odpowiedzi na pytania prejudycjalne NSA[48] Trybunał orzekł, że pierwszy podatnik mający siedzibę działalności gospodarczej w jednym państwie członkowskim, który korzysta z usług świadczonych przez drugiego podatnika mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, powinien być uważany za posiadającego w tym innym państwie członkowskim „stałe miejsce prowadzenia działalności" w rozumieniu art. 44 dyrektywy 2006/112/WE, w celu określenia miejsca opodatkowania tych usług, jeżeli to stałe miejsce charakteryzuje się wystarczającą stałością oraz odpowiednią strukturą w zakresie zaplecza personalnego i technicznego, by umożliwić mu odbiór usług i wykorzystywanie ich do celów jego działalności gospodarczej, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

2.2.7. *Postanowienie Trybunału z 3 grudnia 2014 r. w sprawie C-313/14 Asprod sp. z o.o.* Odpowiadając na pytanie prejudycjalne WSA w Szczecinie[49], Trybunał orzekł, że art. 27 ust. 1 lit. f/ dyrektywy 92/83/EWG należy interpretować w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie krajowym uregulowaniom takim jak te w postępowaniu głównym, które uzależniają stosowanie przewidzianego w nim zharmonizowanego podatku akcyzowego od warunku posiadania przez dany podmiot decyzji organu podatkowego określającej dopuszczalne normy zużycia produktów zwolnionych od tego podatku na mocy rzeczonego przepisu.

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W wyniku wydania przez TSUE w 2014 r. orzeczeń prejudycjalnych sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi[50].

[46] Postanowienie NSA w Warszawie z 25 czerwca 2013 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 1135/12.

[47] Postanowienie NSA w Warszawie z 30 kwietnia 2013 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I OSK 2024/11.

[48] Postanowienie NSA w Warszawie z 25 października 2012 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 1993/11.

[49] Postanowienie WSA w Szczecinie z 29 maja 2014 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Sz 1536/13.

[50] Postanowienia: z 4 lipca 2014 r., I FSK 1135/12; z 20 sierpnia 2014 r., I OSK 2024/11; z 4 listopada 2014 r., I FSK 1993/11; postanowienie WSA w Łodzi z 18 kwietnia 2014 r., I SA/Łd 1140/12; postanowienia WSA w Bydgoszczy z 5 maja 2014 r., I SA/Bd 855-857/11 oraz I SA/Bd 1035-1046.

Należy odnotować, że sądy administracyjne rozstrzygając sprawy analogiczne do tych, w których sądy wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi, powoływały orzeczenia TSUE i wynikające z nich wytyczne. Orzeczenia wydane w 2014 r. przez TSUE w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich były powoływane przez sądy administracyjne przy rozstrzyganiu podobnych spraw (m.in. orzeczenia w sprawach C-33/13 *Marcin Jagiełło*[51] oraz C-190/12 *Emerging Markets Series of DFA Investment*)[52].

2.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi odmawiano najczęściej z powodu uznania przez sąd danego zagadnienia prawa UE za jasne i niewymagające korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE lub też za dostatecznie wyjaśnione już w orzecznictwie TSUE[53].

2.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

W związku z wystąpieniem prejudycjalnym, w danej sprawie zawieszano postępowanie sądowe. Sądy administracyjne zawieszały również postępowania w innych sprawach niż te, w których zadano pytanie prejudycjalne ze względu na to, że problem podniesiony w pytaniach prejudycjalnych skierowanych uprzednio przez sądy administracyjne jest analogiczny z podniesionym w rozpatrywanej przez nie sprawie[54].

3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne stosowane było 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 prawo unijne powoływane było w sprawach dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od gier oraz w sprawach dotyczących podatków dochodowych.

3.1.1. *Podatek od towarów i usług*. W dziedzinie podatku od towarów i usług w przeważającej liczbie spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne podatnicy oraz organy podatkowe powoływały się na przepisy dyrektyw unijnych i na orzecznictwo TSUE. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjnie dokonywały wykładni przepisów

[51] Zob. np. wyrok z 26 czerwca 2014 r., I FSK 777/13; wyrok WSA w Poznaniu z 13 sierpnia 2014 r., I SA/Po 532/14; wyrok WSA w Łodzi z 22 października 2014 r., I SA/Łd 618/14.

[52] Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 4 czerwca 2014 r., I SA/Łd 598/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z 30 czerwca 2014 r., I SA/Bd 489/14; wyrok WSA w Poznaniu z 16 października 2014 r., I SA/Po 295/14.

[53] Zob. np. wyroki: z 27 sierpnia 2014 r., II OSK 470/13; z 6 listopada 2014 r., I FSK 1668/13; z 11 grudnia 2014 r.: II GSK 2032/13, II GSK 1738/13; wyrok WSA w Opolu z 19 lutego 2014 r., I SA/Op 380/13.

[54] Zob. np. postanowienie z 6 maja 2014 r., I GSK 1009/12; postanowienie WSA w Gdańsku z 20 stycznia 2014 r., I SA/Gd 1747/13; postanowienie WSA w Łodzi z 16 grudnia 2014 r., I SA/Łd 873/14.

polskich z uwzględnieniem wymogów prounijnej wykładni prawa krajowego oraz zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa oraz skuteczności. Najczęściej chodziło o ocenę polskich przepisów w świetle brzmienia i celów dyrektywy 2006/112/WE.

Szeroko powoływane było również orzecznictwo TSUE. Orzecznictwo sądów unijnych powoływane było w sprawach z zakresu VAT zarówno przy rozstrzyganiu konkretnych problemów, jak i w bardziej ogólnym kontekście. Należy odnotować, że sądy administracyjne szeroko odwołują się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak zasada neutralności i powszechności VAT, zasada proporcjonalności czy prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego na poprzednich fazach obrotu[55]. Prawo unijne powoływane było również przy rozpatrywaniu kwestii zwrotu podatku VAT pobranego niezgodnie z prawem unijnym[56].

Ze względu na ścisły stopień harmonizacji zakładany przez dyrektywy unijne zdecydowana większość spraw z zakresu VAT wymagała dokonywania przez sądy administracyjne oceny zgodności polskich przepisów z normami prawa UE. Wśród zagadnień związanych z prounijną wykładnią przepisów ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[57] rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2014 r. można wskazać przykładowo problematykę zastosowania zwolnień w podatku od towarów i usług[58], opodatkowania świadczeń złożonych[59], zastosowania doktryny nadużycia prawa podatkowego[60], uznania podmiotu za podatnika VAT[61], stosowania stawki obniżonej[62], opodatkowania sprzedaży działek budowlanych przez osobę fizyczną[63] czy opodatkowania zbycia zorganizowanej części przedsiębiorstwa[64].

3.1.2. *Podatek akcyzowy*. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że w 2014 r. prawo UE powoływane było w sprawach z zakresu podatku akcyzowego najczęściej w odniesieniu do opodatkowania sprzedaży oleju opałowego oraz nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych, a także w sprawach dotyczących opodatkowania tym podatkiem sprzedaży energii elektrycznej i gazu.

[55] Zob. np. wyroki z: 12 lutego 2014 r., I FSK 353/13; 25 czerwca 2014 r., I FSK 1037/13; 22 kwietnia 2014 r., I FSK 2163/13; wyrok WSA we Wrocławiu z 28 lutego 2014 r., I SA/Wr 2070/13; wyrok WSA w Poznaniu z 17 czerwca 2014 r., I SA/Po 394/14; wyrok WSA w Łodzi z 23 lipca 2014 r., I SA/Łd 344/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 24 lipca 2014 r., I SA/Wr 754/14.

[56] Zob. w szczególności wyrok WSA we Wrocławiu z 9 kwietnia 2014 r., I SA/Wr 168/14; wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2014 r., III SA/Wa 527/14.

[57] Dz.U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054.

[58] Zob. np. wyroki: z 25 marca 2014 r., I FSK 733/13; z 11 kwietnia 2014 r., I FSK 332/13; z 11 czerwca 2014 r., I FSK 623/13; z 23 lipca 2014 r., I FSK 1109/13; z 30 lipca 2014 r., I FSK 1246/13.

[59] Zob. np. wyroki: z 9 stycznia 2014 r., I FSK 271/13; z 28 sierpnia 2014 r., I FSK 1431/13; wyrok WSA w Warszawie z 23 kwietnia 2014 r., III SA/Wa 2971/13.

[60] Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2014 r., I SA/Gd 1363/13; wyrok WSA w Poznaniu z 16 kwietnia 2014 r., I SA/Po 983/13; wyrok WSA w Białymstoku z 16 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 52/14; wyrok WSA w Poznaniu z 17 czerwca 2014 r., I SA/Po 394/14; wyrok WSA w Łodzi z 23 lipca 2014 r., I SA/Łd 344/14; wyrok NSA z 9 października 2014 r., I FSK 664/14.

[61] Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 6 marca 2014 r., I SA/Ol 766/13; wyrok WSA w Poznaniu z 11 czerwca 2014 r., I SA/Po 1240/13.

[62] Zob. np. wyrok z 29 września 2014 r., I FSK 1390/13.

[63] Zob. np. wyrok z 19 marca 2014 r., I FSK 586/13; wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 stycznia 2014 r., I SA/Bd 938/13; wyrok WSA w Kielcach z 5 czerwca 2014 r., I SA/Ke 251/14; wyrok WSA w Poznaniu z 11 czerwca 2014 r., I SA/Po 1240/13.

[64] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2014 r., I SA/Po 176/14.

W sprawach dotyczących oleju napędowego powoływano w szczególności przepisy dyrektywy 2003/96/WE (dyrektywa energetyczna), przepisy dyrektywy 95/60/WE z 27 listopada 1995 r. w sprawie banderolowania olejów napędowych i nafty[65], a także dyrektywy 2008/118/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG[66] (dyrektywa horyzontalna)[67].

W wyroku z 27 listopada 2014 r., I GSK 1963/13 NSA, powołując się na preambułę do dyrektywy 2003/96/WE uznał, że państwa członkowskie mają znaczną swobodę w tworzeniu systemu opodatkowania produktów energetycznych. Mogą różnicować stawki, ustalać zwolnienia i warunki ich stosowania. Nie kwestionując zatem, co do zasady, trafności wywodów o konieczności przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, NSA stwierdził, że wprowadzenie do ustawy o podatku akcyzowym dodatkowego warunku takiego jak złożenie w terminie zestawień oświadczeń, niezbędnego dla zachowania prawa do stosowania obniżonej stawki akcyzy, jest zgodne z prawem unijnym. Zdaniem NSA celem regulacji zawartych w dyrektywie energetycznej, co wynika z pkt 15 jej preambuły, jest zniwelowanie różnic pomiędzy krajowymi poziomami opodatkowania energii stosowanymi przez Państwa Członkowskie poprzez ustalenie minimalnych poziomów opodatkowania produktów energetycznych. Jednocześnie jak wynika z pkt 9 preambuły dyrektywy energetycznej, państwom członkowskim należy przyznać elastyczność potrzebną do określania i wykonywania polityk właściwych do ich okoliczności krajowych. Zgodnie z art. 4 tej dyrektywy poziomy opodatkowania, jakie państwa członkowskie stosują do produktów energetycznych, wymienione w art. 2, nie mogą być niższe niż minimalne poziomy opodatkowania przewidziane w tej dyrektywie. NSA uznał, że celem przyjęcia dyrektywy energetycznej było określenie minimalnego poziomu opodatkowania i niekrępowanie państw członkowskich w zakresie kształtowania stawek podatkowych na określonych warunkach w zależności od określonych okoliczności. W konsekwencji NSA uznał, że niespełnienie przesłanek formalnych zestawienia oświadczeń nie może być uznane za naruszenie warunku końcowego zużycia określonego w art. 21 ust. 4 tej dyrektywy, gdyż nie formułuje on warunków, od spełnienia których uzależnione jest stosowanie obniżonej stawki akcyzy.

NSA dokonał także analizy unijnej zasady proporcjonalności. Uznał, że zgodnie z zasadą proporcjonalności należy wybierać środki najmniej restrykcyjne, niedogodności natomiast wynikające z ich zastosowania powinny pozostawać w odpowiedniej relacji do urzeczywistnianego celu. Zastosowanie zasady proporcjonalności wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Jego pierwszym elementem jest identyfikacja interesu wspólnotowego. Następnie ocenia się, czy uzasadnienie przepisów krajowych mieści się w pojęciu interesu publicznego akceptowanego przez TSUE. Trzecim elementem jest ocena adekwatności przepisów krajowych do ochrony wskazanego interesu publicznego. Czwartym zaś jest zbadanie ich niezbędności, a więc czy istnieją mniej restrykcyjne – z punktu widzenia

[65] Dyrektywa Rady Nr 95/60/WE z 27 listopada 1995 r. w sprawie banderolowania olejów napędowych i nafty; Dz.Urz. WE z 1995 r. Nr L 291, s. 46, ze zm.; dalej: dyrektywa 95/60/WE.

[66] Dyrektywa Rady Nr 2008/118/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG; Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 9, s.12 ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/118/WE.

[67] Zob. np. wyroki: z 27 listopada 2014 r., I GSK 1937/13; z 16 września 2014 r., I GSK 587/13; z 10 czerwca 2014 r., I GSK 7/13; z 27 maja 2014 r., I GSK 1519/12; z 21 marca 2014 r., I GSK 871/12.

wartości uznanych za godne ochrony przez prawodawcę wspólnotowego lub TSUE – sposoby osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawstwo krajowe.

W sprawach dotyczących opodatkowania nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych NSA podkreślał, że procedura klasyfikowania pojazdu samochodowego do poszczególnego kodu CN winna przebiegać w ten sposób, iż na wstępie powinno być ustalone przez organy podatkowe przeznaczenie danego pojazdu. Zdaniem NSA, do kodu CN 8703 można zaklasyfikować jedynie pojazd, który jest przeznaczony zasadniczo do przewozu osób. NSA podkreślał, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.a. do celów poboru akcyzy i oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy stosuje się klasyfikację w układzie odpowiadającym Nomenklaturze Scalonej (CN) zgodną z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej[68]. NSA przypomniał, że zdaniem TSUE (wyrok w sprawie C-486/06 *BVBA*) do interpretacji poszczególnych pozycji nomenklatury w znacznym stopniu przyczyniają się Noty Wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (Noty Wyjaśniające do HS) oraz Noty Wyjaśniające do CN, stanowiące dopełnienie tych pierwszych. Mimo że nie mają one wiążącego charakteru, to ich stosowanie należy traktować jako zasadę. NSA podkreślał, że w utrwalonym orzecznictwie zarówno TSUE, jak i sądów krajowych wskazuje się, iż w interesie pewności prawa i ułatwienia kontroli decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej towarów należy poszukiwać zasadniczo w obiektywnych cechach i właściwościach tego towaru, takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów. NSA zauważył również, iż CN została wprowadzona rozporządzeniem Rady UE, a więc aktem prawnym odpowiadającym rangą ustawie.

W związku z tym nie można zgodzić się z poglądem, że klasyfikacja dla celów podatkowych nastąpiła na podstawie przepisów pozaustawowych, zakładając nawet, że zaklasyfikowanie nastąpiło przy wykorzystaniu Not Wyjaśniających. Z orzecznictwa TSUE wynika, że we wszystkich wątpliwych sytuacjach korzystanie z wyjaśnień w nich zawartych należy traktować jako zasadę. Pozwala to, jak zauważa Trybunał, na ocenę tych samych przypadków w ten sam sposób. Z powyższych względów nie do zaakceptowania jest więc, zdaniem NSA, stanowisko, że klasyfikacja samochodu powinna odbywać się na podstawie przepisów o ruchu drogowym (a konkretnie na podstawie dokumentów dotyczących rejestracji, homologacji itp.) z uwzględnieniem postanowień dyrektywy 2007/46/WE[69]. Ustawodawca podatkowy odsyła w tym względzie wyraźnie do CN, wyłączając tym samym możliwość skorzystania z innych sposobów określania typów samochodów. Decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej towarów należy zdaniem NSA poszukiwać w obiektywnych ce-

[68] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej; Dz.Urz. WE z 1987 r. Nr L 256, s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie 2658/87/WE.

[69] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2007/46/WE z 5 września 2007 r., ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów; Dz.Urz. UE z 2007 r. Nr L 263, s. 1 ze zm.

chach i właściwościach tego towaru, takich jak określone w pozycjach CN oraz w uwagach do sekcji lub działów[70].

W zakresie opodatkowania podatkiem akcyzowym energii elektrycznej rozpoznawane sprawy dotyczyły często stwierdzenia nadpłaty podatku akcyzowego zapłaconego przez producentów energii elektrycznej oraz wymiaru podatku akcyzowego dla producentów tej energii. W sprawach dotyczących wymiaru podatku akcyzowego z tytułu sprzedaży energii elektrycznej NSA prezentował pogląd, że przepisy u.p.a., w tym art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 11 ust. 1, należy wykładać w zgodzie z art. 21 ust. 5 dyrektywy 2003/96/WE, a co za tym idzie, brak jest podstaw prawnych do przypisania producentom energii elektrycznej statusu podatnika. Zdaniem NSA zgodnie z prounijną wykładnią tych przepisów podatnikiem podatku akcyzowego jest dystrybutor lub redystrybutor. Producent energii elektrycznej będzie więc podatnikiem podatku akcyzowego jedynie w sytuacji, gdy dokona sprzedaży tej energii ostatecznemu odbiorcy lub zużyje energię elektryczną na potrzeby własnej działalności gospodarczej[71].

W wyroku NSA z 1 kwietnia 2014 r., I GSK 1136/12, dotyczącym zwolnienia z akcyzy alkoholu etylowego zawartego w produktach leczniczych, wyrażono pogląd, że brak jest uzasadnionych podstaw, aby implementacja przepisów art. 27 dyrektywy 92/83/EWG[72], dokonana w szczególności w przepisach art. 30 ust. 9 pkt 4, art. 32 ust. 3 pkt 1, 4 i 8, ust. 4 pkt 3 lit. b/ oraz ust. 5 do 13 u.p.a. z 2008 r., a także w przepisach § 13 rozporządzenia z 24 lutego 2009 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego, była nieprawidłowa. Zdaniem NSA nie można naruszenia prawa materialnego utożsamiać z brakiem spełnienia przez skarżącą wymogów przewidzianych w przepisach art. 32 ust. 5-11 u.p.a. z 2008 r., a tym samym skutecznego ubiegania się o zwolnienie od podatku akcyzowego. Powyższe przepisy mają zastosowanie do wszystkich towarów podlegających akcyzie, a więc zarówno wytworzonych w kraju, będących przedmiotem dostaw wewnątrzwspólnotowych, jak i przedmiotem importu. Zatem gdyby uwzględnić stanowisko skarżącej, aby sporne produkty, będące przedmiotem importu, zwolnić od obowiązku akcyzy bez uprzedniego spełnienia przez nią wymogów przewidzianych w powołanych wyżej przepisach, doszłoby zdaniem NSA do trudnej do zaakceptowania sytuacji korzystniejszego traktowania towarów importowanych w porównaniu do towarów krajowych czy też będących przedmiotem dostaw wewnątrzwspólnotowych. NSA podkreślił, że nie mieściłoby się to w hipotezie art. 27 ust. 1 dyrektywy 92/83/EWG, który stawia wymóg prawidłowego i uczciwego stosowania zwolnień od podatku akcyzowego, a więc na zasadach równoprawnych dla wszystkich uczestników obrotu towarowego.

W wyroku z 16 lipca 2014 r., I FSK 1236/13, NSA wskazał, że straty w wyrobach węglowych powstałe u podmiotu niebędącego pośredniczącym podmiotem węglowym, które

[70] Zob. np. wyroki z: 18 grudnia 2014 r., I GSK 198/13; 27 listopada 2014 r., I GSK 1657/13 i I GSK 1658/13; z 25 listopada 2014 r. I GSK 1432/13; 14 listopada 2014 r., I GSK 572/13; 6 listopada 2014 r., I GSK 1308/13; 9 września 2014 r., I GSK 510/13; 28 sierpnia 2014 r., I GSK 1545/13; 16 lipca 2014 r., I GSK 1668/13; 24 lipca 2014 r., I GSK 1394/13; 17 czerwca 2014 r., I GSK 166/13 i I GSK 169/13; 4 czerwca 2014 r., I GSK 1292/13; 16 lipca 2014 r., I GSK 313/13; 29 kwietnia 2014 r., I GSK 1600/12 i I GSK 1518/12; 15 kwietnia 2014 r. I GSK 899/12; 10 kwietnia 2014 r., I GSK 582/12; 4 kwietnia 2014 r., I GSK 1081/12; 25 marca 2014 r., I GSK 1389/12; 26 marca 2014 r., I GSK 1103/12; 18 lutego 2014 r., I GSK 785/12.

[71] Zob. np. wyroki z: 12 marca 2014 r., I GSK 1319/12; 13 maja 2014 r., I GSK 1443/12 i I GSK 85/13.

[72] Dyrektywa Rady Nr 92/83/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych, Dz.Urz. WE z 1992 r. Nr L 316, s. 21 ze zm.; dalej: dyrektywa 92/83/EWG.

nie zostały wymienione w art. 9a ust 1 i 2 u.p.a. jako zdarzenia podlegające opodatkowaniu, nie podlegają podatkowi akcyzowemu. Wykładnię taką potwierdza również treść motywu 9 preambuły dyrektywy 2008/118/WE.

3.1.3. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. W dziedzinie podatku od czynności cywilnoprawnych w 2014 r. prawo unijne pojawiało się w szczególności w kontekście dwóch zagadnień: wykładni postanowień dyrektywy 69/335/EWG[73] oraz zastępującej jej dyrektywy 2008/7/WE[74] w celu przesądzenia dopuszczalności opodatkowania czynności podwyższenia kapitału spółki[75] oraz uznania spółki komandytowo-akcyjnej za spółkę kapitałową w rozumieniu przepisów powyższych dyrektyw. W odniesieniu do drugiego z ww. zagadnień w kilku orzeczeniach sądy administracyjne uznały, że polska spółka komandytowo-akcyjna powinna być uznana za spółkę kapitałową w rozumieniu przepisów unijnych[76].

3.1.4. *Podatki dochodowe*. W odróżnieniu od podatków pośrednich, w sprawach z dziedziny podatków dochodowych prawo unijne powoływane jest rzadziej. Wynika to ze znacznie węższego zakresu harmonizacji podatków bezpośrednich na poziomie prawa wtórnego UE.

Niemniej jednak prawo UE było powoływane w zakresie podatków dochodowych np. w odniesieniu do przepisów dyrektywy 2009/133/WE[77] przy ocenie zastosowania zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych[78]. W sprawach dotyczących podatku dochodowego polskie sądy administracyjne powoływały wskazówki wynikające z wyroku TSUE w sprawie C-190/12 *Emerging Markets Series of DFA Investment*[79]. W sprawach z tej dziedziny prawo unijne powoływane było również w kontekście zgodności zwolnień podatkowych z zakazem dyskryminacji wyrażonym w art. 18 TFUE[80].

3.1.5. *Podatek od gier*. W 2014 r., podobnie jak w roku poprzednim, prawo unijne powoływane było często w sprawach z zakresu podatku od gier. W rozpatrywanych sprawach podatnicy zarzucali niezgodność z prawem UE art. 139 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[81]. Sądy administracyjne rozstrzygały powyższą kwestię

[73] Dyrektywa Rady Nr 69/335/EWG z 17 lipca 1969 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, Dz.Urz. WE z 1969 r. Nr L 249, s. 25 ze zm.: dalej: dyrektywa 69/335/EWG.

[74] Dyrektywa Rady Nr 2008/7/WE dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 46, s. 11 ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/7/WE.

[75] Zob. np. wyroki z: 3 czerwca 2014 r., II FSK 1667/12; 25 września 2014 r., II FSK 2378/12; 17 grudnia 2014 r., II FSK 2636/12; wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2014 r., III SA/Wa 1698/13; wyrok WSA we Wrocławiu z 2 października 2014 r., I SA/Wr 2044/14.

[76] Zob. np. wyroki z: 3 czerwca 2014 r., II FSK 1475/12; 7 sierpnia 2014 r., II FSK 1980/12. Kwestia ta była również przedmiotem pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE przez WSA w Krakowie w zawisłej sprawie C-357/13 *Drukarnia Multipress*. Za uznaniem polskiej spółki komandytowo-akcyjnej za spółkę kapitałową opowiedział się Rzecznik Generalny w wydanej 18 grudnia 2014 r. opinii w tej sprawie.

[77] Dyrektywa Rady Nr 2009/133/WE z 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego; Dz.Urz. WE z 2009 r. Nr L 310, s. 34 ze zm.

[78] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2014 r., I SA/Po 539/13.

[79] Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 4 czerwca 2014 r., I SA/Łd 598/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z 30 czerwca 2014 r., I SA/Bd 489/14; wyrok WSA w Poznaniu z 16 października 2014 r., I SA/Po 295/14.

[80] Zob. np. wyrok z 4 listopada 2014 r., II FSK 2500/12.

[81] Dz.U. z 2009 r., Nr 201, poz. 1540 ze zm.; dalej: u.g.h.

jednolicie, uznając, że powyższy przepis nie stanowi przepisu technicznego w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE[82], a więc nie odnosi się do niego obowiązek notyfikacji. Sądy podkreślały, że art. 139 ust. 1 u.g.h. stanowi wyraz autonomii państwa członkowskiego w sferze kształtowania polityki podatkowej. Za nieuzasadniony uznawano zarzut, że o charakterze technicznym art. 139 ust. 1 u.g.h. świadczy fakt, iż wpływa on, poprzez zmniejszenie zyskowności tego typu działalności, na ograniczenie popytu na nowe automaty o niskich wygranych. Sądy podkreślały, że nawet jeżeli podwyższenie stawki opodatkowania obniżyło zyskowność działalności polegającej na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych prowadzonej na podstawie zezwoleń udzielonych przed 1 stycznia 2010 r., to nie miało ono znaczenia dla obowiązku notyfikacji przepisów technicznych, odnosiło się bowiem do zasad świadczenia usług, które to zasady nie były objęte obowiązkiem notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE. W konsekwencji sądy administracyjne orzekały, że skoro art. 139 ust. 1 u.g.h. ma charakter przepisu fiskalnego, a nie technicznego, to jego notyfikacja nie była konieczna i może on stanowić podstawę określenia wysokości zobowiązania podatkowego podatników prowadzących gry na automatach o niskich wygranych[83].

3.2. Prawo celne

W 2014 r. zostało rozpoznanych wiele spraw odnoszących się do klasyfikacji taryfowej towarów. Przy rozstrzyganiu tych spraw NSA zwracał uwagę na wynikający z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92/EWG z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC)[84] obowiązek stosowania przepisów prawa celnego w sposób jednolity na całym obszarze celnym Unii. Kolejna liczna grupa spraw dotyczyła określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych[85].

W rozpatrywanych przez NSA sprawach w przedmiocie uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe jednym z problemów była kwestia ustalenia wartości celnej towarów. NSA w tego rodzaju sprawach podzielał stanowisko organów celnych, że w omawianych przypadkach ustalenie wartości celnej sprowadzanych samochodów osobowych powinno następować na podstawie metody określonej w art. 31 WKC, tzw. metody „ostatniej szansy". Przykładowo w wyroku z 18 listopada 2014 r., I GSK 425/13, NSA orzekł, że z art. 31 ust. 2 lit. c/ WKC wynika, że wartość celna ustalana w oparciu o metodę „ostatniej szansy" nie może być określona na podstawie ceny towarów na rynku wewnętrznym kraju wywozu. Nie można zatem przy ustalaniu wartości celnej towaru tą metodą uwzględnić okoliczności zbywalności towaru właściwych dla rynku wywozu.

W wyrokach z 27 sierpnia 2014 r., I GSK 519/13 oraz I GSK 328/13, a także z 16 września 2014 r., I GSK 332/13 NSA stwierdził, że organowi celnemu przysługuje uprawnienie do ba-

[82] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 98/34/WE z 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego; Dz.Urz. WE z 1998 r. Nr L 204, s. 37 ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE.

[83] Zob. np. wyrok z 25 września 2014 r., II FSK 380/12; wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 maja 2013 r., I SA/Bd 36/14; wyrok WSA w Krakowie z 20 marca 2014 r., I SA/Kr 2018/13.

[84] Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913/92/EWG z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC); Dz.Urz. WE z 1992 r. Nr L 302, s. 1 ze zm.; dalej: WKC.

[85] Zob. m.in. wyroki NSA: z 21 stycznia 2014 r., I GSK 1232/12 oraz I GSK 967/12; z 28 stycznia 2014 r., I GSK 1367/12; z 10 czerwca 2014 r., I GSK 274/13; z 17 czerwca 2014 r., I GSK 518/13; z 17 czerwca 2014 r., I GSK 89/13; z 24 czerwca 2014 r., I GSK 440/13; z 28 sierpnia 2014 r., I GSK 565/13.

dania wiarygodności dokumentów przedkładanych przez stronę zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym. Realizacji uprawnienia wynikającego z powyższego przepisu służy regulacja zawarta w art. 78 WKC, w myśl której po zwolnieniu towarów organy celne mogą z urzędu lub na wniosek zgłaszającego dokonać kontroli zgłoszenia. Konsekwencją zakwestionowania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej towaru było, jak podkreślił NSA, ustalenie tej wartości w oparciu o jedną z metod określonych w art. 30-31 WKC. W omawianych sprawach organy, korygując zgłoszenie celne, prawidłowo ustaliły wartość towarów w oparciu o art. 30 ust. 2 lit. b/ WKC stosując metodę zastępczą, tj. metodę wartości transakcyjnej towarów podobnych.

W wyroku NSA z 11 lutego 2014 r., I GSK 1591/12 organy, a potem sądy administracyjne uznały, że zadeklarowana w zgłoszeniu celnym kwota cła jest prawidłowa oraz że nie zachodzą żadne przesłanki z art. 236 i art. 239 WKC do żądania zwrotu cła. Istota sporu w tej sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy postanowienia porozumień zawartych w ramach WTO (w tym Porozumienia ITA) wywołują skutek bezpośredni, tzn. czy istnieje możliwość powoływania się przez jednostki w państwach członkowskich Unii Europejskiej przed organami administracji i sądami krajowymi bezpośrednio na postanowienia tych umów. NSA uznał, że porozumienie ITA, jak i wszystkie pozostałe porozumienia zawarte w ramach WTO nie mają skutku bezpośredniego. NSA przypomniał, że skutek bezpośredni w prawie unijnym oznacza możliwość powoływania się przez jednostki przed sądami krajowymi bezpośrednio na regulacje unijne, jeżeli te dają się stosować bezpośrednio, tj. zostały określone bezwarunkowo i dostatecznie jasno. Instytucja ta nie jest wprost uregulowana w TWE, lecz powstała w wyniku wykładni przeprowadzonej przez TSUE m.in. w sprawach C-26/62 *Van Gend & Loos* i C-6/64 *Flamino Costa*. TSUE wielokrotnie wypowiedział się na temat obowiązywania porozumień zawartych w ramach WTO i w żadnym z tych orzeczeń nie nakazał zastosowania wprost postanowień któregokolwiek z tych porozumień z mocą wsteczną (wyrok TSUE w sprawach połączonych C-288/09 i C-289/09 *British Sky Broadcasting Group and Pace*). Ten sam pogląd TSUE wyraził w wyroku w sprawach połączonych C-320/11, C-330/11, C-382/11 i C-383/11 *Digitalnet i in.*, stwierdzając, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienia ITA nie są tego rodzaju, by przyznawać jednostkom prawa, na które mogłyby się one powoływać bezpośrednio przed sądami na mocy prawa Unii.

Natomiast przepisy wtórnego prawa unijnego należy „w miarę możliwości" interpretować zgodnie z umowami międzynarodowymi zawartymi przez Unię. Sprowadzane przez skarżącą towary nie były dotychczas przedmiotem postępowania przed Organem Rozstrzygania Sporów Światowej Organizacji Handlu (ORS WTO). Wprawdzie WTO rozstrzygała skargi wniesione przez sygnatariuszy GATT (USA, Japonia i Tajwan), którzy zarzucili UE naruszenie Porozumienia ITA poprzez utrzymanie ceł na niektóre produkty technologii informatycznej, i ORS WTO uznała zasadność skarg w tych sprawach. Jednak zalecenia zawarte w raportach przyjętych przez WTO mogą mieć wyłącznie skutek przyszły, a ich wprowadzenie wymaga dostosowania obowiązujących przepisów unijnych do międzynarodowych zobowiązań wynikających z zawarcia Układu GATT z 1994 r. Pogląd ten potwierdza wydanie przez Komisję rozporządzenia wykonawczego nr 620/2011[86].

[86] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 620/2011 z 24 czerwca 2011 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnotowej Taryfy Celnej; Dz.Urz. UE z 2011 r. Nr L 166, s. 16 ze zm.

3.3. Nadzór sanitarny i weterynaryjny

Kwestią sporną w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 16 stycznia 2014 r., II OSK 1935/12 była wykładnia § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną, sposobu i miejsc pobrania tych opłat oraz sposobu przekazywania informacji w tym zakresie Komisji Europejskiej[87] w zakresie użytego w nim określenia „przewożone". NSA podkreślił, że w odróżnieniu od art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej przepisy rozporządzenia 882/2004/WE[88] oraz dyrektywy 97/78/WE[89] nie definiują pojęcia przewozu/tranzytu, ale zawierają tylko definicje legalne odpowiednio „przywozu" i „wprowadzenia" (art. 2 pkt 15 i 16 rozporządzenia 882/2004/WE) oraz „przywozu" (art. 2 ust. 2 lit. h/ dyrektywy 97/78/WE). Obydwa akty posługują się powyższymi definicjami poprzez odesłania do art. 79 WKC w zakresie dotyczącym przywozu, a w zakresie dotyczącym wprowadzenia, które obejmuje także przewóz, do procedur celnych określonych w art. 4 ust. 16 lit. b/-f/ WKC. W ocenie NSA „przywóz" należy rozumieć jako dopuszczenie do swobodnego obrotu, a więc import. Każde inne wprowadzenie, a więc niebędące importem, należy oceniać przez pryzmat procedur celnych określonych w art. 4 ust. 16 lit. b/-f/ WKC. Jedną z tych procedur jest procedura składu celnego (art. 4 ust. 16 lit. c/ WKC). NSA stwierdził, że zasadniczym celem procedury składu celnego jest umożliwienie przechowywania towarów niewspólnotowych bez konieczności uiszczania wskazanych wcześniej należności. Procedurze składu celnego może zostać poddany towar, co do którego handlowcy nie wiedzą, jakie będzie jego przeznaczenie celne, bądź nie chcą, aby dane przeznaczenie zostało nadane towarowi od razu. Dlatego jedną z funkcji składu celnego jest funkcja składu tranzytowego. W takim przypadku uprawnione jest twierdzenie, że występuje tranzyt pośredni. NSA, odwołując się do stanowiska Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów, wskazał, że za przeprowadzenie weterynaryjnej kontroli granicznej przesyłek, które nie spełniały wymagań przywozowych i skierowane zostały do zatwierdzonego składu celnego, a następnie wysłane do państwa trzeciego, powinna zostać pobrana opłata mająca zastosowanie do tranzytu towarów i żywych zwierząt.

3.4. Nadzór farmaceutyczny

W sprawie dotyczącej nakazu zaprzestania prowadzenia niezgodnej z przepisami reklamy apteki oraz nałożenia kary pieniężnej, zakończonej wyrokiem NSA z 11 grudnia 2014 r., II GSK 1738/13 oddalającym skargę kasacyjną, NSA stwierdził, że co do zasady NSA nie ma obowiązku rozważania ewentualnego naruszenia przepisów prawa UE, jeżeli strona nie wskazała naruszenia tych przepisów jako podstawy skargi kasacyjnej. Potrzeba taka

[87] Dz.U. z 2007 r. Nr 2, poz. 15 ze zm.

[88] Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.Urz. WE z 2004 r. Nr L 165, s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie 882/2004/WE.

[89] Dyrektywa Rady Nr 97/78/WE z 18 grudnia 1997 r. ustanawiająca zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do Wspólnoty z państw trzecich, Dz.Urz. WE z 1998 r. Nr L 24 s. 9 ze zm.; dalej: dyrektywa 97/78/WE.

jednak występuje, gdy jest oczywiste, że przepisy prawa UE regulują ten sam przedmiot co prawo krajowe i występuje możliwość ich bezpośredniego zastosowania lub konieczność wykładni przepisów krajowych zgodnie z przepisami UE. Jeżeli więc strona zarzuca błędną wykładnię przepisów prawa krajowego, to należy taki zarzut rozważyć, uwzględniając przepisy prawa wspólnotowego i ich wykładnię dokonaną przez TSUE, ewentualnie przy zarzucie błędnego zastosowania przepisu prawa krajowego rozważyć, czy nie pozostaje on w sprzeczności z przepisem prawa wspólnotowego, który ma bezpośrednie zastosowanie. Zdaniem NSA nie oznacza to wyjścia poza granice podstaw skargi kasacyjnej, gdyż praktycznie zawsze wykładnia i zastosowanie przepisu, którego naruszenie zostało wskazane jako podstawa skargi, wymaga dokonania jego wykładni (zastosowania) z uwzględnieniem innych przepisów (w tym przypadku prawa europejskiego).

NSA zważył, że art. 34 TFUE, statuujący zakaz stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, nie ma charakteru zakazu bezwzględnego. Wskazał, że mimo iż przepis ten dał podstawę do wywiedzenia z niego „formuły Dassonville", „formuły Cassis de Dijon" czy„formuły Keck", to jednak TSUE niejednokrotnie wskazywał na możliwość odstępstwa z uwagi na zaistnienie „uzasadnionych względów". NSA odwołując się do orzecznictwa TSUE (wyroki TSUE w sprawie C-484/10 *Ascafor i Asidac* oraz w sprawie C-385/10 *Elenca*) podkreślił, że w art. 36 TFUE wymieniono potrzebę ochrony zdrowia i życia ludzi, która może uzasadniać odstąpienie od ogólnej reguły wynikającej z art. 34 TFUE.

NSA zwrócił również uwagę, że wszelkie przepisy krajowe, które mogą ograniczać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobód traktatowych, w tym swobody przedsiębiorczości, muszą spełniać cztery warunki: muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, muszą być usprawiedliwione wymogami imperatywnymi w interesie publicznym (ogólnym), muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu (por. wyroki TSUE: w sprawie C-19/92 *Kraus*; w sprawie C-55/94 *Gebhard*; w sprawie C-384/08 *Attanasio*; w sprawie C-169/07 *Hartlauer*; w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 *Apothekerkammer des Saarlandes i in.*; w sprawie C-589/10 *Wencel*). NSA podzielił również ustalenie TSUE z wyroku w sprawach połączonych C-159/12 do C-161/12 *Venturini*, że ochrona zdrowia publicznego może uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości.

NSA wskazał dalej, że realizacja celu ochrony zdrowia publicznego znajduje potwierdzenie w art. 168 ust. 1 TFUE i w art. 35 KPP, na mocy których, w szczególności przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii, zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego (por. wyrok TSUE w sprawach połączonych C-570/07 oraz C-571/07 *Blanco Pérez*). NSA zwrócił również uwagę, że w orzecznictwie TSUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą zostać uzasadnione celem w postaci zapewnienia pewnego i należytej jakości zaopatrzenia ludności w produkty lecznicze (por. wyrok TSUE w sprawach połączonych *Pérez i Gómez*). NSA w uzasadnieniu wyroku odnosząc się do twierdzenia skarżącego co do zakresu przedmiotowego art. 88-90 dyrektywy 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi[90], wskazał, że przepisy te regulują kwestie reklamy produktów leczniczych,

[90] Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi; Dz.Urz. UE z 2001 r. Nr L 311, s. 67 ze zm.

ale nie odnoszą się do reklamy aptek. W konsekwencji NSA, w wyniku wykładni przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[91] oraz przepisów prawa UE, uznał ocenę sądu I instancji w przedmiocie legalności decyzji Głównego Inspektora Farmaceutycznego w przedmiocie nakazu zaprzestania prowadzenia niezgodnej z przepisami reklamy apteki oraz nałożenia kary pieniężnej za prawidłową.

3.5. Transport lotniczy

W wyroku z 27 marca 2014 r., I OSK 1971/12, NSA dokonywał oceny prawidłowości wyroku WSA w Warszawie dotyczącego decyzji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w której stwierdzono naruszenie przez przewoźnika lotniczego postanowień art. 7 ust. 1 lit. a/ w zw. z art. 6 rozporządzenia nr 261/2004/WE[92] polegające na niewypłaceniu pasażerowi odszkodowania w związku z opóźnieniem lotu oraz nałożono na przewoźnika lotniczego karę pieniężną za naruszenie art. 7 rozporządzenia. Przyczyną opóźnienia lotu była usterka techniczna samolotu, którą zauważono w trakcie odkołowania tuż przed lotem, w wyniku czego samolot wycofano z eksploatacji celem naprawy. Organ wskazał w uzasadnieniu, że zgodnie z punktem 14 preambuły rozporządzenia 261/2004/WE za nadzwyczajne okoliczności można uznać m.in. nieoczekiwane wady mogące wpłynąć na bezpieczeństwo lotu. NSA uznał, że kara została nałożona na przewoźnika prawidłowo i odmówił skierowania pytania prejudycjalnego, wskazując, że powołane przez skarżącego przewoźnika przepisy unijne zostały już zinterpretowane wyrokiem TSUE w sprawach połączonych C-402/07 i C-432/07 *Sturgeon i in.* NSA wskazał, że WSA dokonał właściwej, zgodnej z wyrokiem TSUE interpretacji przepisów art. 5, 6, 7 rozporządzenia 261/2004/WE, uznając, że do celów stosowania prawa do odszkodowania pasażerów opóźnionych lotów można traktować jak pasażerów lotów odwołanych i że mogą oni powoływać się na prawo do odszkodowania przewidziane w art. 7 tego rozporządzenia, jeśli poniosą stratę czasu wynoszącą co najmniej 3 godziny. Takie opóźnienie nie rodzi jednak prawa do odszkodowania, jeżeli przewoźnik jest w stanie dowieść, że odwołanie lub duże opóźnienie lotu jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków, czyli okoliczności, które pozostają poza zakresem skutecznej kontroli przewoźnika. NSA podkreślił, że przy uwzględnieniu zasady związania sądu krajowego wykładnią prawa unijnego dokonaną przez TSUE nie jest możliwe przyjęcie odmiennej interpretacji norm prawa unijnego, linia orzecznicza TSUE jest w omawianym zakresie konsekwentna i ustanawia wytyczną wysokiego poziomu ochrony prawa pasażerów. NSA wskazał, że przewoźnik w rozpoznawanej sprawie nie spełnił przewidzianych w prawie unijnym wymogów zwolnienia się z odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ nie wykazał, by awaria, której wystąpienie spowodowało opóźnienie lotu, została spowodowana zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć mimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków.

[91] Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.

[92] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 261/2004/WE z 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie nr 295/91; Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 46, s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie 261/2004/WE.

3.6. Ochrona danych osobowych

Postępowanie administracyjne w sprawie, w której NSA wydał wyrok z 13 lutego 2014 r., I OSK 2436/12, zakończone odmowną decyzją Generalnego Inspektora Danych Osobowych w przedmiocie przetwarzania danych zostało wszczęte wnioskiem skarżącego pracownika, w którym zarzucił on pracodawcy jako administratorowi danych naruszenie jego praw i wolności, w tym prawa do prywatności, poprzez przetwarzanie adresu IP komputera, czasu zainicjowania połączeń, adresu stron internetowych lub plików, z którymi nastąpiło połączenie oraz oznaczenie określające metodę przesyłania danych wykorzystaną przy poszczególnych połączeniach. GIODO uznał, że pracodawca ma prawo do przetwarzania danych w postaci zbierania informacji o połączeniach z komputera użytkowanego przez skarżącego z siecią publiczną, a przesłanką legalizującą jest art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[93], stanowiący, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, kiedy jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą. NSA podkreślił konieczność dokonywania wykładni powyższego przepisu ustawy w zgodzie z postanowieniami ww. dyrektywy, w szczególności z postanowieniami pkt 33 preambuły oraz art. 7f Dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[94].

NSA ze względu na analogiczny stan faktyczny (monitorowanie przez przełożonego w miejscu pracy telefonu, poczty elektronicznej i połączeń internetowych w postaci analizy odwiedzanych stron, daty i czasu odwiedzin oraz długości ich trwania) potwierdził celowość zastosowania w rozpoznawanej sprawie wyroku ETPC z 3 kwietnia 2007 r. w sprawie *Copland przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (nr skargi 62617/00), w którym ETPC uznał, że rozmowy telefoniczne z pracy, e-maile i użytkowanie Internetu są objęte terminami „życie prywatne" i „tajemnica korespondencji". ETPC stwierdził, że w okolicznościach rozpatrywanej przez niego sprawy (m.in. skarżąca nie została nigdy ostrzeżona o monitoringu, a więc miała uzasadnione oczekiwanie zachowania prywatności) doszło do naruszenia art. 8 EKPC. Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że pracownik musi mieć świadomość możliwości monitorowania jego czynności, a to wymaga stworzenia odpowiedniej procedury oraz zaznajomienia pracownika z trybem postępowania.

NSA w sprawie zakończonej wyrokiem z 8 sierpnia 2014 r., I OSK 316/13 dotyczącej skargi na bezczynność GIODO w podejmowaniu czynności egzekucyjnych mających na celu wykonanie decyzji GIODO nakazującej udostępnienie skarżącemu danych osobowych dziennikarza, na tle wykładni przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[95] przypomniał, że prawo do ochrony sądowej to nie tylko prawo do procesu i wyroku kończącego postępowanie, czyli prawo do kontroli, ale także prawo do wykonania takiego orzeczenia. NSA odwołał się do wyroku ETPC z 3 maja 2011 r. *Apanasewicz przeciwko Polsce* (skarga nr 6854/07), w którym wskazano, że państwo ma obowiązek udostępnić skarżącym system pozwalający na uzyskanie prawidłowej egzekucji rozstrzy-

[93] Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

[94] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 95/46/WE z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych; Dz.Urz. WE z 1995 r. Nr L 281, s. 31 ze zm.; dalej: dyrektywa 95/46/WE.

[95] Dz.U. z 2014 r. poz. 1619.

gnięć wydawanych przez sądy krajowe. NSA wskazał, że poza prokonstytucyjną wykładnią przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji konieczna jest również wykładnia proeuropejska. NSA zwrócił uwagę, że obowiązek taki istniał również w stosunku do przepisów tej ustawy sprzed nowelizacji ustawy, która weszła w życie 7 marca 2011 r. i wprowadziła do art. 2 § 1 pkt 12, który bezpośrednio odnosi się do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji GIODO. NSA stwierdził, że organ w razie wątpliwości powinien interpretować przepisy w taki sposób, aby uczynić zadość zobowiązaniom Polski wynikającym z członkostwa w UE. NSA zauważył, że już z pkt 55 preambuły dyrektywy 95/46/WE wynika, że Państwa Członkowskie powinny zapewnić odpowiednie środki prawne na wypadek nieprzestrzegania przez administratora danych określonych praw. NSA wskazał ponadto, że z art. 22 dyrektywy 95/46/WE wynika, że państwa członkowskie zapewniają każdej osobie prawo do korzystania ze środków prawnych w związku z naruszeniem praw zagwarantowanych przez przepisy krajowe dotyczące przetwarzania danych. W ocenie NSA wśród tych środków prawnych powinny znaleźć się także środki umożliwiające skuteczną egzekucję decyzji organu właściwego w sprawach danych osobowych. W przeciwnym razie, zdaniem Sądu, system ochrony prawnej w tym zakresie faktycznie byłby fikcyjny.

3.7. Dostęp do informacji publicznej

Istotą rozstrzygniętej wyrokiem NSA z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2514/13 sprawy było ustalenie, czy do oceny wniosku o udostępnienie informacji publicznej w postaci kierowanego do Komisji Europejskiej wniosku Ministra Finansów o derogację dla Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 395 dyrektywy 2006/112/WE należy stosować materialnoprawne przesłanki określone w przepisach ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[96] czy w przepisach rozporządzenia 1049/2001/WE[97]. NSA, odwołując się do motywu 10 oraz przepisu art. 2 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001/WE, stwierdził, że przepisy te nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że otrzymywane przez Komisję Europejską dokumenty mogą być udostępniane na zasadach określonych w rozporządzeniu, gdy wniosek kierowany jest do tego organu. Mimo tego wniosku NSA podjął się ustalenia, czy dostęp do takich dokumentów może być regulowany odmiennie, gdy wniosek kierowany jest do wytwórcy dokumentu, którym jest krajowy organ administracji. Pogląd Sądu I instancji, zgodnie z którym wniosek taki należy rozpatrywać wyłącznie w oparciu o przepisy krajowej ustawy, NSA uznał za nieprawidłowy. NSA ustalił, że rozporządzenie 1049/2001/WE zawiera konkretne regulacje określające przesłanki uzasadniające odmowę dostępu do informacji publicznej również w odniesieniu do dokumentów otrzymywanych przez instytucje unijne, natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera regulacji, które pozwalałyby na przyjęcie, że wobec dostępu do dokumentów wytworzonych przez organy Państwa Polskiego i kierowanych do instytucji UE należy stosować dwa odrębne reżimy prawne, w zależności od tego, do którego z organów skierowany zostanie wniosek o udostępnienie.

[96] Dz.U. z 2014 r. poz. 782.

[97] Rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; Dz.Urz. UE z 2001 r. Nr L 145, s. 43 ze zm.; dalej: rozporządzenie 1049/2001/WE.

NSA przypomniał, że przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, iż jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. NSA przyjął, że przez pojęcie innych ustaw rozumieć należy także przepisy prawa unijnego, o ile znajdują się w nich stosowne regulacje. NSA podkreślił, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa[98], że art. 1 ust. 2 polskiej ustawy czyni zadość wymogom zasady spójności systemu prawa i pozwala na stwierdzenie, że przepisy rozporządzenia, jako szczególne, znajdują zastosowanie do wszystkich dokumentów objętych przedmiotowym zakresem jego regulacji, bez względu na to, czy wniosek o ich udostępnienie skierowany został do instytucji unijnej, czy do organu administracji polskiej.

NSA przypomniał, że art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001/WE stanowi, iż dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, zgodnie z którym Komisja Europejska była instytucją prowadzącą postępowanie w związku ze złożeniem przez Ministra Finansów wniosku o derogację dla Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 395 dyrektywy 2006/112/WE, NSA uznał, że do czasu podjęcia decyzji przysługuje jej status swego rodzaju „gospodarza postępowania", najbardziej kompetentnego do oceny, czy ujawnienie dokumentu może poważnie naruszyć proces podejmowania decyzji, czy też nie. NSA stwierdził, że w realiach rozpoznawanej sprawy strona skarżąca nie wykazała, by za ujawnieniem wniosku Ministra Finansów przemawiał „nadrzędny interes publiczny", w związku z czym miał on prawo do odmowy udostępnienia dokumentu ze względu na spełnienie przesłanki wskazanej w art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001/WE.

W kilkunastu sprawach[99] ze skarg na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej WSA w Gdańsku, dokonując ustalenia, czy Spółka jest podmiotem wykonującym zadania publiczne i w związku z tym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, odwołał się zarówno do poprzednio obowiązującej dyrektywy 2003/54/WE[100], jak i do obecnie obowiązującej dyrektywy 2009/72/WE[101]. WSA podkreślił, że z art. 2 pkt 35 dyrektywy 2009/72/WE wynika, że operator systemu dystrybucyjnego pozostaje przedsiębiorstwem energetycznym, które ze względu na dysponowanie zasobami energetycznymi wykonuje zadania publiczne. WSA wskazał również, że postanowienia dyrektywy 2009/72/WE potwierdzają aktualność tezy postawionej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku

[98] Zob. wyrok z 22 listopada 2012 r., I OSK 1868/12.

[99] Zob. np. wyroki WSA w Gdańsku: z 9 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 249/13; z 15 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 169/13; z 22 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 225/13; z 29 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 250/13; z 5 lutego 2014 r., II SAB/Gd 230/13; z 12 lutego 2014 r., II SAB/Gd 263/13; z 19 lutego 2014 r., II SAB/Gd 267/13; z 26 lutego 2014 r., II SAB/Gd 238/13; z 5 marca 2014 r., II SAB/Gd 258/13; z 12 marca 2014 r., II SAB/Gd 229/13.

[100] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2003/54/WE z 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE; Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 176, s. 37 ze zm.; dalej: dyrektywa 2003/54/WE.

[101] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE; Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 211, s. 55 ze zm.; dalej: dyrektywa 2009/72/WE.

z 25 lipca 2006 r., P 24/05, że dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego i ma związek z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli i zasadą zrównoważonego rozwoju. Tym samym – zdaniem WSA – rozdział usług sprzedaży i dystrybucji energii elektrycznej przewidziany obecnie w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[102] pozostaje bez wpływu na ocenę w przedmiocie wykonywania przez Spółkę zadań publicznych.

3.8. Sprawy cudzoziemców

W sprawie zakończonej wyrokiem z 27 marca 2014 r., II OSK 2433/12, skarżąca zarzuciła, że Rada do Spraw Uchodźców nie ustosunkowała się do zarzutów podniesionych w odwołaniu, że córka skarżącej jako obywatelka polska ma status obywatela UE, a art. 20 TFUE powinien być wykładany w ten sposób, że sprzeciwia się temu, by państwo członkowskie odmówiło obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu opiekę nad swoim małym dzieckiem, będącym obywatelem Unii, prawa pobytu w państwie członkowskim zamieszkania dziecka, którego jest ono obywatelem. Sąd I instancji, oddalając skargę, wskazał, że okoliczność, iż organ odwoławczy nie odniósł się do zarzutu skarżącej dotyczącego naruszenia art. 20 TFUE i wyroku TSUE w sprawie C-34/09 *Zambrano*, nie miała wpływu na wynik sprawy, ponieważ orzeczenie to nie dotyczy legalizacji pobytu rodzica dziecka będącego obywatelem Unii Europejskiej na jakiejkolwiek podstawie prawnej. NSA, uchylając wyrok WSA oraz decyzję organu, wskazał, że wydając zaskarżoną decyzję organ odwoławczy nie odniósł się do zarzutów skarżącej dotyczących konsekwencji posiadania przez córkę skarżącej obywatelstwa polskiego, pomimo że skarżąca powoływała się na to, że jej córka posiadając obywatelstwo polskie, jest obywatelką Unii, z czego wynika prawo skarżącej do pobytu w Polsce wraz z córką. Sąd stwierdził, że organy nie dokonały oceny, czy z uwagi na sytuację rodzinną skarżącej oraz jej córki-obywatelki UE art. 20 TFUE sprzeciwia się temu, by państwo członkowskie odmówiło obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu opiekę nad swoim małym dzieckiem, będącym obywatelem Unii, praw pobytu w państwie członkowskim zamieszkania dziecka.

NSA podkreślił, że dla powyższej oceny istotne znaczenie ma nie tylko powołany przez skarżącą wyrok TSUE w sprawie *Zambrano*, ale również wyrok TSUE w sprawie C-256/11 *Dereci i in.*, w którym Trybunał potwierdził stanowisko, że art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii. Jednocześnie jednak Trybunał powiązał to stanowisko ze stosowaniem przepisów dotyczących ochrony praw fundamentalnych w zakresie poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, tj. art. 7 KPP UE i art. 8 ust. 1 EKPC, co oznacza, że rozstrzygnięcie w sprawie powinno uwzględnić także ocenę, czy nie zostanie naruszona istota praw córki skarżącej jako obywatelki UE, wynikających z art. 20 TFUE. W konkluzji NSA stwierdził, że w przypadku gdy prawo do poszanowania życia rodzinnego odnosi się do rodziny, której członkiem jest obywatel UE, to ocena ingerencji w prawo do życia rodzinnego nie może pomijać tej kwestii.

W wyroku z 25 września 2014 r., II OSK 703/13 w sprawie dotyczącej przekazania wnioskodawcy – cudzoziemca do innego państwa i umorzenia postępowania w sprawie

[102] Dz.U. z 2012 r. poz. 1059.

o nadanie mu statusu uchodźcy, NSA przyjął, że bieg terminu na wykonanie decyzji o przekazaniu wnioskodawcy innemu państwu członkowskiemu odpowiedzialnemu za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003[103] i umorzeniu postępowania, o którym mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP[104], przerywa wydanie przez sąd postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji, jeżeli zostało ono podjęte, zanim termin, o którym mowa w art. 19 ust. 3 i art. 20 ust. 1 lit. d/ rozporządzenia nr 343/2003/WE, zakończył bieg.

3.9. Ochrona środowiska i ochrona przyrody

W wyroku z 4 lutego 2014 r., I OSK 2918/13 NSA w związku z zarzutem organizacji społecznej m.in. naruszenia art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG[105], że przedsięwzięcie nie będzie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wskazał, że w świetle dyspozycji art. 1 pkt d/ dyrektywy 92/43/EWG typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym są to typy siedlisk przyrodniczych, które muszą być zagrożone zanikiem i występują na terytorium państwa członkowskiego, za którego ochronę UE ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości ich naturalnego zasięgu mieszczącego się w obrębie terytorium danego państwa członkowskiego. Z kolei art. 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że celem tego aktu jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na terytorium państw członkowskich. Ponadto art. 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej stanowi, że środki podejmowane zgodnie z dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory „ważnych dla Wspólnoty". NSA odwołując się do orzecznictwa TSUE (wyroki TSUE w sprawie C-308/08 *Komisja przeciwko Hiszpanii*; w sprawie C-404/09 *Komisja przeciwko Hiszpanii*) wskazał, że przepisy dyrektywy siedliskowej zmierzają przede wszystkim do tego, aby państwa członkowskie podejmowały właściwe środki ochrony w celu zachowania ekologicznego charakteru terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych. Co do zasady, właściwe władze krajowe nie mogą zezwolić na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym, w szczególności gdy dana ingerencja niesie ze sobą niebezpieczeństwo wyginięcia bądź częściowego i nieodwracalnego zniszczenia występującego na danym terenie typu danego siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym.

NSA zauważył, że w świetle dyspozycji art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, dopiero jeżeli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze za-

[103] Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego; Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 50, s. 1; dalej: rozporządzenie 343/2003/WE.

[104] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 ze zm.

[105] Dyrektywa Rady Nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. WE z 1992 r. Nr L 206, s. 7 ze zm.; dalej: dyrektywa 92/43/WE lub dyrektywa siedliskowa.

sadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. NSA wskazał, że w rozpoznawanej sprawie należało ocenić, czy planowane przedsięwzięcie trwale uniemożliwi utrzymanie istotnych cech danego terenu, związanych z występowaniem siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (TZW) w rozumieniu dyrektywy 92/43/EWG. Przy dokonywaniu oceny najistotniejsze są: po pierwsze, odpowiednie środki kompensujące, które zostały określone w raporcie, a następnie uwzględnione w decyzji środowiskowej, po drugie, liniowy charakter danego przedsięwzięcia, po trzecie, integralność obszaru chronionego i brak przesłanki trwałego, czyli nieodwracalnego negatywnego oddziaływania na określonej części danego siedliska, a po czwarte, możliwości, na jakie pozwala przyszła analiza porealizacyjna w tej konkretnej sprawie.

W wyroku z 23 maja 2014 r., II OSK 3013/12, NSA w sprawie dotyczącej umorzenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wskazał odwołując się do orzecznictwa TSUE (wyrok w sprawie C-121/11 *Pro-Braine i in.*), że pojęcie zezwolenia na inwestycję zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG[106] jako „decyzja właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia". NSA stwierdził dalej, że o „zezwoleniu na inwestycję" w rozumieniu dyrektywy 85/337/EWG można mówić zatem tylko w przypadku, gdy „przedsięwzięcie" musi zostać wykonane. NSA wskazał, że pkt 13 załącznika II do dyrektywy 85/337/EWG zalicza do objętych nim przedsięwzięć wszelkie zmiany bądź rozbudowę przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub II, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą znacząco niekorzystnie oddziaływać na środowisko naturalne.

NSA podjął 17 grudnia 2014 r. uchwałę składu 7 sędziów NSA, II OPS 1/14, w której stwierdził, że stosownie do art. 305a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[107], jeżeli nie jest spełniony warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 tej ustawy, jest to wystarczająca podstawa stosowania art. 305a ust. 1 tej ustawy do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. W związku z tym, że art. 147a wprowadza obowiązek, że każdy podmiot prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia, czyli podmioty korzystające ze środowiska są ustawowo zobowiązane do zapewnienia wykonania pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska tylko przez akredytowane laboratoria lub certyfikowane jednostki badawcze, NSA w uzasadnieniu uchwały odwołał się również do pojęcia akredytacji w rozumieniu rozporządzenia nr 765/2008/WE, ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku, odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93[108]. NSA wskazał, że zgodnie z rozporządze-

[106] Dyrektywa Rady Nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne, Dz.Urz. WE L 175 z 1985 r., s. 40 ze zm.; dalej: dyrektywa 85/337/EWG.

[107] Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

[108] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz.Urz. UE L 218 z 2008 r., s. 30 ze zm.; dalej: rozporządzenie 765/2008/WE.

niem 765/2008/WE akredytacja jest poświadczeniem przez krajową jednostkę akredytującą, że dane laboratorium spełnia zarówno wymagania określone w normach sformalizowanych w rozumieniu art. 2 pkt 9 rozporządzenia nr 765/2008/WE, której tytuły i numery zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE, jak i wszelkie inne dodatkowe wymagania. NSA podkreślił, że akredytacja jest procesem dobrowolnym, czyli nie udziela się jej z urzędu oraz obejmuje wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców bez względu na ich formę własności, a może jej udzielić tylko Polskie Centrum Akredytacji będące państwową osobą prawną. NSA wskazał, że zgodnie z art. 4 pkt 9 rozporządzenia 765/2008/WE jest to krajowa jednostka akredytująca, która posiada status jednostki upoważnionej przez państwo do dokonywania autorytatywnej oceny w zakresie kompetencji laboratoriów, jak i innych jednostek oceniających zgodność w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 5 pkt 7a, art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 30 sierpnia 2012 r. o systemie oceny zgodności[109].

W wyroku z 23 stycznia 2014 r., II SA/Po 843/13 w sprawie dotyczącej zarządzenia pokontrolnego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie odpadów WSA ustalił, że zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach[110] definicja legalna selektywnego zbierania odpadów stanowi inkorporację do polskiego systemu prawnego wymogów określonych w dyrektywie 2008/98/WE[111], która kładzie nacisk na takie zbieranie odpadów, które pozwala dany strumień odpadów przetwarzać w sposób dla niego specyficzny, przy równoczesnym uwzględnieniu właściwości odpadów.

W wyroku z 20 marca 2014 r., II SA/Po 1267/13, WSA w Poznaniu w sprawie dotyczącej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na dokonanie wycinki drzew rosnących w pasie drogi powiatowej i drogi wojewódzkiej, w wytycznych skierowanych do organu wskazał, że rozpoznając sprawę SKO winno także dokonać ustaleń, czy w dacie wydania kwestionowanej decyzji obszar wycinki drzew, którego decyzja ta dotyczyła, był obszarem projektowanym do objęcia ochroną w ramach sieci obszarów „Natura 2000", czy też został już zatwierdzony. WSA przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem TSUE projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk „Natura 2000" są objęte ochroną zgodnie z tzw. „zasadą ostrożności" wynikającą z art. 174 pkt 2 TWE, a z zasady tej wynika ciążący na wszystkich podmiotach obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie dla środowiska może przynieść nowo podejmowana decyzja lub uruchamiana działalność. Powołując się na wyroki TSUE w sprawie C-127/02 *Waddenvereniging i Vogelsbeschermingvereniging*, w sprawie C-117/03 *Dragaggi i Inni* oraz w sprawie C-244/05 *Bund Naturschutz in Bayern i Inni* WSA wskazał, że odpowiednie działania (w tym analizy, opinie, ekspertyzy) powinny być podejmowane z wyprzedzeniem, tzn. już wtedy, kiedy zachodzi uzasadnione prawdopodobieństwo, że powstanie problem ekologiczny.

W wyroku z 11 kwietnia 2014 r., II SA/Po 41/14 w sprawie dotyczącej sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru budowy budynku WSA w Poznaniu, dokonując oceny legalności decyzji Wojewody Wielkopolskiego, przypomniał, że szczególna dbałość o obszary Natura 2000 wynika z ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[112] implementującej dyrek-

[109] Dz.U. z 2014 r. poz.1645.

[110] Dz.U. z 2013 r. poz. 21.

[111] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów i uchylająca niektóre dyrektywy; Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 312, s. 3 ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/98/WE.

[112] Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

tywę 79/409/EWG[113] oraz dyrektywę 92/43/EWG. Sąd zwrócił również uwagę na konieczność uwzględnienie dorobku orzecznictwa TSUE, w świetle którego polityka Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska opiera się na zasadzie ostrożności. WSA przypomniał, odwołując się do orzecznictwa TSUE – powołanych wyżej wyroków w sprawach C-127/02, C-117/03 oraz C-244/05 – że z zasady tej wynika ciążący na wszystkich podmiotach obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie dla środowiska może przynieść nowo podejmowana decyzja.

W wyroku z 16 września 2014 r., II SA/Bk 315/14[114], WSA w Białymstoku w sprawie dotyczącej środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia w postaci budowy infrastruktury hodowli trzody chlewnej wskazał na wynikającą z prawa unijnego zasadę przezorności (ostrożności), obowiązek przestrzegania której w działaniach związanych z ochroną środowiska wypływa z ujednoliconej Dyrektywy Rady Nr 85/337/EWG[115]. Sąd podkreślił, że zasada przezorności stanowi jedną z podstaw polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska i jest podstawową zasadą, jaką organy administracji powinny kierować się przy ocenie możliwych oddziaływań przedsięwzięć planowanych do realizacji. WSA wskazał, że wobec implementowania powyższej zasady do polskiego prawa w art. 6 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[116] wszelkie niewyjaśnione racjonalne wątpliwości związane z realizacją przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000 muszą uzyskać gwarancję, że nie ma ryzyka ich znaczącego negatywnego oddziaływania oraz muszą być interpretowane na korzyść środowiska. Stąd też w opinii WSA należy wymagać podjęcia środków ochrony środowiska, już gdy tylko istnienie związku przyczynowo-skutkowego między czynnikiem zagrażającym a spodziewanymi negatywnymi zmianami w środowisku jest wystarczająco prawdopodobne.

3.10. Zagospodarowanie przestrzenne

W wyroku z 16 stycznia 2014 r., II SA/Ol 1115/13 w przedmiocie oceny legalności decyzji wojewody w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej WSA wskazał, że § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[117] obowiązujący od 1 sierpnia 2013 r. wdraża postanowienia dyrektywy 2011/92/UE. WSA przytaczając art. 2 ust. 1 dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia, stwierdził, że zarówno przepisy polskiego rozporządzenia wykonawczego, jak i przepisy dyrektywy uwzględniają dotychczasowe orzecznictwo TSUE, m.in. wyrok TSUE w sprawie

[113] Dyrektywa Rady Nr 79/409/EWG z 2 lutego 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa; Dz.Urz. WE z 1979 r. Nr L 103, s. 1 ze zm.; dalej: dyrektywa 79/409/EWG.

[114] Podobnie w wyrokach WSA w Białymstoku, II SA/Bk 316/14 oraz II SA/Bk 404/14.

[115] Dyrektywa Rady Nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne, Dz.Urz. WE z 1985 r. Nr L 175, s. 40 ze zm.; dalej: dyrektywa 85/337/EWG.

[116] Dz.U z 2013 r. poz. 1232; ze zm.

[117] Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

C-227/01 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, zgodnie z którym niedopuszczalne jest stosowanie tzw. „salami slicing", czyli praktyki polegającej na umyślnym dzieleniu planowanej inwestycji w celu obniżenia parametrów przedsięwzięcia i/lub kwalifikacji, a następnie występowaniu odrębnie dla każdego etapu o zgodę na jego realizację.

3.11. Wywłaszczenie nieruchomości

NSA w uzasadnieniu postanowienia z 30 maja 2014 r., I ONP 1/14 w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku NSA, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, wskazał, że wprawdzie prawo Unii Europejskiej zawiera odesłanie wprost do EKPC w art. 6 ust. 2 TUE, zgodnie z którym UE została zobowiązana do przystąpienia do EKPC, to jednak do czasu zawarcia i wejścia w życie umowy o przystąpieniu UE do EKPC Konwencja ta nie jest częścią porządku prawnego Unii Europejskiej i aktem prawa Unii. NSA podkreślił, że wniosku tego nie zmienia brzmienie art. 6 ust. 3 TUE, zgodnie z którym „prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa", ponieważ przepis ten wskazuje, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC oraz te wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich należą do ogólnych zasad prawa UE, co nie oznacza, że sama Konwencja stanowi część tego prawa.

Swoje stanowisko NSA poparł orzecznictwem TSUE, który w wyroku w sprawie C-571/10 *Kamberaj* stwierdził, że art. 6 ust. 3 TUE nie reguluje stosunków między Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności a porządkami prawnymi państw członkowskich i nie określa konsekwencji, jakie sąd krajowy powinien wyciągnąć w razie sprzeczności między prawami gwarantowanymi w tej Konwencji a normą prawa krajowego i w konsekwencji przyjął, że „w przypadku sprzeczności pomiędzy normą prawa krajowego a europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (EKPC), dokonane w art. 6 ust. 3 TUE odesłanie do EKPC nie wymaga od sądu krajowego zastosowania bezpośrednio postanowień tej konwencji i odstąpienia od stosowania niezgodnej z nią normy prawa krajowego". NSA w uzasadnieniu powołał również postanowienia KPP, które odwołują się do EKPC (akapit 5 zd. 1 preambuły oraz art. 52 ust. 3), wskazując, że ich celem jest zapewnienie spójności standardu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności (system konwencyjny) oraz ochrony praw podstawowych (system unijny) oraz zapobieżenie powstawaniu rozbieżności między obydwoma standardami, w tym rozwijanymi przez orzecznictwo ETPC oraz orzecznictwo TSUE, oraz zaznaczając, że nie mogą one być rozumiane jako postanowienia włączające EKPC do systemu prawa UE. W konsekwencji popartych orzecznictwem ustaleń NSA sformułował tezę, zgodnie z którą zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC nie dotyczy naruszenia norm prawa Unii Europejskiej w rozumieniu art. 285a § 3 w związku z art. 285e § 1 pkt. 3 p.p.s.a.

3.12. Sprawy mienia zabużańskiego

NSA w wyroku z 6 listopada 2014 r., I OSK 2201/14, w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP a wydanym w następstwie wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym (sprawa C-370/13

Henryk Teisseyre i Jan Teisseyre), dotyczącym zgodności z prawem UE art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[118] – w części, w której przepis ten przewiduje wymóg posiadania przez osobę ubiegającą się o przyznanie uprawnień zabużańskich obywatelstwa polskiego – stwierdził, że z faktu, iż TSUE postanowieniem z dnia 19 czerwca 2014 r. uznał swoją niewłaściwość do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytanie, wynika wniosek, że zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowiona w art. 18 TFUE, nie stoi na przeszkodzie ustawie takiej jak ustawa zabużańska z dnia 8 lipca 2005 r. Zajmując powyższe stanowisko, TSUE stwierdził, że art. 18 TFUE, statuujący zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, pozwala obywatelom państw członkowskich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa, bez względu na ich przynależność państwową, ale tylko w dziedzinie właściwej *rationae materiae* traktatu i z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych. Sytuacje te są w szczególności związane z korzystaniem z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat oraz z zagwarantowanej przez art. 21 TFUE swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Celem obywatelstwa UE, przewidzianego w art. 20 TFUE, nie jest zaś rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania traktatu także na sytuacje krajowe, które nie pozostają w żadnym związku z prawem Unii.

3.13. Zabezpieczenie społeczne

W wyrokach z 13 czerwca 2014 r., I OSK 687/13 i I OSK 729/13 w sprawach dotyczących odmowy przyznania zasiłku dla bezrobotnych osobom, które w czasie swojego ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek zamieszkiwały w innym państwie członkowskim, NSA stwierdził, że w myśl art. 65 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia nr 883/2004/WE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[119] osoba taka pozostaje w dyspozycji urzędów zatrudnienia państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania. Zgodnie z art. 65 ust. 5 lit. a rozporządzenia nr 883/2004/WE osoba ta na zasadzie wyjątku otrzymuje świadczenie zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, tak jak gdyby podlegała temu ustawodawstwu w okresie ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek. NSA dokonał wykładni kluczowego dla stosowania wymienionych przepisów pojęcia zamieszkania nie na podstawie art. 25 k.c., ale zgodnie z art. 1 lit. j rozporządzenia nr 883/2004/WE, zgodnie z którym „zamieszkanie" oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa, oraz art. 11 rozporządzenia nr 987/2009/WE dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004/WE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[120], wskazującego elementy służące ustalaniu miejsca

[118] Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.; dalej: Ustawa zabużańska.

[119] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 166, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 883/2004/WE.

[120] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 284, s. 1 ze zm.

zamieszkania[121]. Zgodnie z tym przepisem za miejsce zamieszkania uznaje się ośrodek interesów życiowych, przy czym w pierwszej kolejności należy uwzględnić okoliczności dotyczące czasu i ciągłości pobytu oraz sytuacji danej osoby. Wśród tych okoliczności istotne jest państwo członkowskie, w którym osoba uważana jest za mającą miejsce zamieszkania dla celów podatkowych. Okoliczności subiektywne, takie jak zamiar danej osoby, są uznawane za rozstrzygające, gdy uwzględnienie kryteriów w oparciu o istotne okoliczności nie doprowadzi do ustalenia miejsca zamieszkania. W obu rozpoznawanych sprawach NSA ustalił, że WSA naruszyły prawo materialne przez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 987/2009/WE oraz art. 65 ust. 5 lit. a/ oraz art. 65 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004/WE, co w konsekwencji doprowadziło do niewłaściwego zastosowania tych przepisów.

3.14. Pozwolenia na broń

W wyroku z 28 sierpnia 2014 r. II OSK 467/13, NSA zajmując się kwestią odmowy wydania pozwolenia na broń przypomniał, że dokonując wykładni art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji[122] należy mieć wzgląd na to, że przepisy tej ustawy wdrażają dyrektywę 91/477/EWG[123]. Dyrektywa przewiduje, że bez uszczerbku dla art. 3 państwa członkowskie zezwalają na nabywanie i posiadanie broni palnej wyłącznie osobom, które przedstawią ważną przyczynę i które nie stanowią zagrożenia dla samych siebie, dla porządku publicznego lub dla bezpieczeństwa publicznego. Wyrok skazujący za popełnione umyślnie przestępstwo uznaje się za element wskazujący na takie zagrożenie (art. 5 ust. 1 lit. b/ dyrektywy). Państwa Członkowskie mogą w swym ustawodawstwie uchwalić przepisy surowsze niż przewidziane w dyrektywie, z zastrzeżeniem praw przyznanych osobom mającym miejsce zamieszkania w Państwach Członkowskich określonych w art. 12 ust. 2 (por. art. 3 dyrektywy Rady 91/477/EWG). Treść art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji wskazuje, że ustawodawca krajowy z tej możliwości skorzystał, skoro przesłanki uzyskania pozwolenia na broń połączył nie tylko z wyrokiem skazującym za przestępstwo umyślne, ale również z prawomocnym orzeczeniem skazującym za określone rodzaje przestępstw nieumyślnych (art. 15 ust. 1 pkt 6b ustawy o broni i amunicji).

3.15. Gry i zakłady wzajemne

Postanowieniem z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13, NSA skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne: „Czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) są zgodne z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 20 i 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?" W sprawie tej, w uzasadnieniu postanowienia NSA stwierdził, że z pkt 25 uzasadnienia wyroku TSUE w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11 *Fortuna, Grant i Forta* wynika wprost, iż art. 14 ust. 1 u.g.h. ma charakter przepisu technicznego w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Również art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. zdaniem NSA jest przepisem technicznym, ponieważ „przepis ten stanowi – wraz z art. 14 ust. 1 – element

[121] Por. decyzja Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z dnia 12 czerwca 2009 r. nr U 2, Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 284, s. 1.

[122] Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji; Dz.U. z 2012 r. poz. 576 ze zm.

[123] Dyrektywa Rady Nr 91/477/EWG z 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni; Dz.Urz. WE z 1991 r. Nr L 256, s. 51 ze zm.; dalej: dyrektywa 91/477/EWG.

jednej normy, gdyż potwierdza zakaz urządzania gier na automatach, zabezpieczając go sankcją. Innymi słowy, skoro zakaz wyrażony w art. 14 ust. 1 ustawy jest przepisem technicznym, to taki sam charakter ma przepis wyrażający sankcję za naruszenie tego zakazu". Na potwierdzenie tego stanowiska NSA powołał wyrok TSUE w sprawie C-65/05 *Komisja przeciwko Republice Greckiej*. Dalej w uzasadnieniu postanowienia NSA stwierdził, że chociaż w orzecznictwie TSUE wyrażane jest stanowisko, iż przepis prawa krajowego, który nie został prawidłowo notyfikowany Komisji Europejskiej, nie może być stosowany wobec jednostek, to jednak „z uwagi na zasadę nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym (art. 8 ust. 1 Konstytucji) możliwości orzecznicze sądów w zakresie odmowy stosowania ustaw powinny być odczytywane z uwzględnieniem norm konstytucyjnych. Nawet bowiem w płaszczyźnie stosowania prawa europejskiego sądy nie mogą wydawać rozstrzygnięć naruszających Konstytucję. Należy w związku z tym podkreślić, że art. 91 ust. 3 Konstytucji, który wyraża kompetencję sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z prawem unijnym, nie daje podstaw do automatycznej i bezwarunkowej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który nie został – wbrew obowiązkowi ciążącemu na organach państwowych – notyfikowany Komisji Europejskiej. (…) Należy dodać, że uznanie, iż sąd zawsze miałby być bezwzględnie zobowiązany do odmowy zastosowania przepisu, który nie został prawidłowo notyfikowany Komisji Europejskiej, mogłoby w konkretnych okolicznościach prowadzić do destabilizacji porządku prawnego, a przez to do naruszenia zasady pewności prawa i innych zasad demokratycznego państwa prawnego".

NSA zwrócił także uwagę, że „w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych ujawniła się istotna rozbieżność co do oceny konsekwencji prawnych braku notyfikacji niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych", a zatem interwencja Trybunału Konstytucyjnego jest konieczna również ze względu na pewność prawa. NSA przypomniał, że w postanowieniu z 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż „naruszenie wynikającego z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 r. (...) obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym".

3.16. Prawo rolne oraz pomoc finansowa ze środków Unii Europejskiej

Wśród spraw z zakresu prawa rolnego oraz pomocy finansowej ze środków UE w 2014 r. NSA rozstrzygał m.in. kwestię zwolnienia producenta rolnego od obowiązku zwrotu nienależnie wypłaconej mu pomocy finansowej.

W wyroku z 8 lipca 2014 r., II GSK 672/13 NSA przypomniał, że zgodnie z treścią art. 74 ust. 4 rozporządzenia 796/2004/WE[124] obowiązek zwrotu dokonania nienależnej płatności nie ma zastosowania, jeżeli dana płatność została dokonana na skutek pomyłki właściwego organu lub innego organu oraz jeśli błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika. NSA stwierdził, że nie można stosować surowszych kryteriów przy ocenie możliwości wykrycia

[124] Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników; Dz.Urz. WE z 2004 r. Nr L 141, s. 18 ze zm.; dalej: rozporządzenie 796/2004/WE.

błędu przez rolnika niż kryteria przyjęte w stosunku do oceny pomyłki organu. W sytuacji, gdy organ dysponował załączoną do wniosku umową dodatkowej kontraktacji buraków cukrowych, której warunkowy charakter nie pozostawiał żadnych wątpliwości, a mimo to przyznał oddzielną płatność z tytułu cukru, nie można wymagać od rolnika, aby błąd ten mógł zostać przez niego wykryty. Zdaniem NSA skoro na podstawie umowy załączonej do wniosku stronie przyznano płatność, to miała ona pełne podstawy sądzić, iż umowa ta spełnia prawem przewidziane warunki do uzyskania płatności.

W wyroku z 24 października 2014 r., II GSK 1181/13, NSA stwierdził, że skoro dla każdego przedsięwzięcia, o którym mowa w § 3 pkt 3 lit. a/ i b/ rozporządzenia Rady Ministrów z 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[125] ustalony jest odrębny (i różny) termin wykonania i inna jest kwota pomocy finansowej, to przedsięwzięcia te są wobec siebie niezależne. Przyporządkowanie konkretnych płatności do „poszczególnych przedsięwzięć" rozumiane zatem być musi, że – zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów tego rozporządzenia – nie tylko przedsięwzięcia mają rozłączny charakter, ale także związane z nimi płatności. Oceny, czy niewykonanie jednego ze zgłoszonych przedsięwzięć oznacza niezrealizowanie całego planu dostosowawczego gospodarstwa, należy dokonać na tle całego rozporządzenia Rady Ministrów, przy wykorzystaniu przepisów wspólnotowych, a przede wszystkim rozporządzenia 1257/1999/WE[126]. Przepisy ust. 2 i 3 art. 33c tego rozporządzenia określając warunki uzyskania wsparcia, również odwołują się do minimalnych standardów i traktują je rozłącznie przez możliwość dokonywania odrębnej oceny ich osiągnięcia. W rozpoznawanej sprawie, w planie dostosowania zgłoszone zostały przez skarżącego dwa przedsięwzięcia w ramach jednego działania wskazanego w art. 33 ww. rozporządzenia, a mianowicie wskazane w § 3 pkt 3 lit. a/ tiret pierwsze rozporządzenia z 18 stycznia 2005 r. — dostosowanie gospodarstwa rolnego do wymagań w zakresie przechowywania nawozów naturalnych i wskazane w tym paragrafie i ustępie pod lit. b/ tego rozporządzenia – dostosowanie gospodarstwa produkcyjnego do minimalnych standardów co do higieny odnośnie do mleka oraz produktów mlecznych. Te niewątpliwie różne przedsięwzięcia podlegały różnym minimalnym standardom unijnym, a ich wykonanie nie było ze sobą powiązane, tym bardziej że różny był sposób i terminy ich wykonania. Zatem jeśli jedno ze zgłoszonych przedsięwzięć zostało wykonane prawidłowo, to bezpodstawne jest nakładanie na skarżącego sankcji za niewykonanie obu przedsięwzięć.

Można też wyróżnić grupę spraw, w których NSA uznał, że kwestia „sztucznego stworzenia warunków", o której mowa w art. 4 ust. 8 rozporządzenia 65/2011/UE[127], dotyczy określonych ustaleń faktycznych. Stąd też to organy winny dokonać w tym zakresie niezbędnych ustaleń. TSUE w wyroku w sprawie C-434/12 *Slancheva sila* stwierdził, że do sądu odsyłającego należy rozważenie obiektywnych dowodów pozwalających na stwierdzenie,

[125] Dz.U. z 2005 r. Nr 17, poz. 142 ze zm.

[126] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia; Dz.Urz. WE z 1999 r. Nr L 160, s. 80 ze zm.; dalej: rozporządzenie 1257/1999/WE.

[127] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich; Dz.Urz. UE z 2011 r. Nr L 25, s. 8 ze zm.; dalej: rozporządzenie 65/2011/UE.

że poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności z sytemu wsparcia EFRROW ubiegający się o taką płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd odsyłający może oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więzi: prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami. Z tego wyroku wynika zatem, że ustalenie stworzenia sztucznych warunków gospodarowania odnosi się nie tylko do działań samego beneficjenta, lecz również do działań pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne. Przy ocenie „sztucznego stworzenia warunków" nie można zatem ograniczać się tylko do oceny działań samego beneficjenta[128].

W wyroku NSA z 12 czerwca 2014 r., II GSK 2080/13 Sąd uznał, że dokonanie korekty finansowej, o której mowa w art. 98 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006[129] oraz w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[130], nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. W obu tych przepisach określono zadania (państwa członkowskiego, instytucji zarządzającej) dotyczące nakładania korekt finansowych. Nie ma tam natomiast mowy o sposobie wykonania tych zadań. Sąd podkreślił, że w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju prawną podstawą dofinansowania projektu realizowanego w ramach określonego programu operacyjnego jest umowa zawierana pomiędzy instytucją zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą a beneficjentem (art. 26 ust. 1 pkt 5 i art. 30 ust. 1). Umowa określa warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane (art. 30 ust. 2). W ogłoszeniu o konkursie na projekty, które mogą ubiegać się o dofinansowanie, instytucja ogłaszająca konkurs określa wzór umowy o dofinansowanie (art. 29 ust. 1 pkt 10 ustawy). Ustawa nakłada na instytucję zawierającą z beneficjentem umowę o dofinansowanie obowiązki związane z realizacją projektów: prowadzenia kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów; odzyskiwania kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych, a także ustalania i nakładania korekt finansowych, o których mowa w art. 98 rozporządzenia 1083/2006/WE (art. 26 ust. 1 pkt 14, 15 i 15a). Te obowiązki składają się na warunki dofinansowania w rozumieniu art. 30 ust. 2 ustawy i stanowią element umowy o dofinansowanie projektu.

Według art. 206 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 i 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[131] w zakres określonych w umowie warunków dofinansowania projektu wchodzą: zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu, warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny. Natomiast art. 207 ust. 8 u.f.p. stanowi, że instytucja, która pod-

[128] Zob. np. wyroki NSA: z 25 stycznia 2012 r., II GSK 1485/10; z 15 lutego 2012 r., II GSK 1529/10; z 14 lutego 2013 r., II GSK 2071/11; z 1 czerwca 2012 r., II GSK 583/11; z 14 listopada 2014 r., II GSK 2580/14, II GSK 2576/14 i z 14 października 2014 r., II GSK 2352/14 i II GSK 2361/14.

[129] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; Dz.Urz. WE z 2006 r. Nr L 210 s. 25 ze zm.; dalej: rozporządzenie 1083/2006/WE.

[130] Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; dalej: u.z.p.p.r.

[131] Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej: u.f.p.

pisała umowę z beneficjentem, ma kompetencje do wezwania beneficjenta do zwrotu środków lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Jedynie wyjątkowo, zapewne w celu wzmocnienia skuteczności działań zmierzających do odzyskiwania środków finansowych nieprawidłowo pobranych lub wykorzystywanych, ustawodawca wyposaża instytucję zarządzającą (albo działającą z jej umocowania instytucję pośredniczącą lub wdrażającą) w atrybuty władzy administracyjnej, przewidując dla niej kompetencje do wydania decyzji administracyjnej o zwrocie dofinansowania.

Na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 15 u.z.p.p.r. do instytucji zarządzającej należy m.in. wydawanie decyzji administracyjnych o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań określonych w przepisach o finansach publicznych. Przepis ten pozostaje w korelacji z art. 207 ust. 9 w zw. z ust. 11 u.f.p. stanowiącym, że po upływie terminu do dobrowolnego zwrotu środków organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej (pośredniczącej lub wdrażającej) wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków. Ustawodawca przyznaje więc instytucji, która co do zasady jest stroną umowy o udzielenie dofinansowania, możliwość władczego działania w stosunku do beneficjenta, w razie niewywiązania się przez niego z obowiązku przestrzegania warunków umowy i w rezultacie odmowy dobrowolnego zwrotu środków nieprawidłowo pobranych lub wykorzystywanych. Na etapie poprzedzającym wydanie decyzji o zwrocie płatności, obejmującym również wezwanie do zwrotu przewidziane w art. 207 ust. 8 u.f.p., instytucja żądająca zwrotu działa wyłącznie jako strona umowy. Przepis art. 207 ust. 8 u.f.p. wyraźnie bowiem przyznaje uprawnienie do żądania zwrotu instytucji, która podpisała umowę z beneficjentem. Wniosek taki wynika również z porównania treści art. 26 ust. 1 pkt 15 u.z.p.p.r. w związku z art. 207 ust. 9 u.f.p. z treścią art. 26 ust. 1 pkt 15a tej pierwszej ustawy.

W art. 26 ust. 1 pkt 15a u.z.p.p.r. nie przewidziano ustalania i nakładania korekt finansowych w formie decyzji administracyjnej. Natomiast taką formę działania określono we wspomnianych wyżej dwóch przepisach dotyczących zwrotu środków przekazanych na realizację programu. Zdaniem NSA ustalenie oraz nałożenie korekty finansowej i zobowiązanie do zwrotu środków to odrębne od siebie instytucje. Stąd można uznać za niekonsekwentne stwierdzenie, że zarówno korekta finansowa, jak i zwrot środków mają charakter publicznoprawny, i że w jednym i drugim przypadku mamy do czynienia z władczym działaniem organu administracyjnego (np. wyrok NSA z 18 stycznia 2013 r., II GSK 1776/12). NSA zauważył również, że art. 98 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006 kieruje obowiązek dokonywania korekt finansowych ogólnie do państwa członkowskiego. Nie można więc szukać w nim podstawy prawnej do działania w charakterze organu, w formie decyzji administracyjnej.

W postanowieniu NSA z 12 czerwca 2014 r., II GSK 1705/13, skład zwykły NSA przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „Czy ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) wymaga wydania decyzji administracyjnej?" W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że podziela pogląd NSA wyrażony w powołanym wyżej wyroku z 12 czerwca 2014 r., II GSK 2080/13. Natomiast zadając to pytanie prawne, Sąd powziął wątpliwość, czy korekta finansowa nakładana w trybie art. 26 ust.1 p.15a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (u.z.p.p.r.) w zw. z art. 98 rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 jest tą samą korektą finansową, którą nakłada instytucja działająca jako strona umowy przed wezwaniem do zwrotu środków na podstawie art. 207 ust. 8 u.f.p. oraz przed późniejszym wydaniem

decyzji o zwrocie środków w trybie art. 207 ust. 9 u.f.p. i na podstawie art. 26 ust. 1 p. 15 u.z.p.p.r. Podstawy tej wątpliwości wywodzą się z faktu, iż art. 98 rozporządzenia 1083/2006/WE stanowi o obowiązkach państwa członkowskiego (którego uosobieniem jest instytucja zarządzająca danym programem operacyjnym) związanych z nieprawidłowościami w realizacji programu operacyjnego. Przepis ten nakłada na państwo obowiązek dokonywania korekt finansowych polegających na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego i stanowi zobowiązanie państwa wobec organów UE.

Natomiast korekty dofinansowania konkretnej umowy wynikają ze stwierdzenia przez instytucję, która zawarła umowę i jest uprawniona i zobowiązana przepisami tej umowy oraz u.z.p.p.r. do kontroli jej wykonania, iż beneficjent nie wykonał umowy prawidłowo. Zatem gdy w trakcie wykonywania konkretnej umowy instytucja, która zawarła umowę z beneficjentem, działając jako kontrahent, stwierdza naruszenie, wówczas zgodnie z upoważnieniem wynikającym z umowy nakłada stosowną korektę dofinansowania oraz na podstawie art. 207 ust. 8 u.f.p. wzywa do zwrotu środków (kwoty korekty) lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności. Korekta i wezwanie są więc działaniami kontrahenta umowy podjętymi w trakcie jej wykonywania, które to działania mają doprowadzić do zgodności z prawem poczynionych wydatków. W ocenie Sądu działania te nie mają charakteru decyzyjnego, a jedynie ustalają nieprawidłowości pociągające za sobą konieczność korekty wydatków kwalifikowanych. Dopiero po zastosowaniu tej procedury i w razie niezastosowania się do wezwania do zwrotu środków w terminie 14 dni, otwiera się etap administracyjny i organ do tego upoważniony na mocy wyraźnego przepisu ustawy p.f.p. (art. 207 ust. 9) oraz u.z.p.p.r. (art. 26 ust. 1 pkt 15) wydaje decyzję administracyjną o zwrocie.

Korekty dokonane przez stronę umowy przełożą się następnie na korekty dokonane przez państwo polegające na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w program operacyjny. Niedokonanie prawidłowej korekty przez państwo powoduje, że korekty może dokonać Komisja na podstawie art. 99 rozporządzenia 1083/2006/WE. Zdaniem Sądu dokonywanie korekt ani jako działanie państwa w trybie art. 98 rozporządzenia 1083/2006/WE, ani jako działanie strony umowy w trybie umownym nie jest działaniem władczym w sprawie indywidualnej i nie ma charakteru decyzji administracyjnej, a żaden przepis ustawy nie przewiduje jej wydania. NSA zauważył, że w wyroku z 18 stycznia 2013 r., II GSK 1776/12, wyrażono stanowisko, że korekta finansowa jest decyzją wydaną na podstawie art. 98 rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006, do którego to przepisu wprost odsyła art. 26 ust.1 p.15a u.z.p.p.r.

W kolejnych wyrokach z 8 maja 2014 r., II GSK 249/13 oraz z 12 czerwca 2014 r., II GSK 2080/13 i II GSK 2290/13 NSA przyjął stanowisko, że nakładanie korekty finansowej jest elementem stanu faktycznego sprawy o zwrot dofinansowania, zatem korekta podlega kontroli sądu rozpatrującego skargę na decyzję zobowiązującą do zwrotu w ramach badania legalności tej decyzji. Wobec wyżej opisanych wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie Sąd uznał przedstawienie pytania prawnego składowi 7 sędziów za uzasadnione.

3.17. Podpis elektroniczny w postępowaniu sądowoadministracyjnym

NSA podjął 12 maja 2014 r. uchwałę składu 7 sędziów NSA (I OPS 10/13), w której stwierdził, że w aktualnym stanie prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym – z uwagi na treść art. 46 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi[132] – nie jest dopuszczalne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[133], w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W uzasadnieniu uchwały NSA szeroko odniósł się również do zagadnień prawa UE. NSA wskazał, że ramy prawne dla podpisów elektronicznych określa dyrektywa 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych[134], której celem zgodnie z jej art. 1 jest ułatwienie stosowania podpisów elektronicznych oraz przyczynienie się do ich uznania prawnego. Akt ten ustanawia ramy prawne odnoszące się do podpisów elektronicznych i niektórych usług certyfikacyjnych w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. W punkcie 4 preambuły tej dyrektywy wskazuje się, że „podpisów elektronicznych" i usług powiązanych umożliwiających uwierzytelnianie danych wymagają przede wszystkim komunikacja elektroniczna i handel elektroniczny. NSA podkreślił, że z przepisów tych wynika, że głównym i podstawowym celem tej dyrektywy jest ułatwienie stosowania podpisów elektronicznych w stosunkach handlowych, zwłaszcza dla zapewnienia swobodnego przepływu towarów i usług na rynku wewnętrznym. W motywie 7 preambuły rozszerzono zakres zastosowania tej dyrektywy, wskazując, iż rynek wewnętrzny zapewnia swobodny przepływ osób, w wyniku czego obywatele UE i osoby mające miejsce zamieszkania w Unii Europejskiej muszą coraz częściej wchodzić w kontakt z władzami Państwa Członkowskiego innego niż to, w którym mają swoje miejsce zamieszkania; dostępność komunikacji elektronicznej mogłaby w tej sytuacji być bardzo użyteczna. Natomiast w punkcie 19 preambuły przyjęto, iż podpisy elektroniczne stosowane będą w sektorze publicznym w administracjach krajowych i wspólnotowych oraz w komunikacji między tymi administracjami, jak też między nimi i obywatelami oraz podmiotami gospodarczymi, np. przy zamówieniach publicznych, podatkach, ubezpieczeniach społecznych, opiece zdrowotnej i wymiarze sprawiedliwości. NSA podkreślił, że motyw 21 preambuły dyrektywy 1999/93/WE wyraźnie zastrzega, że określenie obszarów prawa, w których można używać dokumentów elektronicznych i podpisów elektronicznych podlega prawu krajowemu.

NSA przypomniał, że UE zapewnia państwom członkowskim dużą autonomię proceduralną i stwierdził, że skoro przepisy dyrektywy 1999/93/WE pozwalają na określenie przez państwo członkowskie obszarów prawa, w których będą używane podpisy elektroniczne, to dyrektywa ta nie ma zastosowania do procedur sądowych w zakresie, w jakim polski ustawodawca nie wprowadził wyraźnych uregulowań pozwalających na stosowanie podpisu elektronicznego w tych procedurach. NSA podkreślił, że celem dyrektywy 1999/93/WE było zrównanie pod względem prawnym skuteczności podpisu elektronicznego w odniesieniu do danych w formie elektronicznej z podpisem własnoręcznym w odniesieniu do danych w formie tradycyjnej na gruncie stosunków cywilnoprawnych (również dla celów dowodowych w postępowaniu cywilnym), a nie przyznanie, na podstawie samej dyrektywy, obywatelom Unii uprawnienia do skutecznego wnoszenia pism procesowych opatrzonych takim podpisem drogą elektroniczną do sądu państwa członkowskiego, co stanowi czynność o charakterze publicznoprawnym. NSA wskazał, że gdyby art. 5 ust. 1 lit. a dyrek-

[132] Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

[133] Dz.U. z 2013 r. poz. 262.

[134] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych; Dz.Urz. UE z 2000 r. Nr L 13, s. 12; dalej: dyrektywa 1999/93/WE.

tywy 1999/93/WE miał bezpośrednie zastosowanie w procedurach sądowych w państwach członkowskich, to nie wprowadzono by w prawie Unii Europejskiej takich regulacji jak art. 7 ust. 5 rozporządzenia 1896/2006 ustanawiającego postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty[135], który stanowi, że pozew wnosi się w formie papierowej lub za pomocą innego środka komunikacji, w tym komunikacji elektronicznej, akceptowanego przez państwo członkowskie wydania i dostępnego sądowi wydania (podobną regulację dotyczącą sprzeciwu od europejskiego nakazu zapłaty zawiera art. 16 ust. 4 tego rozporządzenia). NSA wskazał również tytułem przykładu, że w prawie UE wprowadzono szczególne uregulowania dotyczące składania dokumentów procesowych do TSUE drogą elektroniczną za pomocą aplikacji informatycznej e-Curia,[136] co świadczy o tym, że regulacje dyrektywy 1999/93/WE nie mają zastosowania wprost w postępowaniu przed Trybunałem.

NSA wskazał też, że dyrektywa 1999/93/WE została implementowana do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym,[137] ale ustawa ta nie określa obszarów prawa, w których można używać dokumentów elektronicznych i podpisów elektronicznych, o których mowa w art. 21 preambuły dyrektywy 1999/93/WE, a przedmiotem jej regulacji są warunki stosowania podpisu elektronicznego, skutki prawne jego stosowania, zasady świadczenia usług certyfikacyjnych oraz zasady nadzoru nad podmiotami świadczącymi te usługi. NSA podkreślił również, że brak regulacji w procedurze sądowodaministracyjnej w zakresie wnoszenia pism procesowych drogą elektroniczną opatrzonych podpisem elektronicznym nie narusza prawa do sądu przewidzianego w art. 47 KPP, gdyż ani ten przepis, ani orzecznictwo TSUE takich wymogów proceduralnych nie przewidują. W tym zakresie przyjęcie właściwych przepisów proceduralnych umożliwiających wykonanie prawa do sądu pozostawione jest więc państwom członkowskim zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej.

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

Jak już wskazano wyżej, sądy administracyjne w 2014 r. powoływały EKPC m.in. w sprawach z zakresu gospodarowania nieruchomościami (w tym wywłaszczeń), budownictwa, ewidencji gruntów i budynków, zagospodarowania przestrzennego, ochrony zdrowia, pomocy finansowej ze środków budżetowych UE, obywatelstwa oraz cudzoziemców.

W odniesieniu do KPP UE, jak wskazano wyżej, powoływano ten akt często w celu podkreślenia, że są nim gwarantowane prawa i wolności, które zawarte są również w Konstytucji RP oraz EKPC (m.in. prawo do sądu, prawo własności), jak również wskazywano na KPP jako źródło unijnego prawa do dobrej administracji. Odniesienia te miały miejsce w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami (w tym w sprawach objętych tzw. dekretem warszawskim i dotyczących mienia zabużańskiego), wywłaszczeń, akt stanu cywilnego, nadzoru farmaceutycznego oraz spraw mieszkaniowych.

[135] Rozporządzenie nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty; Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 399, s. 1 ze zm.

[136] Zob. decyzja TSUE z dnia 13 września 2011 r. w sprawie składania i doręczania dokumentów procesowych za pośrednictwem aplikacji e-Curia; Dz.Urz. UE z 2011 r. Nr C 289, s. 7.

[137] Dz.U. z 2013 r. poz. 262.

Tytułem przykładu stosowania EKPC oraz orzecznictwa ETPC przez sądy administracyjne wskazać można na orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawach z zakresu prawa zgromadzeń oraz w sprawach cudzoziemców.

4.1.1. *Prawo do zgromadzeń*. W wyroku z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2538/13, NSA przypomniał, że w demokratycznym państwie prawa wolność należy do podstawowych wartości, a jej zasadniczy atrybut stanowi swoboda publicznego wyrażania poglądów, a także gromadzenia się w tym celu. Stwarza ona obywatelom możliwość uczestniczenia w życiu publicznym, pozwala na realizację innych wolności i praw. NSA wskazał, że wolność zgromadzeń jest gwarantowana przez art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[138], KPP, art. 11 EKPC oraz art. 57 Konstytucji. NSA odwołał się do wyroku TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, w którym w zakresie dotyczącym konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich stwierdzono, że władza publiczna ma obowiązek zapewnienia ochrony każdemu, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. NSA wskazał, że stanowisko tożsame z polskim TK wyrażone zostało przez ETPC w wyroku z 24 lipca 2012 r. w sprawie *Faber przeciwko Węgrom*, skarga nr 40721/08, w którym Trybunał wskazał na pozytywne obowiązki państwa w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków do korzystania z tej wolności, stwierdzając, że organy zobligowane są do dokonania oceny zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz ryzyka zakłóceń, a następnie zastosowania odpowiednich środków dyktowanych przez ocenę takiego ryzyka, a środki te powinny być najmniej ograniczające i – co do zasady – umożliwiać przeprowadzenie demonstracji. NSA w konkluzji stwierdził, że w świetle orzecznictwa TK oraz wyroku ETPC w sprawie *Faber przeciwko Węgrom* wskazane przez organy okoliczności odnoszące do planowanego zgromadzenia, także dane z policyjnych statystyk, służyć mogły podjęciu przez właściwe organy odpowiednich środków w celu zapewnienia bezpiecznego przebiegu zgromadzenia, nie zaś stanowić o bezwzględnym zakazie jego przeprowadzenia. W konsekwencji NSA ustalił, że dokonana przez organy wykładnia art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach[139] doprowadziła do naruszenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

4.1.2. *Sprawy cudzoziemców*. W postanowieniu z 15 stycznia 2014 r., II OSK 3147/13, NSA dokonywał oceny prawidłowości wyroku WSA w Warszawie dotyczącego decyzji Rady do Spraw Uchodźców w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej oraz zgody na pobyt tolerowany. NSA podkreślił, że pojęcie życia rodzinnego jest pojęciem rozumianym autonomicznie w EKPC. Sąd przypomniał przy tym, że art. 8 EKPC, gwarantując „poszanowanie" życia rodzinnego, odnosi się do sytuacji, gdy życie to już istnieje w sensie faktycznym. Natomiast przepis ten nie gwarantuje prawa do zbudowania życia rodzinnego, w szczególności do założenia rodziny, jakie miałoby nastąpić w przyszłości.

W wyroku z 30 października 2014 r., IV SA/Wa 1647/14, WSA w Warszawie w sprawie dotyczącej kontroli legalności decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 8 EKPC poprzez naruszenie życia prywatnego rodziny małoletniego będące ingerencją władzy publicznej w życie rodzinne człowieka w stopniu nieproporcjonalnie dużym do koniecznej ochrony bezpieczeństwa społecznego,

[138] Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

[139] Dz.U. z 2013 r. poz. 397.

szeroko wyjaśnił charakter praw gwarantowanych art. 8 EKPC. WSA wskazał, że prawo do życia rodzinnego nie jest prawem bezwzględnie chronionym, gdyż sama EKPC przewiduje wyjątki od zakazu władczego wkraczania przez organy państwa w tak rozumianą sferę prywatności. Dopuszczalne ograniczenia prawa do poszanowania życia rodzinnego mają się jednakże zawężać do przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie (art. 8 ust. 2 EKPC). Sąd stwierdził, że sytuacja rodzinna skarżącego, skłaniająca do uznania, że nie ma on silnej więzi z dzieckiem, przesądza o niemożności zaakceptowania odmiennego poglądu wyrażonego w skardze co do naruszenia art. 8 EKPC. WSA stwierdził, że kryterium więzi przyjęte przez organ jest prawidłowe, ponieważ zgodnie z ogólnymi zasadami wypracowanymi w orzecznictwie ETPC w sytuacji, gdy istnienie więzi rodzinnej z dzieckiem zostało dowiedzione, Państwo musi działać w sposób obliczony na umożliwienie rozwoju tej więzi oraz ustalenie ochrony prawnej, która daje dziecku możliwość zintegrowania się ze swoją rodziną (por. wyrok ETPC z dnia 4 października 2012 r. w sprawie *Harroudj przeciwko Francji,* skarga nr 43631/09).

WSA wskazał dalej, że sam art. 8 EKPC nie może być postrzegany jako stwarzający samoistną podstawę do udzielenia zezwolenia na zamieszkanie. Zdaniem WSA podstawowym przedmiotem art. 8 EKPC jest ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem ze strony organów władzy publicznej. Odwołując się do orzecznictwa ETPC WSA stwierdził, że nawet jeżeli zaistnieją pozytywne obowiązki wpisane w skuteczne „poszanowanie" życia rodzinnego, należy mieć na względzie sprawiedliwą równowagę, która winna zostać zachowana pomiędzy konkurującymi interesami jednostki i społeczeństwa jako takiego. Środki przyjęte dla zastosowania art. 8 Konwencji powinny być rozsądne, a nie absolutne. WSA w Warszawie, nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa (wyroki WSA w Warszawie: z 22 września 2011 r., V SA/Wa 596/11; z 19 stycznia 2012 r., V SA/Wa 1639/11), uznał, że prawo do poszanowania życia rodzinnego nie ma charakteru absolutnego, a ingerencję władzy publicznej w korzystanie z tego prawa powinny usprawiedliwiać okoliczności wskazane w art. 8 ust. 2 EKPC. Ograniczenia prawa do życia prywatnego muszą być proporcjonalne. Ocena tej proporcjonalności wymaga rozważenia sytuacji osobistej i rodzinnej cudzoziemca, w tym m.in. długotrwałości pobytu w Polsce, ewentualnych przeszkód do zamieszkania z rodziną w kraju pochodzenia cudzoziemca, w tym skutków wynikających dla rodziny z przeniesienia życia rodzinnego do innego kraju.

Przykładem stosowania KPP (wraz z orzecznictwem TSUE oraz EKPC i orzecznictwem ETPC) są wyroki NSA w sprawach dotyczących tzw. uprawnień zabużańskich. Są to potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP, akt stanu cywilnego, tj. wpisu do księgi urodzeń aktu urodzenia dziecka, oraz stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku NSA w przedmiocie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.

4.2.1. *Sprawy mienia zabużańskiego*. W jednej ze spraw zakończonej wyrokiem z 6 listopada 2014 r., I OSK 2201/14[140] NSA odnosząc się do zarzutów skarżących, stwierdził, że nie można skutecznie twierdzić, że pominięcie w ustawie zabużańskiej spadkobierców byłych właścicieli mienia pozostawionego poza granicami RP, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, skutkuje częściowym wyłączeniem ich od dziedziczenia, a przez to dowodzi ich dyskryminacji w spadkobraniu. Zdaniem NSA w przypadku powyższego rozwiązania prawnego nie można mówić o naruszeniu zasady praworządności i zasady legalizmu, które

[140] Zob. w niniejszym opracowaniu pkt 3.12. Sprawy mienia zabużańskiego.

leżą u podstaw EKPC. Ponadto NSA przypomniał, odwołując się do orzecznictwa ETPC (wyroki ETPC z 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*, skarga nr 6833/74; z 23 listopada 2000 r. *Król Grecji przeciwko Grecji*, skarga nr 25701/94), że przepis art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC wyznaczając granice ingerencji państw w prawo własności poprzez formułowanie zasad poszanowania mienia, pozbawienia mienia i korzystania z prywatnej własności w interesie publicznym chroni prawo do korzystania i poszanowania mienia, a nie prawo do nabywania mienia. NSA odwołał się również do art. 17 KPP, zgodnie z którym „(...) każda osoba ma prawo do władania, używania, dysponowania i przekazania w drodze spadku swego mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swego mienia, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem wypłaconym we właściwym terminie (...).", stwierdzając, że nie można uznać powyższego przepisu za naruszony w rozpoznawanej sprawie, ponieważ ustawa zabużańska nie odbierała skarżącym posiadanego już przez nich majątku i nie ograniczała ich w prawie jego używania, dysponowania i dziedziczenia.

4.2.2. *Akta stanu cywilnego*. Wyrok NSA z 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13 dotyczył odmowy wpisania do polskiej księgi urodzeń aktu urodzenia dziecka, na podstawie dokumentu brytyjskiego, w którym jako rodzice dziecka wpisane były matka – obywatelka brytyjska, a jako rodzic dziecka – obywatelka polska. NSA stwierdził, że nietrafnie zarzucono sądowi I instancji naruszenie regulacji prawa konwencyjnego i unijnego. W ocenie NSA, WSA zasadnie przywołał wyrok ETPC z 15 marca 2012 r. w sprawie *Gas and Dubios przeciwko Francji*, skarga nr 25951/07, w którym stwierdzono, że kwestia naruszenia art. 14 EKPC pojawia się, gdy zachodzi różnica w traktowaniu osób znajdujących się w porównywalnych położeniach. NSA podkreślił, że różnica taka jest dyskryminująca, gdy nie posiada obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, to jest gdy nie realizuje uprawnionego celu lub gdy nie została zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a realizowanym celem. NSA przypomniał, że Państwa-strony EKPC cieszą się określonym marginesem uznania przy rozstrzyganiu, czy i w jakim zakresie różnice w położeniach, pod innymi względami analogicznych, uzasadniają różne traktowanie, włącznie z różnicami w traktowaniu w świetle prawa. NSA podkreślił, że z jednej strony ETPC wielokrotnie stwierdzał, iż tak jak ma to miejsce w przypadku różnego traktowania ze względu na płeć, różnice w traktowaniu ze względu na orientację seksualną wymagają szczególnie poważnych powodów dla swego uzasadnienia, a z drugiej strony Państwa korzystają z zasadniczo szerokiego marginesu uznania w odniesieniu do rozstrzygania, w przypadkach stosowania środków z zakresu porządku publicznego w kwestiach gospodarczych lub społecznych, czy i w jakim zakresie różnice w położeniach, pod innymi względami analogicznych, uzasadniają różne traktowanie. W rozpoznawanej sprawie NSA za niemający uzasadnienia w stanie faktycznym sprawy uznał zarzut naruszenia art. 7 i 21 ust.1 KPP. NSA zwrócił ponadto uwagę, że zgodnie z „Wyjaśnieniami dotyczącymi Karty praw podstawowych"[141] art. 21 ust.1 „Dotyczy (...) dyskryminacji ze strony instytucji i organów Unii w wykonywaniu kompetencji przyznanych im na mocy Traktatów oraz ze strony Państw Członkowskich, wyłącznie gdy wykonują one prawo Unii". NSA odnosząc się m.in. do zarzutu naruszenia art. 21 TFUE stwierdził, że odmowa wpisu w księdze urodzeń aktu urodzenia dziecka w żaden sposób nie wpływa na prawo dziecka ani jego matki do swobodnego przemieszczania się w ramach UE, w tym prawa do swobodnego pobytu na terenie Polski lub państwie

[141] Dz.Urz. UE z 2007 r. Nr C 303, s. 2.

właściwym według miejsca urodzenia dziecka. Wskazując na Układ z Schengen[142], NSA przypomniał, że obywatele UE mają obecnie pełną swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli państw Unii Europejskiej na terenie innego państwa UE – niezależnie od treści wpisu w księdze urodzeń właściwego urzędu stanu cywilnego.

4.2.3. *Wywłaszczenie nieruchomości – stwierdzenie niezgodności z prawem UE prawomocnego orzeczenia NSA*. NSA w postanowieniu z 22 sierpnia 2014 r., I ONP 3/14 w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku NSA odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 KPP stwierdził, że niewystarczające jest przytoczenie przez skarżącego jedynie tego przepisu bez powiązania z przepisem prawa Unii Europejskiej, który był stosowany lub powinien być stosowany w tej sprawie. NSA wskazał, że żaden taki przepis prawa UE, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne, nie został wskazany przez skarżącego. Wprawdzie skarżący powołał się na art. 6 ust. 1 TUE, lecz pominął kwestię zakresu stosowania praw i zasad zawartych w KPP. NSA wskazał, że zakres zastosowania praw i zasad zawartych w KPP został uregulowany w art. 51 ust. 1 KPP, w świetle którego prawa i zasady określone w KPP są wiążące dla państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. NSA przypomniał, że TSUE wyroku w sprawie C-617/10 *Åkerberg Fransson* przyjął, że poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty jest konieczne w sytuacji, gdy mające zastosowanie w sprawie przepisy mieszczą się w zakresie stosowania prawa Unii. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku w sprawie C-206/13 *Cruciano Siragusa*, w którym TSUE wskazał, że pojęcie stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 KPP wymaga istnienia powiązania określonego stopnia z prawem Unii Europejskiej. Oznacza to, że co prawda KPP jako prawo pierwotne jest częścią porządku prawnego UE, ale zarzut naruszenia postanowień tej Karty może być podnoszony tylko w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie lub powinny mieć zastosowanie inne niż KPP przepisy prawa Unii Europejskiej. Zdaniem NSA wniosku tego nie podważa brzmienie art. 6 ust. 1 TUE. NSA stwierdził, że zarzut naruszenia przepisów KPP nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń NSA, ponieważ KPP znajduje zastosowanie jedynie wtedy, kiedy w sprawie mogą mieć zastosowanie inne przepisy prawa UE i wskazanie tych przepisów jest wymogiem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia NSA określonym w art. 285e § 1 pkt 3 p.p.s.a., którego niedopełnienie skutkuje odrzuceniem skargi na podstawie art. 285h § 1 p.p.s.a.[143]

5. Uwagi końcowe

W 2014 r. sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego i dokonywały oceny legalności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów unijnych albo na podstawie prawa polskiego implementującego prawo UE.

Prawo europejskie było wykorzystywane w procesie wykładni prawa polskiego. Sądy dokonywały w niektórych sprawach także wykładni przepisów prawa europejskiego.

[142] Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach; Dz.Urz. UE z 2000 r. Nr L 239, s.13.

[143] Podobne stanowisko NSA zajął w postanowieniach z 22 sierpnia 2014 r., II ONP 4/14 i II ONP 5/14.

W 2014 r. sądy administracyjnie, podobnie jak w latach poprzednich, korzystały z możliwości zadawania TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących ważności oraz interpretacji prawa UE, wystosowując pięć wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

W 2014 r. sądy administracyjne odwoływały się także do standardów ochrony praw podstawowych określonych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka oraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych, można zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie tzw. wykładni prokonstytucyjnej bądź oparcie orzeczenia bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa składy orzekające korzystały często z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Kierowano także pytania do TK w sytuacji, gdy sąd miał poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, a rozstrzygnięcie to zależało od odpowiedzi TK na pytanie prawne.

1. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1.1. Jednym z najczęściej przywoływanych przepisów konstytucyjnych w orzecznictwie NSA jest art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Przepis art. 2 Konstytucji jest stosowany przez sądy administracyjne m.in. w sytuacji, gdy w stanie prawnym adekwatnym do rozstrzygnięcia sprawy dochodziło do zmian prawnych, natomiast ustawodawca nie uregulował za pomocą przepisów przejściowych wszystkich problemów intertemporalnych. Na przykład w wyroku z 19 lutego 2014 r., II GSK 2044/12, NSA potwierdził dotychczasową linię orzeczniczą sądów administracyjnych, zgodnie z którą gdy prawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy co do zasady przyjąć, że akt normatywny ma zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jego wejściu w życie, jak również do zdarzeń, które miały miejsce wcześniej, lecz trwają dalej, po zmianie prawa (zob. też np. wyrok NSA z 28 lutego 2014 r., II OSK 2757/13). Ponadto NSA – dokonując wykładni wynikającego z art. 2 Konstytucji zakazu działania prawa z mocą wsteczną – rozróżnił retroaktywność od tzw. retrospektywności prawa. NSA odwołując się do orzecznictwa TK stwierdził, że retrospektywność polega na tym, iż nowo ustanowione normy nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, lecz wyłącznie – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację prawną podmiotów poprzez wprowadzenie zmiany na przyszłość. W tego typu przypadku – zdaniem NSA – nie dochodzi do retroaktywnego pogorszenia sytuacji prawnej adresatów prawa, a tym samym do naruszenia art. 2 Konstytucji.

Istotnym elementem klauzuli demokratycznego państwa prawnego jest zasada bezpieczeństwa prawnego. Do tej zasady NSA odwołuje się w sprawach dotyczących rozmaitych problemów wykładni przepisów dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych. W 2014 r. wskazana zasada konstytucyjna została zastosowana w szczególności w uchwale pełnego składu Izby Finansowej NSA z 29 września 2014 r., II FPS 4/13. W uchwale tej NSA orzekł, że w świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 oraz art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ Ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r.) po upływie terminu przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej).

W uzasadnieniu ww. uchwały NSA szeroko odniósł się do standardu konstytucyjnego dotyczącego przedawnienia zobowiązań podatkowych, przywołując orzecznictwo TK

(m.in. wyroki z 21 czerwca 2011 r., P 26/10, 19 czerwca 2012 r., P 41/10, 17 lipca 2012 r., P 30/11 i 8 października 2013 r., SK 40/12). W szczególności, w opinii NSA, niedopuszczalne jest takie uregulowanie instytucji przedawnienia, które będzie prowadzić do istnienia po stronie podatników niepewności co do ich sytuacji prawnej przez długi okres. Terminy przedawnienia nie powinny przekraczać czasu, w którym będzie możliwe wykazanie przez uczciwego podatnika, że należycie wywiązał się z obowiązku ponoszenia ciężarów podatkowych. Przedawnienie nie może bowiem stać się instytucją pozorną i wydrążoną z treści. Taką instytucją stałoby się zaś przedawnienie, gdyby zapłata podatku wynikającego z nieostatecznej decyzji pozbawiała podatnika możliwości skorzystania z gwarancyjnych funkcji terminu przedawnienia. Ponadto, zdaniem NSA, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakaz tworzenia instytucji niesprawiedliwych (art. 2 Konstytucji) sprzeciwiają się takiemu rozumieniu art. 208 § 1 i art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organ może orzekać co do wysokości zobowiązania podatkowego w stosunku do podatnika, który w zaufaniu do tego prawa płaci podatek wynikający z nieostatecznej decyzji, a jednocześnie uznaje się niemożność takiego orzekania w stosunku do podatnika, który z obowiązku tego dobrowolnie się nie wywiązuje.

Przepis art. 2 Konstytucji służy sądom administracyjnym również jako standard wyznaczający granice tzw. uznania administracyjnego. Przykładowo, w wyroku z 24 kwietnia 2014 r., II GSK 335/14, NSA stwierdził, że działanie w ramach uznania administracyjnego nakłada na organ obowiązek wyważenia interesu publicznego z indywidualnym interesem strony, gdyż zobowiązuje go do tego art. 2 Konstytucji w każdym przypadku, gdy zastosowanie w sprawie ma norma uzależniająca załatwienie sprawy od uznania administracyjnego. Decyzja o charakterze uznaniowym musi więc odpowiednio wyważać interesy przeciwstawnych stron – interes obywatela z interesem publicznym, kierując się przy tym proporcjonalnością uwzględnienia obu rodzajów interesów. Zdaniem NSA w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku organ ma obowiązek wskazać nie tylko, o jaki interes publiczny chodzi, ale też że jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli.

1.2. Kolejnym uregulowaniem konstytucyjnym znajdującym zastosowanie w orzecznictwie sądów administracyjnych jest art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten mówi: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony". Powyższy przepis Konstytucji został zastosowany m.in. w uchwale NSA z 22 września 2014 r., II GPS 1/14. W uchwale tej NSA orzekł, że na podstawie art. 10 § 1 i art. 16 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[1] w związku z art. 106 i 28 k.p.a. izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza.

Odwołując się do orzecznictwa TK (m.in. wyroki z: 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, 30 listopada 2011 r., K 1/10 i 12 lutego 2013 r., K 6/12), NSA wskazał, że w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego odbywa się na dwóch płaszczyznach – obejmuje pieczę nad działalnością członków samorządu i nad procesem naboru osób do tego samorządu. Ustawodawca jest więc zo-

[1] Dz.U. z 2014 r. poz. 164.

bowiązany zapewnić udział samorządu w procesie przygotowania i naboru do zawodu. W konsekwencji, w przekonaniu NSA, przewidziane w art. 10 § 1, art. 16 § 3 i art. 35 pkt 1 prawa o notariacie prawo rady właściwej izby notarialnej do wyrażenia opinii w sprawie powołania i odwołania notariusza należy traktować jako ustawowe określenie prawa samorządu notarialnego do udziału w decydowaniu o członkostwie w tej korporacji, stanowiącego element jego konstytucyjnego prawa (i obowiązku) sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu notariusza. To prawo korporacji zawodowej jest – jak stwierdził NSA – źródłem jej indywidualnego interesu prawnego, polegającego na domaganiu się skontrolowania w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, czy nie zostało naruszone jej prawo i obowiązek do sprawowania pieczy przez wydanie decyzji np. o powołaniu notariusza z naruszeniem prawa – niezgodnie z wymaganiami ustawowymi stawianymi kandydatom na to stanowisko.

1.3. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest stosowany art. 27 Konstytucji, zgodnie z którym językiem urzędowym w RP jest język polski.

W szczególności w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 19 listopada 2014 r., I FSK 212/14, pojawił się problem interpretacji wyrażenia „usługi bezpośrednio niezbędne", którym posługuje się art. 43 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[2]. Powyższy przepis jest dosłownym powtórzeniem art. 132 ust. 1 lit. f/ dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[3]. Zdaniem NSA zasada wyrażona w art. 27 Konstytucji nie stoi na przeszkodzie możliwości posłużenia się przez sądy – jeżeli zachodzi taka konieczność w celu dokonania prawidłowej wykładni prawa unijnego – obcojęzycznymi wersjami aktu normatywnego po to, aby ustalić rzeczywistą treść tego aktu, jednakowo pojmowaną w całej Unii Europejskiej. Jak wskazał NSA, obowiązek dokonywania przez sąd czynności (prowadzenia postępowania) w języku polskim nie oznacza obowiązku rozumowania wyłącznie w kategoriach języka polskiego.

1.4. Regulacją konstytucyjną często wykorzystywaną w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych jest art. 45 Konstytucji, wyrażający prawo do sądu i do rzetelnego procesu, wraz z innymi przepisami Konstytucji odnoszącymi się do procedury sądowej.

Jednym z przykładów zastosowania ww. regulacji jest uchwała NSA z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13, zgodnie z którą w aktualnym stanie prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym – z uwagi na treść art. 46 p.p.s.a. – nie jest dopuszczalne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[4], w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W uzasadnieniu ww. uchwały NSA podkreślił, że ustawy regulujące postępowanie przed sądami mają charakter szczególny, gdyż zawarte w nich uregulowania stanowią dla obywateli gwarancję prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W demokratycznym państwie prawnym regulacja postępowania sądowego musi spełniać wymóg określoności. Oznacza to w przekonaniu NSA, że przepisy ustawowe muszą odpowiadać kryterium minimalnej zrozumiałości i precyzji językowej oraz zapewniać wystarczający stopień związania decyzji organów państwowych. Muszą one być tak zredagowane, aby jednostka mo-

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

[3] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

[4] Dz.U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.

gła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także przewidzieć decyzje organów państwowych. Ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych. Ustawa, która nie spełnia wymogu określoności, narusza prawo do sądu. W tym kontekście NSA przywołał wyrok TK z 16 grudnia 2008 r., P 68/07, w którym Trybunał uznał, że z art. 176 ust. 2 Konstytucji („Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy") wynika dyrektywa, aby instytucje odnoszące się do „postępowania sądowego" oraz materii objętej gwarancjami prawa do sądu zostały uregulowane w akcie rangi ustawowej tak zredagowanym, aby jednostka mogła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także decyzji organów państwowych.

Uwzględniając powyższy standard konstytucyjny NSA w cyt. uchwale stwierdził, że przepisy określające warunki formalne pism procesowych są jednymi z podstawowych uregulowań w procedurze sądowej, gdyż niedochowanie tych warunków wiąże się z odrzuceniem (lub zwrotem) pisma i zamknięciem stronie drogi sądowej. Warunki, jakie powinno spełniać pismo procesowe, powinny więc być wyczerpująco i ściśle określone w jednej ustawie procesowej, a nie fragmentarycznie uregulowane w odrębnych ustawach. W konsekwencji, w przekonaniu NSA, przyjęcie, że art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym wprowadza modyfikację obowiązującej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasady podpisywania pisma procesowego pismem własnoręcznym (art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a.), pozostawałoby w sprzeczności z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

1.5. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany był art. 58 Konstytucji, wyrażający wolność zrzeszania się. Przepis ten przywoływano m.in. w sprawach, w których pojawiało się pytanie o to, czy stowarzyszeniom zwykłym przysługuje legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na przykład w postanowieniu z 11 czerwca 2014 r., II OSK 114/13, NSA uchylił zaskarżony wyrok Sądu I instancji i odrzucił skargę stowarzyszenia zwykłego na uchwałę sejmiku województwa w przedmiocie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska. NSA podkreślił, że w art. 12 Konstytucji zagwarantowano wolność tworzenia i działania stowarzyszeń od strony instytucjonalnej. Stowarzyszenia zostały uznane – obok związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, a także fundacji – za element społeczeństwa obywatelskiego. Oznacza to, że Konstytucja chroni nie tylko przejaw realizacji wolności zrzeszania się, ale także uznaje stowarzyszenia za pełniące istotne funkcje publiczne. Ponadto NSA zaznaczył, że Konstytucja zapewnia każdemu wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1). W konstytucyjną regulację wolności zrzeszania się są wpisane: rejestracja (ewidencja) i ewentualne uzyskanie osobowości prawnej przez zrzeszenie (stowarzyszenie). Ustrojodawca zobowiązał ustawodawcę do wprowadzenia unormowań jednoznacznie określających, które ze zrzeszeń (stowarzyszeń) będą podlegać sądowej rejestracji (art. 58 ust. 3 Konstytucji) oraz wskazał, że o odmowie rejestracji musi orzekać wyłącznie sąd (art. 58 ust. 2 Konstytucji). Wynika stąd – w ocenie NSA – że mogą działać zrzeszenia (stowarzyszenia) bez rejestracji, nie mając w konsekwencji osobowości prawnej. Innymi słowy, Konstytucja dopuszcza możliwość istnienia zrzeszeń niepodlegających rejestracji i nieposiadających osobowości prawnej – takich jak stowarzyszenie zwykłe. Konsekwencją braku osobowości prawnej jest jednak brak zdolności stowarzyszenia do czynności prawnych i brak własnego majątku.

Na tle powyższego standardu konstytucyjnego NSA w cyt. postanowieniu uznał, że tylko wszyscy członkowie stowarzyszenia zwykłego mogą stać się podmiotami praw i obo-

wiązków w razie dokonania czynności prawnej. Skoro stowarzyszenie zwykłe nie ma osobowości prawnej, to – zdaniem NSA – w postępowaniu sądowoadministracyjnym legitymację procesową posiadają wszyscy członkowie tego stowarzyszenia jako podmioty praw i obowiązków (zob. też wyrok NSA z 30 września 2014 r., II OSK 729/13).

1.6. Sądy administracyjne odwoływały się w swoim orzecznictwie także do art. 60 Konstytucji (prawo równego dostępu do służby publicznej).

W szczególności, wykorzystując w procesie wykładni ww. przepis konstytucyjny, NSA w wyroku z 4 lipca 2014 r., I OSK 3044/12 doszedł do wniosku, że akt komendanta wojewódzkiego Policji w przedmiocie przerwania postępowania kwalifikacyjnego jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i w konsekwencji podlega kontroli sądu administracyjnego.

W uzasadnieniu cyt. wyroku NSA wskazał, że art. 60 Konstytucji nie gwarantuje przyjęcia do służby publicznej, jednak z przepisu tego wynika konieczność zapewnienia równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Przepis ten nakazuje m.in. stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających możliwość weryfikacji decyzji w sprawie naboru do służby publicznej. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych może stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł i skutkować naruszeniem konstytucyjnego wymogu traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach.

Na tym tle NSA stwierdził, że kandydat do służby w Policji jest uprawniony do poddania kontroli sądu administracyjnego aktu przerwania w stosunku do niego postępowania kwalifikacyjnego. W ocenie NSA rozstrzygnięcie to bezpośrednio dotyka sfery jego konstytucyjnych praw i wolności, tj. prawa dostępu do służby publicznej na równych zasadach, zagwarantowanego w art. 60 Konstytucji.

1.7. Przepisem często stosowanym przez sądy administracyjne jest art. 61 Konstytucji, wyrażający obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Powyższy przepis został zastosowany m.in. w wyroku NSA z 11 marca 2014 r., I OSK 118/14. Wyrokiem tym NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku Sądu I instancji, którym uwzględniono skargę na bezczynność i zobowiązano Prezydenta RP do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W uzasadnieniu cyt. wyroku NSA podkreślił, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także do innych podmiotów sprawujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Ponadto NSA – odwołując się do orzecznictwa TK (wyrok z 13 listopada 2013 r., P 25/12) – uznał, że z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w tzw. dokumentach wewnętrznych. Przez pojęcie to należy rozumieć informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki itp.), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i odzwierciedlają pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcie ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W przypadku tego typu dokumentów można mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Dokumenty wewnętrzne nie są więc „dokumentami urzędowymi", o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[5].

[5] Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

Odnosząc się do sprawy, która była przedmiotem rozpoznania w cyt. wyroku, NSA stwierdził, że opinie, analizy czy ekspertyzy dotyczące ustawy przekazanej Prezydentowi RP do podpisania co do zasady podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej – w odróżnieniu od tzw. dokumentów wewnętrznych (w przedstawionym wyżej rozumieniu). W konsekwencji NSA stanął na stanowisku, że dokumenty służące wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk w zakresie podjęcia przez Prezydenta RP aktu urzędowego promulgacji ustawy nie stanowią informacji publicznej.

Należy podkreślić, że wedle stanowiska NSA – opartego na poglądzie TK wyrażonym w wyroku o sygn. akt P 25/12 – ustawowe uszczegółowienie prawa dostępu do informacji publicznej funkcjonuje niezależnie od realizacji prerogatyw prezydenckich. Powinności w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie wiążą się z istotą i sposobem realizacji prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Istota prerogatyw ma bowiem – jak stwierdził NSA – związek z relacjami Prezydenta na płaszczyźnie ustrojowej z Prezesem Rady Ministrów, a problem swobody ich realizacji wykracza poza treść normatywną art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa.

1.8. Na uwagę zasługują orzeczenia sądów administracyjnych, w których zastosowanie znalazł art. 69 Konstytucji, mówiący, że „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej".

Jednym z takich orzeczeń jest wyrok NSA z 4 marca 2014 r., II GSK 2081/12. W wyroku tym – odwołując się m.in. do art. 69 Konstytucji – NSA odrzucił taki kierunek wykładni art. 26b ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym wypłacane ze środków PFRON miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych nie przysługuje samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej z tego względu, że są to jednostki sektora finansów publicznych, finansujące wynagrodzenia swoich pracowników ze środków publicznych (zob. też wyrok z 24 stycznia 2014 r., II GSK 1805/12).

1.9. W orzecznictwie sądów administracyjnych niejednokrotnie pojawia się potrzeba zastosowania przepisów konstytucyjnych określających zasady systemu źródeł prawa w RP. Do takich przepisów należą art. 92–94 Konstytucji, regulujące warunki dopuszczalności wydawania aktów podustawowych, czyli rozporządzeń wykonawczych do ustaw, aktów prawa wewnętrznego i aktów prawa miejscowego.

1.9.1. *Gdy chodzi o art. 92 Konstytucji*, dotyczący rozporządzeń, to należy wskazać, że NSA kontynuuje linię orzeczniczą zapoczątkowaną wyrokiem z 31 stycznia 2012 r., II GSK 334/11, zgodnie z którą jeżeli rozporządzenie jest wydawane na podstawie przepisu upoważniającego, który jest zawarty w ustawie implementującej akt prawa UE, to organ upoważniony do wydania rozporządzenia ma obowiązek uwzględnienia norm zawartych w akcie implementowanym niezależnie od tego, czy wyraźnie przewiduje to przepis upoważniający. Tytułem przykładu, kierując się powyższym poglądem, NSA w wyroku z 25 lutego 2014 r., II GSK 1890/12 oddalił skargę kasacyjną od wyroku Sądu I instancji oddalającego skargę na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów o ofercie publicznej. W cyt. wyroku NSA podkreślił, że przy ocenie legalności rozporządzenia wydanego na podstawie tzw. ustawy implementacyjnej dopuszczalne jest odtworzenie wytycznych dotyczących treści rozporządzenia nie tylko

na podstawie samej ustawy zawierającej upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz również na podstawie aktu implementowanego tą ustawą. W konsekwencji NSA uznał, że nie zachodzą podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 października 2005 r. w sprawie wzorów wezwań do zapisywania się na sprzedaż lub zamianę akcji spółki publicznej, szczegółowego sposobu ich ogłaszania oraz warunków nabywania akcji w wyniku tych wezwań[6].

1.9.2. *Przykładem orzeczenia, w którym NSA odniósł się do art. 93 Konstytucji*, dotyczącego aktów prawa wewnętrznego, jest wyrok z 14 stycznia 2014 r., I OSK 2327/13. W wyroku tym NSA podkreślił – nawiązując m.in. do wyroków TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, i z 8 października 2002 r., K 36/00 – że system źródeł prawa wewnętrznego ma w świetle Konstytucji charakter otwarty, co oznacza, iż Konstytucja nie wylicza w sposób enumeratywny podmiotów uprawnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego.

W cyt. wyżej wyroku NSA oceniał regulamin przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla studentów wydany przez uczelnię wyższą na podstawie art. 186 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym[7]. Sąd podkreślił, że upoważnienie ustawowe do wydania tego aktu powinno spełniać wymogi zawarte w art. 93, a nie 92 Konstytucji. W konsekwencji brak wytycznych dotyczących treści aktu w art. 186 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym nie jest wadą tego przepisu, lecz wynika z faktu, że ustawodawca – kierując się zasadą autonomii uczelni (art. 70 ust. 5 Konstytucji) – uznał, iż rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego najlepiej ureguluje kwestie dotyczące wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej studentom, kierując się specyfiką uczelni, treścią studiów itp.

NSA odnotował, że szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym, tj. jednostką organizacyjną niebędącą organem państwowym ani organem samorządu, powołaną do wykonywania zadań publicznych i uprawnioną do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu staje się ona podmiotem praw i obowiązków adresowanych do użytkowników danego zakładu. Te prawa i obowiązki wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących, jak i ze statutów i regulaminów wewnątrzzakładowych. Ponadto, zdaniem NSA, przy kontroli zgodności regulaminu szkoły wyższej z powszechnie obowiązującym prawem należy uwzględnić autonomię uczelni i korporacyjny charakter uniwersytetu (art. 70 ust. 5 Konstytucji).

1.9.3. *W orzecznictwie NSA utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji) nie musi odpowiadać takim samym wymogom, jakie Konstytucja formułuje wobec upoważnień do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw (art. 92 Konstytucji).*

Przykładowo, w wyroku z 31 stycznia 2014 r., I OSK 2542/13, NSA stwierdził, że zarówno art. 92, jak i art. 94 Konstytucji mają zbliżony cel, tj. służą realizacji zasady prymatu ustawy i zachowaniu spójności systemu prawa. Jednak art. 94 Konstytucji określa względnie luźny – w porównaniu do art. 92 Konstytucji – związek między upoważnieniem (a tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego. Przede wszystkim akt prawa miejscowego nie musi być aktem wykonawczym do ustawy. W konsekwencji, zdaniem NSA, swoboda organu samorządu terytorialnego w przyjętej regulacji aktem prawa miejscowego jest większa niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego. NSA przypo-

[6] Dz.U. Nr 207, poz. 1729.

[7] Dz.U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.

mniał, że zawarte w ustawie upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego mogą mieć charakter upoważnień szczególnych (określających organ właściwy do wydania aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu) albo upoważnień generalnych (określających właściwy organ i przesłanki wydania aktu).

1.10. Sądy administracyjne nieprzerwanie i konsekwentnie stoją na stanowisku, zgodnie z którym art. 178 ust. 1 Konstytucji („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom") upoważnia sądy do incydentalnej kontroli legalności i konstytucyjności aktów podustawowych, w szczególności rozporządzeń wykonawczych. Należy odnotować, że – jak stwierdził NSA w wyroku z 31 lipca 2014 r., I OSK 3045/12 – w przypadku sądu administracyjnego dokonującego oceny legalności decyzji administracyjnej (czynności lub aktu z zakresu administracji publicznej) uprawnienie do kontroli aktów podustawowych powinno być wywodzone z art. 184 Konstytucji, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej.

Z powyższych przepisów konstytucyjnych wynika, zdaniem NSA, że dokonując kontroli legalności zaskarżonego aktu pod względem jego zgodności z prawem, sąd administracyjny jest zobowiązany do samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów podustawowych mających zastosowanie w danej sprawie. Taka wykładnia nie pozostaje przy tym w kolizji z kompetencjami TK. Wszak przepisy Konstytucji pozwalają sądowi rozstrzygającemu sprawę tylko na odmowę zastosowania przepisu aktu wykonawczego w razie stwierdzenia jego niekonstytucyjności, co powoduje, że formalnie przepis ten nadal pozostaje w systemie prawa. Rola Trybunału Konstytucyjnego jest zaś inna. W przypadku bowiem stwierdzenia niezgodności przepisów rozporządzenia z Konstytucją lub ustawą orzeczenie TK stwierdzające taką niezgodność skutkuje utratą mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Czym innym jest więc – co zaakcentował NSA w cyt. wyżej wyroku – utrata mocy obowiązującej rozporządzenia na skutek orzeczenia TK, a czym innym dokonana przez sąd kontrola legalności aktu (czynności) organu administracji publicznej stosującego nielegalny przepis rozporządzenia.

1.11. Osobnego omówienia wymaga kwestia stosowania przepisów konstytucyjnych w sprawach podatkowych. W tego typu sprawach sądy administracyjne bardzo często odwołują się do standardów konstytucyjnych wywodzonych przede wszystkim z art. 84 („Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie") i art. 217 Konstytucji („Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, do zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy"), a także do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego.

Na przykład w uchwale z 17 listopada 2014 r., II FPS 4/14, NSA orzekł, że w przypadku zbycia nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie nie jest możliwe określenie przychodu ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[8], na zasadach wynikających z art. 19 ust. 1 i 3 tej ustawy. W uzasadnieniu ww. uchwały NSA – odwołując się do przepisów konstytucyjnych i orzecznictwa TK (wyroki z 13 września 2011 r., P 33/09, z 8 lipca 2014 r., K 7/13 i z 29 lipca 2014 r., P 49/13) – podkreślił, że dokonując interpretacji przepisów prawa po-

[8] Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.

datkowego należy dać prymat wykładni językowej, która powinna być uzupełniona o reguły wykładni systemowej i funkcjonalnej. Podkreślić należy przede wszystkim konieczność uwzględniania w procesie wykładni językowej nakazu dokonywania jej w zgodzie z hierarchicznie wyższymi normami systemu prawa. Konieczne jest zatem oparcie się także na regułach wykładni systemowej, zakładającej zgodność ustaw podatkowych z Konstytucją. Z kolei reguły wykładni celowościowej powinny być stosowane w ścisłym związku z wykładnią językową i systemową, gdyż nie mogą one samodzielnie prowadzić do rozszerzenia obowiązku podatkowego. Interpretacja *in dubio pro fisco* byłaby bowiem naruszeniem wartości i zasad konstytucyjnych.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na uchwałę NSA z 3 lutego 2014 r., II FPS 11/13, która dotyczyła wątpliwości co do zakresu przedmiotowego podatku od nieruchomości. W uchwale tej NSA orzekł, że tymczasowy obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[9], może być budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[10], jeżeli jest budowlą wprost wymienioną w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego lub w innych przepisach tej ustawy oraz w załączniku do niej, stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b) Prawa budowlanego. Spełniający wskazane kryteria tymczasowy obiekt budowlany, o ile jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlega opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W uzasadnieniu ww. uchwały zawarto szeroką analizę zasady wyłączności ustawowej w zakresie podatków (art. 217 Konstytucji) w świetle poglądów orzeczniczych TK (wyroki z 13 września 2011 r., P 33/09 i z 18 lipca 2013 r., SK 18/09). NSA odnotował, że w sferze prawa podatkowego obowiązuje podwyższony standard poprawności legislacyjnej. Dlatego też odesłania do przepisów prawa budowlanego zawarte w ustawie podatkowej należy interpretować jako odesłania do przepisów ustawy – Prawo budowlane, tj. wyłącznie do regulacji rangi ustawowej, a nie jako odesłanie do wszelkich przepisów regulujących zagadnienia związane z procesem budowlanym. Ponadto NSA zwrócił uwagę na fakt, że – na potrzeby prawa budowlanego – nie budzi zastrzeżeń formułowanie przez ustawodawcę definicji „budowli" i „urządzenia budowlanego" jako definicji otwartych, których zastosowanie może wymagać posłużenia się analogią z ustawy. Jednak te same definicje w odniesieniu do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie mogą funkcjonować w identyczny sposób, ponieważ w prawie daninowym gwarancje dostatecznej określoności prawa ulegają istotnemu wzmocnieniu ze względu na treść art. 84 i 217 Konstytucji. W konsekwencji nie każdy obiekt budowlany kwalifikowany jako budowla w rozumieniu Prawa budowlanego może zostać uznany za budowlę w ujęciu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, co oznacza, że nie każdy obiekt budowlany zaliczony do budowli w rozumieniu Prawa budowlanego podlega opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości.

1.12. W orzecznictwie sądów administracyjnych niejednokrotnie pojawia się zagadnienie skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność przepisów prawa. Na szczególną uwagę zasługują orzeczenia NSA wydawane po dwóch wyrokach Trybunału Konstytucyjnego w sprawie podatku od tzw. dochodów nieujawnionych.

[9] Dz.U. z 2013 r. poz. 1409.

[10] Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

Wyrokiem z 18 lipca 2013 r., SK 18/09, Trybunał orzekł m.in., że art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[11] – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie odroczył utraty mocy obowiązującej ww. przepisu z tego powodu, że w chwili orzekania był to przepis uchylony. Z kolei wyrokiem z 29 lipca 2014 r., P 49/13, Trybunał stwierdził, że ten sam przepis – w brzmieniu aktualnie obowiązującym (od 1 stycznia 2007 r.) – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji, z tym że w pkt II sentencji Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej ww. regulacji o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Gdy chodzi o wyrok TK o sygn. akt SK 18/09, to po pewnych wahaniach w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą wyrok ten daje podstawę do uchylenia decyzji podatkowych wydanych przed jego ogłoszeniem. Na przykład w wyroku z 16 stycznia 2014 r., II FSK 3326/13, NSA stwierdził, że niekonstytucyjność przepisu tworzącego umocowanie do wydania decyzji w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów jest okolicznością, która przesądza o wadliwości podjętego rozstrzygnięcia. NSA, będąc związany sentencją ww. wyroku TK, jest obowiązany wziąć pod uwagę niekonstytucyjność przepisu tworzącego podstawę do wydania decyzji w przedmiocie wymiaru podatku.

Nieco innymi możliwościami orzeczniczymi dysponują sądy administracyjne odnośnie do skutków wyroku TK P 49/13. Jak już bowiem powiedziano, w tym wyroku TK odroczył utratę mocy obowiązującej art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Stąd w wyroku z 18 listopada 2014 r., II FSK 2674/14, NSA odnotował, że orzeczenie TK nie stanowi przeszkody dla merytorycznego rozpoznania spraw. Właściwe organy administracji i sądy administracyjne powinny brać pod uwagę stany faktyczne konkretnych spraw. Muszą one – jak wyjaśnił TK w uzasadnieniu wyroku P 49/13 – uwzględnić powody, dla których Trybunał odroczył w czasie utratę mocy obowiązującej przepisu naruszającego zasady konstytucyjne, rodzaj tego naruszenia i znaczenie tego przepisu dla funkcjonowania danej gałęzi prawa. Kierując się tymi wskazaniami NSA oddalił skargę kasacyjną, podkreślając, że dokonana w zaskarżonym wyroku Sądu I instancji wykładnia art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak również jego zastosowanie w ustalonym stanie faktycznym zostały dokonane w sposób zgodny z Konstytucją.

Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2014 r., II FSK 1363/13, NSA – po dokonaniu przeglądu stanowisk wyrażanych w literaturze i orzecznictwie co do skutków prawnych zamieszczenia w wyroku TK tzw. klauzuli odraczającej – uznał, że przyjęcie przez sądy administracyjne, iż art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie może ze względu na utratę domniemania konstytucyjności stanowić podstawy prawnej orzeczeń sądowych i decyzji organów podatkowych, powodowałoby, że przepis ten, mimo jego formalnego obowiązywania w systemie prawa, praktycznie nie byłby stosowany. Nie byłoby zatem – zdaniem NSA – normy, która zapewniałaby realizację zasady równości i powszechności opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wskutek odmowy stosowania przepisu przez sądy powstałaby luka w systemie prawa, która powodowałaby, że nie byłyby w pełni realizowane wartości konstytucyjne. Te względy przemawiają – zgodnie z poglądem NSA – za stosowaniem art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób

[11] Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

fizycznych w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, chyba że wcześniej przepis zostanie uchylony przez ustawodawcę.

Jednocześnie NSA podkreślił, że stosowanie ww. przepisu powinno uwzględniać powody stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Dlatego też stosując ten przepis w okresie odroczenia, sądy administracyjne powinny uwzględniać uwagi TK. W konsekwencji zdaniem NSA należy uznać, że w art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych posłużono się określeniem „przychody" w rozumieniu tej ustawy, a więc są to przychody, których osiągnięcie ma znaczenie dla wysokości podatku dochodowego. Oznacza to w szczególności, że darowizny, które nie zostały zgłoszone do opodatkowania przed powołaniem się na fakt ich otrzymania, nie mogą być opodatkowane po raz drugi poprzez nieuwzględnienie przychodów pochodzących z takich darowizn jako legalnego źródła pokrycia wydatków. Wynika to z faktu, że ustawodawca przewidział odrębny reżim opodatkowania takich darowizn (art. 6 ust. 4 i art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn – Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.).

2. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego

2.1. W 2014 r. sądy administracyjne skierowały do TK 2 pytania prawne NSA i WSA w Rzeszowie.

NSA przedstawił wątpliwości co do zgodności z art. 2 i 7, z art. 20 i 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP RP przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[12]. Projekt ustawy o grach hazardowych nie został notyfikowany Komisji Europejskiej. Zdaniem NSA art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. powinny były zostać notyfikowane Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym przez dyrektywę 98/34/WE[13], mają one bowiem charakter przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. W pkt 25 uzasadnienia wyroku TSUE[14] stwierdzono, że art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. stanowi – wraz z art. 14 ust. 1 – element jednej normy, gdyż potwierdza zakaz urządzania gier na automatach, zabezpieczając go sankcją. Skoro zakaz wyrażony w art. 14 ust. 1 jest przepisem technicznym, to taki sam charakter ma przepis wyrażający sankcję za naruszenie tego zakazu. NSA wskazał wprawdzie, że niekiedy w orzecznictwie TSUE wyrażane jest stanowisko, iż przepis prawa krajowego, który nie został prawidłowo notyfikowany Komisji Europejskiej, nie może być stosowany wobec jednostek[15], niemniej jednak w sprawie będącej podstawą pytania prawnego nie zachodzą podstawy do automatycznego oparcia się na powyższej linii orzeczniczej TSUE. Z uwagi na zasadę nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym (art. 8 ust. 1) możliwości orzecznicze sądów w zakresie odmowy stosowania ustaw powinny być odczytywane z uwzględnieniem norm konstytucyjnych, gdyż art. 91

[12] Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm. (dalej: u.g.h.) – postanowienie z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13, TK P 4/14.

[13] Z dnia 22 czerwca 1998 r., ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE Nr L 204 z 21 lipca 1998 r. s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE).

[14] Z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C 217/11 *Fortuna i inni przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni*.

[15] Zob. m.in. wyrok z 8 listopada 2007 r. w sprawie C-20/05 *Schwibbert*, Zb. Orz. 2007, s. I-09447, wraz z cyt. tam orzecznictwem.

ust. 3 Konstytucji, który wyraża kompetencję sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z prawem unijnym, nie daje podstaw do automatycznej i bezwarunkowej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który nie został – wbrew obowiązkowi ciążącemu na organach państwowych – notyfikowany Komisji Europejskiej.

WSA w Rzeszowie przedstawił TK wątpliwości co do zgodności z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[16]. Kwestionowany przepis reguluje zagadnienia intertemporalne dotyczące waloryzacji odszkodowań za wywłaszczoną nieruchomość. Stanowi on, że do czasu ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Sąd pytający wskazał, że pomimo upływu przeszło 15 lat od wejścia u.g.n. w życie, obowiązek wynikający z tego przepisu nie został wykonany. Oznacza to, że przepis, który z założenia miał mieć jedynie charakter przejściowy, w rzeczywistości stał się immanentnym elementem porządku prawnego. Zdaniem Sądu pytającego niedopuszczalne jest stwarzanie konstrukcji normatywnych stanowiących tylko na pozór ochronę określonych interesów. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa musi umożliwiać przewidywalność działań organów państwa.

2.2. Na rozstrzygnięcie TK oczekuje ponadto 6 pytań prawnych z lat 2011–2013. Dotyczą one przepisów regulujących kompetencje komisarza wyborczego do wydania postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze, regulacji k.p.a. dotyczącej niewyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ czasu, dopuszczalności stosowania odpowiedzialności administracyjnej i karnej za ten sam czyn, świadczeń rodzinnych, waloryzacji odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości oraz przepisów podatkowych.

2.2.1. *NSA wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 17 ust. 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeksu wyborczego*[17] w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze oraz art. 420 § 2 ww. Kodeksu w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej[18].

2.2.2. *WSA w Warszawie wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*[19] w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji na podstawie, której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa) [20].

2.2.3. *W odniesieniu do zagadnień administracyjnych kar pieniężnych wątpliwości WSA w Gliwicach wzbudziły przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2)* dopuszczające stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten

[16] Dz.U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.; postanowienie z 21 lutego 2014 r., II SA/Rz 1121/13, TK P 13/14.

[17] Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

[18] Postanowienie z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13, TK P 5/14.

[19] Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

[20] Postanowienie z 18 września 2013 r., I SA/Wa 204/12, TK P 46/13.

sam czyn administracyjnej kary pieniężnej i odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe[21].

2.2.4. *WSA w Warszawie wyraził wątpliwości co do zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji przepisu art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*[22] w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r.[23]

2.2.5. *Kwestii ograniczenia kręgu osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, dotyczy pytanie prawne WSA w Poznaniu. Sąd wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją regulacji zawartej w § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne[24] oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne[25]. Sąd pytający wskazał ponadto na naruszenie zasady legalizmu poprzez to, że Rada Ministrów przyjmując powyższą regulację wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej[26].

2.2.6. *Wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*[27] w części, w jakiej pozbawiał podatników od dnia 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed dniem 1 stycznia 1999 r., wyraził WSA w Krakowie[28].

2.3. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym

2.3.1. *W 2014 r. TK wydał 5 wyroków zainicjowanych pytaniami prawnymi*. W 3 wyrokach TK potwierdził wątpliwości konstytucyjne sądów pytających, natomiast w 2 wyrokach orzekł, że kwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi w petitum wniosku postanowieniami Konstytucji. W 4 sprawach TK umorzył postępowanie.

2.3.2. *Rozstrzygając wnioski skierowane przez sądy administracyjne TK podzielił stanowisko sądu pytającego w następujących sprawach*.

[21] Postanowienie WSA w Gliwicach z 21 maja 2012 r., III SA/GL 1979/11, TK P 32/12.

[22] Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

[23] Postanowienie z 18 stycznia 2013 r., I SA/Wa 2079/12, TK P 6/13.

[24] Uchwała nr 234/2011 niepubl., a jedynie na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zamieszczone zostały komunikaty o powzięciu i treści uchwały.

[25] Dz.U. z 2011 r. Nr 295, poz. 1746.

[26] Postanowienie z 12 września 2012 r., II SA/Po 543/12, TK P 38/12.

[27] Dz.U. Nr 95, poz. 1101; dalej: ustawa nowelizująca u.p.d.o.p. z 1999 r.

[28] Postanowienie z 16 listopada 2010 r., I SA/Kr 1387/10, TK P 10/11, TK w wyroku z 10 lutego 2015 r. podzielił wątpliwości Sądu pytającego, uznając zaskarżony przepis za niezgodny z Konstytucją.

W wyroku z 6 marca 2014 r., P 38/11 TK orzekł, że art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[29] w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r.., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z sentencją tego wyroku nie podlegają zwrotowi na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców te nieruchomości skomunalizowane, na których jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały przed 2004 r. i przed dniem złożenia wniosku o ich zwrot cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, bez możliwości badania, czy realizacja ta nastąpiła po upływie 10 lat od chwili wywłaszczenia[30].

W wyroku z 10 lipca 2014 r., P 19/13 za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji TK uznał art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie[31] przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, niezapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. Zdaniem TK ustawodawca zachowując model wprowadzony jeszcze w poprzednich warunkach ustrojowych nie dostosował go do wyznaczonego w obecnie obowiązującej Konstytucji standardu ochrony prawa własności. Zapobiegając powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej tworzenie nowych obwodów łowieckich oraz zmianę dotychczasowych granic, TK utrzymał w mocy niekonstytucyjne przepisy przez okres 18 m-cy od dnia ogłoszenia wyroku w celu umożliwienia ustawodawcy przyjęcie rozwiązań zapewniających właściwą ochronę konstytucyjnego prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodów łowieckich[32].

W wyroku z 29 lipca 2014 r., P 49/13 TK orzekł, że art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[33], w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej"[34]. TK podzielił pogląd wyrażony w wyroku o sygn. SK 18/09, że zaskarżony przepis nie spełnia wymagań legislacyjnych przewidzianych dla przepisów podatkowych, gdyż użyte w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. wyrażenia są niejasne i nieprecyzyjne i na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić definicji „przychodów ze źródeł nieujawnionych" i „przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach". Jednocześnie TK utrzymał w mocy niekonstytucyjne przepisy przez okres 18 m-cy od dnia ogłoszenie wyroku, umożliwiając ustawodawcy dostosowanie zaskarżonego przepisu do standardów konstytucyjnych. TK w uzasadnieniu wyroku wypowiedział się także w kwestii stosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia, zarówno bowiem w wyroku o sygn. SK 18/09, jak i w omawianym można odnaleźć wskazania pozwalające na interpretację tego przepisu w zgodzie z Konstytucją[35].

[29] Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

[30] Postanowienie z 12 maja 2011 r., I SA/Wa 41/11.

[31] Dz.U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228.

[32] Postanowienie z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2282/12.

[33] Dz.U. z 2012 r. poz. 361, 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540, z 2013 r. poz. 888, 1036, 1287, 1304, 1387 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 223, 312, 567, 598 i 915, dalej: u.p.d.o.f.

[34] Zdania odrębne zgłosili sędziowie TK Maria Gintowt-Jankowicz, Mirosław Granat, Marek Kotlinowski, Małgorzata Pyziak-Szafnicka.

[35] Postanowienia z 3 października 2013 r., I SA/Go 336/13 i z 22 października 2013 r., II FSK 1835/13.

2.3.3. *W sprawach dotyczących przepisów ustawy o podatku akcyzowym i ustawy o świadczeniach pielęgnacyjnych TK nie podzielił wątpliwości sądów pytających*.

W wyroku z 11 lutego 2014 r., P 24/12 TK orzekł, że art. 89 ust. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy, w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z wywodzonym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy[36]. Zdaniem TK miesięczne zestawienie oświadczeń nabywców o wykorzystaniu oleju wyłącznie do celów opałowych jest niezbędnym i skutecznym elementem całego mechanizmu kontroli obrotu olejem opałowym, którego usunięcie osłabiłoby cały mechanizm kontroli w stopniu trudnym do oszacowania. Obowiązek ten nie stanowi sam w sobie nadmiernej dolegliwości dla sprzedawcy oleju opałowego. Ponadto wskazał, że Sąd pytający nie obalił domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu[37].

W wyroku z 9 lipca 2014 r., P 33/13 TK uznał, że art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw[38] w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunku określonego w art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[39], jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem TK dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego był nową formą pomocy adresowaną do opiekunów osób niepełnosprawnych, spełniających zmienione warunki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, a nieprzyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego tym osobom, które nigdy nie były uprawnione do rządowego wsparcia ani nie są uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie nowych przepisów nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej[40].

2.3.4. *TK odmówił merytorycznego rozstrzygnięcia w 4 sprawach*. Podstawą umorzenia postępowań był art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym stanowiący, że TK umarza postępowanie, jeśli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne.

W postanowieniu z 11 lutego 2014 r., P 50/11 TK badając wniosek kwestionujący konstytucyjność art. 89 ust. 5 i 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[41] w zakresie, w jakim dopuszcza zastosowanie stawki akcyzy określonej w art. 89 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy, gdy oświadczenia, o których mowa w art. 89 ust. 5 pkt 1 i 2 ww. ustawy zawierają wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia tożsamości nabywcy oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego, odmówił wydania wyroku uznając, że Sąd pytający oczekuje od TK aprobaty swojej propozycji ukształtowania treści art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym. Zdaniem TK akceptacja wskazanego rozróżnienia, które nie ma żadnego umo-

[36] Zdanie odrębne zgłosiła sędzia TK Teresa Liszcz.

[37] Postanowienie z 5 grudnia 2011 r., I SA/Wr 1184/11.

[38] Dz.U. poz. 1548 oraz z 2013 r. poz. 1557.

[39] Dz.U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559 i 567.

[40] Postanowienie z 29 maja 2013 r., II SA/Po 458/13.

[41] Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.

cowania nie tylko w zakwestionowanym przepisie, ale również w całej ustawie o podatku akcyzowym, stanowiłaby modyfikację normy prawnej poddanej kontroli[42].

W uzasadnieniu postanowienia z 26 lutego 2014 r., P 44/11 TK stwierdził, że rozstrzygnięcie o konstytucyjności art. 199 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ oznaczałoby dokonanie przez ten organ abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności kwestionowanych norm, co jest niedopuszczalne w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym[43].

W sprawie dotyczącej konstytucyjności art. 16a ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[44] w zakresie, w jakim pomija wśród uprawnionych do uzyskania specjalnego świadczenia opiekuńczego osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny i które nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, TK wskazał, że zasadniczy problem konstytucyjny dotyczący sytuacji prawnej osób pobierających przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2012 r. świadczenie pielęgnacyjne, które na mocy tej ustawy zostały go pozbawione, został rozstrzygnięty przez TK w wyroku z 5 grudnia 2013 r., K 27/13 – na siedem dni przed sformułowaniem pytania prawnego przez WSA w Poznaniu (postanowienie z 12 grudnia 2013 r., II SA/Po 1026/13)[45].

Rozstrzygając kwestię zgodności z Konstytucją art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych TK w postanowieniu z 10 września 2014 r., P 36/13 stwierdził, ze wskazane w uzasadnieniu pytania prawnego wyroki WSA zapadłe w analogicznych sprawach[46] dowodzą, że prokonstytucyjna wykładnia kwestionowanego przepisu może doprowadzić do usunięcia odnotowanych przez sąd wątpliwości[47].

3. Podsumowanie

Przytoczone w niniejszym rozdziale przykłady z orzecznictwa sądów administracyjnych świadczą o stałym stosowaniu w rozstrzygnięciach standardów konstytucyjnych i korzystaniu przez sędziów z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Mała liczba pytań prawnych kierowanych do TK w porównaniu z latami poprzednimi dowodzi, że sędziowie – korzystając z prokonstytucyjnej wykładni przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia – samodzielnie rozwiązują powstałe w toku orzekania wątpliwości. Na taką sytuację niewątpliwie wpłynęło orzecznictwo TK. Trybunał wielokrotnie bowiem wskazywał, że przepisy prawa powinny być stosowane w praktyce zgodnie z regułami wyznaczonymi przez Konstytucję, a gdy możliwa jest różna wykładnia, należy wybrać takie rozumienie,

[42] Postanowienie z 21 czerwca 2011 r., I SA/Bk 99/11.

[43] Postanowienia z 12 maja 2011 r., I SA/Wa 2478/10 i z 11 maja 2011 r., I SA/Wa 2454/10.

[44] Dz.U. z 2006 r. Nr 139 poz. 992 ze zm.

[45] Postanowienie z 17 lipca 2014 r., P 1/14.

[46] Np. z 10 maja 2013 r.: VI SA/Wa 364/13, VI SA/Wa 366/13, VI SA/Wa 367/13, VI SA/Wa 369/13 oraz z 27 czerwca 2013 r., VI SA/Wa 762/13.

[47] Postanowienie z 17 maja 2013 r., VI SA/Wa 201/13.

które pozostaje w zgodzie z Konstytucją[48]. Zdaniem TK tak długo, jak rozbieżności mogą być usunięte przez sądy administracyjne, nie jest konieczne rozstrzyganie pytań prawnych opartych tylko na jednej ze stosowanych w praktyce interpretacji zakwestionowanego przepisu, gdy inne – również występujące w praktyce – przynoszą rezultat pozostający w zgodzie z Konstytucją[49].

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że sądy administracyjne – kierując się przytoczonymi wyżej wskazaniami TK – starają się, jeśli są takie możliwości, samodzielnie rozwiązywać budzące wątpliwości konstytucyjne zagadnienia prawne. Pytania prawne do TK są więc traktowane jako instrument nadzwyczajny i subsydiarny, stosowany jedynie w przypadku, gdy sąd dostrzega, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego bezwzględnie wymaga interwencji Trybunału.

[48] W postanowieniu z 10 września 2014 r., P 36/13 TK wskazał na wyroki sądów administracyjnych zapadłe w analogicznych sprawach, w których prokonstytucyjna wykładnia kwestionowanego przepisu doprowadziła do usunięcia wskazanych przez sąd pytający wątpliwości.

[49] Postanowienie z 17 lipca 2014 r., P 1/14.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia ogólne

Kompetencja sądów administracyjnych do kontroli legalności władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej wynika z treści art. 184 Konstytucji oraz z przepisów ustrojowych i procesowych regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Ważne znaczenie w tym obszarze mają przepisy ustawy regulującej postępowanie sądowoadministracyjne[1], w tym głównie art. 3, art. 153, art. 154, art. 170 oraz inne przepisy zawarte w Dziale VIII p.p.s.a. W art. 149 p.p.s.a. postanowiono, że „Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji, lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1). Stwierdzając powyższe uchybienie sąd jest uprawniony do wymierzenia organowi grzywny z urzędu lub na wniosek strony (§ 2)". Grzywna, ale wyłącznie na wniosek skarżącego, może być także wymierzona za niedopełnienie obowiązku określonego w art. 54 § 2 ustawy procesowej, tj. nieprzekazania skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej wniesienia.

Sądy administracyjne mając na uwadze konstytucyjne standardy postępowania organów administracji publicznej jako jedną z gwarancji praworządnego i zgodnego z porządkiem konstytucyjnym działania tych organów zwracają także uwagę na przestrzeganie zasad postępowania administracyjnego. W uzasadnieniach orzeczeń rozstrzygających sprawę sądy wskazują na uchybienia proceduralne. Korzystają także z możliwości poinformowania organu zwierzchniego, w formie postanowienia, o zauważonych istotnych naruszeniach prawa mających wpływ na załatwienie sprawy (art. 155 p.p.s.a.). Rozstrzygają także skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego.

2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

2.1. Wiążący charakter oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w orzeczeniu sądu. Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego oraz kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania decyzji. Wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencję oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na

[1] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz.270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

celu uniknięcie błędów już popełnionych i wskazanie kierunku, w którym winno zmierzać przyszłe postępowanie[2].

W orzecznictwie sądów administracyjnych akceptowany jest pogląd, że art.153 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że ani organ administracji publicznej, ani sąd, orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą nie uwzględnić oceny prawnej i wskazań wyrażonych wcześniej w orzeczeniu sądu, gdyż są nimi związane. Nieprzestrzeganie tego przepisu w istocie podważałoby obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym zasadę sądowej kontroli nad aktami i czynnościami organów administracji i prowadziło do niespójności działania systemu władzy publicznej. Związanie oceną prawną wyrażoną w wyroku (uzasadnieniu orzeczenia) oraz wynikającymi z niej wskazaniami co do dalszego postępowania oznacza, że organ nie może formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz obowiązany jest do podporządkowania się jemu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej[3].

Pojęcie oceny prawnej dotyczy szeroko pojętej wykładni prawa, a „wskazania" określają sposób postępowania w przyszłości. Ocena prawna wynika z uzasadnienia wyroku sądu. Wskazania stanowią więc konsekwencję oceny prawnej, zwłaszcza oceny przebiegu postępowania przed organami administracyjnymi i rezultatu tego postępowania w postaci materiału procesowego zebranego w sprawie. Ich celem jest zapobieżenie w przyszłości błędom stwierdzonym przez sąd administracyjny w trakcie kontroli zaskarżonego orzeczenia[4].

Artykuł 153 p.p.s.a. pełni szczególną rolę w kontekście skuteczności oraz wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych. Naruszenie tego przepisu przez organy administracji pociąga za sobą niebezpieczeństwo ponownego zaskarżenia podjętej decyzji do sądu administracyjnego, unicestwienie bytu prawnego przedmiotowej decyzji oraz konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego co do istoty sprawy. W ten sposób toczące się postępowanie administracyjne z nieuzasadnionych powodów ulega przedłużeniu. Dlatego art. 153 p.p.s.a. określa taką relację między organem administracyjnym a sądem, która sprowadza się do związania organu oceną prawną i wskazaniami do dalszego postępowania, gdzie nie ma miejsca na polemikę organu z oceną prawną i wskazaniami do dalszego postępowania[5].

Liczba uchyleń decyzji z powodu naruszenia art. 153 p.p.s.a. nie jest duża. Niemniej jednak zdarzają się sytuacje, gdy organ w sprawach wydawałoby się oczywistych i nie budzących wątpliwości uchybia temu obowiązkowi, co skutkuje koniecznością ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego.

Nieuwzględnienie oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w wyroku WSA w Warszawie z 20 czerwca 2013 r., VI SA/Wa 2685/12 skutkowało uchy-

[2] Zob. wyrok z 18 grudnia 2014 r., VI SA/Wa 1161/14 i powołana tam literatura J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 397 uw. 1, 2; M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011 r., s. 544, Nb 1-3.

[3] Zob. np. wyroki NSA z: 30 lipca 2009 r., II FSK 451/08, 23 września 2009 r., I FSK 494/09, 13 lipca 2010 r., I GSK 940/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 stycznia 2010 r., I SA/Wr 1591/09.

[4] Zob. np. wyrok z 15 stycznia 2014 r., II GKS 1762/12 i wyrok z 21 października 2014 r., II SA/Kr 1047/14.

[5] Wyrok z 10 grudnia 2014 r., IV SA/Po 958/14.

leniem decyzji Prezesa NFZ stwierdzającej nieważność decyzji organu wskutek zaistnienia przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. (decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność miała charakter trwały). W wyroku VI SA/Wa 2685/12 Sąd polecił organowi wyjaśnienie, dlaczego w jego ocenie decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i dlaczego niewykonalność ta ma charakter trwały. Sąd wskazał również, że w wypadku ustalenia pozytywnych przesłanek stwierdzenia nieważności określonych w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. organ powinien rozważyć możliwość częściowego stwierdzenia nieważności decyzji z 30 lipca 2008 r. jedynie w zakresie, w którym nastąpił zbieg ubezpieczeń obowiązkowego i zdrowotnego (wyrok z 18 grudnia 2014 r., VI SA/Wa 1161/14).

W wyroku z 4 grudnia 2014 r., I SA/Ol 656/14 Sąd uchylił decyzję w przedmiocie orzeczenia o solidarnej odpowiedzialności członka zarządu spółki z o.o. za zaległości podatkowe spółki w podatku od towarów i usług wydaną po ponownym rozpatrzeniu odwołania przez WSA w Olsztynie wyrokiem z 23 lutego 2012 r. I SA/Ol 739/1, w uzasadnieniu którego wskazano, że skuteczność oświadczenia woli o rezygnacji z członkostwa w zarządzie nie jest zależna od dokonania wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Organ nie uwzględnił wskazań Sądu, co wynika z akt sprawy oraz zaskarżonej decyzji. Organy podatkowe uzasadniając swoje stanowisko powoływały się na okoliczność braku ujawnienia zmiany rezygnacji z członkostwa w zarządzie w KRS.

W wyroku z 2 grudnia 2014 r., VII SA/Wa 113/14 Sąd uchylił decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę z uwagi na fakt, że niniejsza sprawa była przedmiotem oceny WSA w Warszawie, a organ nie uwzględnił wskazań zawartych w wyroku z 19 czerwca 2013 r., VII SA/Wa 2796/12 dotyczących obowiązku ustosunkowania się do podniesionych w odwołaniu zarzutów, stwierdzając ogólnikowo, że nie znalazły one potwierdzenia w zebranym materiale dowodowym. Sąd stwierdził, że obowiązkiem organu rozpoznającego sprawę ponownie było należyte wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym odniesienie się do wszystkich zarzutów zawartych w odwołaniu. Organ odwoławczy uchybił ww. obowiązkom.

W wyroku z 21 października 2014 r., II SA/Kr 1047/14 Sąd badając skargę na decyzję organu nadzoru budowlanego w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego uchylił zaskarżoną decyzję uznając, że sprawa ta była przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu w wyroku z 17 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1204/13, w uzasadnieniu którego Sąd stwierdził, że decyzja organu II instancji zapadła przedwcześnie, bez merytorycznej oceny, czy rzeczywiście po stronie skarżących nie występuje interes prawny w tej sprawie. Błędnie bowiem organ odwoławczy uznał, że nie ma żadnej możliwości, aby właściciele sąsiedniej nieruchomości mogli być stroną w tak prowadzonym postępowaniu. W powołanym wyroku Sąd wyraził pogląd, że właściciele sąsiedniej nieruchomości mogą być uznani za stronę, jeżeli stan techniczny budynku lub sposób jego użytkowania bezpośrednio zagraża prawnie chronionym prawom właścicieli sąsiedniej nieruchomości. A zatem organ ponownie prowadząc postępowanie odwoławcze winien zbadać, czy skarżący są stronami tego postępowania, a w szczególności czy zasadne jest powoływanie się przez nich na ingerencję w przysługujące im prawo własności, czego nie uczynił.

W podanych wyżej tytułem przykładu wyrokach sądów administracyjnych uchylających decyzje z powodu naruszenia art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Nieuwzględnienie ich przez organ powoduje, że toczące się postępowanie administracyjne z nieuzasadnionych powodów ulega przedłużeniu.

2.2. Stosownie do treści art. 286 § 1 p.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta sprawy administracyjnej zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd termin do załatwienia sprawy przez organ administracji liczy się od dnia doręczenia akt organowi (art. 286 § 2 p.p.s.a.) i od tego momentu liczone są terminy dla załatwienia sprawy administracyjnej, co ma wpływ na zasadność ewentualnych zarzutów strony co do opieszałości czy bezczynności organu.

Przepisy dotyczące procedury sądowoadministracyjnej, w szczególności w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 maja 2011 r.[6], dają sądom administracyjnym szereg instrumentów umożliwiających zdyscyplinowanie organów administracji publicznej do przestrzegania zasad postępowania administracyjnego i respektowania wyroków sądów administracyjnych, np. możliwość zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu interpretacji lub dokonania czynności, a jednocześnie do stwierdzenia, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto sąd administracyjny może orzec na wniosek lub z urzędu o wymierzeniu organowi grzywny[7].

W sytuacji gdy organ pozostaje w bezczynności po wyroku sądu, jego adresat może na podstawie art. 154 § 1[8] p.p.s.a. wystąpić do sądu z wnioskiem o wymierzenie organowi kary grzywny (art. 154 § 6[9] p.p.s.a.). Ponadto zgodnie z art. 154 § 2 p.p.s.a, orzekając w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a., sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

[6] Art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. Nr 34, poz. 173), która weszła w życie w dniu 17 maja 2011 r. znowelizowano art. 154 § 2 p.p.s.a. dodając zdanie drugie w brzmieniu: „jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekle prowadzone postępowanie miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa".

[7] Art. 149. § 1. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. § 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

[8] Art. 154. § 1. W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

[9] Art. 154. § 6. Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2007-2014

Art. 154 § 1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2014	506	253	50
2013	452	141	31,2
2012	292	56	19,2
2011	309	38	12,3
2010.	301	56	18,6
2009	258	44	17
2008	234	40	18
2007	279	42	15

Na podstawie art. 154 § 1 wymierzane były grzywny w wysokości od 10 000 do 100 zł. Poniżej tytułem przykładu wskazane zostały podmioty, którym wymierzono grzywny. Należy zaznaczyć, że najwięcej grzywien, w szczególności za niewykonanie wyroków w przedmiocie przyznania odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, wymierzono Prezydent m.st. Warszawy, Wysokość ich wahała się w granicach od 10 000[10] do 300 zł[11]. Przeważały tu grzywny w wysokości 500[12] i 1000 zł[13], ale także 1500 zł[14], 2000 zł[15], 3000 zł[16], 5000 zł[17]. Ponadto grzywny wymierzono m.in.: Prezydentowi Miasta Krakowa – 500 zł[18], Prezydentowi Miasta Radomia – 5000 zł[19], Wójtowi Gminy Masłów – 500 zł[20], Wójtowi Gminy Zabrodzie – 1000 zł[21], Wójtowi Gminy Klembów – 1000 zł[22], Radzie Gminy Stary Lubotyń – 3 000 zł[23], Staroście Kościańskiemu – 3 000 zł[24], Staroście Żarskiemu – 1000 zł[25], a także organom nadzoru budowlanego: PINB w Warszawie – 500 zł[26], PINB w Kłodzku – 100 zł[27] i 2000 zł[28], PINB w Radomiu – 2 500 zł[29],

[10] Wyrok WSA w Warszawie z 23 lipca 2014 r., I SA/Wa 1246/14.

[11] Np. wyrok WSA w Warszawie z 11 grudnia 2014 r., I SA/Wa2186/14 i inne.

[12] Np. wyrok WSA w Warszawie z 27 czerwca 2014 r., I SA/Wa 917/14 i inne.

[13] Np. wyroki WSA w Warszawie z: 9 września 2014 r., I SA/Wa 2320/14 i I SA/Wa 2322/14, z 15 grudnia 2014 r., I SA/Wa 2866/14 i inne.

[14] Wyrok WSA w Warszawie z 10 grudnia 2014 r., I SA/Wa 2319/14.

[15] Np. wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2014 r., I SA/Wa 2754/14 i inne.

[16] Wyrok WSA w Warszawie z 5 lutego 2014 r., I SA/Wa1630/13.

[17] Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2014 r., I SA/Wa 2813/13.

[18] Wyrok WSA w Krakowie z 14 listopada 2014 r., II SA/Kr 1446/14.

[19] Wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2014 r., VIII SA/Wa 548/14.

[20] Wyrok WSA w Kielcach z 14 listopada 2014 r., II SA/Ke 713/14.

[21] Wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., IV SA/Wa 501/14.

[22] Wyrok WSA w Warszawie z 16 grudnia 2014 r., II SA/Wa2167/14.

[23] Wyrok WSA w Warszawiei z 28 października 2014 r., II SA/Wa 1/14.

[24] Wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 1003/13 i utrzymujący w mocy wyrok NSA z 13 listopada 2014 r., I OSK 822/14.

[25] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 czerwca 2014 r., II SA /Go 312/14.

[26] Wyrok WSA w Warszawie z 14 maja 2014 r., VII SA/Wa 293/14.

[27] Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 grudnia 2014 r., II SA/Wr 693/14.

[28] Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 listopada 2014 r., II SA/Wr 297/14.

[29] Wyrok WSA w Warszawie z 30 października 2014 r., VII SA/Wa 762/14.

PINB w Łodzi – po 300 zł[30], PINB w Bełchatowie – 1000 zł[31], PINB w Łodzi (Powiat Łódzki Wschodni) – 1000 zł[32] PINB w Bochni – 200 zł[33]. Ponadto grzywny wymierzono: Dziekanowi Wydziału Prawa w Białymstoku – 300 zł[34], Komendantowi Głównemu Policji – 3000 zł[35] i Głównemu Geodecie Kraju – 6383 zł[36].

Z przedstawionych wyżej informacji wynika, że od 2012 r. odnotowano wzrost, a w 2014 r. znaczny wzrost wpływu i przypadków uwzględnienia skarg. W większości grzywny wymierzano organom wykonawczym samorządu terytorialnego.

Przyczyną niepodjęcia przez organ sprawy po uchyleniu wyroku jest niczym nieuzasadniona bezczynność, gdyż niemal we wszystkich badanych przypadkach sądy w uzasadnieniach wyroków wskazywały głównie na wynikający z badania akt sprawy brak jakiejkolwiek udokumentowanej czynności postępowania administracyjnego, podejmowanie czynności pozornych, polegających na wyznaczaniu kolejnych terminów załatwienia sprawy i niepodejmowanie w tym czasie żadnych czynności lub zbędnych, jak to opisano w części 2.1. niniejszego rozdziału.

2.3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

2.3.1. *Zgodnie z art. 149 p.p.s.a.*[37]: „§ 1. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia, lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. § 2. Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a." W kwestii rozumienia pojęć zawartych w ww. normie sądy administracyjne mają znaczący dorobek orzeczniczy.

Wprowadzona do ustawodawstwa z dniem 11 kwietnia 2011 r. skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy ma na celu przeciwdziałanie przewlekłości postępowań administracyjnych, a w konsekwencji skuteczniejszej realizacji prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Skoro ustawodawca obok skargi na bezczynność organu wyodrębnił skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy, to należy uznać, że przewlekłość postępowania jest innym typem naruszenia zasady szybkości postępowania niż niezałatwienie sprawy w terminie. Przewlekłe prowadzenie postępowania

[30] Wyrok WSA w Łodzi z 30 października 2014 r., II SA/Łd 555/14 i z 11 sierpnia 2014 r., II SA/Łd 57/14.

[31] Wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 r., II SA/Łd 83/14.

[32] Wyrok WSA w Łodzi z 12 lutego 2014 r., II SA/Łd 1068/13.

[33] Wyrok WSA w Krakowie z 19 listopada 2014 r., II SA/Kr 1409/14.

[34] Wyrok WSA w Białymstoku z 28 maja 2014 r., II SA/Bk 280/14.

[35] Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2014 r., II SA/Wa 1845/14.

[36] Wyrok WSa w Warszawie z 29 lipca 2014 r., VI SA/Wa 3133/14.

[37] Zmiany umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów w zakresie bezczynności oraz przewlekłości postepowania zostały wprowadzone ustawami: 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 i z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 76, poz. 409.

przez organy będzie oznaczało nie tylko niezałatwienie sprawy w ustawowych terminach przewidzianych w art. 35 k.p.a., ale jednocześnie sytuację, w której organ wprawdzie prowadząc postępowanie, podejmuje w jego toku czynności procesowe, które mogą być ocenione jako zbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Podejmowanie przez organ takich czynności procesowych przesądza, że organ nie pozostaje w sprawie bezczynny, ale jednocześnie wpływa to na przewlekłe prowadzenie postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania ma za zadanie stwierdzenie, czy postępowanie prowadzone było w sposób przewlekły i to bez względu na to, czy sprawa została załatwiona przed wydaniem orzeczenia, czy też nie. W orzecznictwie przyjmuje się, że z przewlekłością postępowania mamy do czynienia, gdy postępowanie trwało dłużej niż to konieczne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy[38].

Przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zachodzi wtedy, kiedy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie. Ocena, czy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne, dokonywana musi być na podstawie zarówno analizy charakteru dokonywanych czynności, jak i stanu faktycznego sprawy. Przewlekłość postępowania odmiennie od bezczynności organu w sprawie jest zatem pojęciem względnym, ponieważ przewlekłość postępowania zachodzi, gdy zwłoka w rozpoznaniu sprawy przez organ jest nadmierna i nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach sprawy[39].

Na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji lub dokonania czynności albo stwierdzenia lub uznania uprawnienia czy obowiązku wynikających z przepisów prawa. Zgodnie zaś z art. 149 § 2 p.p.s.a. w przypadku, o którym mowa w § 1, sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Jednocześnie sąd stwierdza, czy przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Mimo że są podstawy do umorzenia postępowania sądowego w zakresie dotyczącym zobowiązania organu do wydania aktu (z uwagi na to, że akt taki został wydany przez organ po wniesieniu skargi do sądu), nie powoduje to, że postępowanie w pozostałym zakresie określonym w art. 149 p.p.s.a. również stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu[40]. Załatwienie sprawy administracyjnej przed wyrokowaniem sądu nie wyłącza zasadności orzekania w przedmiocie bezczynności organu w toku postępowania – przed wydaniem decyzji czy innego aktu. Sąd odstępuje wówczas jedynie od zobowiązania organu do wydania orzeczenia w stosownym terminie[41].

Ocena charakteru bezczynności pozostawiona została uznaniu sądu orzekającego, gdyż ustawa nie zakreśla tu kryteriów, jakie przesądzają o tym, czy bezczynność rażąco narusza prawo, czy też nie. W przypadku bezczynności z rażącym naruszeniem prawa chodzi o istotne uchybienie obowiązującemu przepisowi prawa, jak np. zbyt długi okres prowadzenia

[38] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2014 r., IV SAB/Wa 163/14.

[39] Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2014 r., VII SAB/Wa 52/14.

[40] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2014 r., VII SAB/Wa 71/14 i powołane w uzasadnieniu orzecznictwo: wyrok NSA z 26 października 2012 r., II OSK 1956/12 i postanowienia NSA: z 13 listopada 2012 r., I OSK 2626/12, z 26 lipca 2012 r., II OSK 1360/12.

[41] Wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2014 r., VII SAB/Wa 71/14 i powołane w uzasadnieniu orzecznictwo – wyroki i postanowienia NSA I OSK 2443/11, II OSK 1360/12, I OSK 2325/12, I OSK 2443/12.

sprawy, niemający uzasadnienia ani w jej stopniu skomplikowania, ani w konieczności prowadzenia szerokiego postępowania dowodowego, ani w liczbie spraw do załatwienia przez organ, ani w liczbie wniosków procesowych składanych przez strony. Wymienione kryteria zawsze należy jednak odnieść do stanu konkretnych spraw, których okoliczności zwykle są zróżnicowane[42]. Oceniając, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia względnie braku zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ dążąc do załatwienia konkretnej sprawy. Rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem, niepozwalające na zaakceptowanie w demokratycznym państwie prawa i wywołujące dotkliwe skutki społeczne lub indywidualne[43].

W kwestii zasadności umarzania postępowań sądowych prowadzonych w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego, w przypadkach rozpoznania przez organ sprawy administracyjnej, w związku z którą została złożona skarga na bezczynność, w czasie trwania postępowania sądowo administracyjnego NSA w postanowieniu z 24 kwietnia 2014 r., II GSK 872/14 stwierdził, że wydanie w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi przez organ administracyjny postanowienia nie zwalania wojewódzkiego sądu administracyjnego z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie orzekania w przedmiocie stwierdzenia, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1 p.p.s.a.) oraz w zakresie wymierzenia organowi grzywny z tego tytułu (art. 149 § 2 p.p.s.a.). Uwzględnieniem skargi w rozumieniu art. 149 p.p.s.a. jest m.in. stwierdzenie, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz wymierzenie organowi grzywny.

2.3.2. W 2014 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 746 skarg na bezczynność lub przewlekle postępowanie. W 238 sprawach wymierzono organowi grzywnę. Adresatami grzywien były naczelne i centralne organy administracji publicznej, terenowe organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego za przewlekłe prowadzenie postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wymierzono grzywnę w wysokości 1000 zł[44], Ministrowi Środowiska – 500 zł[45], Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 500 zł[46] i 300 zł[47], Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju – 3000 zł[48], Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców – 500 zł[49]. Spośród terenowych organów administracji rządowej grzywny wymierzono m.in.: Naczelnikowi Urzędu Skarbowego Warszawa Praga – 2 000 zł[50], PINB

[42] Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 24 listopada 2014 r., II SAB/Bk 59/14.

[43] Wyrok WSA w Białymstoku z 18 grudnia 2014 r., II SAB/Bk 81/14 i powołane tam orzecznictwo (wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12) i literatura (B. Adamiak i J. Borkowski, *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1998, s. 808-812).

[44] Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2014 r., VII SAB/Wa 52/14.

[45] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2014 r., IV SA/Wa 259/13.

[46] Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2014 r., IV SAB/Wa 67/14.

[47] Wyrok WSA w Warszawie z 10 grudnia 2014 r., IV SAB/Wa 180/14.

[48] Wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2014 r., VII SAB/Wa 118/13.

[49] Wyrok WSA w Warszawie z 29 stycznia 2014 r., IV SAB/Wa 187/13.

[50] Wyrok WSA w Warszawie z 13 lutego 2014 r., III SAB/Wa 45/13.

w Piasecznie – 1 000 zł[51], PINB dla m.st. W-wy – 5000 zł[52], 2000 zł[53] i po 1000 zł[54]. Spośród organów administracji samorządowej grzywny wymierzono m.in.: SKO w Opolu – 500 zł[55] i SKO w Warszawie – 2000 zł[56] oraz 100 zł[57], Staroście Wołomińskiemu – 500 zł[58] i Staroście Sokołowskiemu – 500 zł[59], a także Prezydentowi m.st. Warszawy – 100 zł[60], Burmistrzowi Rajgrodu – 500 zł[61], Wójtowi Gminy Zławieś Wielka – 2000 zł[62], Wójtowi Gminy Piątnica – 500 zł[63], Wójtowi Gminy Płaska po 300 zł[64], Wójtowi Gminy Celestynów 500 zł[65] i 3000 zł[66], Wójtowi Gminy Michałowice – 1000 zł[67] oraz ENERGA-OPERATOR S.A. w Gdańsku Oddział w Toruniu – 1000 zł[68] i Dziekanowi Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku – 500 zł[69].

2.3.3. Konkludując, wprowadzone instrumenty umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów administracji publicznej wpływają pozytywnie na realizację obowiązków określonych w art. 184 Konstytucji. Z przytoczonych wyżej wypowiedzi orzeczniczych oraz wyroków nakazujących załatwienie sprawy w określonym terminie i stosujących sankcję w postaci grzywny w sytuacji, gdy przewlekłość postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wynika właściwe wykorzystanie przez sądy administracyjne kompetencji dyscyplinujących.

3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

3.1. Przepisy p.p.s.a. dają sądom kompetencję do wymierzenia grzywny na wniosek skarżącego, jeśli organ uchybi obowiązkowi przekazania skargi sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia (art. 55 § 1[70] w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.).

[51] Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2014 r., VII SAB/Wa 107/13.
[52] Wyrok WSA w Warszawie z 28 maja 2014 r., VII SA/Wa 7/4.
[53] Wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2014 r., VII SAB/Wa 71/14.
[54] Wyroki WSA w Warszawie z 17 grudnia 2014 r., VII SAB/Wa 61/14 i VII SAB/Wa 62/14.
[55] Wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2014 r., II SAB/Wa 16/14.
[56] Wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2014 r., III SAB/Wa 21/14.
[57] Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2014 r., III SAB/Wa 26/14.
[58] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., IV SAB 204/13.
[59] Wyrok WSA w Warszawie z 31 października 2014 r., VII SAB/Wa 30/14.
[60] Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2014 r., III SAB/Wa 29/14.
[61] Wyrok WSA w Białymstoku z 24 listopada 2014 r., II SAB/Bk 68/14.
[62] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 września 2014 r., II SAB/Bd 45/14.
[63] Wyrok WSA w Białymstoku z 4 listopada 2014 r., II SAB/Bk 56/14.
[64] Wyroki WSA w Białymstoku z 24 listopada 2014 r., II SAB/Bk 59/14 i II SAB/Bk 58/14.
[65] Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2014 r., IV SAB/Wa 164/14.
[66] Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2014 r., IV SAB/Wa 163/14.
[67] Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2014 r., IV SAB/Wa 142/14.
[68] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 września 2014 r., II SAB/Bd 53/14.
[69] Wyrok WSA w Białymstoku z 9 października 2014 r., II SAB/Bk 47/14.
[70] Art. 55. § 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 (Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia), sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2007-2014[71]

Art. 55§1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2014	426	203	47,65
2013	538	195	36,2
2012	478	173	36
2011	355	133	37,5
2010	369	156	42,3
2009	310	85	27,4
2008	309	76	24,5
2007	267	59	22
Art. 112 p.p.s.a.			
2014	2	3	100
2013	2	2	100
2012	2	2	100
2011	6	3	50
2010	1	0	0
2009	5	2	40
2008	3	3	100
2007	5	5	100

Sądy uzasadniając wysokość grzywny wskazują często na jej funkcje represyjną i prewencyjną indywidualną, które mają w przyszłości stanowić wystarczający środek dyscyplinujący organ. Na te aspekty wskazano w postanowieniu NSA z 23 września 2014 r., I OZ 759/14, mocą którego uchylono postanowienie WSA w Gliwicach z 4 czerwca 2014 r., IV SO/GI 13/14 o wymierzeniu Prezydentowi Miasta Ruda Śląska grzywny (w kwocie 100 zł) za nieprzekazanie w terminie skargi, odpowiedzi na skargę i akt oraz o zwrocie kosztów w tej sprawie. NSA postanowieniem I OZ 759/14 wymierzył Prezydentowi grzywnę w kwocie 500 zł. Zgodnie z akceptowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem NSA uznał, że grzywna, o jakiej mowa w art. 55 § 1 p.p.s.a. ma charakter dyscyplinująco-restrykcyjny, a wyłączną materialnoprawną przesłanką wymierzenia grzywny jest niewypełnienie obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. To, jakie przyczyny spowodowały nieprzekazanie skargi sądowi, pozostaje bez znaczenia w sprawie samego wymierzenia grzywny i może mieć jedynie wpływ na jej wysokość.

Grzywny wymierzono m.in: Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 2000 zł[72] i 1000 zł[73], Ministrowi Środowiska – 300 zł[74], Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska – 200 zł[75], 300 zł Prezesowi ZUS po 300 zł[76], Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych

[71] Dane statystyczne opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazę NSA.

[72] Postanowienie WSA w Warszawie z 5 marca 2014 r., VII SO/Wa 44/13.

[73] Postanowienie WSA w Warszawie z 20 lutego 2014 r., VII SO/Wa 50/13.

[74] Postanowienie WSA w Warszawie z 23 maja 2014 r., IV SO/Wa 5/14.

[75] Postanowienie WSA w Warszawie z 14 lutego 2014 r., IV SO/Wa 75/13.

[76] Postanowienia WSA w Warszawie z 3 stycznia 2014 r., IV SO/Wa 25/13 i z 3 stycznia 2014 r., IV SO/Wa 25/13.

i Autostrad – 1000 zł[77], Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego – 200 zł[78], PINB w Piasecznie – 500 zł[79], Radzie Miejskiej w Łomiankach – 5000 zł[80], Burmistrzowi Miasta Myszyniec – 100 zł[81], Wójtowi Gminy Osieck – 100 zł[82], Dystrybucji SA Oddział w Białymstoku – 100 zł[83] i Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie – 1500 zł[84].

Z danych statystycznych dotyczących grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 wynika, że liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny od kilku lat utrzymuje się na stałym poziomie z lekkimi odchyleniami ku zwiększeniu, jak to miało miejsce w 2014 r.

4. Sygnalizacja

4.1. Prezes NSA oraz składy orzekające sądów administracyjnych[85] mają kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, zauważonych w toku rozpoznawania sprawy. Instytucja sygnalizacji jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym wymuszenie przestrzegania przez organy administracji publicznej przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym. Orzeczenie sygnalizacyjne ma charakter fakultatywny i nie służy na nie żaden środek zaskarżenia. Jest to środek dyscyplinujący i ma na celu informowanie organów administracyjnych o nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu.

4.2. Sądy administracyjne w 2014 r. wydały 5 postanowień sygnalizacyjnych, m.in.: WSA w Warszawie – 2[86], WSA Poznaniu – 1[87], WSA w Gliwicach – 1[88], WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 1[89].

4.3.1. *Adresatami postanowień sygnalizacyjnych byli*:

1) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którego poinformowano o istotnych uchybieniach w prowadzeniu postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania w postaci rażącej przewlekłości. W toku trwającego przez 19 lat postępowania administracyjnego (poza dwukrotnym przekazaniem w 1995 r. sprawy według właściwości) organ nie podjął żadnej czynności zmierzającej do rozpoznania wniosku skarżącej. Powyższa bezczynność i przewlekłość postępowania ma kwalifikowany charakter, gdyż jak już wskazano, z dniem 1 września 2004 r. organy administracji przestały być właściwe w sprawach dotyczących ustalenia odszkodowania za rzeczywistą szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Umorzenie w 2014 r. jako bezprzedmiotowego postępowania „odszkodowawczego" zainicjowanego jeszcze w 1995 r. nastąpiło po upływie 10 lat od daty, kiedy sprawa (wskutek tzw. następ-

[77] Postanowienie WSA w Warszawie z 27 marca 2014 r., VII SO/Wa 3/14.
[78] Postanowienie WSA w Warszawie z 16 grudnia 2014 r., VII SO/Wa 23/14.
[79] Postanowienie WSA w Warszawie z 5 marca 2014 r., VII SO/Wa 2/14.
[80] Postanowienie WSA w Warszawie z 25 kwietnia 2014 r., IV SO/Wa 10/14.
[81] Postanowienie WSA w Warszawie z 3 listopada 2014 r., IV SO/Wa 33/14.
[82] Postanowienie WSA w Warszawie z 3 listopada 2014 r., IV SO/Wa 39/14.
[83] Postanowienie WSA w Białymstoku z 1 lipca 2014 r., II SO/Bk 1/14.
[84] Wyrok WSA w Białymstoku z 9 grudnia 2014., II SO/Bk 37/14.
[85] Art. 155 § 1 p.p.s.a.
[86] Postanowienia z 23 stycznia 2014 r., VI SA/Wa 2005/13 i z 28 listopada 2014 r., I SA/Wa 2657/14.
[87] Postanowienie z 17 stycznia 2014 r., II SA/Po 814/13.
[88] Postanowienie z 18 sierpnia 2014 r., I SA/GL 586/14.
[89] Postanowienie z 6 sierpnia 2014 r., II SA/Go 476/14.

czej niedopuszczalności drogi administracyjnej) utraciła charakter sprawy administracyjnej i została powierzona przez ustawodawcę sądom powszechnym.

2) Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, który został poinformowany o stwierdzonym istotnym naruszeniu prawa polegającym na wydaniu przez Dyrektora Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ postanowienia o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej (art. 113 § 1 k.p.a.). Organ ten sprostował oczywistą pomyłkę pisarską w decyzji w ten sposób, iż zmienił treść decyzji poprzez zastąpienie sformułowania „jest objęta obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej" sformułowaniem „nie jest objęta obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej". Sąd wskazał, że sprostowanie na podstawie art. 113 § 1 k.p.a. nie może prowadzić do merytorycznej zmiany orzeczenia i to nawet gdy zaistniały rozbieżności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a uzasadnieniem wyrażającym wolę organu. W odpowiedzi na ww. postanowienie Prezes NFZ poinformował o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia Dyrektora Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ.

3) Wojewoda Lubuski, którego poinformowano o istotnych naruszeniach prawa występujących w sprawie rozpoznania wniosku o anulowanie czynności materialno-technicznej wymeldowania. Wniosek z dnia 29 maja 2013 r., w którym skarżący domagał się od organów anulowania czynności materialno-technicznej jego wymeldowania dokonanego 4 kwietnia 1997 r., nie został przekazany organowi właściwemu do jego rozpoznania (Burmistrzowi Skwierzyny), uniemożliwiając tym samym nadanie sprawie biegu i wszczęcie postępowania.

4) Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie, którego poinformowano o istotnym naruszeniu prawa polegającym na spóźnionym przekazaniu do WSA w Gliwicach pisma skarżącego i dołączonego doń wniosku kierowanego do Sądu o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych. SKO w Częstochowie pismo i wniosek o zwolnienie z kosztów przesłało do Sądu po otrzymaniu przez ten organ postanowienia Sądu o odrzuceniu skargi. Brak niezwłocznego przekazania do Sądu pisma i wniosku skarżącego doprowadził do negatywnych skutków procesowych, jakie poniósł skarżący. Prezes SKO w Częstochowie w piśmie z 18 września 2014 r. zapewnił, że podjęte zostały działania organizacyjne zapobiegające wystąpieniu podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

5) Rektor Wyższej Szkoły Bankowej (WSB) w Poznaniu, który został poinformowany o istotnym naruszeniu prawa polegającym na nieprzekazaniu do WSA w Poznaniu skargi na decyzję Odwoławczej Komisji Stypendialnej WSB w Poznaniu o odmowie przyznania stypendium socjalnego w semestrze zimowym w roku akademickim 2012/2013, która została wniesiona za pośrednictwem Rektora WSB, a powinna być wniesiona za pośrednictwem Odwoławczej Komisji Stypendialnej WSB w Poznaniu, której Rektor przekazał uprawnienia m.in. do rozpatrywania odwołań od decyzji podjętych przez Wydziałową Komisję Stypendialną. Sąd powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne i literaturę przedmiotu wskazał, że Rektor w sposób rażący uchybił obowiązkowi niezwłocznego przekazania skargi organowi właściwemu[90]. Zdaniem Sądu organ przekazujący skargę organowi właś-

[90] W uzasadnieniu postanowienia powołano postanowienie NSA z 14 grudnia 2010 r., I OSK 1981/10; również postanowienie NSA z 7 października 2010 r., II FSK 1418/10; postanowienie NSA z 29 maja 2008 r., I FSK 631/08; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2005, s. 248.

ciwemu powinien działać w tej materii niezwłocznie, mając na uwadze upływ terminu do wniesienia skargi oraz konstytucyjne prawo strony do sądu.

4.3.2. *Postanowienia sygnalizacyjne służą sądom do wskazywania uchybień i naruszeń prawa postępowania administracyjnego*, które powodują albo wydłużenie postępowania, albo prowadzą do zamknięcia drogi sądowej. Odnotowania wymaga fakt, że z roku na rok liczba postanowień sygnalizacyjnych ulega zmniejszeniu. Nadto, w przeciwieństwie do lat 2004-20012, nie odnotowano postanowień informujących o przewlekłości postępowania. Dodać należy, że organy bardzo często nie wywiązują się z obowiązku określonego w art 155 § 2 p.p.s.a. – powiadomienia w terminie 30 dni o zajętym stanowisku. Być może proponowana w procesowanej w Sejmie RP nowelizacja p.p.s.a., w której m.in. przewidziano wymierzenie grzywny organowi za uchybienie temu obowiązkowi, da pozytywne rezultaty.

5. Podsumowanie

Z przedstawionego materiału wynika, że omówiona wyżej działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej poprzez instytucję sygnalizacji i grzywny służy w sposób właściwy ochronie praw jednostki. Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej działalności nie pozostaje bezkarny. Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania kary grzywny na podstawie art. 154 i 149 p.p.s.a. Fakt, że efekty działań sądów administracyjnych w tym obszarze powodują, wprawdzie niewielką, poprawę funkcjonowania administracji publicznej (np. w obszarze działania organów nadzoru budowlanego w odniesieniu do bezczynności organu i przewlekłości postępowania) świadczy o trafności rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych.

VIII. Zagadnienia legislacyjne

1. W orzecznictwie sądów administracyjnych ważne znaczenia ma zachowanie reguł przyzwoitej legislacji w procesie prawotwórczym, pozwalające na prawidłowe rozumienie i zastosowanie normy w procesie stosowania prawa. Uchybienie tym regułom jest równoznaczne z naruszeniem Konstytucji, z której te zasady zostały wywiedzione. Sądy administracyjne w procesie stosowania prawa, gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne nie dające się usunąć za pomocą technik wykładniczych, sięgają do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE, a także inicjują uruchomienie trybu nadzwyczajnego poprzez wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przykłady tego typu działań przedstawione zostały przy okazji omawiania zagadnień orzeczniczych poszczególnych Izb.

2. Poważne problemy ze stosowaniem prawa ujawniły się w sprawach o świadczenia pielęgnacyjne, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych na skutek wielokrotnych nowelizacji tej ustawy oraz kolejnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność przepisów tej ustawy z Konstytucją RP. Sprawy dotyczące świadczeń na rzecz osób sprawujących opiekę nad osobami niepełnosprawnymi powinny mieć gwarancje stabilności stanu prawnego. Zmiana warunków przyznawania świadczeń z uwagi na zmieniające się w czasie okoliczności faktyczne stawia przed organami administracji samorządowej olbrzymie trudności w podejmowaniu prawidłowych decyzji i wydłuża czas przyznawania świadczeń.

3. Źródłem zasadniczych problemów jest także wprowadzenie odesłań do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej w sprawach, które z natury rzeczy nie mają charakter zobowiązań podatkowych. Przykładowo można wskazać na przepisy Prawa budowlanego dotyczące kar administracyjnych za samowolne rozpoczęcie użytkowania obiektu niezgodnie z warunkami pozwolenia na budowę, które w sprawach tych kar odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej (art. 59^{a} Prawa budowlanego). Administracyjne kary pieniężne jako sankcja za naruszenie obowiązków administracyjnych, stosowana przez organy nadzoru budowlanego, mają być traktowane jako zobowiązanie podatkowe, podczas gdy do przesłanek wymierzenia tych kar nie jest możliwe stosowanie przesłanek powstania zobowiązania podatkowego. Stąd istotne problemy w orzecznictwie organów i sądów administracyjnych dotyczą stosowania przepisów o przedawnieniu zobowiązań podatkowych.

4. Szereg rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikających z niejasno sformułowanego przepisu zostało rozstrzygniętych przez podjęcie uchwał w składzie siedmiu sędziów NSA, a także w pełnym składzie Izby, co zostało omówione w poszczególnych rozdziałach *Informacji*. W wielu przypadkach składy orzekające dokonują prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisu, jak np. w wyroku z 13 czerwca 2014 r., I FSK 1052/13, którym NSA rozstrzygając kwestie bezpośredniego stosowania nowej ustawy przy braku przepisów intertemporalnych sięgnął do prokonstytucyjnej wykładni prawa i uznał, że do wierzytelności powstałych przed 1 grudnia 2008 r. powinien znaleźć zastosowanie art. 89a

ust. 2 pkt 5 ustawy o VAT w brzmieniu obowiązującym do tej daty. Natomiast w wyroku z 18 listopada 2014 r., I FSK 1692/13 NSA, posługując się wykładnią systemową i celowościową oraz odwołując się do przepisów UE, dokonał interpretacji pojęcia „pozostałe usługi wyłącznie w zakresie wstępu" zawartego w Załączniku nr 3 do ustawy o VAT w pozycji 186, do którego organy podatkowe stosowały definicję zawężającą uznając, że 8% stawka VAT obejmuje wyłącznie wejście go klubu, a nie aktywne korzystanie z jego urządzeń. NSA wyjaśnił, że sformułowanie „usługi związane z rekreacją – wyłącznie w zakresie wstępu" odnosi się do kart wstępu na siłownię, które upoważniają do korzystania z urządzeń i przyrządów tam się znajdujących, natomiast sformułowanie „wyłącznie w zakresie wstępu" należy rozumieć w ten sposób, że wszystkie usługi świadczone przez siłownię, które nie są związane z typowym użytkowaniem, takie jak usługi restauracyjne na terenie klubu, zakup napojów czy usług trenera, nie są objęte stawką obniżoną. Podobne stanowisko przyjęto w wyrokach I FSK 1365/13, I FSK 349/13, I FSK 311/13.

5. Podane wyżej przykłady wskazują, że przy ustanawianiu przepisów prawa zarówno przez ustawodawcę, jak i przez uprawnione w Konstytucji organy administracji publicznej ważne znaczenie ma szeroka konsultacja z właściwymi organami uprawnionymi do wyrażania opinii. Ustanawianie przepisów prawa bez analizy co do osiągnięcia zamierzonego celu przynosi odwrotny skutek.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

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

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad judykacyjną i organizacyjną działalnością sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (p.u.s.a.) i aktów prawnych wydanych z jej upoważnienia, m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[1] oraz Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA[2]. Nadzór judykacyjny Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA.

[1] Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.

[2] M.P. Nr 86, poz. 1007; dalej: Regulamin.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zakres spraw należących do właściwości Biura Orzecznictwa określony został w § 2 i 3 ww. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA, by w przypadku rozbieżności w orzekaniu przedstawić 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 do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opiniowane są także projekty aktów prawnych.

2. Analiza orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednolicaniem orzecznictwa i interpretacji przepisów p.p.s.a. Analizowano orzeczenia NSA i niektóre orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS, ratyfikowanych umów międzynarodowych, Konstytucji, orzecznictwa TK, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano na uchybienia organów administracji publicznej oraz na uchybienia sądów. Na podstawie informacji specjalistów, odnoszącej się do analizowanych orzeczeń, sporządzana jest miesięczna analiza przekazywana Prezesowi NSA, prezesom izb, prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych oraz specjalistom Biura. Powyższa analiza jest podstawą do przygotowywania wniosków Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wniosków Prezesa NSA do TK o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją czy też podjęcie sygnalizacji w trybie art. 15 § 2 p.u.s.a.

Ważnym elementem działalności Biura jest analiza jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Specjaliści Biura, każdy w obszarze swoich symboli, wskazują rozbieżności w orzecznictwie w danym sądzie (czasem w tym samym wydziale lub izbie), pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi oraz pomiędzy sądami wojewódzkimi a NSA. W ramach tej działalności okresowe analizy są podstawą do zaproponowania danemu sądowi lub sądom omówienie określonego zagadnienia na naradzie bądź stanowią podstawę do przygotowania projektu pytania prawnego abstrakcyjnego w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. lub projektu wniosku Prezesa NSA do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W 2014 r. w Biurze sporządzono 2 wnioski o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne w powiększonym składzie NSA.

Część opracowań analitycznych wykonanych w Biurze Orzecznictwa w 2014 r. zostało opublikowanych w Wydawnictwie NSA „Materiały Szkoleniowe" z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego, to jest: „Służby mundurowe" (nr 22/2014), „Problematyka mienia zabużańskiego w świetle analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w okresie obowią-

zywania ustawy z dnia 8 lipca 2005 r." (nr 24/2014), „Sentencje uchwał NSA z lat 2004-2014 dotyczących ustaw z zakresu prawa materialnego" (nr 25/2014), „Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego" (nr 26/2014), „I. Odstępstwo od warunków techniczno-budowlanych inwestycji II. Ewidencja gruntów i budynków (w orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie)" (nr 27/2014), „»Interes prawny« w procesie inwestycyjnym siłowni wiatrowych i masztów telefonii komórkowej" (nr 28/2014), „Dom pomocy społecznej. Zasady kierowania i ustalania opłat za pobyt (w orzecznictwie sądów administracyjnych)" (nr 29/2014).

Specjaliści BO na bieżąco monitorują postanowienia sygnalizacyjne składów orzekających na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. i przedkładają Prezesowi NSA informacje o poszczególnych sygnalizacjach oraz udzielonych przez organ odpowiedziach.

3. 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 NSA z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2014 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 110 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia, budzące wątpliwości interpretacyjne orzeczenia kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2014 r. zamówiono 27 glos, natomiast opublikowano 32 glosy, w tym 4, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

Dodatkowo należy wskazać, że w Biurze Orzecznictwa działa 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 ramach prac Zespołu wprowadzane są wybrane orzeczenia z elementem europejskim do Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach (dalej CBOiS). I tak w 2014 r., tj. w pierwszym pełnym roku funkcjonowania Zespołu, do CBOiS wprowadzono 161 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i 21 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto do CBOiS wprowadzane są opinie i analizy dotyczące wykładni prawa europejskiego, Biuletyn Europejski redagowany przez Wydział Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa, a także kwartalne Informacje o merytorycznej treści orzeczeń NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Natomiast na stronie internetowej NSA zamieszczane są komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego.

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 rozporządzenia Prezydenta RP, dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2013 (§ 2 pkt 12) oraz przeprowadzono kompleksowe wizytacje. Protokoły i zalecenia powizytacyjne zostały przekazane prezesom wizytowanych sądów.

Ponadto prowadzono na bieżąco monitoring spraw zaległych, toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi powyżej 12 miesięcy. Biuro prowadzi kwartalne analizy wyników z zakresu postępowań sądowych osiąganych przez poszczególne sądy i wydawane są zalecenia mające na celu zapewnienie sprawności postępowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przeprowadzono również planowane kontrole biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów (§ 2 pkt 5 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. V zarządzenia) w WSA w Gliwicach, Opolu, Bydgoszczy, Białymstoku, Gdańsku, Poznaniu, Rzeszowie oraz Olsztynie. Stosowne protokoły pokontrolne i zalecenia zostały przekazane kontrolowanym sądom.

Specjaliści Biura Orzecznictwa wspólnie z Wydziałem Informacji Sądowej NSA analizują skargi i wnioski składane w trybie działu VIII k.p.a. i w miarę potrzeb podejmują działania mające na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Omówienie tej działalności zawarto w tej części *Informacji*, w rozdziale IV.

Sędziowie Biura Orzecznictwa wzięli udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 2 pkt 11 rozporządzenia oraz pkt A. XI zarządzenia). Organizowane są także regularne narady członków BO[1] poświęcone bieżącym problemom orzeczniczym i organizacyjnym.

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 33 projekty aktów prawnych. Do 22 z nich zostały zgłoszone uwagi, a do 11 uwag nie zgłoszono. Uwagi zgłoszono m.in. do projektu ustawy o zasadach realizacji projektów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, do projektu ustawy o biegłych sądowych.

6. Badanie zasadności wniosków

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień podmiotów zainteresowanych o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do TK, a także o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 264 § 2 p.p.s.a., o podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez skład 7 sędziów NSA. W ramach tej działalności Biuro Orzecznictwa w 2014 r. rozpatrzyło 6 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego. Do Biura Orzecznictwa wpłynęły 34 wnioski o podjęcie uchwały, z tego 28 załatwiono odmownie, 3 wnioski czekają na załatwienie oraz wniesiono 3 wnioski abstrakcyjne, które czekają na załatwienie, w tym jeden podpisany przez Prezesa NSA w 2015 r. Ponadto wpłynął jeden wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego.

[1] § 17 ust. 2 Regulaminu.

7. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego, do którego zadań należy m.in. gromadzenie i analiza: przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; orzecznictwa NSA i WSA, w których zastosowanie ma prawo unijne; orzecznictwa Sądu Europejskiego, TSUE oraz ETPCz w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych; udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; współpraca z instytucjami członkowskimi Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej, aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie" na stronie internetowej NSA (http://www.nsa.gov.pl) – zamieszczone informacje obejmują w szczególności dokumentację związaną z pytaniami prejudycjalnymi polskich sądów administracyjnych, bieżące udzielanie niezbędnych informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecznictwie sądów unijnych pracownikom WSA i NSA, gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa Unii Europejskiej, tłumaczenie fragmentów orzeczeń TSUE oraz innych dokumentów na potrzeby Kierownictwa NSA i sędziów sądów administracyjnych w związku z rozstrzyganymi sprawami oraz projektów pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zgodnie z ww. zakresem w 2014 r. sporządzano opinie, informacje i notatki służbowe w sprawach bieżących związanych z zagadnieniami orzecznictwa sądów administracyjnych, w których zastosowanie miało prawo UE i orzecznictwo TSUE oraz postanowienia umów międzynarodowych i orzecznictwo ETPCz, pytań prejudycjalnych i innych ważnych zagadnień będących w zakresie Wydziału.

W 2014 r. sporządzono następujące roczne opracowania tematyczne: „Zwrot podatku pobranego niezgodnie z prawem unijnym – problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych"; „Opodatkowanie akcyzą produktów energetycznych – olejów smarowych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub grzewcze w prawie unijnym oraz w prawie krajowym – problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych"; „Wpływ orzecznictwa sądów europejskich (TSUE oraz ETPC) na orzecznictwo polskich sądów administracyjnych w zakresie ochrony danych osobowych" (wspólnie z Wydziałem IV); „Dostęp do informacji publicznej w prawie Unii Europejskiej" (wspólnie z Wydziałem IV); „Dobra wiara w prawie podatkowym"; „Kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego do podejmowania uchwał w sprawach z elementem unijnym"; „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii".

W 2014 r. sporządzono analizy stosowania prawa Unii Europejskiej w 8 wojewódzkich sądach administracyjnych.

Wydział podejmował szereg prac związanych z bieżącą działalnością NSA. Przygotowywał materiały związane z legislacją aktów prawnych wymagających harmonizacji z prawem UE, tłumaczył wyroki sądów Krajów Członkowskich UE, sporządzał streszczenia i tłumaczenia wyroków NSA zamieszczane w bazie JURIFAST Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE oraz sporządzał notatki z udziału pracowników Wydziału w szkoleniach, spotkaniach i konferencjach międzynarodowych.

Ponadto pracownicy Wydziału brali czynny udział (merytoryczny i organizacyjny) w seminariach, wizytach i konferencjach NSA oraz w konferencjach pozasądowych.

Staraniem Wydziału we współpracy z Wydziałem VI opracowywany jest m.in. Biuletyn Europejski[2], tłumaczone są na j. polski wyroki ETPCz w sprawach przeciwko innym państwom[3], przekazano 174 wyroki, 9 postanowień i 1 opinię TSUE (wydane w 2014 r.)[4] oraz, w ramach strony internetowej NSA, Wydział prowadzi zakładkę „Prawo europejskie". Należy jeszcze wspomnieć o sporządzaniu przez wydział streszczeń orzeczeń NSA w sprawach z elementem unijnym na potrzeby bazy JURIFAST, prowadzonej przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej ACA Europe.

Wymienione tytułem przykładu działania Wydziału Prawa Europejskiego są ważne z punktu widzenia stosowania prawa UE, umów międzynarodowych i orzecznictwa Trybunałów.

[2] 11 numerów zamieszczono w bazie CBOiS.

[3] Publikacja na stronie internetowej NSA, w bazie orzeczeń ETPC „HUDOC" oraz w wewnętrznej bazie CBOiS.

[4] Baza CBOiS.

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

Podobnie jak w minionych latach, tak i w 2014 r. działalność ogólnoorganizacyjna NSA koncentrowała się głównie na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w zakresie tworzenia odpowiednich warunków do prowadzenia działalności orzeczniczej, wymiany doświadczeń naukowych, współpracy zagranicznej, upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym oraz odpowiedniego zabezpieczenia organizacyjno-administracyjnego i finansowego leżącego w zakresie zadań Kancelarii Prezesa NSA.

W 2014 r. odnotowano dalszy istotny wzrost wpływu spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. W przypadku NSA wpływ skarg zwiększył się o 1573 w porównaniu do roku 2013 i o 5060 w stosunku do roku 2012. W wojewódzkich sądach administracyjnych w analogicznym okresie wzrost wpływu skarg zwiększył się odpowiednio o 2329 i 12050. W porównaniu z rokiem 2009 odnotowano wynoszące blisko 80% zwiększanie wpływu spraw do NSA oraz 46% do wojewódzkich sądów administracyjnych. Powyższe dane jednoznacznie wskazują na systematycznie zwiększające się obciążenie sądów administracyjnych na skutek wzrostu wpływu liczby spraw do rozpatrzenia.

W celu zapewnienia utrzymania dotychczasowej sprawności w załatwianiu spraw przez NSA podejmowano działania efektywnościowe polegające m.in. na delegowaniem sędziów z wojewódzkich sądów administracyjnych do orzekania w NSA oraz zwiększaniu liczby spraw załatwianych przez jednego sędziego. Uruchomiono także niezbędne procedury mające na celu obsadę wolnych stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. W 2014 r. nominacje z rąk Prezydenta RP otrzymało 3 sędziów w NSA. Do wojewódzkich sądów administracyjnych nominacje otrzymało natomiast 29 sędziów. W tym samym roku w stan spoczynku przeszło 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a z wojewódzkich sądów administracyjnych odeszło 12 sędziów.

Na koniec roku sprawozdawczego w NSA obsadzone były 102 stanowiska sędziowskie przy limicie 105-ciu stanowisk, a w wojewódzkich sądach administracyjnych były obsadzone 524 stanowiska przy limicie wynoszącym 539 stanowisk sędziowskich.

Mając na uwadze potrzebę podnoszenia standardów działalności sądownictwa administracyjnego dużo uwagi poświęcono w 2014 r. zapewnieniu możliwości wymiany doświadczeń orzeczniczych i naukowych na forum międzynarodowym. W tym zakresie systematycznie rozszerzana jest merytoryczna współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami naukowymi, z zagranicznymi organami sądownictwa administracyjnego oraz ponadnarodowymi organami sądowniczymi.

W 2014 r. sędziowie NSA uczestniczyli w wizytach, seminariach i konferencjach organizowanych m.in. przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych (ACA-Europe), Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), Międzynarodową Federację Prawa Europejskiego (FIDE) oraz Stowarzyszenie Forum Sędziów UE na rzecz Środowiska (EUFJE). Przysłuchiwali się także rozprawom toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.

W roku sprawozdawczym w NSA gościli przedstawiciele sądownictw Republiki Bułgarii, Łotwy, Tajlandii, Niemiec, Saksonii, Słowenii, Turcji, Chińskiej Republiki Ludowej,

Litwy, Uzbekistanu, Estonii, Ukrainy oraz Izraela. Wizytę złożyła także delegacja sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W ramach tej wizyty odbyła się debata sędziów TSUE z sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. W siedzibie NSA odbyło się również posiedzenie zarządu Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych wraz z seminarium, w którym uczestniczyli przedstawiciele najwyższych sądów administracyjnych z dwudziestu dwóch państw świata.

W 2014 roku kontynuowano prace w czesko-polskiej grupie roboczej sędziów administracyjnych.

Niezależnie od wyżej przedstawionej aktywności międzynarodowej NSA współuczestniczył również w realizacji projektu współfinansowanego przez Komisję Europejską pt. Niewykorzystany potencjał europejskiego dialogu sędziowskiego na przykładzie stosowania praw podstawowych przez sądy krajowe państw członkowskich. W ramach tego projektu sędziowie sądów administracyjnych wzięli udział w warsztatach oraz konferencji organizowanych przez Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji, a w Naczelnym Sądzie Administracyjnym zostało zorganizowane seminarium oraz międzynarodowa konferencja podsumowująca projekt.

W roku sprawozdawczym realizowano również zadania mające na celu zapewnienie dostępu do informacji jurydycznej dla sędziów poprzez bieżącą aktualizację księgozbiorów Biblioteki NSA oraz wydawanie własnych publikacji. W ramach działalności wydawniczej ukazało się osiem zeszytów z serii „Materiały Szkoleniowe": nr 22/14 – „Służby mundurowe. I. Świadczenia pieniężne związane z prawem do lokalu mieszkalnego. II. Postępowanie dyscyplinarne. Analiza orzecznictwa NSA i WSA za lata 2007-2012", nr 23/14 – „Informacja o merytorycznej treści orzeczeń NSA i WSA w 2012 roku", nr 24/2014 – „Problematyka mienia zabużańskiego w świetle analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w okresie obowiązywania ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej", nr 25/2014 – „Sentencje uchwał NSA z lat 2004-2014 dotyczących ustaw z zakresu prawa materialnego", nr 26/2014 – „Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego", nr 27/2014 – „I. Odstępstwo od warunków techniczno-budowlanych inwestycji. II. Ewidencja gruntów i budynków", nr 28/2014 – „Interes prawny w procesie inwestycyjnym siłowni wiatrowych i masztów telefonii komórkowej" oraz nr 29/2014 – „Dom pomocy społecznej. Zasady kierowania i ustalania opłat za pobyt (w orzecznictwie sądów administracyjnych)".

Ponadto wydano w formie książkowej *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku* oraz kontynuowano wydawanie dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" – ukazało się sześć numerów czasopisma (52-57) oraz numer specjalny w języku angielskim, wydany z okazji 10-lecia wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce (2004-2014) zatytułowany „Polskie sądownictwo administracyjne jako gwarant wolności i praw jednostki".

W celu zapewnienia dostępu do piśmiennictwa prawniczego aktualizowano i uzupełniano na bieżąco, w porozumieniu z Radą Biblioteczną, księgozbiory Biblioteki NSA niezbędnymi publikacjami naukowymi, komentarzami oraz inną literaturą fachową i czasopismami prawniczymi. Zbiory Biblioteki NSA były udostępniane także adwokatom, radcom prawnym, studentom, stronom i uczestnikom postępowania sądowego oraz innym zainteresowanym osobom.

Systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, w której na koniec 2014 r. zgromadzono 1,44 mln orzeczeń. W ramach zaś realizacji prawa obywateli do informacji ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego liczba takich orzeczeń wynosiła 1,1 mln. W 2014 r. odnotowano ponad 2,5 mln wejść do Bazy, skutkujących 19,06 mln wyświetleń stron orzeczeń oraz ich wyszukań.

W 2014 r. rozpoczęto także intensywne prace nad wdrożeniem systemu pełnej obsługi teleinformatycznej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych, tj. Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[1]. System ten m.in. umożliwi stronom wnoszenie do sądów administracyjnych pism w formie dokumentu elektronicznego oraz zapewni im możliwość przeglądania akt sprawy w systemie teleinformatycznym sądu po uwierzytelnieniu się w tym systemie, a także zrealizuje możliwość doręczania stronom na ich żądanie pism sądu, odpisów pism i załączników w postępowaniu sądowym w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Realizacja wszystkich przedstawionych wyżej działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej pomimo bardzo istotnego wzrostu wpływu spraw było możliwe dzięki uzyskaniu niezbędnego zabezpieczenia finansowo-budżetowego, które pozwoliło także na podjęcie prac w zakresie realizacji systemu informatycznego, jak również na zakończenie robót inwestycyjnych w WSA w Łodzi i w Olsztynie oraz wdrożenie nowych prac adaptacyjno-modernizacyjnych w WSA w Krakowie i Warszawie.

[1] Dz.U. z 2014 r., poz. 183.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

W roku 2014 r. Wydział Informacji Sądowej NSA kontynuował realizację zadań w zakresie informowania stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępniania do wglądu akt spraw, udostępniania informacji publicznej o działalności Sądu, prowadzenia spraw petycji, skarg i wniosków, obsługi medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzenia statystyki sądowej, prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej BIP, nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych oraz wykonywania innych czynności związanych z tą Bazą. Ponadto, stosownie do § 3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego[1], sprawował nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej[2] poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii.

2. Informowanie i udostępnianie akt

Sekretariat Wydziału Informacji Sądowej odpowiadając na pytania stron i uczestników postępowań, a także dziennikarzy i innych osób zainteresowanych, na bieżąco udzielał informacji o toczących się postępowaniach oraz o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. Wskazywano również środki prawne przewidziane w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia. Tego rodzaju informacje można było uzyskać bezpośrednio w siedzibie NSA, jak też telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy e-PUAP. W roku 2014 niezwłocznie, w formie ustnej lub mailowej, odpowiedzi udzielono kilkunastu tysiącom interesantów. Ponadto do użytku internautów oddano e-Wokandę, opracowaną przez Kancelarią Prezesa NSA, umożliwiającą samodzielne wyszukiwanie informacji o terminach rozpraw w NSA.

W celu ułatwienia komunikacji osobom z dysfunkcjami narządu słuchu i mowy zapewniono im możliwość korzystania z usług tłumacza języka migowego w zakresie niezbędnym do uzyskania w siedzibie Sądu informacji o sprawach i dostępu do akt. Informację o zasadach świadczenia tych usług umieszczono na stronie www.nsa.gov.pl[3].

W 2014 r. Czytelnia Akt udostępniła do wglądu akta blisko 1000 spraw. Przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt.

[1] Ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2010 r. (M.P. Nr 86, poz. 1007).

[2] Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm., obecnie Dz.U. z 2014 r. poz. 1628 ze zm.

[3] V Inf/S041/176/14.

Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, m.in. z sądami powszechnymi, policją i prokuraturą. W WIS NSA w roku 2014 udzielono w tym trybie 65 pisemnych odpowiedzi na zapytania.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu Wydział Informacji Sądowej NSA realizował w 2014 r. obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[4]. Aktualne informacje o NSA i o działalności tego Sądu udostępniane były w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej pod adresem int.nsa.gov.pl. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron podmiotowych wojewódzkich sądów administracyjnych użytkownicy Internetu mieli dostęp do bazy orzeczeń sądów administracyjnych, na bieżąco wzbogacanej najnowszym orzecznictwem. Stałą praktyką było również umieszczanie na stronach internetowych aktualnych sprawozdań i zestawień statystycznych. W przypadku większości sądów administracyjnych udostępnione zostały również terminarze rozpraw bądź wokandy.

Do sądów administracyjnych zgłoszono ogółem 826 (w tym do NSA 220) indywidualnych zapytań z wykorzystaniem procedury wnioskowej, co stanowi wynoszący 4,5% spadek w stosunku do roku poprzedniego. Rosnącą aktywność w tym zakresie wykazały organizacje społeczne, w tym stowarzyszenia (ogółem 42 wnioski).

Przedmiotem zainteresowania wnioskodawców były najczęściej dane statystyczne obrazujące działalność sądów administracyjnych, rzadziej treść orzeczeń sądowych, zarządzeń i decyzji Prezesa NSA, pytań prawnych skierowanych do Sądu przez uprawnione podmioty, także przez Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, informacje o stanie spraw i terminach posiedzeń oraz zakresy obowiązków poszczególnych grup zawodowych i wysokość wynagrodzeń. Powtarzały się również wnioski o udostępnienie rejestrów umów cywilnoprawnych zawieranych przez sądy, pytań testowych i kazusów wykorzystywanych w konkursach na stanowisko asystenta sędziego oraz informacji na temat wpływu skarg dotyczących postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych.

3.2. Wnioski o udostępnienie informacji publicznej załatwiono zasadniczo pozytywnie – przez bezpośrednie udzielenie informacji ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Decyzje o odmowie udostępnienia informacji prezesi WSA wydali w 3 przypadkach. Dotyczyły one żądania udostępnienia zestawienia wyroków za lata 2010-2012 sporządzonego według określonych przez wnioskodawcę kryteriów merytorycznych[5]. Od decyzji tych nie wniesiono odwołań. Prezes NSA odmownie rozpatrzył żądanie udostępnienia wszystkich umów zawartych przez Sąd w danym okresie[6], oświadczeń majątkowych złożonych przez

[4] Dz.U. z 2014 r. poz. 782 (dalej: u.d.i.p.).

[5] Decyzja Prezesa WSA w Krakowie z 26 marca 2014 r. nr INF IV 091/11/14, decyzja Prezesa WSA w Rzeszowie z 26 marca 2014 r. nr W/IS-70/4/14, decyzja Prezesa WSA w Kielcach z 11 kwietnia 2014 r. nr Inf./S.0401-3/14.

[6] Decyzja Prezesa NSA z 29 września 2014 r. nr V Inf/S0411/143/14.

prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych[7] oraz treści korespondencji prowadzonej między NSA a Rządowym Zespołem Reagowania na Incydenty Komputerowe (CERT.GOV.PL)[8].

Prezes NSA odmówił ponadto stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa WSA w Lublinie z 2013 r. o odmowie udostępnienia informacji publicznej w postaci wglądu do księgi korespondencji wpływającej do Sądu ze względu na niewystąpienie zarzucanych naruszeń art. 156 § 1 k.p.a. Stanowisko to organ podtrzymał w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy[9].

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2014 r. ogółem 3048 spraw z zakresu skarg i wniosków, co stanowi wynoszący ponad 10% wzrost w stosunku do roku poprzedniego. Wpłynęło ponadto 1560 pism ponownych (kolejnych pism, dotyczących zarejestrowanej już sprawy), tj. blisko 45% więcej w porównaniu do roku 2013.

Wnioski zawierały głównie prośby o przedstawienie stanu spraw sądowoadministracyjnych i wyjaśnienie kwestii procesowych. Wśród nich liczną grupę stanowiły pisma dotyczące funkcjonowania Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w tym wskazujące na potrzebę wprowadzenia lub usunięcia orzeczenia bądź konkretnych danych z bazy, a także rozszerzenia jej funkcjonalności.

Przedmiotem skarg był najczęściej przebieg postępowań sądowych oraz treść wydanych przez sądy administracyjne orzeczeń. Skarżący domagali się rozpatrzenia w trybie pozaprocesowym ich spraw, podejmowali polemikę z treścią orzeczeń, wyrażali niezadowolenie ze sposobu działania sądów administracyjnych.

4.2. W zdecydowanej większości zbadanych spraw nie stwierdzano sugerowanych uchybień. W udzielanych odpowiedziach obszernie przedstawiano przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez skarżących wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron.

Skargi zasadne stanowiły niewiele ponad 1% spośród wszystkich dotyczących sądownictwa administracyjnego. Załatwianie spraw nie ograniczało się jednak wyłącznie do oceny zasadności przedstawionych zarzutów. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2014 r. wskazywane sprawy badane były w szerszym zakresie – z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. Gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych prze-

[7] Decyzja Prezesa NSA z 7 stycznia 2014 r. nr V Inf/S0411/232/13 i z 10 lutego 2014 r. nr V Inf/S0411/232/13.

[8] Decyzja Prezesa NSA z 3 lutego 2014 r. nr V Inf/S0411/8/14.

[9] Decyzja Prezesa NSA z 5 maja 2014 r. nr V Inf/S0412/1/14 i z 17 czerwca 2014 r. nr V Inf/S0412/2/14.

jawach nieprawidłowości Wydział Informacji Sądowej NSA informował Prezesa NSA oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych.

4.3. W związku ze skargami, które wpłynęły w 2014 r., dostrzeżono błędy pracowników sądów w adresowaniu przesyłek i w anonimizacji orzeczeń przeznaczonych do udostępnienia w Centralnej Bazie Orzeczeń, a także opóźnienia w doręczaniu odpisów wyroków. Stwierdzono również pojedyncze przypadki nienadania biegu zażaleniu, omyłkowego wezwania do uiszczenia wpisu, który został już opłacony, czy wyznaczenia rozpraw w sprawach jednego podmiotu w tym samym dniu, w zbliżonych godzinach i w różnych salach rozpraw.

Na skutek skarg zwrócono uwagę prezesów WSA na obowiązek zawiadomienia ministra właściwego do spraw informatyzacji o zmianie treści informacji zamieszczonej na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej w zakresie danych teleadresowych sądu, w tym adresu poczty elektronicznej. Przewodniczącym WIS WSA przypomniano o konieczności umieszczenia na stronach internetowych informacji o trybie przyjmowania skarg i wniosków.

Wobec pojawiających się skarg dotyczących wynikającego z przyczyn technicznych czasowego braku dostępności niektórych treści umieszczonych na stronie www.nsa.gov.pl, braku przejrzystości i dostosowania tej strony do potrzeb osób niedowidzących podjęte zostały działania w celu uruchomienia nowego serwisu internetowego NSA.

4.4. W omawianym okresie sprawozdawczym, podobnie jak w latach poprzednich, zgłoszono skargi wskazujące na nierzetelne wykonywanie obowiązków przez profesjonalnych pełnomocników, m.in. pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy (29 skarg). Skargi te dotyczyły głównie postępowania przed sądem pierwszej instancji. Wskazywano w nich na nierzetelne działanie pełnomocników polegające np. na braku poinformowania reprezentowanej strony o terminie rozprawy czy o doręczeniu odpisu orzeczenia, na bezzasadność opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jak również na nieuzupełnienie w wyznaczonym przez Sąd terminie braków formalnych skargi kasacyjnej.

4.5. Sporadycznie w skargach zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2014 r. poruszano problematykę sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (8 skarg). Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach realizacji zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych przygotował i przedstawił Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego pełną informację na ten temat, z wykorzystaniem sprawozdań sporządzonych przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych[10].

4.6. Stosownie do art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[11] w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[12] i art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym[13] skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawiane były bez rozpatrzenia, o czym informowano nadawcę.

[10] V Inf/S 043/2/14.

[11] Dz.U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.

[12] Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; obecnie Dz.U. z 2014 r. poz. 1647.

[13] Dz.U. z 2013 r. poz. 499 ze zm.

5. Obsługa medialna

W 2014 r. obsługa medialna Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych polegała głównie na udzielaniu dziennikarzom informacji dotyczących bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz administracyjnych aspektów funkcjonowania tych sądów. Obok ustnych informacji na temat linii orzeczniczej w danych sprawach Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych przekazywał orzeczenia, a także przesyłał do publikacji opracowania wybranych orzeczeń NSA przygotowane przez pracowników Wydziału. Stała współpraca z przedstawicielami mediów dotyczyła również przygotowywania i przekazywania potrzebnych zestawień statystycznych dotyczących pracy orzeczniczej sądów administracyjnych.

W związku z zapytaniami dziennikarzy Przewodniczący WIS NSA – Rzecznik Prasowy tego Sądu udzielił licznych wypowiedzi. Na łamach prasy ukazały się m.in. wyjaśnienia na temat wymagań odnoszących się do skargi kasacyjnej w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11. W związku natomiast z wyrokiem NSA z 19 grudnia 2013 r., II GNP 2/13 przedmiotem omówienia była instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Zainteresowanie przedstawicieli mediów budziły również zasady anonimizacji orzeczeń, czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez NSA, praktyka w zakresie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego oraz stosowanie środków przeciwdziałania niewykonywaniu orzeczeń sądowych.

6. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej NSA przygotował i przedstawił Prezesowi NSA, jak również prezesom izb NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny w zestawieniu półrocznym i rocznym[14]. Na bieżąco sporządzane były w omawianym okresie zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku „miesiąc do miesiąca". Gromadzono dane statystyczne dotyczące załatwienia spraw o wymierzenie organom administracji publicznej grzywien w trybie art. 55 § 1, art. 112, art. 149 § 2 p.p.s.a. i art. 154 § 1 p.p.s.a., w poszczególnych kwartałach roku 2014. Ponadto opracowano i przedstawiono dane do Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

W 2014 r. w związku z realizacją zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych Przewodniczący WIS NSA, Kierownik Sekretariatu WIS NSA wraz z wyznaczonym pracownikiem przeprowadzili wizytacje w WSA w Rzeszowie, w WSA w Lublinie, w WSA w Warszawie i w WSA w Szczecinie. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych[15].

[14] V Inf/S 0213/1/14, V Inf/S 0213/2/14, V Inf/S 0213/19/14, V Inf/S 0213/20/14.

[15] V Inf/S0421/1/14, V Inf/S0421/2/14, V Inf/S0421/3/14, V Inf/S0421/4/14.

Ponadto na prośbę Przewodniczącego WIS NSA Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Analizie takiej poddane zostały również kwartalne informacje o załatwieniu skarg i wniosków dotyczących sposobu i kultury prowadzenia rozpraw.

8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

W 2014 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 Internet. Wydział Informacji Sądowej NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Ponadto Wydział ten zakończył proces anonimizacji orzeczeń wydanych przed uruchomieniem CBOSA – w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 września 2007 r.

9. Opracowanie założeń do nowego systemu informatycznego

Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej NSA oraz wyznaczeni pracownicy Wydziału uczestniczyli w pracach nad przygotowaniem założeń do budowy systemu pełnej obsługi teleinformatycznej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych stosownie do regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 183). Z udziałem pracowników WIS przebiegały również prace nad dostosowaniem zasad biurowości do zmian w procedurze sądowoadministracyjnej i do projektowanych rozwiązań informatycznych.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2014)

Tabela I. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych 349
Tabela II. Skargi na akty i inne czynności organów 350
Tabela III. Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów 352
Tabela IV. Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2014 354
Tabela V. Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw 355
Tabela VI. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów 371
Tabela VII. Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej 373
Tabela VIII. Skargi na akty i czynności izb celnych 374
Tabela IX. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych 374
Tabela X. Wpływ skarg kasacyjnych 376
Tabela XI. Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym 376
Tabela XII. Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA) 377
Tabela XIII. Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2014 378
Tabela XIV. Załatwienie zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji (wg WSA) 379
Tabela XV. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 383
Tabela XVI. Skargi kasacyjne według Izb NSA 384
Tabela XVII. Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw 385

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na bezczynność organu		
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	wojewódzkie sądy administracyjne	84 162	100	77 393	91,96		6 769	8,04	
2	WSA Białystok	2 046	2,43	1 929	2,29	94,28	117	0,14	5,72
3	WSA Bydgoszcz	2 977	3,54	2 812	3,34	94,46	165	0,20	5,54
4	WSA Gdańsk	3 938	4,68	3 558	4,23	90,35	380	0,45	9,65
5	WSA Gliwice	6 377	7,58	6 052	7,19	94,90	325	0,39	5,10
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 812	2,15	1 635	1,94	90,23	177	0,21	9,77
7	WSA Kielce	1 952	2,32	1 873	2,23	95,95	79	0,09	4,05
8	WSA Kraków	6 547	7,78	5 984	7,11	91,40	563	0,67	8,60
9	WSA Lublin	4 298	5,11	3 683	4,38	85,69	615	0,73	14,31
10	WSA Łódź	4 089	4,86	3 807	4,52	93,10	282	0,34	6,90
11	WSA Olsztyn	2 544	3,02	2 323	2,76	91,31	221	0,26	8,69
12	WSA Opole	1 680	2,00	1 574	1,87	93,69	106	0,13	6,31
13	WSA Poznań	6 384	7,59	6 078	7,22	95,21	306	0,36	4,79
14	WSA Rzeszów	3 070	3,65	2 936	3,49	95,64	134	0,16	4,36
15	WSA Szczecin	3 083	3,66	2 881	3,42	93,45	202	0,24	6,55
16	WSA Warszawa	27 538	32,72	24 951	29,65	90,61	2 587	3,07	9,39
17	WSA Wrocław	5 827	6,92	5 317	6,32	91,25	510	0,61	8,75

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
													uwzględniono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	26 639	77 393	5 517	74 728	53 010	16 477	33 010	387	3 136	21 718	115	134	13 723	29 304
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 894	6 746	431	6 400	5 068	2 824	1 990	67	187	1 332	47	1	807	2 240
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	604	1 929	230	2 051	1 445	436	956	10	43	606			265	482
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	58	175	5	201	163	104	58	1		38			30	32
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	793	2 812	140	2 939	2 020	612	1 357	22	29	919	2	1	697	666
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	29	217	9	206	175	94	74	2	5	31			18	40
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 019	3 558	270	3 693	2 531	815	1 622	14	80	1 162	1	2	714	884
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	98	380	28	390	279	128	143	2	6	111			78	88
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	3 178	6 052	463	6 465	4 593	1 299	3 120	22	152	1 872	5	2	1 186	2 765
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	263	595	44	634	511	286	213		12	123		1	62	224
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	222	1 635	107	1 617	1 109	405	625	6	73	508			340	240
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	21	189	4	196	158	100	51	1	6	38			22	14
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	274	1 873	162	1 840	1 310	380	807	6	117	530			326	307
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	40	173	11	193	142	97	42	2	1	51			43	20

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 190	5 984	287	6 290	4 935	1 434	2 264	64	1 173	1 355	6	5	1 016	1 884
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	114	733	37	691	570	312	188	18	52	121	5		87	156
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 328	3 683	219	3 105	1 989	674	1 200	22	93	1 116	2	13	718	1 906
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	69	224	14	181	137	55	64	7	11	44			31	112
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 165	3 807	513	3 991	3 072	1 003	1 897	30	142	919			575	981
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	102	348	25	362	289	164	110	5	10	73			49	88
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	470	2 323	214	2 355	1 550	456	907	8	179	805		2	396	438
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	26	187	14	176	134	68	58	1	7	42			27	37
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	258	1 574	94	1 388	1 025	266	730	8	21	363			247	444
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	15	121	9	105	80	52	22	2	4	25			14	31
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 318	6 078	483	5 603	3 990	1 404	2 505	23	58	1 613	3	1	796	2 793
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	234	663	33	613	495	252	225	3	15	118			46	284
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	618	2 936	237	2 673	1 780	538	804	11	427	893		4	514	881
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	21	186	7	157	142	68	58	2	14	15			11	50
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 309	2 881	105	2 915	2 157	706	1 284	13	154	758		1	564	1 275
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	80	265	13	224	165	60	100	3	2	59			42	121
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	9 113	24 951	1 603	22 167	16 229	5 118	10 716	104	291	5 938	96	97	4 151	11 897
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	560	1 634	129	1 405	1 068	626	415	12	15	337	42		197	789
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 780	5 317	390	5 636	3 275	931	2 216	24	104	2 361		6	1 218	1 461
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	164	656	49	666	560	358	169	6	27	106			50	154

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
													uwzględniono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 430	6 769	376	6 512	3 867	2 124	1 011	204	528	2 645	75	3	2 071	1 687
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657		5		5						5			5	
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	32	117	7	122	94	52	22	6	14	28			26	27
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	43	165	15	181	120	46	44	10	20	61			54	27
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	93	380	4	422	263	148	74	6	35	159			135	51
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	76	325	32	329	160	80	56	12	12	169	3		128	72
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	28	177	5	187	95	51	20	2	22	92			81	18
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2	79	2	74	47	11	11	6	19	27			24	7
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	107	563	27	582	440	227	69	46	98	142	2		114	88
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	154	615	45	582	447	252	139	7	49	135	1		109	187
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	35	282	16	263	174	93	44	16	21	89			72	54
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	25	221	7	199	121	34	35	5	47	78			65	47
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	5	106	5	88	53	21	11	6	15	35			28	23
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	59	306	32	289	169	46	36	15	72	120	1		80	76
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	15	134	10	122	60	20	25	5	10	62			40	27
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	26	202	6	177	71	23	33	3	12	106		1	93	51
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	640	2 587	126	2 478	1 326	922	302	47	55	1 152	68	2	853	749
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657		5		5						5			5	
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	90	510	37	417	227	98	90	12	27	190			169	183
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2014*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	ZAŁATWIONO					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03	23 277	27,97	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43	28 459	32,57	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77	24 569	31,23	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85	18 842	28,15	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65	17 826	30,35	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53	17 533	29,47	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67	18 165	28,33	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39	20 514	29,61	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12	20 753	28,88	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62	20 726	27,38	28 070
2014	112 231	81 240	56 877	70,01	24 363	29,99	30 991

* Skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

Tabela V
Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								uwzględniono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	1 949	6 320	308	5 753	4 204	1 318	2 724	30	132	1 549	1	1	1 259	2 516
		w tym o symbolach: 6010–6019														
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	724	2 388	124	2 120	1 574	526	964	10	74	546	1		412	992
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	5	12	1	11	8	3	4		1	3			2	6
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	43	109	4	113	86	22	58	4	2	27			21	39
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	11	32	2	25	21	8	13			4			3	18
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	739	2 450	108	2 252	1 622	505	1 067	9	41	630		1	525	937
7	6015	Uzgodnienia	1	1		1	1		1							1
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	24	62		53	47	17	30			6			4	33
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	19	27	2	31	24	8	15	1		7			7	15
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		1		1	1		1							
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	383	1 238	67	1 146	820	229	571	6	14	326			285	475
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	5	15		17	9	2	5	1	1	8			7	3
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 452	4 929	548	4 236	2 913	901	1 822	22	168	1 323	2	2	811	2 145
		w tym o symbolach: 6030-6039														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	34	218		192	121	27	60	2	32	71	1		42	60
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	246	961	80	929	599	140	436	1	22	330		2	261	278
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	82	599	16	309	188	135	31	5	17	121			46	372
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	102	355	36	334	254	108	133	1	12	80			63	123
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	29	85	3	71	57	18	38		1	14			10	43
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	157	589	43	386	292	86	203		3	94			71	360
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	17	86	8	81	46	23	18	4	1	35			27	22
21	6037	Transport drogowy i przewozy	613	1 530	291	1 473	1 097	301	766	4	26	376			232	670
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objetych symbolem 603	33	87	6	86	74	11	60	3		12			8	34
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	139	419	65	375	185	52	77	2	54	190	1		51	183
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	870	3 026	34	2 930	1 595	544	938	12	101	1 335		1	182	966
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	18	86		76	34	18	15		1	42			27	28
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	35	122		127	90	38	45		7	37		1	23	30
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	732	2 267	30	2 239	1 227	383	745	11	88	1 012			107	760
28	6043	Kinematografia														
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych	1			1	1		1							
30	6045	Ochrona osób i mienia	5	4		7	5	1	4			2			1	2
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	13	53	1	40	29	7	19		3	11			6	26
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON		2												2
33	6048	Status zakładu pracy chronionej		2	1	2	2	1	1							
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	66	490	2	438	207	96	108	1	2	231			18	118
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	294	846	26	872	574	125	435	5	9	298		1	267	268
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	246	727	24	744	466	87	367	4	8	278			252	229

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	3	5		7	5	2	3			2			1	1
38	6052	Akty stanu cywilnego	7	27		22	17	5	12			5			4	12
39	6053	Obywatelstwo	27	49	1	64	61	25	35		1	3		1	1	12
40	6054	Paszporty	3	6	1	5	2	1	1			3			2	4
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	8	32		30	23	5	17	1		7			7	10
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	32	111	4	111	86	30	53	1	2	25			10	32
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	20	66	3	67	51	20	30	1		16			2	19
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	5	12		11	9	5	2		2	2			2	6
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego		5		5	5		5							
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	6	19	1	21	14	3	11			7			6	4
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi	1			1	1		1							
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606		9		6	6	2	4							3
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	803	1 910	101	2 080	1 484	605	833	17	29	596	53	6	373	633
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	51	56	6	77	65	16	49			12		1	5	30
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	5	21		20	14	7	7			6			3	6
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	79	231	17	246	178	57	114	2	5	68			35	64
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	151	496	18	506	327	147	171	3	6	179			149	141
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	60	176	6	189	147	60	86	1		42	1		32	47
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	23	39	3	42	37	9	27		1	5			4	20
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	186	387	15	426	295	188	96	1	10	131	51		31	147
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	248	504	36	574	421	121	283	10	7	153	1	5	114	178
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	3	5		6	5	2	3			1			1	2
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	144	549	14	526	391	180	199	1	11	135			116	167
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	27	133	4	116	91	35	53		3	25			23	44

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	76	255	7	249	178	89	87		2	71			59	82
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	4	28		22	9	4	5			13			10	10
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	3	5		7	6	2	4			1			1	1
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	34	128	3	132	107	50	50	1	6	25			23	30
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	226	304	14	380	313	93	217		3	67	4	10	33	150
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	87	174	4	161	139	39	98		2	22	2		12	100
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	1	3	1	4	4	2	2							
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	128	123	9	203	160	49	110		1	43	2	10	20	48
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	3	1		3	3	1	2							1
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	7	3		9	7	2	5			2			1	1
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	9 174	25 663	1 925	24 764	17 391	5 272	10 492	60	1 567	7 373	6	3	5 023	10 073
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	1 757	5 582	514	5 017	4 043	1 145	2 405	28	465	974			751	2 322
73	6111	Podatek akcyzowy	1 571	5 220	370	4 577	2 904	602	2 116	3	183	1 673			649	2 214
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 549	4 675	449	4 537	3 341	1 349	1 736	10	246	1 196			646	1 687
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	327	1 250	73	1 029	932	468	433		31	97			63	548
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	112	324	20	324	243	48	182		13	81			62	112
77	6115	Podatek od nieruchomości	941	2 316	234	2 470	1 905	616	1 085	3	201	565	4	1	426	787
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	1 550	2 301	108	2 905	1 318	292	829	4	193	1 587		1	1 476	946
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	290	651	19	666	439	93	333	1	12	227			211	275
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	428	1 424	63	1 235	903	185	598	3	117	332		1	249	617
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	649	1 920	75	2 004	1 363	474	775	8	106	641	2		490	565
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	292	721	33	755	563	133	394	6	30	192			161	258
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	150	391	18	402	311	71	232	5	3	91			79	139
84	6121	Klasyfikacja gruntów	8	26		25	18	6	11		1	7			7	9

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	67	209	4	193	131	24	103		4	62			49	83
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	8	35	2	36	23	13	10			13			11	7
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	6	3	1	8	8	4	4							1
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	53	57	8	91	72	15	34	1	22	19			15	19
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	553	2 081	183	2 058	1 511	565	778	24	144	547			388	576
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	5	11	6	13	13	6	7							3
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	32	58	1	79	57	31	25		1	22			6	11
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	13	70	22	67	55	25	29		1	12			6	16
93	6133	Informacja o środowisku	28	73	4	70	50	21	25	2	2	20			17	31
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1	1		1	1	1								1
95	6135	Odpady	77	476	51	449	387	94	195	5	93	62			48	104
96	6136	Ochrona przyrody	95	329	43	344	239	113	113	8	5	105			76	80
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	1	20		21	21	5	15		1					
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	72	278	11	281	223	109	98	4	12	58			44	69
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	229	765	45	733	465	160	271	5	29	268			191	261
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	261	842	34	805	547	208	294	13	32	258			177	298
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	14	41	1	29	24	10	13		1	5			5	26
102	6141	Państwowe szkoły wyższe		15		11	4		4			7			6	4
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	9	12	1	13	7	1	5		1	6				8
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	73	279	13	262	171	70	92	6	3	91			64	90
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	63	92	4	126	89	32	42	3	12	37			22	29
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	45	101	7	102	78	21	55		2	24			10	44
107	6146	Sprawy uczniów	12	100	2	77	51	14	37			26			23	35
108	6147	Archiwa	5	6		5	4		3		1	1			1	6
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	2	14		5	2	2				3			2	11
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	38	182	6	175	117	58	43	4	12	58			44	45
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	990	3 231	197	3 288	2 383	869	1 343	29	142	905	1	1	674	933

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159														
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	195	889	78	819	614	264	292	11	47	205			124	265
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	12	42	2	48	26	5	19		2	22			21	6
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	60	208	8	204	141	41	86	6	8	63			49	64
115	6153	Warunki zabudowy terenu	563	1 657	90	1 757	1 241	431	729	7	74	516		1	398	463
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku														
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	74	184	10	213	167	61	102	1	3	46			43	45
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	4	5	1	8	2	1	1			6			6	1
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	66	161	4	163	130	48	75	1	6	33	1		23	64
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	16	85	4	76	62	18	39	3	2	14			10	25
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	252	543	32	638	482	173	285	1	23	156			121	157
		w tym o symbolach: 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	89	102	9	160	132	38	91		3	28			24	31
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	11	22	1	30	23	7	15		1	7			6	3
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	63	76	6	117	80	29	33	1	17	37			23	22
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	11	21	4	30	20	7	13			10			6	2
126	6164	Wspólnoty gruntowe	14	20	1	26	22	9	13			4			4	8
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	2	13	1	13	11	2	9			2			2	2
128	6166	Łowiectwo		2		2	1		1			1			1	
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	5	66	1	21	6		6			15			14	50
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	41	176	3	188	146	68	76		2	42			32	29
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	16	45	6	51	41	13	28			10			9	10
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	229	449	25	464	371	54	290	6	21	93		1	44	214
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	60	124	4	131	105	13	83	3	6	26			13	53
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	90	154	6	193	161	10	137	1	13	32		1	7	51
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	27	63	9	59	54	19	33		2	5			1	31

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	5	9		11	7		7			4			4	3
137	6174	Komornicy	14	15	1	17	12	5	6	1		5			4	12
138	6175	Rzecznicy patentowi	1	3		3						3				1
139	6176	Syndycy upadłości	1	6		1	1		1							6
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	7	24	5	14	7	1	5	1		7			7	17
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych														
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	24	51		35	24	6	18			11			8	40
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	644	1 921	107	1 895	1 438	547	861	6	24	457	13	26	216	670
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	427	1 130	70	1 162	885	325	539	4	17	277	12	22	104	395
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	51	294	4	235	162	56	105	1		73			57	110
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	133	422	28	404	310	111	191	1	7	94	1	1	49	151
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	33	75	5	94	81	55	26			13		3	6	14
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	463	1 327	72	1 188	946	297	619	21	9	242	1		183	602
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	11	31	1	25	21	8	13			4			4	17
150	6191	Żołnierze zawodowi	74	243	23	206	149	32	108	4	5	57			46	111
151	6192	Funkcjonariusze Policji	183	645	31	541	436	155	270	11		105	1		76	287
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	24	81	1	64	59	10	49			5			4	41
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	6	29		27	21	7	11	3		6			6	8
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	30	57	4	70	60	29	28	2	1	10			8	17
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	16	47	3	32	27	8	19			5				31
156	6197	Służba Celna	26	33	1	38	36	6	30			2			1	21
157	6198	Inspekcja pracy	67	113	3	137	103	36	66		1	34			30	43
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	26	48	5	48	34	6	25	1	2	14			8	26
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	425	1 122	34	970	734	187	513	23	11	236		3	213	577

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	147	280	8	301	255	55	199	1		46		1	40	126
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	2	13	2	12	10	2	7		1	2			2	3
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	14	35	8	24	20	6	14			4			4	25
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	72	318	2	167	150	45	96		9	17			17	223
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	25	49	2	49	37	6	30	1		12			12	25
165	6205	Nadzór sanitarny	122	297	7	303	191	49	132	10		112		2	101	116
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	43	130	5	114	71	24	35	11	1	43			37	59
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	279	668	49	645	471	147	302	12	10	174			140	302
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	90	255	17	221	179	45	130	1	3	42			38	124
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	42	58	3	63	53	17	33		3	10			7	37
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	43	88	8	99	90	35	54	1		9			3	32
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	24	53	1	46	42	5	37			4			2	31
172	6214	Czynsze regulowane		1												1
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	80	213	20	216	107	45	48	10	4	109			90	77
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	1	3		4	1	1				3			2	
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową														
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego		1		1	1	1								
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622	1	2		3						3			2	
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	56	139	21	127	99	12	83	1	3	28			26	68
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	5	7	1	10	8		6		2	2			2	2
180	6231	Dozór techniczny	1	11		5	1		1			4			2	7
181	6232	Miary i wagi		5	2	2	2		2							3
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	50	116	18	110	88	12	74	1	1	22			22	56

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	33	25		52	44	9	33	2		8		1	7	6
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	7	5		10	9	2	7			1		1		2
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej														
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej														
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej														
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny		1		1	1		1							
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń		1		1	1		1							
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej	20	8		28	25	6	17	2		3			3	
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	6	10		12	8	1	7			4			4	4
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	120	230	17	234	201	26	160	12	3	33			28	116
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	45	19	1	56	53	6	47			3			2	8
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)		2												2
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych														
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	42	72	13	70	66	15	36	12	3	4			2	44
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	4	5	1	5	4	1	3			1			1	4
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe														
202	6258	Kontrola działalności pocztowej														
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	29	132	2	103	78	4	74			25			23	58
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	70	339	25	281	200	73	104	6	17	81			50	128
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut	11	24	5	31	13	10	2		1	18			6	4
206	6261	Regulamin organizacyjny		20	1	2						2			2	18
207	6262	Radni	22	89	8	88	73	16	48	2	7	15			10	23
208	6263	Stałe komisje	1			1	1		1							
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	5	12	1	15	13	5	7		1	2			2	2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny														
211	6266	Jednostki pomocnicze	1	46		9	7	6	1			2			2	38
212	6267	Referendum lokalne	3	11	4	11	6		6			5			4	3
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	27	137	6	124	87	36	39	4	8	37			24	40
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	275	549	24	664	503	94	400		9	161	1		137	160
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja		1		1						1				
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	133	230	7	273	212	31	179		2	61			49	90
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	123	268	15	338	254	57	192		5	84			75	53
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom		6	1	5	2		2			3			3	1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	5	10		12	9	5	2		2	3	1		2	3
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	14	34	1	35	26	1	25			9			8	13
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	4	10	1	9	7	4	3			2			1	5
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	1			1	1	1								
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	3	6		5	5	2	3							4
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628		4	1	3	1	1				2			1	1
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	235	782	31	691	357	110	238	3	6	334	10		275	326
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	78	507	7	387	110	37	71		2	277	3		247	198
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	24	42	4	40	35	20	13		2	5	2		2	26
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	11	17	2	20	16	5	9	1	1	4	1			8
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	109	196	14	220	175	43	130	1	1	45	3		25	85
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2	1		2	2		2							1
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	11	19	4	22	19	5	13	1		3	1		1	8
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**	338	1 638	182	1 261 **)	903	213	586		104	358			259	715
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	118	680	132	472	344	86	188		70	128			109	326
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	6	8	1	13	13	5	8							1
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	26	99	6	73	52	26	21		5	21			2	52
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR														
237	6304	Zwolnienia celne	1	3		3	2	2				1			1	1
238	6305	Zwrot należności celnych	3	106		48	24	18	6			24			24	61
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	184	742	43	652	468	76	363		29	184			123	274
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	58	144	7	148	112	13	98		1	36	1		29	54
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją		1		1	1		1							
242	6311	Materiały wybuchowe		1		1	1	1								
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	8	36	1	28	22	2	20			6			5	16
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	48	91	4	105	81	8	72		1	24	1		18	34
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	2	15	2	13	7	2	5			6			6	4
246	**632**	**Pomoc społeczna**	3 294	7 556	932	8 267	5 963	1 656	3 933	12	362	2 304	18	67	645	2 583
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	737	2 391	50	2 044	1 708	174	1 317	1	216	336	2	22	254	1 084
248	6321	Zasiłki stałe	96	250	4	239	203	56	139	3	5	36	1	3	26	107
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	132	303	10	304	263	96	161		6	41		2	24	131
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	4	4	1	7	5		5			2			1	1
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	51	115	2	115	92	32	55		5	23		9	13	51
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	2 274	4 493	865	5 558	3 692	1 298	2 256	8	130	1 866	15	31	327	1 209
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	234	641	16	623	543	112	423	2	6	80			62	252
		w tym o symbolu: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	102	336	6	293	257	45	211		1	36			24	145
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	58	161	6	167	143	30	110		3	24			21	52
256	6332	Należności przedemerytalne	6	1		7	6		5	1		1			1	
257	6333	Dodatki szkoleniowe		1												1
258	6334	Stypendia	15	32		33	31	8	22		1	2			1	14

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	20	41	1	43	38	10	28			5			4	18
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	8	21	1	21	17	7	10			4			3	8
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców														
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	4	7	1	8	7	2	4		1	1			1	3
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	21	41	1	51	44	10	33	1		7			7	11
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	53	128	8	137	107	15	92			30	2	3	21	44
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji	4	11		10	8		8			2			2	5
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	6	16	2	18	11	1	10			7			5	4
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	25	58	3	61	51	3	48			10		1	8	22
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	18	34	3	42	32	9	23			10	2	1	6	10
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634		9		6	5	2	3			1		1		3
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	17	27		29	20	6	13		1	9			6	15
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359														
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego	1			1	1		1							
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	4	3		4	2		2			2			1	3
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	2	4		6	4	1	2		1	2			1	
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	10	20		18	13	5	8			5			4	12
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	65	187	5	158	125	35	87	1	2	33			29	94
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki	1	1		2	2	1	1							
277	6361	Rejestr zabytków	16	43	3	38	33	9	24			5			3	21
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa														
279	6363	Wywóz zabytku za granicę														
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych	1			1	1	1								

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	27	98	1	76	60	13	46		1	16			15	49
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań														
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	20	45	1	41	29	11	16	1	1	12			11	24
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	11	39	8	25	19	3	16			6			4	25
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu		7	1	4	3	1	2			1			1	3
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie	3	3	1	6	5	1	4			1				
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi														
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	3	1		4	3		3			1			1	
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	5	28	6	11	8	1	7			3			2	22
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	140	638	60	626	203	58	137	5	3	423	1	1	361	152
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	169	332	31	332	289	113	170	3	3	43			34	169
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe	124	221	25	232	208	85	119	1	3	24			16	113
296	6461	Wynalazki	32	77	3	74	56	21	33	2		18			17	35
297	6462	Wzory użytkowe	5	11	2	9	9	4	5							7
298	6463	Wzory przemysłowe	8	22	1	17	16	3	13			1			1	13
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646		1												1
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	42	83	15	82	61	30	31			21			19	43

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego**	158	713	34	680	489	287	177	18	7	191	1		143	191
304	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	2	19		6	1	1				5		3	1	15
305	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	146	366	6	380	375	76	298		1	5			2	132
306	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**														
307	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	285	796	28	582	369	122	238		9	213		1	198	499
308	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	581	1 734	107	1 660	1 240	410	789	19	22	420			339	655
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	54	207	12	170	133	58	71	1	3	37			32	91
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	33	97	12	109	81	33	40	5	3	28			24	21
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	4	4	1	6	4	1	3			2			2	2
312	6534	Zamówienia publiczne	3	19	5	18	10	2	8			8			4	4
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	5	16	1	13	13	2	11							8
314	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	231	689	22	673	526	219	293	3	11	147			108	247
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	155	536	38	474	324	55	262	4	3	150			126	217
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	96	166	16	197	149	40	101	6	2	48			43	65
317	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	5	20	3	15	7	1	6			8			6	10
		w tym o symbolu 6540														
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	5	20	3	15	7	1	6			8			6	10
319	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	907	3 672	216	3 274	2 361	745	1 495	13	108	913		3	640	1 305
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559														
320	6550	Płatności obszarowe	532	1 986	104	1 748	1 339	445	813	5	76	409		2	340	770
321	6551	Renty strukturalne	8	27	4	29	25	9	15		1	4			4	6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	37	73	6	96	79	48	29	1	1	17			16	14
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	5	21	2	17	7	2	5			10			9	9
324	6554	Zezwolenia połowowe	5	14		11	6		6			5			4	8
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	320	1 551	100	1 373	905	241	627	7	30	468		1	267	498
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	26 639	77 393	5 517	74 728	53 010	16 477	33 010	387	3 136	21 718	115	134	13 723	29 304
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 894	6 746	431	6 400	5 068	2 824	1 990	67	187	1 332	47	1	807	2 240
326	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	143	462	26	436	312	63	236	3	10	124			98	169
327	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	460	1 846	139	1 819	1 213	576	517	32	88	606	2		467	487
		w tym o symbolach: 6391-6393														
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	399	1 696	130	1 655	1 116	549	456	29	82	539	2		409	440
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	58	92	5	118	63	22	33	3	5	55			49	32
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	3	58	4	46	34	5	28		1	12			9	15
331	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	122	507	34	473	401	345	36	2	18	72			8	156
		w tym o symbolach: 6401-6403														
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	110	474	33	443	377	323	34	2	18	66			5	141
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	10	30	1	28	22	20	2			6			3	12
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	2	3		2	2	2								3
335	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	70	309	17	290	271	62	197	6	6	19			4	89
		w tym o symbolach: 6411-6413														
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	64	287	14	267	250	56	183	5	6	17			4	84
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	6	22	3	23	21	6	14	1		2				5
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
339	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	2	10		8	8	1	5	1	1					4
340	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	139	506	24	508	321	211	85	16	9	187	42		105	137
341	**656**	**Interpretacje podatkowe**	957	3 098	191	2 863	2 539	1 565	912	7	55	324	3	1	125	1 192
		w tym o symbolach: 6560-6561														
342	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	921	2 993	186	2 765	2 456	1 515	881	6	54	309			115	1 149
343	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	36	105	5	98	83	50	31	1	1	15	3	1	10	43
344	**657**	**Inne interpretacje**	1	8		3	3	1	2							6

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 150
- o symbolu 6111: 539

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 5
- uwzględniono:
- oddalono: 3
- w inny sposób: 2

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 246
- uwzględniono: 115
- oddalono: 131
- w inny sposób:

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.: 5

ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.:

ilość aktów autokontroli zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.): 664

Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-86)	17 016	12 008	4 239
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	33	17	7
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0	0
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	7	4	2
5	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	119	107	62
6	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	82	60	29
7	Generalny Konserwator Zabytków	0	0	0
8	Główny Geodeta Kraju	46	38	8
9	Główny Inspektor Farmaceutyczny	307	131	39
10	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0	0
11	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	73	47	7
12	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	1 033	648	160
13	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	11	11	2
14	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	128	116	31
15	Główny Inspektor Pracy	8	6	1
16	Główny Inspektor Sanitarny	81	57	13
17	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 877	1 151	357
18	Główny Lekarz Weterynarii	20	14	4
19	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	114	101	17
20	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	24	19	11
21	Komendant Główny Policji	496	327	95
22	Komendant Główny Straży Granicznej	87	62	11
23	Komisja Nadzoru Finansowego	38	17	3
24	Komitet Integracji Europejskiej	0	0	0
25	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	67	57	18
26	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	1	1	0
27	Krajowa Rada Notarialna	16	27	14
28	Krajowa Rada Radców Prawnych	16	6	0
29	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	55	57	6
30	Krajowa Rada Sądownictwa	1	1	0
31	Minister Administracji i Cyfryzacji **	302	220	43
32	Minister Edukacji Narodowej	25	16	4
33	Minister Finansów	3 521	2 798	1 652
34	Minister Gospodarki	158	127	34
35	Minister Infrastruktury *	932	358	90
36	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	195	133	38
37	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	92	37	13
38	Minister Obrony Narodowej	91	67	11
39	Minister Pracy i Polityki Społecznej	301	244	76
40	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	1 042	491	120
41	Minister Rozwoju Regionalnego	2	36	5

42	Minister Skarbu Państwa	216	225	61
43	Minister Sportu i Turystyki	25	19	6
44	Minister Spraw Wewnętrznych ***	143	121	46
45	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji *	5	3	3
46	Minister Spraw Zagranicznych	2	1	1
47	Minister Sprawiedliwości	136	104	27
48	Minister Środowiska	103	88	31
49	Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej ****	223	572	169
50	Minister Zdrowia	64	30	15
51	Naczelna Rada Adwokacka	31	16	5
52	Naczelna Rada Lekarska	11	7	2
53	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	4	2	1
54	Państwowa Komisja Wyborcza	0	0	0
55	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	2	1	1
56	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	934	397	121
57	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0	0
58	Prezes Agencji Rynku Rolnego	44	23	3
59	Prezes Głównego Urzędu Miar	8	4	0
60	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	2	1	0
61	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	23	13	1
62	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	58	54	29
63	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	641	325	106
64	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	2	0	0
65	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	14	13	3
66	Prezes Rady Ministrów	51	34	2
67	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	149	96	27
68	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	66	30	15
69	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	37	34	5
70	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	3	1	1
71	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	58	20	5
72	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	9	6	2
73	Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	49	43	5
74	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	13	14	2
75	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	721	616	180
76	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	0	0	0
77	Rada do Spraw Uchodźców	212	196	28
78	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	38	23	7
79	Szef Agencji Wywiadu	5	0	0
80	Szef Służby Celnej	25	40	8
81	Szef Służby Cywilnej	5	0	0
82	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	310	285	59
83	Urząd Patentowy RP	334	283	113
84	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0	0
85	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0	0
86	Inne urzędy i instytucje centralne	839	659	166

* zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Adminisracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. Nr 250, poz. 1500)
** utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. Nr 250, poz. 1501)
*** utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 250, poz. 1502)
**** utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej (Dz.U. Nr 250, poz. 1503)

Tabela VII
Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej

Lp.	Województwo i siedziba izby skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem		Województwo i siedziba urzędu kontroli skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Ogółem (wiersze 2-17)	11 952	7 337	2 003	Ogółem (wiersze 2-17)	156	66	14
2	Dolnośląskie – Wrocław	849	568	99	Dolnośląskie – Wrocław	16	16	1
3	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	484	305	101	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	4	5	2
4	Lubelskie – Lublin	553	304	74	Lubelskie – Lublin	19	2	1
5	Lubuskie – Zielona Góra	385	193	47	Lubuskie – Zielona Góra		1	
6	Łódzkie – Łódź	964	799	232	Łódzkie – Łódź	4	3	
7	Małopolskie – Kraków	972	474	89	Małopolskie – Kraków	21		
8	Mazowieckie – Warszawa	2 523	1 478	542	Mazowieckie – Warszawa	34	16	7
9	Opolskie – Opole	356	209	31	Opolskie – Opole	2	1	1
10	Podkarpackie – Rzeszów	541	177	65	Podkarpackie – Rzeszów	6	3	1
11	Podlaskie – Białystok	256	178	66	Podlaskie – Białystok	3	3	
12	Pomorskie – Gdańsk	904	615	140	Pomorskie – Gdańsk	10	8	
13	Śląskie – Katowice	1 091	742	139	Śląskie – Katowice	10	4	
14	Świętokrzyskie – Kielce	271	139	42	Świętokrzyskie – Kielce	3		
15	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	343	186	60	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	6	1	
16	Wielkopolskie – Poznań	909	587	155	Wielkopolskie – Poznań	8		
17	Zachodniopomorskie – Szczecin	551	383	121	Zachodniopomorskie – Szczecin	10	3	1

Tabela VIII
Skargi na akty i czynności izb celnych

Lp.	Województwo	Siedziba izby celnej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
				Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5
1	Ogółem (wiersze 2-17)		10 708	5 226	1 278
2	Dolnośląskie	Wrocław	1 372	479	57
3	Kujawsko-Pomorskie	Toruń	563	261	55
4	Lubelskie	Biała Podlaska	793	350	94
5	Lubuskie	Rzepin	215	121	36
6	Łódzkie	Łódź	346	206	51
7	Małopolskie	Kraków	461	123	30
8	Mazowieckie	Warszawa	2 344	1 038	253
9	Opolskie	Opole	474	271	37
10	Podkarpackie	Przemyśl	434	73	19
11	Podlaskie	Białystok	259	139	11
12	Pomorskie	Gdynia	376	226	68
13	Śląskie	Katowice	1 022	781	192
14	Świętokrzyskie	Kielce	249	114	41
15	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	543	238	103
16	Wielkopolskie	Poznań	934	560	131
17	Zachodniopomorskie	Szczecin	323	246	100

Tabela IX
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg 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)	19 635	13 647	4 392
2	Biała Podlaska	112	53	13
3	Białystok	356	310	83
4	Bielsko-Biała	663	445	152
5	Bydgoszcz	323	277	65
6	Chełm	142	81	29
7	Ciechanów	105	99	21
8	Częstochowa	380	278	74
9	Elbląg	219	145	48

	1	2	3	4
10	Gdańsk	598	448	157
11	Gorzów Wielkopolski	192	147	66
12	Jelenia Góra	225	165	38
13	Kalisz	555	345	154
14	Katowice	1 199	938	256
15	Kielce	614	406	104
16	Konin	322	222	88
17	Koszalin	428	389	162
18	Kraków	1 555	942	345
19	Krosno	159	91	37
20	Legnica	171	129	34
21	Leszno	199	172	34
22	Lublin	706	332	99
23	Łomża	163	137	38
24	Łódź	753	605	247
25	Nowy Sącz	311	242	95
26	Olsztyn	531	352	100
27	Opole	345	244	74
28	Ostrołęka	186	135	43
29	Piła	246	218	63
30	Piotrków Trybunalski	265	199	59
31	Płock	281	136	37
32	Poznań	982	614	257
33	Przemyśl	271	115	44
34	Radom	0	0	0
35	Rzeszów	350	206	92
36	Siedlce	203	141	35
37	Sieradz	140	111	35
38	Skierniewice	97	74	19
39	Słupsk	379	245	87
40	Suwałki	158	103	31
41	Szczecin	511	376	139
42	Tarnobrzeg	250	118	40
43	Tarnów	312	209	60
44	Toruń	359	335	76
45	Wałbrzych	330	230	37
46	Warszawa	1 703	1 304	419
47	Włocławek	174	124	26
48	Wrocław	565	320	46
49	Zamość	231	142	83
50	Zielona Góra	316	198	51

Tabela X
Wpływ skarg kasacyjnych

Lp.	Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
	1	2	3	4
1	SA	19 226	1 274	17 405
2	SAB	804	83	695
3	SO	21	17	3

Tabela XI
Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym

Lp.	Rodzaj sprawy	Sprawy, w których wszczęto postępowanie mediacyjne	Sprawy załatwione w postępowaniu mediacyjnym
	1	2	3
1	Ogółem /wiersze 2 i 3/	10	4
2	SA	10	4
3	SAB		

Tabela XII
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpłynęło	ZAŁATWIONO								
			Łącznie /suma rubryk 4, 10, 11/	Uwzględniono skargę kasacyjną						Oddalono skargę kasacyjną	W inny sposób
				Suma rubryk 5-6	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę					
						Ogółem /suma rubryk 7-9/	w tym				
							uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Ogółem /wiersze 2-17/	17 787	14 994	3 395	2 279	1 116	643	408	65	9 357	2 242
2	Białystok	496	332	67	41	26	18	6	2	240	25
3	Bydgoszcz	512	359	64	38	26	16	7	3	255	40
4	Gdańsk	1 054	981	192	138	54	33	18	3	550	239
5	Gliwice	1 374	1 294	199	134	65	43	17	5	820	275
6	Gorzów Wielkopolski	362	414	58	33	25	16	7	2	324	32
7	Kielce	385	271	52	36	16	11	5		199	20
8	Kraków	1 203	871	184	112	72	40	25	7	599	88
9	Lublin	577	548	149	105	44	32	10	2	334	65
10	Łódź	1 039	992	213	167	46	22	17	7	673	106
11	Olsztyn	446	287	71	55	16	8	6	2	181	35
12	Opole	387	334	44	24	20	12	8		170	120
13	Poznań	1 328	937	215	126	89	57	27	5	589	133
14	Rzeszów	509	355	88	63	25	11	14		225	42
15	Szczecin	672	458	111	70	41	32	8	1	302	45
16	Warszawa	6 124	5 310	1 485	989	496	257	218	21	3 298	527
17	Wrocław	1 319	1 251	203	148	55	35	15	5	598	450

Tabela XIII
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2014

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

Tabela XIV
Załatwienie zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji (wg WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Przedmiot zażalenia	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	ZAŁATWIONO										Pozostało na następny okres
					Łącznie (suma kolumn 6, 13, 14)	Uwzględniono zażalenie							Oddalono zażalenie	W inny sposób	
						Ogółem (kolumny 7-9)	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji	Uchylono orzeczenie sądu I instancji						
									Łącznie (kolumny 10-12)	Uwzględniono wniosek	Oddalono / odmówiono uwzględnienia wniosku	W inny sposób			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Ogółem /2-17/	**razem**	714	6 888	7 076	759	235	295	229	194	11	24	6 120	197	526
		prawo pomocy	475	3 399	3 602	160	71	28	61	54		7	3 408	34	272
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	39	773	762	113	39	11	63	55	7	1	609	40	50
		wyłączenie sędziego	11	180	179	3	2	1					149	27	12
		uchybienie terminowi	46	706	697	126	28	25	73	59	2	12	561	10	55
		inne	143	1 830	1 836	357	95	230	32	26	2	4	1 393	86	137
2	Białystok	**razem**	3	161	153	24	8	10	6	6			122	7	11
		prawo pomocy	1	42	38	6	1	4	1	1			30	2	5
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		26	25	7	3	1	3	3			16	2	1
		wyłączenie sędziego		15	15								15		
		uchybienie terminowi		20	18	3		1	2	2			14	1	2
		inne	2	58	57	8	4	4					47	2	3
3	Bydgoszcz	**razem**	71	406	466	11	4	4	3	3			453	2	11
		prawo pomocy	66	345	402	4	1	1	2	2			398		9
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		14	13	1	1						10	2	1
		wyłączenie sędziego		2	2								2		
		uchybienie terminowi	1	11	12	1			1	1			11		
		inne	4	34	37	5	2	3					32		1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
4	Gdańsk	**razem**	26	328	338	31	10	10	11	11			301	6	16
		prawo pomocy	14	94	105	4	1	1	2	2			99	2	3
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	3	52	50	3	1		2	2			45	2	5
		wyłączenie sędziego	2	5	7								7		
		uchybienie terminowi	3	60	61	7	2		5	5			54		2
		inne	4	117	115	17	6	9	2	2			96	2	6
5	Gliwice	**razem**	56	575	581	51	24	12	15	11		4	505	25	50
		prawo pomocy	35	254	281	13	7	2	4	3		1	268		8
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	2	67	66	6	1	1	4	4			60		3
		wyłączenie sędziego	1	60	58								33	25	3
		uchybienie terminowi	12	61	63	10	3	1	6	3		3	53		10
		inne	6	133	113	22	13	8	1	1			91		26
6	Gorzów Wielkopolski	**razem**	3	54	51	5	3	1	1	1			44	2	6
		prawo pomocy	1	13	11	2	1		1	1			9		3
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		7	7								5	2	
		wyłączenie sędziego													
		uchybienie terminowi		8	8								8		
		inne	2	26	25	3	2	1					22		3
7	Kielce	**razem**	9	154	151	23	2	12	9	2	1	6	121	7	12
		prawo pomocy	3	86	81	6	1	1	4	1		3	74	1	8
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	1	4	4	1			1	1			3		1
		wyłączenie sędziego													
		uchybienie terminowi	1	8	9	4		1	3			3	5		
		inne	4	56	57	12	1	10	1		1		39	6	3
8	Kraków	**razem**	32	651	645	106	32	66	8	6		2	522	17	38
		prawo pomocy	8	374	351	26	23	2	1	1			324	1	31
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	1	32	31	4	2	1	1	1			19	8	2
		wyłączenie sędziego		5	5								5		
		uchybienie terminowi	2	63	62	8	1	4	3	3			54		3
		inne	21	177	196	68	6	59	3	1		2	120	8	2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
9	Lublin	**razem**	87	420	471	50	21	21	8	6	1	1	417	4	36
		prawo pomocy	77	164	222	10	4	3	3	3			212		19
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	1	51	46	4	2		2	1	1		40	2	6
		wyłączenie sędziego		12	11								11		1
		uchybienie terminowi	1	34	32	9	4	3	2	1		1	23		3
		inne	8	159	160	27	11	15	1	1			131	2	7
10	Łódź	**razem**	15	233	222	32	8	17	7	6	1		183	7	26
		prawo pomocy	3	67	68	1	1						64	3	2
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		24	21	6	3	1	2	1	1		14	1	3
		wyłączenie sędziego	1	2	3								3		
		uchybienie terminowi	4	37	36	5	1	1	3	3			31		5
		inne	7	103	94	20	3	15	2	2			71	3	16
11	Olsztyn	**razem**	9	223	218	29	8	6	15	14		1	167	22	14
		prawo pomocy	1	135	129	5		2	3	3			107	17	7
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		16	14	3			3	3			8	3	2
		wyłączenie sędziego		3	3	1		1					2		
		uchybienie terminowi	6	20	26	10	5	1	4	3		1	16		
		inne	2	49	46	10	3	2	5	5			34	2	5
12	Opole	**razem**	21	100	118	40	3	15	22	22			75	3	3
		prawo pomocy	14	18	32	17	3	1	13	13			15		
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		18	17	9		1	8	8			7	1	1
		wyłączenie sędziego	1	12	13								13		
		uchybienie terminowi	1	17	17								16	1	1
		inne	5	35	39	14		13	1	1			24	1	1
13	Poznań	**razem**	44	435	432	36	16	11	9	8	1		371	25	47
		prawo pomocy	10	143	149	4	3		1	1			145		4
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	9	44	48	2	1	1					46		5
		wyłączenie sędziego	1	7	3								2	1	5
		uchybienie terminowi	4	67	63	7	2	1	4	4			49	7	8
		inne	20	174	169	23	10	9	4	3	1		129	17	25

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
14	Rzeszów	**razem**	17	267	263	26	6	6	14	13		1	230	7	21
		prawo pomocy	10	169	164	9	2	1	6	6			154	1	15
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	1	21	20	2	1		1	1			14	4	2
		wyłączenie sędziego		5	5								5		
		uchybienie terminowi	1	16	15	5		1	4	4			10		2
		inne	5	56	59	10	3	4	3	2		1	47	2	2
15	Szczecin	**razem**	16	294	293	33	10	11	12	11		1	253	7	17
		prawo pomocy	1	143	142	1		1					140	1	2
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	1	24	25	4	3	1					21		
		wyłączenie sędziego	2	14	15	1	1						14		1
		uchybienie terminowi		51	44	12			12	11		1	31	1	7
		inne	12	62	67	15	6	9					47	5	7
16	Warszawa	**razem**	164	1 793	1 803	204	63	64	77	67	5	5	1 555	44	154
		prawo pomocy	109	779	787	44	18	6	20	17		3	739	4	101
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	17	332	331	49	15	4	30	25	4	1	269	13	18
		wyłączenie sędziego	3	28	30	1	1						28	1	1
		uchybienie terminowi	5	194	190	38	8	11	19	17	1	1	152		9
		inne	30	460	465	72	21	43	8	8			367	26	25
17	Wrocław	**razem**	141	794	871	58	17	29	12	7	2	3	801	12	64
		prawo pomocy	122	573	640	8	5	3					630	2	55
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	3	41	44	12	6		6	5	1		32		
		wyłączenie sędziego		10	9								9		1
		uchybienie terminowi	5	39	41	7	2		5	2	1	2	34		3
		inne	11	131	137	31	4	26	1			1	96	10	5

Tabela XV
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	ZAŁATWIONO						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	84 162	208	0,247	100	197	3	1,52	72	36,55	122	61,93
2	Białystok	2 046	5	0,244	2,40	5			1	0,51	4	2,03
3	Bydgoszcz	2 977	1	0,034	0,48	1					1	0,51
4	Gdańsk	3 938	19	0,482	9,13	19			12	6,09	7	3,55
5	Gliwice	6 377	18	0,282	8,65	18			11	5,58	7	3,55
6	Gorzów Wielkopolski	1 812	2	0,110	0,96	2			2	1,02		
7	Kielce	1 952	2	0,102	0,96	2			2	1,02		
8	Kraków	6 547	94	1,436	45,19	90	2	1,02	11	5,58	77	39,09
9	Lublin	4 298	8	0,186	3,85	6	1	0,51	4	2,03	1	0,51
10	Łódź	4 089	3	0,073	1,44	3					3	1,52
11	Olsztyn	2 544	2	0,079	0,96	2					2	1,02
12	Opole	1 680										
13	Poznań	6 384	2	0,031	0,96	2			1	0,51	1	0,51
14	Rzeszów	3 070	2	0,065	0,96	2					2	1,02
15	Szczecin	3 083										
16	Warszawa	27 538	36	0,131	17,31	32			19	9,64	13	6,60
17	Wrocław	5 827	14	0,240	6,73	13			9	4,57	4	2,03

Tabela XVI
Skargi kasacyjne według Izb NSA

Lp.	Izba	Razem	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		ZAŁATWIONO																		Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Na rozprawie								Na posiedzeniu niejawnym									
							Ogółem /suma rubryk 8-9, 13-15/	Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/	Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	
								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę						
									łącznie /rubryki 10-12/	w tym							łącznie /rubryki 19-21/	w tym						
				razem	z tego ponownie wpisane					uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób						uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	**RAZEM NSA**	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	19 271	17 787	274	14 994	12 338	1 985	1 113	641	408	64	8 777	18	445	2 656	294	3	2		1	580	29	1 750	22 064
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 875	2 311	28	1 844	1 512	230	213	106	101	6	1 047	6	16	332	32	1	1			84	2	213	3 342
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	6 456	6 658	83	5 362	4 668	568	554	308	208	38	3 486	13	47	694	133	3	2		1	341	9	208	7 752
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	389	669	5	579	481	73	64	32	28	4	340	1	3	98	18	1	1			68		11	479
3	IZBA FINANSOWA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7 693	6 188	163	5 057	3 917	647	280	173	101	6	2 877	3	110	1 140	69					129	14	928	8 824
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 396	1 540	23	1 183	963	148	143	71	70	2	654	5	13	220	9					9	2	200	2 753
4	IZBA GOSPODARCZA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	5 122	4 941	28	4 575	3 753	770	279	160	99	20	2 414	2	288	822	92					110	6	614	5 488
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	90	102		82	68	9	6	3	3		53			14	5					7		2	110

Tabela XVII
Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		ZAŁATWIONO																		Pozostało na następny okres
							Na rozprawie								Na posiedzeniu niejawnym									
								Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób		Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	
									Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							
											w tym							w tym						
				razem	z tego ponownie wpisane	Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Ogółem /suma rubryk 8-9, 13-15/		łącznie /rubryki 10-12/	uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób				Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/ ***)		łącznie /rubryki 19-21/	uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	1 553	1 285	8	1 190	1 072	115	113	69	39	5	827	2	15	118	22					64		32	1 648
		w tym o symbolach: 6010–6019																							
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	796	634	6	607	554	65	67	41	25	1	410	1	11	53	11					21		21	823
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	3			3	3						3												
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	23	19		12	12	2					8		2										30
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	11	9		10	10	1	1	1			8												10
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	553	521	2	417	362	38	35	22	10	3	288		1	55	10					35		10	657

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
7	6015	Uzgodnienia	1	3																					4
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	66	12		58	58	1	2	1	1		55												20
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	13	7		10	10	2					8												10
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601	1	3		1	1	1																	3
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	86	77		72	62	5	8	4	3	1	47	1	1	10	1					8		1	91
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	1	2		2	1						1			1						1			1
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	649	648		529	477	93	56	28	23	5	328			52	21	1			1	22	1	7	768
		w tym o symbolach: 6030-6039																							
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	14	16		10	9		1		1		8			1						1			20
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	89	98		54	49	4	2		1	1	43			5	1					3		1	133
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	119	42		72	69	30	9	6		3	30			3	2					1			89
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	103	70		96	94	9	5	5			80			2	2								77
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	22	19		18	12	2	1	1			9			6	1					1		4	23
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	57	92		51	50	18	2	2			30			1						1			98
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	8	16		20	14	5					9			6	1					5			4
21	6037	Transport drogowy i przewozy	216	267		184	160	22	34	13	21		104			24	13					9		2	299
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	16	20		20	17	3	1	1			13			3	1					1	1		16
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	5	8		4	3		1			1	2			1		1			1				9
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	637	871	7	570	211	37	41	29	1	11	132	1		359	9					7	1	342	938
		w tym o symbolach: 6040-6049																							
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	2			1	1						1												1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	18	30		18	17						17			1								1	30
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	599	824	7	533	177	35	37	26	1	10	104	1		356	8					6	1	341	890
28	6043	Kinematografia																							
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																							
30	6045	Ochrona osób i mienia		2		1										1						1			1
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	10	5		8	8		3	3			5												7
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																							
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	1	1		1	1	1																	1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	7	9		8	7	1	1			1	5			1	1								8
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	154	175		115	88	7	14	11	3		66		1	27	3					8		16	214
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																							
36	6050	Obowiązek meldunkowy	92	92		57	49	4	7	7			38			8	2					5		1	127
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość	1	3		1	1						1												3
38	6052	Akty stanu cywilnego	11	10		9	9		3	1	2		6												12
39	6053	Obywatelstwo	34	59		33	16	2					13		1	17						2		15	60
40	6054	Paszporty	1	4		5	3	1					2			2	1					1			
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	15	7		10	10		4	3	1		6												12
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	20	30		16	14						14			2						1		1	34
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																							
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	8	22		6	5						5			1						1			24
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża		1																					1
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	4	2		3	3						3												3
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	8	5		7	6						6			1								1	6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi																							
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606																							
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	463	390	8	362	321	39	42	31	9	2	236	2	2	41	9					18	1	13	491
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																							
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	50	34	2	32	28		2	1	1		26			4	1					1		2	52
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	12	6		11	11		1	1			10												7
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	53	38	1	44	40	8	2	1	1		29		1	4	1					1		2	47
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	63	61		53	50	7	5	5			37	1		3	1					2			71
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	36	43		25	24	2	2	1	1		19		1	1						1			54
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	11	11		11	11						11												11
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	96	65	2	57	43	6	4	2	2		33			14	4					3		7	104
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	142	132	3	129	114	16	26	20	4	2	71	1		15	2					10	1	2	145
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	6	1		5	5						5												2
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	83	85		51	47	9	2		1	1	35	1		4		1	1			3			117
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																							
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	28	18		15	15	4	1		1		10												31
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	35	36		22	19	2	1			1	16			3		1	1			2			49
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne		2																					2
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	1	1																					2
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	19	28		14	13	3					9	1		1						1			33
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	99	76	3	75	70	12	9	4	5		49			5						2		3	100
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	48	26		31	30	2	6	4	2		22			1						1			43
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	2	1		2	2	1					1												1
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	49	47	3	41	38	9	3		3		26			3						1		2	55
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa		1		1										1								1	
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610		1																					1
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	9 718	7 789	173	6 518	5 171	774	330	219	105	6	3 713	3	351	1 347	87					136	14	1 110	10 989
		w tym o symbolach: 6110-6119																							
72	6110	Podatek od towarów i usług	1 920	2 090	20	1 739	1 539	269	86	37	47	2	1 136	2	46	200	30					62	2	106	2 271
73	6111	Podatek akcyzowy	2 081	1 601	10	1 571	1 295	135	58	53	5		860		242	222	18					7		197	2 165
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	2 448	1 826	128	1 380	1 027	158	96	70	23	3	766		7	353	12					26	5	310	2 894
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	953	458	2	383	334	40	35	23	12		257		2	49	2					6	2	39	1 028
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	94	72	1	48	40	8	8	6	2		24			8	4					1		3	118
77	6115	Podatek od nieruchomości	811	700	3	511	401	84	24	18	5	1	260		33	110	5					5	2	98	1 000
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	610	503	4	547	188	26	15	12	3		127	1	19	359	13					10	1	335	566
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	141	102		65	58	6	1		1		51			7						5	1	1	178
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	331	226	2	164	143	22	5		5		116			21	1					11	1	8	393
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	329	211	3	164	146	26	2		2		116		2	18	2					3		13	376
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	130	126		106	82	7	9	3	6		66			24	9					12	1	2	150
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																							
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	93	67		68	58	5	6	3	3		47			10	4					6			92
84	6121	Klasyfikacja gruntów	4	6		6	3		2		2		1			3	2					1			4
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	23	27		21	15	2	1		1		12			6	1					3		2	29
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	3	3		3	2						2			1							1		3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	2	3		1	1						1												4
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	5	20		7	3						3			4	2					2			18
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	454	407	31	330	300	58	56	31	19	6	180		6	30	8					10		12	531
		w tym o symbolach: 6130-6139																							
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	11	6		9	9	6	1		1		2												8
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	28	8		26	25						21		4	1	1								10
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	46	6		19	19	3	3		3		13												33
93	6133	Informacja o środowisku	8	3		6	6		2		1	1	4												5
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1			1	1						1												
95	6135	Odpady	74	87	1	42	34	8	5	2	1	2	21			8	5					3			119
96	6136	Ochrona przyrody	81	106	30	86	75	13	33	22	10	1	29			11	1					1		9	101
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	7	1																					8
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	8	39		14	11	2	2	2			7			3	1					2			33
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	190	151		127	120	26	10	5	3	2	82		2	7						4		3	214
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	49	191		199	166	11	20	15	5		131		4	33	7					20		6	41
		w tym o symbolach: 6140-6149																							
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	3	10		9	9						9												4
102	6141	Państwowe szkoły wyższe		1		1										1	1								
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe		5		5	2						2			3						1		2	
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	13	35		38	31	7					23		1	7	2					4		1	10
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	26	56		73	67	3	11	8	3		51		2	6	2					2		2	9
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	4	53		44	40		4	3	1		35		1	4	1					3			13
107	6146	Sprawy uczniów	1	10		9	7						7			2						1		1	2
108	6147	Archiwa		1																					1
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa		2		2	1	1								1						1			

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	2	18		18	9		5	4	1		4			9	1					8			2
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	718	735	4	526	455	75	56	28	22	6	310	5	9	71	14					36		21	927
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																							
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	195	235	2	155	128	32	15	5	9	1	81			27	6					17		4	275
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	7	10		10	9		1	1			8			1	1								7
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	39	48		32	28	7					21			4						3		1	55
115	6153	Warunki zabudowy terenu	367	322	2	248	220	27	32	18	9	5	150	4	7	28	6					11		11	441
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																							
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	61	77		43	37	8	6	4	2		22		1	6	1					3		2	95
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	7	3		4	3		1		1		2			1								1	6
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	32	32		25	21	1	1		1		18	1		4						2		2	39
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	10	8		9	9						8		1										9
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	154	186	2	125	92	12	16	9	7		64			33	3					11	1	18	215
		w tym o symbolach: 6160-6169																							
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	36	47		29	26	5	5		5		16			3						3			54
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	6	8		3	3	1					2												11
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	12	26		11	6	1	1		1		4			5	1					4			27
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	16	9		8	8	2	1		1		5												17
126	6164	Wspólnoty gruntowe	7	9		6	5						5			1							1		10
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	4	7		3	2						2			1	1								8
128	6166	Łowiectwo		3	2	2	2		2	2															1
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	15	3		15										15								15	3
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	39	45		30	26		5	5			21			4						1		3	54

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	19	29		18	14	3	2	2			9			4	1					3			30
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	153	108	1	153	141	22	56	4	50	2	60		3	12	3					3	1	5	108
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																							
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	30	18		28	24	4	3	1	1	1	17			4						1	1	2	20
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	35	30		35	32	4	4	1	3		22		2	3	1					1		1	30
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	78	38	1	78	77	13	46		46		17		1	1								1	38
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli		2																					2
137	6174	Komornicy	4	10		6	3		2	1		1	1			3	2							1	8
138	6175	Rzecznicy patentowi		2																					2
139	6176	Syndycy upadłości	1			1	1						1												
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	2	2		3	2	1					1			1						1			1
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych	1			1	1		1	1															
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	2	6		1	1						1												7
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	577	513	2	417	376	59	42	25	17		269		6	41	8					11	2	20	673
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																							
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	394	363	2	276	246	49	26	18	8		166		5	30	8					6	1	15	481
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	23	27		17	17		4	2	2		12		1										33
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	155	119		118	108	10	12	5	7		86			10						4	1	5	156
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	5	4		6	5						5			1						1			3
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	374	371	9	290	242	16	19	10	8	1	204	2	1	48	6					20		22	455
		w tym o symbolach: 6190-6199																							
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	7	9		9	7						7			2						2			7
150	6191	Żołnierze zawodowi	65	59	6	52	47	2	4	3		1	40		1	5						4		1	72
151	6192	Funkcjonariusze Policji	115	163	1	96	82	7	6	3	3		67	2		14	5					8		1	182

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	13	6		5	5		1		1		4												14
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	3	5		4	2		1		1		1			2						2			4
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	15	15	1	4	3		2	1	1		1			1						1			26
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	33	17	1	28	26	3					23			2								2	22
156	6197	Służba Celna	23	12		21	20						20			1						1			14
157	6198	Inspekcja pracy	26	26		19	15		1	1			14			4	1							3	33
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	74	59		52	35	4	4	2	2		27			17						2		15	81
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	216	243	5	168	148	13	12	6	6		123			20	2					12		6	291
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																							
160	6200	Choroby zawodowe	63	57		32	31		2	2			29			1						1			88
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	6	2		3	2	1					1			1						1			5
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	6	17		15	13	3	1		1		9			2						2			8
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	37	83		21	20						20			1								1	99
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	32	13		36	29	7	1	1			21			7	1					1		5	9
165	6205	Nadzór sanitarny	63	62	5	49	46	1	5	3	2		40			3	1					2			76
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	9	9		12	7	1	3		3		3			5						5			6
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	91	125	1	109	79	3	14	5	6	3	61		1	30	3	1	1			23		3	107
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																							
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	15	19		17	16		1	1			15			1						1			17
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	14	26		10	9		3	1	2		6			1	1								30
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	19	14		17	16	1	5	3	2		10			1								1	16
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	17	19		8	7		1		1		6			1						1			28

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
172	6214	Czynsze regulowane		1		1	1						1												
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	26	46	1	56	30	2	4		1	3	23		1	26	2	1	1			21		2	16
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	2	1		3	2						2			1								1	
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																							
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową																							
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego																							
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622	2	1		3	2						2			1								1	
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	48	43		49	41	6	1	1			32		2	8	2					6			42
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																							
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	2	2		3	2						2			1	1								1
180	6231	Dozór techniczny	1	1		1	1						1												1
181	6232	Miary i wagi																							
182	6233	Normalizacja	1			1										1						1			
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	44	40		44	38	6	1	1			29		2	6	1					5			40
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	7	4		11	3		2	2			1			8						1		7	
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																							
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	4	1		5	1		1	1						4								4	
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																							
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																							
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej																							
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																							
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń																							
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej	1	2		3	1		1	1						2								2	
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	2	1		3	1						1			2						1		1	
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	35	108		43	33	14	1	1			17		1	10	4					5		1	100
		w tym o symbolach: 6250-6259																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	3	45		3	3	2					1												45
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)																							
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych																							
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego																							
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	24	50		33	25	11	1	1			12		1	8	4					4			41
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	2	3		2										2						1		1	3
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																							
201	6257	Powszechne usługi pocztowe																							
202	6258	Kontrola działalności pocztowej																							
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	6	10		5	5	1					4												11
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	26	108		100	81	6	13	8	3	2	62			19	3					15		1	34
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																							
205	6260	Statut	3	5		6	5	1	2	1		1	2			1						1			2
206	6261	Regulamin organizacyjny																							
207	6262	Radni	5	48		45	41	3	6	6			32			4	1					3			8
208	6263	Stałe komisje																							
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	3	15		14	11						11			3						3			4
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																							
211	6266	Jednostki pomocnicze	7	7		7	6						6			1						1			7
212	6267	Referendum lokalne	1	7		8	5		2		1	1	3			3	2					1			
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	7	26		20	13	2	3	1	2		8			7						6		1	13
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	132	154		88	73	8	5	5			60			15	5					7		3	198
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																							
215	6270	Repatriacja	1																						1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	71	68		46	39	1	1	1			37			7	1					4		2	93
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	47	68		32	26	7	2	2			17			6	3					3			83
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1	1		1	1		1	1															1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	1	6		2	2						2												5
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	11	11		7	5		1	1			4			2	1							1	15
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	3	2		2	2	1					1												3
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																							
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	3			2	2	1					1												1
223	6281	Regulacje spraw majątkowych		1																					1
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628		1																					1
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	146	133	2	87	80	16	8	4	4		56			7	2					4		1	192
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																							
226	6290	Reforma rolna	34	36		20	19	5	1	1			13			1						1			50
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	12	20	2	11	9	2	2	2			5			2	1							1	21
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	5	5		3	3		2	1	1		1												
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	86	63		44	41	7	2		2		32			3						3			105
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2	2		2	2						2												2
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	7	7		7	6	2	1		1		3			1	1								7
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**	386	353		**) 474	444	253	3	1	2		167		21	30	4					5		21	265
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																							
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	213	121		213	189	46	3	1	2		119		21	24	1					2		21	121
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	21	8		21	21	1					20												8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	50	33		52	50	43					7			2						2			31
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR		1		1										1						1			
237	6304	Zwolnienia celne																							
238	6305	Zwrot należności celnych	96	113		179	179	159					20												30
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	6	77		8	5	4					1			3	3								75
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	63	37		45	39	3	6	3	2	1	30			6						2		4	55
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																							
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją		1																					1
242	6311	Materiały wybuchowe																							
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	13	8		10	9	1	1	1			7			1						1			11
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	37	23		21	17	1	2	1		1	14			4								4	39
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	13	5		14	13	1	3	1	2		9			1						1			4
246	**632**	**Pomoc społeczna**	334	518	7	287	243	19	24	10	14		200			44	3					20	2	19	565
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																							
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	152	197		126	115	7	1		1		107			11	1					8	2		223
248	6321	Zasiłki stałe	10	26		8	5						5			3						3			28
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	34	34		23	20	2	3	2	1		15			3						1		2	45
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej																							
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	3	8		2	1	1								1						1			9
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	135	253	7	128	102	9	20	8	12		73			26	2					7		17	260
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	48	58		30	28	3	4		4		21			2						2			76
		w tym o symbolu: 6330-6339																							
254	6330	Status bezrobotnego	21	18		11	11	2					9												28
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	12	17		4	4		2		2		2												25
256	6332	Należności przedemerytalne	1	2																					3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
257	6333	Dodatki szkoleniowe																							
258	6334	Stypendia	4	8		3	3		2		2		1												9
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	1	1		1	1						1												1
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	6	2		6	6						6												2
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców																							
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	1	2		1	1	1																	2
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	2	8		4	2						2			2						2			6
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	66	23		55	51	3	5	1	4		42		1	4	1					1		2	34
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349																							
265	6340	Potwierdzenie represji		2																					2
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	4	3		4	3						3			1								1	3
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	19	10		16	14	1	1		1		11		1	2	1					1			13
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	42	7		34	33	2	4	1	3		27			1								1	15
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	1	1		1	1						1												1
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	4	8		5	3						3			2						1		2	7
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																							
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego		1																					1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek																							
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie		2																					2
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	4	5		5	3						3			2						1		1	4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	75	44		57	51	6	13	12	1		32			6	2					1		3	62
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																							
276	6360	Biblioteki		1																					1
277	6361	Rejestr zabytków	20	15		17	15	4	1	1			10			2	1							1	18
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa																							
279	6363	Wywóz zabytku za granicę																							
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych																							
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	33	21		23	19	1	1	1			17			4	1					1		2	31
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	16	2		14	14		11	10	1		3												4
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	6	5		3	3	1					2												8
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	21	11		21	20	5	1	1			14			1	1								11
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																							
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																							
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu		2																					2
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego	2			2	2						2												
288	6373	Uprawnienia maklerskie	1	2		1	1	1																	2
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	4			3	3	2					1												1
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	2			2	2	1					1												
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	12	7		13	12	1	1	1			10			1	1								6
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	36	37		46	30	2	8	4	2	2	20			16	6					8	1	1	27
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	107	125	1	101	89	29	9	6	3		51			12	1					4	1	6	131
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																							
295	6460	Znaki towarowe	74	89	1	67	64	19	6	3	3		39			3						1	1	1	96
296	6461	Wynalazki	20	22		24	17	7					10			7	1					3		3	18
297	6462	Wzory użytkowe	2	6		1	1	1																	7
298	6463	Wzory przemysłowe	11	8		9	7	2	3	3			2			2								2	10
299	6464	Oznaczenia graficzne																							
300	6465	Topografie układów scalonych																							
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																							
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	48	45		43	39	12	6	2	4		21			4	1					2		1	50
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego**	199	463	1	321	288	17	20	3	13	4	249	1	1	33	11					13	1	8	341
304	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**		5		5										5						5			
305	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	10	39		33	33	4	3	1	2		26												16
306	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**																							
307	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	189	83	2	179	171	25	5		4	1	126		15	8	1					2		5	93
308	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	386	309	3	395	345	64	50	39	6	5	227	1	3	50	8					34	1	7	300
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																							
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	46	49		50	42	8	3	3			31			8	1					7			45

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	50	78	1	56	43	7	1	1			34		1	13	4					8	1		72
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego		2		1	1						1												1
312	6534	Zamówienia publiczne	12	5	1	15	7	3	1	1			3			8						7		1	2
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	6	5		6	6	1	1		1		4												5
314	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	93	59		79	76	10	3		3		60	1	2	3						2		1	73
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	75	58		70	64	26	1			1	37			6	2					3		1	63
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	104	53	1	118	106	9	40	34	2	4	57			12	1					7		4	39
317	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	2	3		5	4						4			1	1								
		w tym o symbolu 6540																							
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	2	3		5	4						4			1	1								
319	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulcja rynków branżowych**	599	716	4	653	587	127	19	10	8	1	439		2	66	24					22	1	19	662
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																							
320	6550	Płatności obszarowe	335	319		321	293	55	7	2	5		231			28	13					12		3	333
321	6551	Renty strukturalne	9	10		10	8	1					7			2	1					1			9
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	21	42		19	19	5					14												44
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	2	2		2	1						1			1	1								2
324	6554	Zezwolenia połowowe		7																					7
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	232	336	4	301	266	66	12	8	3	1	186		2	35	9					9	1	16	267

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	19 271	17 787	274	14 994	12 338	1 985	1 113	641	408	64	8 777	18	445	2 656	294	3	2		1	580	29	1 750	22 064
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 875	2 311	28	1 844	1 512	230	213	106	101	6	1 047	6	16	332	32	1	1			84	2	213	3 342
326	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	86	74		74	66	9	9	4	5		48			8	2	1	1			4		1	86
327	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	324	454	4	382	287	47	26	11	11	4	206	6	2	95	22					65		8	396
		w tym o symbolach: 6391-6393																							
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	303	402	2	337	260	44	21	8	11	2	187	6	2	77	18					53		6	368
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	16	42		36	19	1	2	1		1	16			17	3					12		2	22
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	5	10	2	9	8	2	3	2		1	3			1	1								6
331	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	23	85	1	61	57	12	9	7	2		35		1	4	1							3	47
		w tym o symbolach: 6401-6403																							
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	22	75	1	53	49	10	6	5	1		32		1	4	1							3	44
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	1	9		8	8	2	3	2	1		3												2
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)		1																					1
335	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	31	127		112	109	9	21	11	10		79			3						3			46
		w tym o symbolach: 6411-6413																							
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	23	107		92	90	8	16	11	5		66			2						2			38

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	6	17		17	16	1	4		4		11			1						1			6
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	2	3		3	3		1		1		2												2
339	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	1	5		3	2						2			1						1			3
340	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	17	32		30	26	7	2		2		17			4						3		1	19
341	**656**	**Interpretacje podatkowe**	2 391	1 527	23	1 180	963	146	145	72	71	2	659		13	217	7					8	2	200	2 738
		w tym o symbolach: 6560-6561																							
342	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	2 366	1 510	23	1 164	949	143	143	71	70	2	650		13	215	5					8	2	200	2 712
343	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	25	17		16	14	3	2	1	1		9			2	2								26
344	**657**	**Inne interpretacje**	2	7		2	2		1	1			1												7
345	**658**	**Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych**	259	606	1	511	389	61	33	9	16	8	292	2	1	122	48	2	1		1	49	1	22	354
346	**659**	**Skargi na przewlekle prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej**	47	78		86	71	19	5	1	4		44		3	15	4					10		1	39

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych

o symbolu 6110: 274

o symbolu 6111:

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 5

uwzględniono:

oddalono: 5

ilość sygnalizacji: 2

Lp.	Wykaz spraw zarejestrowanych w repertorium SK z podziałem ze względu na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne																							
	1 i 2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny	13 454	12 805	207	10 601	8 549	981	701	630	27	44	6 508	17	342	2 052	284	3	2		1	567	28	1 170	15 658
2	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny	5 460	4 685	60	4 012	3 426	753	399	10	369	20	2 175	1	98	586	5					10	1	570	6 133
3	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ admnistracyjny	357	297	7	381	363	251	13	1	12		94		5	18	5					3		10	273