Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, marzec 2021

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

Druk i oprawa:
ZAPOL Sp. J.

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 9
Wstęp 11

CZĘŚĆ PIERWSZA
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 13
1. Zagadnienia ogólne 13
2. Kontrola działalności administracji publicznej 14
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone 15

II. Naczelny Sąd Administracyjny 17
1. Zagadnienia ogólne 17
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 17
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 18
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne 22
5. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 25
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 26

CZĘŚĆ DRUGA
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Izba Finansowa 29
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 29
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 31
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 34
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 66

II. Izba Gospodarcza ... 77
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej ... 77
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 78
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby ... 81
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa ... 112

III. Izba Ogólnoadministracyjna ... 133
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej ... 133
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 136
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby ... 137
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa ... 183

IV. Zagadnienia procesowe ... 190
1. Zagadnienia ogólne ... 190
2. Zagadnienia procesowe ... 190
3. Postępowanie administracyjne ... 191
4. Podsumowanie ... 191

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2020 r. ... 192
1. Uwagi wstępne ... 192
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE ... 193
3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw ... 198
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej ... 211
5. Uwagi końcowe ... 212

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 213
1. Zagadnienia ogólne ... 213
2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 213
3. Pytania prawne ... 222
4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych ... 224

VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administrachyjnym ... 228

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa ... 232
1. Zagadnienia wstępne ... 232

2. Luki prawne ... 232
3. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne ... 232
4. Podsumowanie ... 234

CZĘŚĆ TRZECIA
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw ... 235

II. Biuro Orzecznictwa ... 236
1. Zagadnienia ogólne ... 236
2. Analiza orzecznictwa ... 236
3. Działalność nadzorcza ... 237
4. Działalność wydawnicza ... 238
5. Udział w pracach legislacyjnych ... 238
6. Wydział Prawa Europejskiego ... 239

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego ... 241

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA ... 246
1. Zagadnienia ogólne ... 246
2. Informowanie i udostępnianie akt ... 246
3. Dostęp do informacji publicznej ... 247
4. Skargi, wnioski i petycje ... 249
5. Obsługa medialna ... 250
6. Statystyka ... 251
7. Działania nadzorcze ... 251
8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach ... 252

Załącznik ... 253

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS, TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267; Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1257; Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1030; Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1577; Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1954 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 2071)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 776 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.)
u.COVID-19	– ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz.1842)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., poz. 2204 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.o.d.o.	– ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228; Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 742)

u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1044 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.)

u.p.a. – ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1114 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 722)

u.p.c.c. – ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 223 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1150 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1519 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 815)

u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm., poz. 1509 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.)

u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)

u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)

u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 205 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 833 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1813)

u.p.t.u.; ustawa VAT z 2004 r. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.)

u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 713)

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)

u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.)

u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 58 ze zm., poz. 2140 ze zm.)

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

u.u.i.s. – ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 578 ze zm.)

u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1295)

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

WSTĘP

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku* jest wykonaniem tego przepisu. Zawarte są w niej wszystkie aspekty dotyczące funkcjonowania i orzecznictwa sądów administracyjnych. Kognicja sądów administracyjnych obejmuje sprawy zakreślone postanowieniami art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw.

Sądownictwo administracyjne, zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustaw[1], jest dwuinstancyjne. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają sprawy w pierwszej instancji, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem odwoławczym sprawującym nadzór judykacyjny i organizacyjny nad sądami pierwszej instancji.

Zagadnienia dotyczące działalności sądów administracyjnych w 2020 r. zostały ujęte w trzech częściach. W pierwszej części omówiono problematykę związaną z funkcjonowaniem wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zawarto tam informacje dotyczące efektywności funkcjonowania sądów obu instancji w oparciu o dane statystyczne. W odniesieniu do sądów pierwszej instancji przestawiono zagadnienia związane z postępowaniem mediacyjnym i uproszczonym, natomiast w przypadku sądu drugiej instancji omówiono kwestie należące do właściwości NSA (działalność uchwałodawcza, rozpoznawanie: sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych, skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością orzeczniczą Izb NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, omówienie istotnych zagadnień wynikających z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne, dotyczące m.in. interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), stosowania Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień prawnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa. Część trzecia dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego.

[1] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2071; dalej: p.u.s.a.), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.) oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

Zawarte są tam informacje dotyczące realizacji zadań wynikających z nadzoru Prezesa NSA nad działalnością: judykacyjną, sprawowaną przez Biuro Orzecznictwa, organizacyjną, sprawowaną przez Kancelarię Prezesa NSA, oraz informacyjną, sprawowaną przez Wydział Informacji Sądowej.

Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2020 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 58 413 skarg na akty i czynności[1] oraz 10 062 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 68 475 skarg. W porównaniu z 2019 r. wpływ skarg zmniejszył się o 1752 sprawy, co stanowi 2,56% ogółu wpływu. Z poprzedniego okresu pozostało 21 349 skarg na akty i czynności oraz 2014 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie sądy miały do rozpatrzenia 91 838 spraw, o 763 skargi mniej niż w 2019 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 53 820 skarg na akty i czynności, z czego 20 436 na rozprawie oraz 33 384 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 7354 skargi, 12 688 oddaliły, 130 odrzuciły, a 264 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 7772 skargi, 14 222 oddalono, a 8672 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 8311 skarg, z czego na rozprawie 132, a na posiedzeniu niejawnym 8179. Łącznie w 2020 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 62 131 skarg, co stanowi 90,74% wpływu skarg oraz 67,65% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2019 r. wskaźniki te są odpowiednio niższe o 3,74% i o 4%. Na okres następny pozostało do rozpatrzenia łącznie 26 785 skarg, czyli 3422 skargi więcej niż w 2019 r.

Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie, to jest 23 003 skargi, co stanowi 33,59% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu, do WSA w Gliwicach wpłynęło 4560 skarg, do WSA w Krakowie – 4579 skarg, do WSA w Poznaniu – 5148 skarg, a do WSA we Wrocławiu – 6323 skarg. Podobnie jak w 2019 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 857, Gorzowie Wielkopolskim – 1666, Kielcach – 1672 oraz w Olsztynie – 1978.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 49 079. Osoby prawne wniosły 16 403 skargi, organizacje społeczne – 1205, prokurator – 2892, Rzecznik Praw Obywatelskich – 51, inne podmioty – 242. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 7614 pełnomocników organów administracji publicznej, 4407 adwoka-

[1] Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

tów, 6226 radców prawnych, 1178 doradców podatkowych, 53 rzeczników patentowych, 451 prokuratorów oraz w 9 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 39,94% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 53,45% spraw, a w terminie do 6 miesięcy 73,71% wskazanych skarg[2]. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 28,1% decyzji i innych czynności organów administracji publicznej. Dla porównania w 2019 r. współczynnik ten wynosił 27,32%, w 2018 r. – 25,08%, w 2017 r. – 22,22%, w 2016 r. – 19,78%, w 2015 r. – 22,03%, w 2014 r. – 22,2%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 24,20% ogółu spraw załatwionych. Na 13 025 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 3347 skarg, tj. 25,70% (w 2019 r. – 23,04%. w 2018 r. – 20,67%, a w 2017 r. – 18,8%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 8311 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 3847 skarg uwzględniono (46,29%). W 2019 r. sądy załatwiły 7999 takich skarg, w 2018 r. – 6310 takich skarg, w 2017 r. – 6240, w 2016 r. – 6490, a w 2015 r. – 6443.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęło 4521 skarg, tj. 6,6% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 3336 skarg, z czego uwzględniono 2641 skarg, tj. 79,17%. Dla porównania w 2019 r. do sądów wpłynęły 3604 skargi, tj. 5,13% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 2558 skarg, uwzględnione zostały 1943 skargi, tj. 75,96%, w 2018 r. do sądów wpłynęły 3072 skargi, tj. 4,66% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 2194 skargi, uwzględnionych zostało 1635, tj. 74,52%.

Ogółem załatwiono 4462 skargi na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 2580 skarg (57,82%), samorządu powiatowego – 121 skarg, w tym uwzględniono 46 skarg (38,02%), natomiast samorządu województwa – 38 skarg, w tym uwzględniono 15 skarg (39,47%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 16 018 skarg kasacyjnych, z czego 777 skarg zostało odrzuconych. Do NSA przekazano 14 494[3] skarg kasacyjnych (90,49%). Biorąc pod uwagę, że w 2020 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 62 131 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 23,33% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2019 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 17 013 skarg kasacyjnych, w 2018 r. – 20 229, w 2017 r. – 17 661, w 2016 r. – 20 605, w 2015 r. – 18 641, w 2014 r. – 18 103, w 2013 r. – 17 089, w 2012 r. – 14 983.

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

[3] Część skarg wpłynęło do NSA i zostało zarejestrowanych w 2020 r.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

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

Pomimo nowelizacji[4] postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2019 r. złożono 11 wniosków o przeprowadzenie mediacji, postępowanie mediacyjne wszczęto w 1 sprawie i 1 sprawę załatwiono. Przyczynę tego stanu można uzasadnić sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania – co w założeniu stanowi jedną z kluczowych zalet mediacji.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2010–2020 przedstawia poniższa tabela.

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

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119–122 p.p.s.a. W 2015 r. odnotowano wzrost liczby spraw rozpoznanych w tym trybie. Wynika to głównie z rozszerzenia katalogu spraw, które mogą być rozpoznawane w tym trybie, wprowadzonego mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[5], która obowiązuje od 15 sierpnia 2015 r.

Przed zmianą, w myśl art. 119 p.p.s.a., sprawa mogła być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach, albo zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania oraz gdy strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (pkt 1 i 2). Od 15 sierpnia 2015 r. sprawa może być także rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3), bądź jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Od 1 czerwca 2017 r. sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja została wydana w trybie uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. (pkt 5). Ponadto zgodnie

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

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

z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w trybie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

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

Od 2017 r. odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. W 2020 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 17 244 spraw, z czego uwzględniły 7953.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela[6]

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	154	440	413	475	331	1 738	7 440	10 281	11 007	11 100	17 244
Stanowi to % ogółu załatwień	0,24	0,64	0,61	0,63	0,41	2,14	10,26	13,25	16,06	19,02	27,75
Uwzględniono	62	203	233	251	190	496	2 210	2 755	3 810	4 306	7 953
% spraw załatwionych w post. upr.	40,3	46,1	56,4	52,84	57,4	28,54	29,7	26,8	34,61	38,79	46,12
Oddalono	84	237	178	215	134	1 166	4 928	7 143	6852	6 498	8 998

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 6243 sprawy, w WSA we Wrocławiu – 2111 spraw, a w WSA w Gliwicach – 1159 spraw.

[6] Liczba spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym znacznie wzrosła w związku z epidemią SARS-CoV-2.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

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

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

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

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2020 r. do NSA wpłynęło 14 281 skarg kasacyjnych[2] oraz 100 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 28 086 skarg kasacyjnych oraz 43 skargi o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 42 367 skarg kasacyjnych.

W 2020 r. ogółem rozpoznano 12 581 skarg kasacyjnych, z czego na rozprawie 4129 spraw (32,82% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych), a na posiedzeniu niejawnym 8452 spraw (67,18%). W 2677 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (21,28%), 9189 skarg kasacyjnych oddalił (73,04%), a 715 załatwił w inny sposób (5,68%).

W 2020 r. liczba wniesionych skarg kasacyjnych w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się o 2563 skargi.

---

[1] Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.

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

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracji publicznej – 10 348, organy administracji wniosły 3775 skarg, zaś skarg kasacyjnych wniesionych przez organ administracji i stronę postępowania inną niż organ było 158. W postępowaniach toczących się przed NSA wystąpiło 1948 pełnomocników organów administracji publicznej, 572 adwokatów, 865 radców prawnych, 399 doradców podatkowych, 29 rzeczników patentowych, 43 prokuratorów oraz w 11 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych (wpłynęło 5167 skarg). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 4434 skargi kasacyjne, co stanowi 35,24% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2020 r. NSA załatwił 4367 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 690 przypadkach uwzględnił zażalenie (15,8% uchyleń do ogółu załatwień zażaleń), w 3376 sprawach NSA oddalił zażalenie (77,31%), a 301 spraw załatwił w inny sposób (6,89%).

NSA rozpatrzył ponadto 169 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 2 skargi uwzględniono (1,18% do ogółu załatwień tego rodzaju spraw), 74 oddalono (43,79%), zaś 93 załatwiono w inny sposób (55,03%).

W 2020 r. NSA załatwił 57,70% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 78,66%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 44,06% spraw. W przypadku zażaleń 75,99% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,57%[3].

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

3.1. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, na wniosek: Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prokuratorii Generalnej RP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka[4], Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców[5] oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[6]. Merytoryczne ustosunkowanie się do zagadnienia prawnego przedstawionego składowi poszerzonemu na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. każdorazowo poprzedzone jest analizą w kwestii, czy wniosek spełnia kryteria pozwalające na uruchomienie procedury uchwałodawczej. Linia orzecznicza sądów

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

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

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

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

administracyjnych co do rozumienia pojęć: „rozbieżności" oraz „poważne wątpliwości" jest jednolita.

Podjęcie uchwały abstrakcyjnej ma miejsce wówczas, gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do rozbieżności (art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.). Przez to pojęcie należy rozumieć nie tylko różnice poglądów prawnych wyrażanych w orzecznictwie, ale także tendencję do utrwalania się określonych stanowisk interpretacyjnych. Rozbieżność w orzecznictwie musi być trwała i rzeczywista, co z kolei implikuje i pogłębia dalsze niejednolite stosowanie prawa[7]. Przedmiotem uchwał abstrakcyjnych są określone wątpliwości prawne w ujęciu braku spójności poglądów orzeczniczych, które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej[8].

W kwestii tzw. uchwał konkretnych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że art. 187 § 1 p.p.s.a. odnosi się do zagadnienia prawnego o szczególnej doniosłości. Dopuszczalność wydania takiej uchwały jest uzależniona od wystąpienia łącznie dwóch przesłanek: czy w sprawie zachodzi poważna wątpliwość prawna oraz czy rozstrzygnięcie owej wątpliwości jest niezbędne dla rozpoznania skargi kasacyjnej.

Dopuszczalność wdrożenia procedury przewidzianej w art. 187 § 1 p.p.s.a. jest uzależniona od wystąpienia zagadnienia prawnego budzącego „poważne wątpliwości" dotyczące kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu dla rozpoznania skargi kasacyjnej w sprawie, w której się wyłoniły. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka z art. 187 § 1 p.p.s.a. będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych[9].

Uchwały NSA mają charakter „ogólnie wiążący", który wynika z treści art. 269 § 1 p.p.s.a.[10]. Sądy administracyjne związane są uchwałą we wszystkich sprawach, w których miałby być stosowany interpretowany przepis, jednakże związanie ma charakter względny, ponieważ istnieje sformalizowany tryb pozwalający na odstąpienie od poglądów w nich wyrażonych[11]. Ogólna moc wiążąca uchwał abstrakcyjnych i konkretnych obejmuje tylko wykładnię zawartą w sentencji uchwały[12]. Zastosowanie tego trybu wymaga wystąpienia oznaczonego stanu prawnego i faktycznego, czyli sytuacji, w której moc wiążąca istniejącej uchwały NSA nie pozwala danemu składowi zastosować innego poglądu prawnego, niż dotychczas wyrażony w niej, a od którego ten skład orzekający chce odstąpić. Zwrot „jakikolwiek skład sądu administracyjnego" oznacza, że przewidziana w tym przepisie proce-

[7] Np. uchwała z 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19 i powołane tam orzecznictwo (postanowienie NSA z 30 października 2007 r., II GPS 1/07).

[8] Np. uchwała z 17 lutego 2020 r., II FPS 4/19 i powołane tam orzecznictwo (wyrok NSA z 5 listopada 2010 r., II FSK 1149/09, a także uchwała z 3 lutego 2014 r., II FPS 11/13).

[9] Np. uchwały z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19 oraz powołana tam literatura oraz orzecznictwo (R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, PiP 2004, z. 2, s. 31 oraz uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 20 maja 2002 r., OPS 5/02).

[10] „Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio".

[11] Zob.: uchwały z: 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19 i 21 września 2020 r., II FPS 1/20 oraz powołana tam literatura (A. Skoczylas, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki, w: Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. naukową J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 601 i nast.).

[12] Uchwała z 21 września 2020 r., II FPS 1/20.

dura może być podjęta zarówno przez skład orzekający NSA, jak i przez skład orzekający wojewódzkiego sądu administracyjnego[13]. Z zawartego w art. 269 § 1 *in fine* p.p.s.a. odesłania do art. 187 § 1 i 2 i pominięcie § 3 wynika, że NSA w składzie siedmiu sędziów nie może przejąć sprawy do rozpoznania[14]. Natomiast z przepisu art. 269 § 2 zdanie drugie p.p.s.a. (art. 267 p.p.s.a. nie stosuje się) wynika, że NSA nie może podjąć w tym trybie postanowienia o odmowie udzielenia odpowiedzi. Postępowanie wszczęte na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. musi zakończyć się podjęciem uchwały rozstrzygającej prawidłowo przedstawione zagadnienie prawne[15].

W 2020 r. wpłynęło 7 wniosków o podjęcie uchwał. NSA podjął łącznie 8 uchwał, w tym 3 w trybie abstrakcyjnym (1 na wniosek Prezesa NSA i 2 na wniosek Prokuratora Generalnego). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 5 uchwał.

3.2. Przedmiot rozstrzygnięcia

3.2.1. W dwóch sprawach dotyczących zagadnień prawnych przedstawionych w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. NSA podjął uchwały, w których postanowił pozostawić zagadnienie prawne bez rozpoznania:

W uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, rozstrzygniętej w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a., NSA postanowił pozostawić przedstawione zagadnienie bez rozpoznania, bowiem sąd przedstawiający zagadnienie prawne odnosił się do stanowiska zajętego przez NSA w uchwale siedmiu sędziów z 19 maja 2003 r., OPS 1/03, podjętej na podstawie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 r., natomiast zgodnie z art. 100 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ocena prawna wyrażona w wydanych przed dniem 1 stycznia 2004 r. uchwałach NSA nie wiąże wojewódzkiego sądu administracyjnego rozpoznającego sprawę wszczętą przed tym dniem i nie zakończoną przed wejściem w życie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W konsekwencji wola składu orzekającego sądu administracyjnego, aby nie podzielić stanowiska zajętego w uchwale NSA podjętej przed dniem 1 stycznia 2004 r., nie wymaga zastosowania trybu określonego w art. 269 § 1 p.p.s.a.

W uchwale z 21 września 2020 r., II FPS 1/20, NSA postanowił pozostawić przedstawione zagadnienie prawne bez rozpoznania z uwagi na fakt, że stanowisko zajęte w kwestionowanej uchwale z 9 grudnia 2019 r., II FPS 3/19, nie miało charakteru wiążącego w stanie faktycznym i prawnym sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że istotą regulacji zawartej w art. 269 § 1 p.p.s.a. jest albo potwierdzenie stanowiska zajętego w uchwale, albo udzielenie odpowiedzi przeciwnej. W uzasadnieniu po-

[13] W uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19 zaznaczono, że w piśmiennictwie wskazuje się, iż jest to jedyny przypadek, gdy z inicjatywą podjęcia uchwały może wystąpić skład orzekający wojewódzkiego sądu administracyjnego (por. T. Woś, w: H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2009, s. 910).

[14] Por. uchwałę z 21 września 2020 r., II FPS 1/20 i powołaną tam literaturę (A. Skoczylas, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego...*, s. 724; A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek..., s. 910; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 672).

[15] Zob. uchwała z 21 września 2020 r., II FPS 1/20 i powołana tam literatura (zob. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 37; A. Skoczylas w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego...*, s. 722; odmiennie T. Burczyński, T. Nowak, *W jakich przypadkach należy podważyć uchwałę. Glosa do postanowienia NSA z 19 czerwca 2013 r., II FSK 513/13*).

stanowienia wojewódzki sąd administracyjny przedstawił swoje wątpliwości co do mocy wiążącej uchwały i ostatecznie przyjął, że moc ta obejmuje również jej uzasadnienie. NSA zaznaczył, że uzasadnienie uchwały nie ma mocy wiążącej. Może mieć co najwyżej zwiększoną wartość argumentacyjną z uwagi na charakter sprawy, w jakiej zostało sporządzone, i autorytet składu orzekającego, jaki je akceptował.

3.2.2. W uchwale z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, NSA przesądził, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.[16]

3.2.3. W uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 1/20 NSA, przesądził, że termin, w jakim powinien być złożony wniosek o odroczenie płatności opłaty za korzystanie ze środowiska albo administracyjnej kary pieniężnej, określony w art. 318 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[17], jest terminem procesowym.

3.2.4. W uchwale z 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19, NSA przesądził, że w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[18] organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

3.2.5. W dwóch uchwałach odniesiono się do podatku od towarów i usług, natomiast jedna dotyczyła podatku dochodowego od osób fizycznych.

W uchwale z 21 września 2020 r., I FPS 1/20, NSA przesądził, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. do skutecznego przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku na podstawie art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[19], w przypadku doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej stosownie do art. 144 § 5 w związku z art. 152a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[20], konieczne jest prawidłowe doręczenie adresatowi w formie dokumentu elektronicznego postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu zanim upłynie ten termin.

W uchwale z 7 września 2020 r., I FPS 2/20, NSA przesądził, że świadczenie pieniężne wypłacone przez organizację zbiorowego zarządzania w rozumieniu art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[21] autorsko uprawnionym

[16] Do uchwały wniesiono dwa zdania odrębne. Należy dodać, że postanowieniem z 6 sierpnia 2019 r., II OSK 3732/18, skład orzekający NSA, na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a., skierował do składu siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania po jego zakończeniu i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?" Postanowieniem z 22 czerwca 2020 r., II OPS 3/19, NSA postanowił przejąć sprawę do rozpoznania, a postanowieniem z 2 września 2020 r., II OSK 3732/18, uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę, uznając, że wniesienie takiego pisma po zakończeniu postępowania nie może być uznane za środek zaskarżenia (art. 52 § 2 p.p.s.a.), który służył stronie przed organem właściwym w sprawie, a jego wyczerpanie warunkowało dopuszczalność skargi.

[17] Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.; dalej: p.o.ś.

[18] Dz.U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.

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

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

[21] Dz.U. Nr 24, poz. 83 ze zm.

z tytułu odsetek pochodzących z lokowania pieniędzy należnych autorsko uprawnionym na rachunkach bankowych organizacji można uznać za rabat (bonifikatę), o którym mowa art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[22] w brzmieniu obowiązującym w 2008 r., obniżający podstawę opodatkowania w podatku od towarów i usług należnym od kosztów inkasa będącego wynagrodzeniem, dla tej organizacji za usługi wykonane na rzecz autorsko uprawnionych z tytułu zarządzania prawami autorskimi.

W uchwale z 17 lutego 2020 r., II FPS 4/19, NSA przesądził, że kwota zadatku (zaliczki) otrzymana przy zawarciu przedwstępnej umowy odpłatnego zbycia nieruchomości wydatkowana na cele mieszkaniowe określone w art. 21 ust. 25 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[23], korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 tej ustawy, jeżeli następnie doszło do zawarcia umowy przyrzeczonej przenoszącej własność nieruchomości, a kwota zadatku (zaliczki) została zaliczona na poczet ceny jej odpłatnego zbycia.

3.3. W kwestii dopuszczalności podjęcia uchwały na posiedzeniu niejawnym, w świetle art. 15zzs[4] ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[24], NSA wypowiedział się w uzasadnieniu uchwał II OPS 1/20 i II FPS 1/20[25].

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a., z zastrzeżeniem art. 22 § 1 k.p.a., NSA 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. Może to czynić w odniesieniu do załatwienia konkretnej sprawy, w której dwa organy uznają się jednocześnie za właściwe (spór pozytywny) lub też żaden z nich nie uznaje się za właściwy w sprawie (spór negatywny)[26], i pod warunkiem, że jest to sprawa z zakresu administracji publicznej, w której jeden z pozostających w sporze organów jest właściwy[27].

Spór kompetencyjny może powstać dopiero w ramach konkretnej sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem prowadzonego postępowania, albo co do której odmówiono nadania biegu postępowaniu. Wówczas dopiero można rozważać, który z organów jest właściwy do podjęcia rozstrzygnięcia w tym konkretnym postępowaniu. Spór kompetencyjny w rozumieniu art. 4 p.p.s.a. jest więc sporem o to, który z organów jest adresatem kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej stanowiącej przedmiot określonego postępowania.

Podstawowe znaczenie dla wskazania przez NSA organu właściwego do załatwienia sprawy ma poczynienie przez organy administracji ustaleń określających przedmiot sprawy. O sporze kompetencyjnym (o właściwość) możemy mówić jedynie w sytuacji, kiedy istnieje pomiędzy organami rozbieżność stanowisk co do zakresu ich kompetencji w od-

[22] Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.
[23] Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.
[24] Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.; dalej: uCOVID-19.
[25] Zagadnienie to zostało opisane w części dotyczącej stosowania Konstytucji.
[26] Np. postanowienie z 17 grudnia 2020 r., I OW 115/20.
[27] Zob. postanowienie z 20 listopada 2020 r., I OW/148/20.

niesieniu do konkretnej tej samej sprawy administracyjnej, nie ma zaś sporu co do stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy. W przeciwnym razie, kiedy nie ma zgody między organami co do oceny stanu faktycznego oraz co do tego w oparciu o jakie przepisy (prawa materialnego) należy rozstrzygnąć daną sprawę, nie występuje tożsamość sprawy. Trudno mówić o sporze kompetencyjnym (o właściwość), kiedy dwa organy odnoszą się w rzeczywistości do dwu różnych spraw, chociaż dotyczących tego samego podmiotu. Jest to pozorny spór kompetencyjny (o właściwość), gdyż nie ma w takiej sytuacji rozbieżności stanowisk w zakresie kompetencji tych organów, natomiast istnieje rozbieżność poglądów co do istoty sprawy[28].

Przed przystąpieniem do rozpoznania wniosku o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego NSA powinien sprawdzić, czy wniosek został właściwie skierowany, gdyż rozstrzygnięcie nie wszystkich sporów należy do kompetencji sądu administracyjnego, o czym często organy administracji publicznej będące w sporze zapominają, wskazując jako podstawę prawną jedynie przepisy art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4 p.p.s.a. Tymczasem szczegółowa podstawa prawna wskazująca, kiedy właściwy do rozstrzygnięcia sporu jest NSA, a kiedy inny organ, wynika z art. 22 § 1 i 2 k.p.a. Wypadkowa rzeczonych przepisów prowadzi do utworzenia trzech grup sporów kompetencyjnych należących do jurysdykcji NSA, tj. 1) pomiędzy terenowymi organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, 2) samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz 3) innymi organami jednostek samorządu terytorialnego w przypadku braku wspólnego organu wyższego stopnia[29]. W sytuacji gdy w sporze występują dwa podmioty z pionu administracji rządowej sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, zatem zgłoszony w tym przedmiocie wniosek podlega odrzuceniu.

4.2. Część sporów o właściwoś dotyczyła m.in. wskazania organu właściwego do: wydania decyzji potwierdzającej prawo określonej osoby do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w sytuacji wątpliwości co do miejsca zamieszkania tej osoby (m.in. postanowienia z: 29 stycznia 2020 r., II GW 29/19; 18 maja 2020 r., II GW 3/20; 18 sierpnia 2020 r., II GW 11/20; 1 grudnia 2020 r., II GW 60/20; 13 lutego 2020 r., II GW 38/19); wydania decyzji w przedmiocie zakazu prowadzenia działalności objętej wpisem do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia (postanowienia z: 17 stycznia 2020 r., II GW 32/19; 29 września 2020 r., II GW 19/20; 29 września 2020 r., II GW 20/20); rozpoznania sprawy wykonania orzeczonego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w ruchu lądowym (np.: postanowienie z 24 stycznia 2020 r., I OW 207/19); wydania decyzji nakładającej obowiązek wykonania przeglądu ekologicznego (postanowienie z 28 lutego 2020 r., II OW 168/19); zmiany decyzji – zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów na podstawie przepisów ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (postanowienia z 6 lutego 2020 r., II OW 138/19 i II OW 139/19), jak i wydania takiego zezwolenia (postanowienia z: 25 lutego 2020 r., II OW 160/19, II OW 151/19,

[28] Postanowienia z: 13 marca 2020 r., I OW 245/20; 16 września 2020 r., II OW 89/20 i powołane tam orzecznictwo (zob. postanowienia NSA: z 18 grudnia 2013 r., I OW 205/13; 19 marca 2013 r., II OW 191/12; 5 kwietnia 2011 r., II OW 13/11; 10 marca 2006 r., II OW 84/05; 5 kwietnia 2011 r. II OW 13/11 i 23 sierpnia 2011 r., II OW 62/11; por. postanowienia NSA z: 24 lipca 2007 r., II OW 25/07; 22 marca 2011 r., II OW 98/10 i 10 stycznia 2012 r., II OW 150/11).

[29] Postanowienia z: 23 stycznia 2020 r., II FW 3/19; 16 lipca 2020 r., II GW 17/20 i 22 grudnia 2020 r., II GW 58/20.

II OW 141/19); wydania decyzji w przedmiocie nakazu usunięcia odpadów (postanowienia z 10 marca 2020 r., II OW 171/19 i II OW 163/19), czy też stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia (postanowienie z 18 sierpnia 2020 r., II OW 48/20).

Podobnie jak w latach ubiegłych w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych część spraw dotyczyła wskazania organu właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji organu administracji rządowej zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych (np. postanowienia z 17 grudnia 2020 r., I OW 115/20–118/20), wskazania organu do rozpatrzenia sprawy o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę farmy wiatrowej (postanowienie z 17 listopada 2020 r., II OW 151/20), czy też wątpliwości interpretacyjnych związanych z wprowadzeniem od 1 stycznia 2018 r. nowej struktury organów administracji wodnej mocą ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[30]. Rozpoznając spór kompetencyjny o wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o przeniesienie pozwoleń wodnoprawnych, NSA stwierdził, że regulacja dotycząca przeniesienia pozwolenia wodnoprawnego została wprowadzona ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw[31] i weszła w życie 20 września 2018 r. NSA nie podzielił poglądu wyrażanego w orzecznictwie, że w sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej właściwy do rozpatrzenia sprawy powinien być organ, który jest uprawniony do załatwiania danego rodzaju spraw według obowiązujących aktualnie przepisów o zakresie jego działania, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej wskazując, iż nie można przeprowadzić wykładni przepisów w oderwaniu od przepisów ustrojowych wprowadzających zmiany w strukturze administracji publicznej, skoro konieczne jest jednoczesne uwzględnienie obowiązku wynikającego z art. 19 k.p.a., tj. przestrzegania właściwości rzeczowej przez organy administracji publicznej w każdym stadium postępowania administracyjnego. Z treści art. 542 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2017 r., zgodnie z którym do dnia wejścia w życie tej ustawy starostowie byli zobowiązani opracować i przekazać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wykazy pracowników starostw powiatowych realizujących zadania starostów określone w przepisach ustawy – Prawo wodne z 2001 r., wynika, że pracownicy starostw powiatowych wymienieni w tych wykazach stali się z mocy prawa pracownikami Wód Polskich (art. 542 ust. 9 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.). Oznacza to, że starostowie nadal funkcjonują w systemie organów administracji publicznej, jednak utracili kompetencje do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, a pracownicy zajmujący się tą kategorią spraw stali się pracownikami Wód Polskich (postanowienie z 16 września 2020 r., II OW 102/20 i powołane tam orzecznictwo NSA).

4.3. W 2020 r. do NSA wpłynęły 563 wnioski o rozstrzygnięcie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. Załatwiono 512 spraw, w tym w 393 przypadkach wskazano organ właściwy do ich rozpoznania.

[30] Dz.U. z 2018 r. poz. 2268; dalej: p.w.

[31] Dz.U. z 2018 r. poz. 1722.

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

5.1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 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[32] strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Pismo zawierające skargę musi spełniać określone w art. 6 tej ustawy wymogi. Są to wymogi przewidziane dla każdego pisma w sprawie (art. 6 ust. 1) oraz wymogi odnoszące się do tego szczególnego środka, a mianowicie żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie (art. 6 ust. 2)[33]. Ponadto – stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy – skarga na przewlekłość postępowania podlega stałej opłacie w wysokości 200 zł. Niespełnienie wymogów wskazanych w art. 6 ust. 2 ustawy o skardze obliguje sąd do jej odrzucenia bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 9 ust. 1 ustawy o skardze)[34].

Skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania może być uwzględniona, jeżeli są podstawy do przyjęcia, że na skutek działania lub bezczynności sądu zostało naruszone prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 1 ust. 1 ustawy o skardze). Konieczne jest więc ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania) oraz że jest ona nieuzasadniona. Stosownie do art. 2 wskazanej ustawy o nieuzasadnionej zwłoce można mówić wówczas, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych, ale także zachowań stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Ocena ta nie może być oderwana od obowiązku sądu rozpoznania wszystkich spraw wniesionych do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Ustawa nie określa wprost, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Pewna wskazówka wynika jednak z art. 14 ustawy, który stanowi, że skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upłynie 12 miesięcy. W orzecznictwie NSA wskazuje się, że ustawodawca uznał za przewlekłe takie postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy. Przy czym jeżeli postępowanie trwa dłużej niż 12 miesięcy, nie oznacza to

[32] Dz.U. z 2018 r. poz. 75; dalej: ustawa o skardze.

[33] Postanowienie z 23 grudnia 2020 r., II FPP 9/19.

[34] Postanowienia z: 17 listopada 2020 r., II OPP 11/20; 6 listopada 2020 r., II FPP 4/20; 23 września 2020 r., II FPP 3/20; 10 marca 2020 r., II FPP 15/19; 10 stycznia 2020 r., II FPP 13/19 i 14/19; 16 stycznia 2020 r., I GPP 26/19; 11 marca 2020 r., I GPP 2/20; 17 kwietnia 2020 r., I GPP 4/20; 6 sierpnia 2020 r., I GPP 7/20; 7 października 2020 r., I GPP 10/20.

samo przez się, że nastąpiła przewlekłość postępowania w rozumieniu tej ustawy. Istotne są bowiem również ustalenia faktyczne danej sprawy[35].

Skarga ma na celu realizację wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu. Zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 1 ustawy skargę wnosi się w toku postępowania w sprawie, co oznacza, że skarga na przewlekłość postępowania jest dopuszczalna jedynie w toku postępowania w sprawie, której dotyczy, bowiem zasadniczym celem skargi na przewlekłość postępowania jest usunięcie stanu przewlekłości i spowodowanie rozpoznania toczącej się sprawy. Przepisy ustawy o skardze są środkiem egzekwowania konstytucyjnego prawa każdego do rozpoznania jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, prawa do osądzenia tej sprawy, którą wniesie pod sąd, i nie mogą służyć jako swoisty środek odwoławczy, którym strona będzie mogła zainicjować bądź też wszcząć postępowanie w sprawie. Stanowi ona doraźną interwencję przeciwdziałającą niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu sądowemu. Jest zatem środkiem prawnym egzekwującym rozpoznanie sprawy przez sąd, jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie sprawnego biegu. Skarga na przewlekłość postępowania ma zapewnić szybką reakcję na trwającą zwłokę w czynnościach sądu, a więc spełni swoją rolę jedynie wtedy, gdy zostanie wniesiona w toku postępowania[36].

5.2. W 2020 r. do NSA wpłynęło 35 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przed NSA oraz 142 skargi dotyczące postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W odniesieniu do skarg dotyczących NSA na 37 załatwionych spraw nie uwzględniono żadnej skargi, natomiast w przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych na 132 załatwione sprawy uwzględniono 2 skargi, a przyznana suma pieniężna w wysokości 2250 zł dotyczyła WSA w Warszawie.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

6.1. Zgodnie z art. 285a § 1 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe.

Zakres podstaw skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia został na gruncie prawa polskiego (art. 285d zdanie drugie p.p.s.a.) ograniczony przez wyłączenie zarzutów dotyczących ustalenia faktów lub oceny dowodów. Podstawą takiej skargi nie mogą więc być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów, w tym w szczególności zarzut nieustalenia okoliczności niezbędnych do zastosowania przepisu prawa materialnego. Zagadnienie oceny wiarygodności i mocy dowodowej należy do sfery swobody sędziowskiej, która nie może być kontrolowana w trybie skargi wnoszonej

[35] Postanowienie z 24 lipca 2020 r., I OPP 45/20 i powołane tam orzecznictwo (por. postanowienia z: 7 marca 2014 r., II OPP 14/14; 25 lipca 2013 r., II OPP 25/13; 19 sierpnia 2011 r., II OPP 27/11; 3 października 2014 r., I OPP 101/14); postanowienia z: 23 grudnia 2020 r., II FPP 9/19; 30 stycznia 2020 r., II FPP 19/19; 25 sierpnia 2020 r., II GPP 5/20.

[36] Postanowienia z: 25 maja 2020 r., I GPP 5/20 i 28 kwietnia 2020 r., I GPP 1/20 i powołane tam orzecznictwo (postanowienie z 20 stycznia 2012 r., I OPP 84/11; por. postanowienie NSA z 21 lipca 2011 r., I OPP 50/11; z 16 czerwca 2008 r., II OPP 19/08).

na podstawie art. 285a p.p.s.a. W granicach wykładni norm prawa Unii Europejskiej nie mieści się bowiem dokonywana przez organy krajowe ocena stanu faktycznego i przyjęte przez te organy ustalenia faktyczne[37]. Oparcie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia na zarzutach naruszenia art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Karta, KPP UE) oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) stanowi podstawę do jej odrzucenia, ponieważ art. 47 KPP UE nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń NSA. Zarzut naruszenia postanowień Karty może być podnoszony tylko w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie lub powinny mieć zastosowanie inne niż Karta przepisy prawa UE. Z art. 51 ust. 1 Karty wynika, że prawa i zasady w niej określone są wiążące dla państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Zarzut naruszenia art. 13 EKPC nie dotyczy naruszenia norm prawa UE w rozumieniu art. 285a § 3 w zw. z art. 285e § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż Konwencja nie jest częścią porządku prawnego UE i aktem prawa Unii – wyroki z: 24 kwietnia 2012 r. w sprawie C-571/10 *Kamberaj*, EU:C:2012:233; 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, pkt 44; 15 lutego 2016 r. w sprawie C-601/15 *PPU, N.*, EU:C:2016:84, pkt 45; 20 marca 2018 r. w sprawie C-537/16, *Garlsson Real Estate i in.*, EU:C:2018:193, pkt 24 (postanowienie z 20 lutego 2020 r., I ONP 6/19).

Skarga nie jest kolejnym, instancyjnym środkiem odwoławczym, a orzeczenia NSA są prawomocne z chwilą ich wydania i co do zasady nie podlegają zaskarżeniu[38]. W § 3 art. 285a p.p.s.a. postanowiono, że od orzeczeń NSA skarga nie przysługuje, z wyjątkiem, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. W przypadku gdy skarga wnoszona jest od orzeczenia NSA, niezgodność z prawem musi dotyczyć norm prawa Unii Europejskiej i musi przybierać formę kwalifikowaną, tj. rażącego naruszenia prawa. Naruszenie norm prawa Unii Europejskiej ma dotyczyć więc konkretnej normy prawnej, która była stosowana w danej sprawie lub powinna być stosowana, przy czym naruszenie takiej normy musi mieć charakter rażący[39].

6.2. W 2020 r. wpłynęło 20 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA. Załatwiono 13 spraw, w tym 3 skargi oddalono, a 10 odrzucono. W odniesieniu do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 13 skarg. Załatwiono 9 spraw, w tym 1 skargę oddalono, a 8 odrzucono.

[37] Wyrok z 21 stycznia 2020 r., II FNP 8/19.

[38] Wyrok z 28 stycznia 2020 r., II FNP 9/19.

[39] Wyrok z 7 lipca 2020 r., I FNP 10/19; postanowienia z 17 września 2020 r., I ONP 4/20 i I ONP 5/20.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

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

1.1. Skargi kasacyjne i inne sprawy

1.1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2020 r.

Pozostało z 2019 r.	Wpływ*	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do wpływu	% ogółu	Pozostało
10 462**	4 803	15 265	4 223	87,9	27,66	7 923

* W liczbie tej nie uwzględniono 49 skarg o wznowienie postępowania.
** 12 spraw zamknięto.

W 2020 r. do Izby Finansowej wpłynęły 4803 skargi kasacyjne oraz 49 skarg o wznowienie postępowania, z czego 37% (1774) dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 18% (884) podatku od nieruchomości, 16% (757) podatku dochodowego od osób fizycznych, a 9% (421) podatku dochodowego od osób prawnych.

Wśród zarejestrowanych w 2020 r. skarg kasacyjnych skargi na interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły ponad 21% (1020 spraw), a 16% to skargi kasacyjne od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy.

Rozstrzygnięto 4223 skargi kasacyjne, w tym 1896 spraw rozpoznano na rozprawie, a 2327 spraw na posiedzeniu niejawnym. Na skutek zmian organizacyjnych zarządzeniem nr 30 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania[1] 3115 spraw z dniem 31 grudnia 2020 r. zakreślono w repertorium wydziału II i przekazano według właściwości do wydziału III Izby Finansowej.

Ponadto w Izbie zanotowano 21 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

[1] Dalej: zarządzenie nr 30 Prezesa NSA.

W 2020 r. do Izby wpłynęło 1059 zażaleń, załatwiono 990 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, spośród których 2% (21) dotyczyło problematyki prawa pomocy, 20% (194) wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 12% (118) uchybienia terminu, 1% (12 spraw) wyłączenia sędziego, 23% (231) odrzucenia skargi, 42% (414) zażaleń dotyczyło innej problematyki. Zakreślono 131 spraw, które na skutek zarządzenia nr 30 Prezesa NSA przekazano według właściwości do Wydziału III Izby. Na koniec 2020 r. zostało nierozpoznanych 72 zażalenia, co stanowi bieżący dwumiesięczny wpływ spraw tego rodzaju do Izby.

Do Izby w 2020 r. wpłynęły: 2 spory kompetencyjne – w 1 sprawie wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, a w 1 odrzucono wniosek; 5 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – w 1 sprawie Izba uwzględniła skargę na przewlekłość postępowania; wpłynęło 5 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych – podjęto 4 uchwały wyjaśniające zagadnienia, w jednej sprawie pozostawiono przedstawione zagadnienie prawne bez rozpoznania z uwagi na niespełnianie przesłanek do uruchomienia tego trybu, a 2 sprawy pozostały do rozpoznania na rok następny; 16 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, spośród których 2 sprawy dotyczyły orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, 14 dotyczyło orzeczeń NSA; 3 skargi oddalono, a 7 skarg odrzucono.

W 2020 r. składy orzekające Izby, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[2], skierowały do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) trzy pytania prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego.

1.1.2. W 2020 r. w prawie każdym składzie, który rozstrzygał sprawy na rozprawie i na 3-osobowym posiedzeniu niejawnym, brał udział sędzia delegowany. Bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw (268) oraz posiedzeń niejawnych 3-osobowych (381).

Z uwagi na wprowadzenie z dniem 14 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego (na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego[3]) funkcjonowanie Izby w 2020 r. uległo zmianom. Odwołanie wyznaczonych rozpraw i brak możliwości wyznaczania nowych spowodował intensyfikację orzekania przez sędziów Izby na 3-osobowych posiedzeniach niejawnych. W tym trybie rozpatrywano nie tylko sprawy, w których strony zrzekły się rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.), ale również sprawy dotychczas oczekujące na wyznaczenie rozprawy, których rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym umożliwił art. 15zzs[4] ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[4]. W kilku przypadkach zdecydowano również o przeprowadzeniu rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, w której strony uczestniczyły, przebywając w budynkach wyznaczonych wojewódzkich sądów administracyjnych.

Odnośnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie sędziom przydzielano 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,

[2] Dz.Urz. UE C Nr 326 z 26 października 2012 r.; dalej: TFUE.

[3] Dz.U. z 2020 r. poz. 433.

[4] Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.

wyznaczano ich nawet po kilkanaście w referacie. Przydzielenie większej liczby spraw do referatu sędziego wiązało się też z tzw. sprawami po uchwałach, czy wyrokach TSUE.

W drugim półroczu 2020 r. skupiono się na przeorganizowaniu funkcjonowania Izby w związku z powołaniem w Izbie Wydziału III.

1.1.3. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2020 r. przez Izbę Finansową (4223), zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 1523 skargi, osoby fizyczne – 1289, organy – 1441, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 2 skargi kasacyjne. Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 1147 sprawach, co stanowi 60% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (1897). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 169 sprawach (9%). Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 316 sprawach (16,6%). Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 382 sprawach (20%). Prokurator uczestniczył w 6 sprawach (0,3%), a Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 2 sprawach.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Wojewódzkie sądy administracyjne orzekają na podstawie przepisów prawa krajowego, ale systematycznie rośnie liczba zagadnień, w których sądy przy orzekaniu posiłkują się również przepisami prawa Unii Europejskiej oraz dokonują wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję RP, a także korzystając z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego i TSUE.

2.2. Podobnie jak w latach ubiegłych w odniesieniu do wyroku TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym orzeczono, że art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej (o.p.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, sądy pierwszej instancji wskazywały, że skoro stwierdzona w nim niekonstytucyjność dotyczy art. 70 § 6 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., to tożsama treść niekonstytucyjnego przepisu powtórzona (uzupełniona o zastaw skarbowy) w art. 70 § 8 o.p. po 1 stycznia 2003 r. przesądza o jego niekonstytucyjności (m.in. wyroki WSA: we Wrocławiu z 15 stycznia 2020 r., I SA/Wr 590/19; w Gliwicach: z 18 lutego 2020 r., I SA/Gl 1479/19 oraz z 14 stycznia 2020 r., I SA/Gl 658/19; oraz nieprawomocne wyroki WSA: w Warszawie z 27 lutego 2020 r., III SA/Wa 1894/19; w Gdańsku z 9 stycznia 2020 r., I SA/Gd 1680/19; w Łodzi z 23 października 2020 r., I SA/Łd 217/20; w Białymstoku z 6 listopada 2020 r., I SA/Bk 675/20; w Szczecinie z 26 sierpnia 2020 r., I SA/Sz 388/20).

W orzecznictwie 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. Wyrok ten miał znaczenie dla oceny zarzutu przedawnienia (zob. m.in. nieprawomocne wyroki WSA: w Warszawie z 5 listopada 2020 r., III SA/Wa 35/20; w Gdańsku z 17 marca 2020 r., I SA/Gd 2199/19; w Łodzi z 27 października 2020 r., I SA/Łd 187/20; w Poznaniu z 31 stycznia 2020 r., I SA/Po 766/19 oraz z 13 sierpnia 2020 r., I SA/Po 125/20).

W licznych wyrokach (zob. m.in. wyroki WSA: w Warszawie: z 21 października 2020 r., III SA/Wa 765/20; z 24 czerwca 2020 r., III SA/Wa 915/20; z 23 stycznia 2020 r., III SA/Wa 1782/19; w Gliwicach z 19 maja 2020 r., I SA/Gl 86/20 czy z 9 stycznia 2020 r., I SA/Gl 1500/19) odwołano się także do wyroku TK z 11 grudnia 2017 r., U 6/06. W orzeczeniu tym TK orzekł, że § 16 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[5] w zakresie, w jakim, w przypadku wystawienia faktury korygującej, uzależnia prawo do obniżenia kwoty podatku należnego od posiadania potwierdzenia odbioru tej faktury, jest niezgodny: a) z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[6], b) z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP.

Sądy powoływały się na postanowienia wyroku TK z 13 października 2008 r., K 16/07, w którym orzeczono, że chwilą przedłużenia terminu jest data skutecznego wprowadzenia do obrotu prawnego postanowienia przedłużającego termin, czyli odpowiednio data jego doręczenia tudzież (ewentualnie) ogłoszenia. Musi ono zostać skutecznie wprowadzone do obrotu prawnego tak, aby było wiążące zarówno dla organu, jak i jego adresata. Z uwagi na odesłania zawarte w art. 280, 292 oraz 219 o.p. do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 211 i 212 tej ustawy. Oznacza to, że cechą właściwą postanowienia wydanego na podstawie art. 87 ust. 2 u.p.t.u. jest uzewnętrznienie oświadczenia woli kompetentnego organu administracji publicznej (zob. wyroki WSA: w Poznaniu z 10 listopada 2020 r., I SA/Po 109/20; w Warszawie: z 8 stycznia 2020, III SA/Wa 1496/19; z 15 stycznia 2020 r., III SA/Wa 2170/19; z 22 maja 2020 r., III SA/Wa 541/20 czy z 29 października 2020 r., III SA/Wa 992/20).

W rozstrzygnięciach sądów pierwszej instancji także odnoszono się do wyroku TK P 6/02, w uzasadnieniu którego wskazano, że opłatą jest danina publicznoprawna charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym że w przeciwieństwie do podatków i ceł jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (wyroki WSA: w Gdańsku z 8 stycznia 2020 r., I SA/Gd 1649/19; z 2 grudnia 2020 r., I SA/Gd 701/20; w Gorzowie Wielkopolskim z 9 czerwca 2020 r., I SA/Go 188/20 czy z 22 lipca 2020 r., I SA/Go 192/20; w Kielcach z 9 lipca 2020 r., I SA/Ke 53/20; w Łodzi z 14 lipca 2020 r., I SA/Łd 279/20).

2.3. Istotny wpływ na kształt orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych, w szczególności z zakresu podatku od towarów i usług, wywarły orzeczenia TSUE.

W wielu wyrokach odwoływano się do wyroku TSUE z 8 maja 2019 r. w sprawie C-566/17, w którym orzeczono, iż art. 168 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE (odpowiednik art. 86 ust. 1 u.p.t.u.) należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on praktyce krajowej zezwalającej podatnikowi na pełne odliczenie podatku od wartości dodanej (VAT) na-

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

[6] Dz.U. Nr 54, poz. 535, z 2005 r. Nr 14, poz. 113, Nr 90, poz. 756, Nr 143, poz. 1199 i Nr 179, poz. 1484, z 2006 r. Nr 143, poz. 1028 i 1029 oraz z 2007 r. Nr 168, poz. 1187 i Nr 192, poz. 1382; dalej: u.p.t.u.

liczonego w związku z nabyciem przez niego towarów i usług w celu prowadzenia zarówno działalności gospodarczej, opodatkowanej VAT, jak i działalności niemającej charakteru gospodarczego, która nie wchodzi w zakres stosowania VAT, ze względu na brak we właściwych przepisach podatkowych szczególnych uregulowań dotyczących kryteriów i metod podziału, które umożliwiłyby podatnikowi określenie części tego VAT naliczonego, którą należy uważać za związaną, odpowiednio, z jego działalnością gospodarczą i z działalnością niemającą charakteru gospodarczego (zob. m.in. wyroki WSA: w Lublinie z 10 lipca 2020 r., I SA/Lu 29/20 czy 26 lutego 2020 r., I SA/Lu 767/19; w Gdańsku z 9 września 2020 r., I SA/Gd 346/20).

Duże znaczenie dla orzecznictwa miał wyrok TSUE z 29 września 2015 r., C-276/14, w którym przesądzono, że podatnikiem podatku VAT jest gmina, a nie jej poszczególne jednostki i zakłady budżetowe. Ustawodawca, uwzględniając zróżnicowaną działalność gmin, określił odrębne dla zakładu budżetowego, jednostki budżetowej, urzędu gminy, metody liczenia prewspółczynnika; zostały one uregulowane w rozporządzeniu z 17 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników. Na podstawie tych przepisów gmina może liczyć prewspółczynnik odrębnie dla każdej z wymienionych jednostek organizacyjnych, np. osobno dla każdej szkoły, domu kultury itd. Problem pojawia się wtedy, gdy dany rodzaj działalności nie jest wykonywany przez np. jednostkę budżetową, lecz w ramach wyodrębnionego referatu, niewymienionego w przepisach rozporządzenia (m.in. wyroki WSA: w Gdańsku z 9 września 2020 r., I SA/Gd 346/20; z 30 września 2020 r., I SA/Gd 368/20; w Opolu z 25 czerwca 2020 r., I SA/Op 2/20; w Szczecinie z 10 czerwca 2020 r., I SA/Sz 106/20; w Warszawie z 29 stycznia 2020 r., III SA/Wa 2318/19).

W wyroku z 16 października 2019 r., C-189/18, TSUE wskazał, jak należy interpretować dyrektywę 2006/112/WE w zakresie zasady poszanowania prawa do obrony oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (m.in. wyroki WSA: w Białymstoku z 6 listopada 2020 r., I SA/Bk 616/20; w Warszawie z 5 listopada 2020 r., III SA/Wa 1446/20; z 19 lutego 2020 r., III SA/Wa 1644/19; w Gliwicach z 8 stycznia 2020 r., I SA/Gl 760/19).

2.4. Wyrokiem z 7 października 2020 r., I SA/Bd 375/20, WSA w Bydgoszczy na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych uchylił interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. Sąd zwrócił uwagę na niezgodność polskich przepisów o „podatku od wyjścia" z unijną dyrektywą Rady UE 2016/1164 (ATAD), której krajowe regulacje stanowią implementację. Dyrektywa ATAD w zakresie *exit tax* odnosi się bowiem jedynie do dochodów osób prawnych, a nie fizycznych. Ponadto Sąd zgodził się ze stanowiskiem podatniczki, że ewentualne zastosowanie podatku od niezrealizowanych zysków w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych mogłoby mieć zastosowanie, gdyby to ona przenosiła się wraz z posiadanymi udziałami za granicę, a nie w przypadku, gdy poza Polskę przenosi ona jedynie składniki majątku darowane synowi, nie uzyskując w zamian żadnego przysporzenia. Sąd uznał, że podatek od wyjścia nie ma zastosowania w sytuacji dokonania między członkami rodziny darowizny mienia należącego do majątku osobistego darczyńcy.

2.5. Interesujące rozstrzygnięcia dotyczyły podatku dochodowego od osób prawnych. Przykładowo w wyroku z 20 lutego 2020 r., I SA/Go 761/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że treść art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego sprzeciwia się temu, aby potrącana z bieżących wpływów należnych jednostce samorządu terytorialnego kwota z tytułu udziału we wpływach podatnika,

była wyższa, niż rzeczywiście przekazany do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dochód z tytułu udziału we wpływach z tego źródła.

W odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[7] WSA w Białymstoku w wyroku z 14 stycznia 2020 r., I SA/Bk 664/19, stwierdził, że skoro umowa sprzedaży dotyczy transakcji, za której pośrednictwem dochodzi do przeniesienia w ramach jednej czynności (umowy) wszystkich wymienionych w niej rzeczy (przedmiotów), to podstawę opodatkowania stanowi wartość całej nabytej kolekcji, a nie pojedynczych jej fragmentów, niezależnie od faktu, że każdy z ww. przedmiotów stanowi odrębną rzecz i może być przedmiotem odrębnej czynności faktycznej i prawnej. W konsekwencji w związku z zawarciem jednej umowy sprzedaży, a zatem dokonaniem jednej czynności cywilnoprawnej w rozumieniu u.p.c.c., podstawę opodatkowania w związku z zawarciem tej umowy należy ustalić na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.p.c.c. w odniesieniu do całości przenoszonych składników (rzeczy).

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[8]

3.1. Ordynacja podatkowa[9]

3.1.1. Interpretacje przepisów prawa podatkowego. Wnioskodawca według własnego uznania podejmuje swobodną decyzję co do tego, o jaką kwestię podatkową pyta i do jakich okoliczności (zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego) odnosi się ta kwestia. W konsekwencji „to samo" jednym razem jest tylko elementem stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego, a innym razem może być już ważną częścią prawną interpretacji indywidualnej, w której wnioskodawca oczekuje oceny swojego stanowiska w ramach merytorycznej wypowiedzi organu podatkowego. Przewidziane bowiem w art. 14b § 3 *in fine* o.p. przedstawienie własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej opisanego we wniosku stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego nie musi, w ocenie NSA, dotyczyć całego zakresu znaczeniowego przepisu prawa podatkowego, lecz może ograniczać się tylko do tego jego fragmentu, który wnioskodawca uważa za problematyczny w odniesieniu do swojej indywidualnej sprawy (postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 20 stycznia 2020 r., I FPS 3/19 o odmowie podjęcia uchwały). Przewidziane w art. 14b § 3 *in fine* o.p. przedstawienie własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej opisanego we wniosku stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego nie musi obejmować całego zakresu znaczeniowego przepisu prawa podatkowego, lecz może ograniczać się tylko do tego jego fragmentu, który wnioskodawca uważa za problematyczny w odniesieniu do swojej indywidualnej sprawy (wyrok z 16 stycznia 2020 r., I FSK 1163/19).

W sytuacji, w której rozporządzenie w sprawie prewspółczynnika VAT odwołuje się do regulacji ustawy o finansach publicznych, nie można zasadnie utrzymywać, że kwestia uwzględnienia określonych danych sprawozdawczych w celu określenia tzw. prewspółczynnika, co do zasady, nie może być przedmiotem interpretacji indywidualnej. Jest to bowiem konieczne dla prawidłowego zastosowania przez podatnika (gminę) interpre-

[7] Dz.U. z 2017 r. poz. 1150 ze zm.; dalej: u.p.c.c.

[8] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2020 r.

[9] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U z 2020 r. poz. 1325; dalej: o.p.).

towanych przepisów prawa podatkowego odwołujących się do stosownych pojęć ustawy o finansach publicznych (wyrok z 19 listopada 2020 r., I FSK 17/19).

Interpretacja indywidualna nie może być wydana na podstawie stanu faktycznego (przyszłego), który budzi wątpliwości, bo intencje wnioskodawcy nie są do końca klarowne i przejrzyste, co czyni je nieczytelnymi. Stawiając pytania we wniosku o interpretację indywidualną, wnioskodawca nie może przedstawiać wielu różnych jego wariantów, lecz powinien ograniczyć się do opisania konkretnego stanu faktycznego (zdarzenia przyszłego), zawierającego przedstawienie wszystkich jego elementów (wyrok z 2 lipca 2020 r., I FSK 1723/17).

W orzecznictwie rozważano także zagadnienia, czy w zapisach o.p. (zarówno tych dotyczących następstwa prawnego i podmiotów przekształcanych, jak i interpretacji indywidualnych) w zakresie tzw. sukcesji praw wynikających z interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych na podstawie art. 14b § 1 o.p. istnieją ograniczenia co do możliwości korzystania przez podmioty nadal funkcjonujące po przekształceniu z praw wynikających z takich interpretacji. Na gruncie analizowanego zagadnienia zarysowały się w orzecznictwie trzy nurty, przy czym w jednym z ostatnich wyroków NSA opowiedział się za poglądem, że sukcesji uniwersalnej uregulowanej w o.p. podlegają wszelkie prawa i obowiązki przewidziane w przepisach prawa podatkowego, w tym także wynikające z interpretacji indywidualnych, a nie tylko te prawa, które zostały zrealizowane przez poprzednika, co dotyczy także sytuacji, w której stan faktyczny wskazany we wniosku interpretacyjnym i w wydanej na jego tle interpretacji dotyczy zdarzenia przyszłego, które ziści się dopiero po połączeniu podmiotów. W ocenie NSA, jeżeli spółka przed przekształceniem była adresatem indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego i w określonym stanie faktycznym zastosuje się do niej, to zostanie objęta ochroną prawną na wypadek zmiany, uchylenia lub nieuwzględnienia tej interpretacji. Także ta sama spółka będąca osobą prawną po przekształceniu jedynie formy prawnej, czyli powstała w wyniku przekształcenia innej spółki będącej osobą prawną, o której mowa w art. 93a § 1 pkt 1 o.p., na podstawie wymienionego przepisu wstąpi w to prawo. W takiej sytuacji również zastosowanie się do interpretacji przez nowy podmiot wywoła ochronę przewidzianą w przepisach w art. 14k–14m o.p., a następca prawny lub podmiot przekształcony uzyska ochronę tylko w takim zakresie i na takich samych warunkach, na jakich przysługiwałaby ona jego poprzednikowi prawnemu. NSA wyjaśnił, że normę wynikającą z art. 93a § 1 pkt 1 o.p. należy tak rozumieć, że wstąpienie „we wszelkie" przewidziane w przepisach podatkowych prawa i obowiązki przekształcanej spółki nie powinno być ograniczane tylko do takich praw lub obowiązków publicznoprawnych, które zostały „skonsumowane" w momencie przekształcenia danego podmiotu. Nie można utożsamiać wszelkich przewidzianych w przepisach podatkowych praw i obowiązków przekształcanej spółki, o której stanowi art. 93a § 1 pkt 1 o.p., wyłącznie z materialnoprawnym skutkiem ochrony zainteresowanego z udzielonej mu interpretacji wynikającym z zastosowania się do niej. W rozważaniach nad art. 93a § 1 pkt 1 o.p. NSA odwołał się do wykładni gospodarczej oraz celowościowej omawianego przepisu, wyjaśniając, że brak przejścia uprawnień z interpretacji indywidualnej na spółkę przekształconą oznaczałby, że spółka ta, chcąc skorzystać z interpretacji wydanej uprzednio na rzecz spółki przekształcanej, musiałaby ponownie wystąpić z wnioskiem o interpretację. Zgodnie z zasadą zaufania nie do przyjęcia byłaby sytuacja, w której organ nie powieliłby swojego stanowiska zawartego w odniesieniu do takiego samego stanu faktycznego zawartego w niezmienionej interpretacji wydanej uprzednio na rzecz spółki przekształcanej. Takie działanie

powtarzające wykonaną już procedurę, angażujące ponownie spółkę i organ, byłoby zupełnie niecelowe, skoro jedyną zmianą, jaka zaszła w sprawie, jest zmiana formy prawnej podatnika, który kontynuuje swoją działalność (zob. wyrok z 25 sierpnia 2020 r., II FSK 2023/18 oraz przywołany w nim wyrok z 22 listopada 2016 r., II FSK 2903/14).

3.1.2. Szacowanie podstawy opodatkowania. Organy podatkowe są zobligowane do wyboru metody szacowania, której rezultat będzie maksymalnie zbliżony do faktycznej podstawy opodatkowania, ale szacowanie z istoty swej opiera się na założeniu, że jego rezultat może odbiegać od tego, jaki byłby uzyskany, gdyby księgi podatkowe dostarczały danych pozwalających na określenie podstawy opodatkowania. Dlatego też oszacowanie wiąże się z określeniem podstawy opodatkowania i następnie wysokości zobowiązania podatkowego w kwotach jedynie przybliżonych do rzeczywistych. Wartości oszacowane mogą być więc wyższe lub niższe od rzeczywistych, które w konkretnej sytuacji nie są znane organowi podatkowemu (wyrok z 11 marca 2020 r., I FSK 1567/17).

Żadna z metod (szacowania) nie jest doskonała i na jej podstawie przebieg procesów gospodarczych odtwarza się w pewnym przybliżeniu. W przypadku oszacowania podstawy opodatkowania (art. 23 § 1 o.p.) ryzyko braku ustaleń zgodnych z rzeczywistością obciąża podatnika, który z przyczyn od niego zależnych prowadzi ewidencję nierzetelnie lub nie prowadzi jej w ogóle (wyroki z: 23 września 2020 r., I FSK 21/18 i 27 października 2020 r., I FSK 1838/17).

3.1.3. Zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych. Postępowanie, którego efektem jest wydanie decyzji o zabezpieczeniu, jest prowadzone w toku już wszczętego i prowadzonego postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej, a wydana w tym odformalizowanym postępowaniu decyzja służyć ma za podstawę podjęcia działań służących zabezpieczeniu wykonania zobowiązań podatkowych, których prawidłowa wysokość nie została jeszcze określona lub ustalona. W decyzji o zabezpieczeniu organ podatkowy określa przybliżone kwoty zabezpieczanych zobowiązań podatkowych, opierając się przy tym na posiadanych danych co do wysokości podstawy opodatkowania (art. 33 § 4 o.p.) Dane takie zasadniczo wynikają właśnie z ustaleń poczynionych w postępowaniu podatkowym lub kontroli podatkowej. O pomocniczym charakterze postępowania zabezpieczającego wobec postępowania głównego świadczy to, że nie jest wydawane postanowienie o wszczęciu tego postępowania (art. 165 § 5 pkt 4 o.p.), a przed wydaniem decyzji organ podatkowy nie wyznacza stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (wyrok z 4 marca 2020 r., I FSK 1640/17). Samo wskazanie, że spółka bierze udział w procederze wystawiania pustych faktur, jest właścicielem lokalu użytkowego obciążonego hipoteką i nie posiada innych nieruchomości nie są wystarczające do uznania, że zachodzą uzasadnione obawy, że zobowiązanie nie zostanie wykonane. Instytucja zabezpieczenia oznacza dotkliwą, władczą ingerencję w majątek podatnika. Musi być zatem poprzedzona dokonaniem jednoznacznych ustaleń co do zaistnienia przesłanek przemawiających za zabezpieczeniem (wyrok z 19 czerwca 2020 r., I FSK 660/20).

3.1.4. Obniżona stawka odsetek za zwłokę. W odniesieniu do wykładni art. 56a § 1 o.p. NSA uznał, że jeżeli zgodnie z prawem podatnik w ciągu roku podatkowego nie ma obowiązku składania deklaracji miesięcznych na zaliczki w podatku dochodowym (w myśl art. 44 ust. 1 u.p.d.o.f.), to niezasadna jest odmowa zastosowania obniżonej stawki odsetek, o której mowa w art. 56a § 1 o.p., gdy podatnik złoży w ustawowym terminie zeznanie roczne i wykaże w nim zaliczki na podatek dochodowy w prawidłowej wysokości. Złożenie pisemnego wyjaśnienia zawierającego wyliczenie prawidłowej wysokości zaliczek na po-

datek dochodowy, w miejsce prawnie skutecznej korekty, w przewidzianym dla tej korekty terminie, będzie spełnieniem warunków z art. 56a § 1 o.p. Zdaniem NSA nieracjonalne jest stwarzanie warunków, w których podatnik świadomie ma zadeklarować w zeznaniu rocznym zaliczki (których w ciągu roku nie miał obowiązku deklarować) w nieprawidłowej wysokości, a następnie złożyć korektę tej deklaracji, podając już właściwą wysokość poszczególnych zaliczek, wyłącznie w celu skorzystania z dobrodziejstwa przewidzianego w art. 56a § 1 o.p. Zdaniem NSA nie ma żadnego racjonalnego powodu, dla którego inaczej należałoby traktować w kontekście art. 56a § 1 o.p. zaliczki na podatek dochodowy, a inaczej samo zobowiązanie roczne. Ustawodawca nie wnika w przyczyny, które doprowadziły do wadliwego zadeklarowania podatku. Formułuje dwa warunki dość neutralne, które należy spełnić, aby skorzystać z obniżonej stawki odsetek za zwłokę, a mianowicie złożenie prawnie skutecznej korekty deklaracji i zapłaty w całości zaległości podatkowej w ciągu 7 dni od dnia złożenia korekty. Zwrot „prawnie skuteczna korekta deklaracji" należy rozumieć szeroko, choć z uwzględnieniem art. 81b § 2 o.p. (wyrok z 28 lipca 2020 r., II FSK 2226/18).

3.1.5. Przedawnienie zobowiązań podatkowych. Kwestia przedawnienia zobowiązań podatkowych była przedmiotem licznych wyroków NSA w 2020 r. W wyroku z 17 września 2020 r., I FSK 104/18, NSA wskazał, że skoro – na podstawie art. 212 o.p. zdanie pierwsze – decyzja wywołuje skutek prawny, a tym samym wchodzi do obrotu prawnego, dopiero w momencie jej doręczenia, aby nie doszło do przedawnienia zobowiązania podatkowego, określonego decyzją organu odwoławczego w wysokości odmiennej od zadeklarowanej przez podatnika, musi być ona doręczona przed upływem terminu przedawnienia określonego w art. 70 § 1 o.p.

Bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 o.p., otwiera deklaracja pierwotna i ewentualnie dokonany na jej podstawie zwrot. Kolejne składane przez podatnika korekty deklaracji raz otwartego biegu terminu przedawnienia nie zmieniają. Sąd administracyjny może kontrolować, czy nie doszło do instrumentalnego wykorzystywania art. 70 § 6 pkt 1 o.p. ze względu na wszystkie okoliczności sprawy podatkowej, a w szczególności w sytuacji, gdy wykorzystanie tego przepisu związane jest z naruszeniem zasady zaufania do organów podatkowych (art. 121 o.p.), czy wywodzonej z prawa unijnego oraz art. 2 Konstytucji RP zasady uzasadnionych oczekiwań. Przepis art. 70 § 6 pkt 1 o.p. nie może być tak odczytywany, że stanowi on podstawę do zawieszenia biegu terminu przedawnienia podatkowego w związku z każdym wszczęciem postępowania karnoskarbowego, jeżeli odwołanie się do wszczęcia postępowania karnoskarbowego, ze względu na okoliczności sprawy podatkowej, nastąpiło z przekroczeniem zasady zaufania do organów podatkowych, o której mowa w art. 121 o.p. (wyrok z 30 lipca 2020 r., I FSK 128/20)[10].

Pięcioletni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 o.p., w odniesieniu do nadwyżki podatku naliczonego do przeniesienia powinien być liczony od końca roku z uwzględnieniem miesiąca, w którym nadwyżka ta została rozliczona, niezależnie od wyniku tego rozliczenia, a więc również w ramach kolejnego wykazania takiej nadwyżki do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy, co ma charakter tzw. zwrotu pośredniego podatku od towarów i usług. O tym, jaką formę przybierze zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, o którym mowa w art. 87 ust. 1 u.p.t.u. – zwrotu bezpośredniego czy pośredniego (do przeniesienia), decyduje jedynie podatnik w ramach składanej deklaracji (wyrok z 14 stycznia 2020 r., I FSK 685/19).

[10] Do wyroku zgłoszono zdanie odrębne.

3.1.6. Oprocentowanie nadpłaty. Prawo podatnika do uzyskania oprocentowania nadpłaty na podstawie art. 78 § 1 w zw. z art. 78 § 5 pkt 2 w zw. z art. 74 pkt 1 o.p. uzależnione jest od zaistnienia wyłącznie dwóch przesłanek, tj. powstania nadpłaty w wyniku orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz złożenia przez podatnika wniosku o zwrot nadpłaty wraz z korektą deklaracji. Mając na uwadze, że funkcją oprocentowania nadpłaty jest zryczałtowana rekompensata nieuzyskanego przychodu z kwot, których władania podatnik został pozbawiony, za błędne należy uznać stanowisko, że pochodzenie środków, których władania został pozbawiony podatnik, ma jakiekolwiek znaczenie dla powstania szkody w postaci *lucrum cessans*. Pochodzenie środków nie wpływa, zdaniem składu orzekającego w tej sprawie, w jakikolwiek sposób na możliwość wykorzystania ich przez podatnika do generowania przychodu, którą to utratę możliwości generowania przychodu rekompensuje oprocentowanie (wyrok z 18 sierpnia 2020 r., I FSK 1558/17).

Każde uchybienie przepisom postępowania podatkowego i prawa materialnego w toku rozpoznania sprawy wymiaru zobowiązania podatkowego ma wpływ – w rozumieniu art. 78 § 3 pkt 1 o.p. – na przyczynienie się organu podatkowego do uchylenia decyzji organu pierwszej instancji z powodu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Ustalenia w tym zakresie powinny być poczynione – na podstawie art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 o.p. – w sprawie z żądania podatnika o oprocentowanie nadpłaty, bowiem kwestii tych nie bada organ drugiej instancji, umarzając postępowanie wymiarowe z powodu przedawnienia zobowiązania podatkowego. W zakresie oprocentowania nadpłaty przepis art. 78 § 3 pkt 1 o.p. odwołuje się do przyczynienia się do „powstania przesłanki" uchylenia decyzji, a nie samego uchylenia. Nie chodzi więc o to, co było podstawą samego uchylenia decyzji, np. przedawnienie, lecz o to, co doprowadziło do zaistnienia takiej podstawy. Powołując się na dorobek Trybunału Konstytucyjnego, NSA wyjaśnił, że oprocentowanie nadpłaty podatku stanowi naprawienie szkody w zakresie utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Utrata korzyści związana jest w tym przypadku bezpośrednio z pozbawieniem podatnika możliwości korzystania ze środków pieniężnych, które musiały zostać przez niego wpłacone na poczet zarówno nienależnego podatku, jak i odsetek. Gdyby nie obowiązek zapłaty, który ostatecznie okazał się nieistniejący, podatnik mógłby dowolnie dysponować kwotą i otrzymywać z tego tytułu przychód (wyrok z 8 września 2020 r., II FSK 1363/18).

3.1.7. Podział osoby prawnej a następstwo prawne. Odnosząc się do zagadnienia wpływu podziału spółki kapitałowej przez wydzielenie na zobowiązanie podatkowe powstałe przed podziałem spółki dzielonej, NSA uznał, że zobowiązanie w podatku od nieruchomości osób prawnych, które powstało przed podziałem spółki dzielonej przeprowadzonym na podstawie art. 529 § 1 pkt 4 i § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[11], odnosi się do spółki dzielonej, a nie do spółki przejmującej, wyjaśniając, iż sukcesja praw i obowiązków na podstawie art. 93c o.p. powinna być neutralna podatkowo, a więc nie powinna powodować dla żadnej ze spółek w nim uczestniczących powstania korzyści podatkowych lub dodatkowych obciążeń. Wobec braku legalnej definicji pojęcia „praw i obowiązków podatkowych związanych ze składnikami majątku", będących przedmiotem sukcesji na podstawie art. 93c o.p., należy przyjąć, że sukcesji nie podlegają te prawa i obowiązki, które na mocy obowiązujących przepisów podatkowych zostały przypisane do osoby dzielonego podatnika. Sukcesji podlegają zaś prawa i obowiązki, które choć wynikają ze zdarzeń mających miejsce przed podziałem, nie uległy konkretyzacji do tej daty na gruncie

[11] Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.; dalej: k.s.h.

rozliczeń podatkowych. Przedmiotem sukcesji prawno-podatkowej przewidzianej w art. 93c o.p. będą jedynie te prawa i obowiązki dzielonej osoby prawnej, które pozostają w związku z przydzielonymi sukcesorowi w planie podziału składnikami majątku, co wynika z zasad k.s.h. W przypadku istnienia dwóch zorganizowanych części przedsiębiorstwa w dzielonej spółce art. 93c o.p. zakłada możliwość wyodrębnienia praw i obowiązków podatkowych związanych z poszczególnymi zorganizowanymi częściami majątku oraz że tak wyodrębnione zespoły praw i obowiązków są objęte sukcesją. Przepis ten wprowadza do systemu podatkowego zasadę generalnej sukcesji podatkowej częściowej, co wynika ze szczególnego charakteru podziału przez wydzielenie, gdzie spółka dzielona nie traci swojej podmiotowości prawnej, a jedynie zmniejsza swój majątek o część, która jest przenoszona do istniejącego podmiotu. Zatem następstwo prawne w zakresie, o którym mowa powyżej, dotyczy tylko określonej w planie podziału części przenoszonej na inny podmiot (sukcesja uniwersalna częściowa). W przypadku podziału przez wydzielenie decydujące znaczenie ma okoliczność, czy dane prawo lub obowiązek powstało i istniało przed dniem wydzielenia. Wniosek taki wynika z literalnej wykładni art. 93c § 1 o.p., zgodnie z którym sukcesji podlegają prawa i obowiązki „pozostające" w związku z przydzielonymi spółce przejmującej składnikami majątku. Posłużenie się czasem teraźniejszym oznacza, że przedmiotem sukcesji mogą być wyłącznie stany otwarte, to jest prawa i obowiązki, które na dzień wydzielenia pozostają jeszcze w związku z przydzielonymi spółce przejmującej składnikami majątku. Z literalnej wykładni przepisu wynika, że nie odnosi się on do praw i obowiązków, które pozostawały w związku z danymi składnikami majątku przed dniem wydzielenia. W konsekwencji, jeżeli dane prawo bądź obowiązek powstało przed dniem wydzielenia lub dotyczy okresu poprzedzającego podział, powinno być rozliczone w tym właśnie czasie. Skutki podatkowe z nim związane ściśle wiążą się z rozliczeniami podatkowymi spółki dzielonej, tj. na dzień wydzielenia nie pozostają w związku z wydzielonym majątkiem zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Z kolei w przypadku, gdy dane prawo bądź obowiązek powstało w dniu wydzielenia lub po tej dacie (tj. pozostaje w dniu wydzielenia w związku ze składnikami majątku podlegającymi podziałowi), rozliczenia podatkowe z nim związane powinny dotyczyć wyłącznie spółki przejmującej lub nowo zawiązanej. Następstwo prawne (sukcesję generalną częściową), zgodnie z art. 93c o.p., należy rozumieć jako kontynuację – od dnia wydzielenia – rozliczeń podatkowych prowadzonych dotychczas przez spółkę dzieloną, a nie jako przejęcie przez spółkę przejmującą/nowo zawiązaną całości rozliczeń podatkowych wydzielanej części przedsiębiorstwa z okresu przed podziałem (wyrok z 25 listopada 2020 r., II FSK 2081/18).

3.1.8. Odpowiedzialność osób trzecich za zaległości podatkowe spółki. Pogląd, że skoro w art. 116 § 1 pkt 1 lit. b) o.p. ustawodawca nie odwołał się do „właściwego czasu", tak jak to zrobił w art. 116 § 1 pkt 1 lit. a) o.p., to stan ten nie może pozostać bez wpływu na wynik wykładni tego przepisu, należy zweryfikować, uwzględniając wnioski płynące także z wykładni systemowej i celowościowej całego art. 116 § 1 o.p. Wykładnia językowa stanowi punkt wyjścia w procesie wykładni prawa, ale w większości przypadków tego procesu nie kończy. Wynika to nie tylko z wieloznaczności słów używanych w języku powszechnym, ale także z budowy i sposobu łączenia zdań w przepisach prawa. Istotnym utrudnieniem w tym procesie jest sytuacja, w której cała postać normy prawnej wyrażona jest w kilku jednostkach redakcyjnych przepisów prawa. Przykładem takiego rozczłonkowania jest art. 116 § 1 o.p., w którym ustawodawca w kilku jednostkach redakcyjnych określił przesłanki pozwalające na uwolnienie się członka zarządu od odpowiedzialności za zaległości podat-

kowe spółki. Pierwsza przesłanka dotyczy złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego (pkt 1), a druga – wskazania mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części (pkt 2). W przesłance z punktu 1 zostały wyodrębnione dodatkowo dwie sytuacje, tj. gdy członek zarządu we właściwym czasie zgłosi wniosek o ogłoszenie upadłości lub w tym czasie zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne (lit. a), a także gdy niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez winy członka zarządu (lit. b). Zwrot zawarty pod lit. a), jak też zwrot zawarty pod lit. b), nie wyraża pełnej treści przesłanki uwolnienia się członka zarządu od odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki. Obu tych zwrotów nie można odczytywać bez uwzględnienia treści, które je poprzedzają. Odczytując poszczególne wyrażenia w zdaniu złożonym, a takim jest zdanie ujęte w art. 116 § 1 o.p., należy uwzględnić kontekst całego zdania. Z art. 116 § 1 pkt 1 o.p. wynika, że członek zarządu nie odpowiada za zaległości podatkowe spółki, jeżeli wykaże, że „we właściwym czasie" zgłoszono wniosek o upadłość spółki. Złożenie wniosku o upadłość spółki „we właściwym czasie" czyni bezprzedmiotowym badanie winy członka zarządu, bowiem oznacza prawidłowe wykonanie obowiązku. Kwestia winy członka zarządu pojawia się natomiast w sytuacji, gdy obowiązek złożenia wniosku o upadłość nie został wykonany. Przy czym niewykonanie tego obowiązku może polegać na niezłożeniu wniosku w ogóle, ale także na złożeniu wniosku po terminie. Skoro członek zarządu nie odpowiada za zaległości spółki, jeżeli „we właściwym czasie" zgłoszono upadłość, to odpowiadać może tylko wtedy, kiedy upadłości „we właściwym czasie" nie zgłoszono. W obu tych przypadkach członek zarządu powinien mieć możliwość wykazania braku winy. Odmienna wykładnia tego przepisu prowadziłaby do wniosków, które są nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Przykładowo od odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki nie mógłby się uwolnić członek zarządu, który z przyczyn od niego niezależnych (np. obłożna choroba) nie był w stanie złożyć wniosku o ogłoszenie upadłości spółki we „właściwym terminie" i uczynił to w terminie późniejszym. Podobnie od tej odpowiedzialności nie mógłby się uwolnić członek zarządu, który został powołany w skład tego organu już po upływie „właściwego terminu" na złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości spółki. Zdaniem NSA, członek zarządu, który z przyczyn obiektywnych nie mógł złożyć wniosku o ogłoszenie upadłości „we właściwym czasie" i uczynił to w terminie późniejszym, nie może być w gorszej sytuacji, niżby w ogóle takiego wniosku nie składał. Użyty w art. 116 § 1 pkt 1 lit. b) o.p. zwrot „niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości" oznacza niezgłoszenie wniosku w ogóle, jak też sytuację, w której wniosek został złożony po upływie właściwego terminu. W obu tych przypadkach członek zarządu może wykazać brak winy (wyrok z 27 lutego 2020 r., II FSK 756/18).

3.1.9. Blokada rachunku bankowego. Żądanie blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny (art. 119zv § 1 o.p.) oraz przedłużenie tej blokady w drodze postanowienia (art. 119zw § 1 o.p.) pozostają w ścisłym i szczególnym związku. Już sama konstrukcja „przedłużenia terminu blokady" wskazuje na niesamodzielny charakter działania przedłużającego, gdyż w istocie jedynie rozciąga w czasie skutek czynności polegającej na żądaniu przez szefa KAS blokady rachunku (na ograniczony okres – pierwotnie – do 72 godzin). Wskazana zależność, przy równoczesnym – w obecnym stanie prawnym – braku możliwości zaskarżenia krótkiej blokady, uzasadnia ocenę, że w przypadku złożenia skargi na postanowienie, o którym mowa w art. 119zw § 1 o.p. (w przedmiocie przedłużenia blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego), sąd administracyjny jest zo-

bligowany na mocy wskazanyxh powyżej przepisów (art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a.) zbadać przesłanki samego ustanowienia blokady – zasadności zgłoszenia żądania krótkiej blokady rachunku bankowego przez Szefa KAS – art. 119zv § 1 o.p. (wyrok z 27 lutego 2020 r., I FSK 1275/19). Sąd administracyjny jest uprawniony do badania przesłanek ustanowienia tzw. krótkiej blokady rachunku bankowego (na 72 godziny), poprzedzającej blokadę, zgodnie z art. 119zv § 1 o.p.

Zgodna z konstytucyjnymi zasadami wykładnia i analiza treści art. 119zv § 1 i art. 119zw § 1 o.p. prowadzi do wniosku, że przesłanki tzw. krótkiej blokady rachunku podlegają kontroli sądowoadministracyjnej na podstawie art. 134 § 1 w zw. z art. 135 p.p.s.a. w przypadku zaskarżenia postanowienia Szefa KAS w przedmiocie przedłużenia tej blokady na czas oznaczony. Przesłanka tzw. długiej blokady rachunku bankowego, tj. „uzasadniona obawa, że podmiot kwalifikowany nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego", o której mowa w art. 119zw § 1 o.p., powinna być analizowana przez organ podatkowy na gruncie konkretnych okoliczności faktycznych, nie tylko pod kątem zasad praworządności i powszechności opodatkowania (art. 83–84 Konstytucji RP), ale również z uwzględnieniem zasady zaufania (art. 2 Konstytucji RP, art. 121 § 1 o.p.), która w demokratycznym państwie prawnym oznacza m.in. że postępowanie powinno być prowadzone w zaufaniu do podatnika (wyroki z 27 kwietnia 2020 r., I FSK 335/20 i I FSK 491/20).

3.1.10. Wniosek o wydanie opinii zabezpieczającej. Skoro w wyniku przeprowadzonego postępowania uzgodnieniowego (art. 119x § 4 o.p.), zmierzającego do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących złożonego wniosku o wydanie opinii zabezpieczającej, strona w sposób istotny zmodyfikowała treść wniosku, to również w tej zmodyfikowanej części wniosek musi spełniać wszystkie warunki przewidziane w art. 119x § 1 o.p. Wniosek zainteresowanego obejmujący opis całej czynności, z którą związane są korzyści podatkowe, podlega ocenie organu w kierunku wydania lub odmowy wydania opinii zabezpieczającej (art. 119y o.p.). Tylko w takim zakresie opinia zabezpieczająca może zostać uznana za spełniającą wymogi określone w art. 119za o.p. i w ten sposób realizuje funkcję ochronną dla strony. NSA zwrócił uwagę, że opinia zabezpieczająca, w przeciwieństwie do pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach, nie ogranicza się tylko do wykładni przepisów prawa podatkowego, ale ponadto ujmuje możliwość zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, uwzględniając też zawarte w tej klauzuli aspekty gospodarcze planowanych działań i relacje korzyści ekonomicznych, gospodarczych i podatkowych. Przedmiotem opinii nie jest ocena stanowiska wnioskodawcy, ale ocena, czy w okolicznościach przestawionych we wniosku istnieją przesłanki do zastosowania klauzuli. Opinię taką na wniosek zainteresowanego wydaje Szef KAS w razie stwierdzenia, że planowane lub dokonane przez zainteresowanego czynności, przedstawione przez niego we wniosku, nie stanowią unikania opodatkowania w rozumieniu art. 119a o.p. NSA wskazał, że skoro celem wniosku o wydanie opinii zabezpieczającej jest ustalenie, że do czynności opisanej w nim nie ma zastosowania art. 119a o.p., to tym samym wniosek zainteresowanego powinien zawierać wszystkie te informacje, które mogą doprowadzić do oczekiwanej konstatacji (oceny skutków podatkowych czynności). Z tych względów wniosek o wydanie opinii zabezpieczającej, poza obligatoryjnymi elementami właściwymi dla każdego pisma procesowego wskazanymi w art. 119x § 1 o.p., powinien zawierać opis stanu faktycznego zawierający elementy natury prawnej, ekonomicznej, gospodarczej, osobowej. Konsekwencją określonych ustawowo wymogów wniosku o wydanie opinii zabezpieczającej jest dopuszczenie trybów usuwania wątpliwości co do treści wniosku (art. 119x § 3 i 4

oraz art. 169 § 1 w zw. z art. 119zf o.p.). Skoro w myśl art. 119x § 1 o.p. wniosek o wydanie opinii zabezpieczającej powinien zawierać dane istotne dla określenia podatkowych skutków czynności oraz zastosowanie do tej czynności art. 119a, organ ma prawo, w trybie art. 119zf w zw. z art. 169 § 1 o.p., wezwać stronę do uzupełnienia wniosku (wyrok z 8 lipca 2020 r., II FSK 2797/19).

3.1.11. Pełnomocnictwo. W licznych orzeczeniach NSA odniósł się do kwestii związanej z udzieleniem pełnomocnictw ogólnego i szczególnego. Z dniem 1 czerwca 2016 r. zmieniono regulacje prawne dotyczące pełnomocnictw w sprawach podatkowych, których skutkiem, na gruncie Ordynacji podatkowej, było wprowadzenie trzech rodzajów pełnomocnictw: ogólnego (art. 138d o.p.), szczególnego (art. 138e o.p.) oraz do doręczeń (art. 138f o.p.) Pełnomocnictwo ogólne, zgodnie z art. 138d § 1 o.p., uprawnia pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy we wszystkich sprawach podatkowych oraz innych sprawach należących do właściwości organów podatkowych dotyczących mocodawcy. Zarejestrowane jest w Centralnym Rejestrze Pełnomocnictw Ogólnych (także jego zmiany i odwołanie) prowadzonym przez Szefa KAS i w sprawach objętych pełnomocnictwem organ podatkowy sam uwzględnia fakt działania strony przez pełnomocnika. Pełnomocnictwo szczególne natomiast, zgodnie z art. 138e o.p., upoważnia do działania we wskazanej sprawie podatkowej lub innej wskazanej sprawie należącej do właściwości organu podatkowego (§ 1). Udzielone na piśmie oraz zawiadomienie o jego zmianie, odwołaniu lub wypowiedzeniu składa się do akt sprawy według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie wzorów pełnomocnictwa szczególnego i pełnomocnictwa do doręczeń oraz wzorów zawiadomienia o zmianie, odwołaniu lub wypowiedzeniu tych pełnomocnictw[12] w oryginale lub jego notarialnie poświadczonym odpisie. Stosownie do art. 138i § 2 o.p. wypowiedzenie pełnomocnictwa szczególnego wywiera skutek od dnia zawiadomienia organu podatkowego. Za dzień taki należy uznać dzień, w którym do organu wpłynął dokument dotyczący wypowiedzenia pełnomocnictwa. Zawiadomienie to powinno zostać złożone na urzędowym druku, obowiązek taki w przypadku pełnomocnictwa szczególnego udzielonego na piśmie ustawodawca nałożył w art. 138e § 3 o.p. (wyrok z 3 września 2020 r., I FSK 2040/17). Obowiązujący przepis art. 138e o.p., mówiący o złożeniu pełnomocnictwa szczególnego do „akt sprawy", należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o sprawę w znaczeniu konkretnej procedury podatkowej. Nie ma żadnych przesłanek, aby w aktualnym stanie prawnym inaczej odczytywać ten warunek do uzyskania przez podatnika skutecznej reprezentacji przed organami podatkowymi, niż czyniono to dotychczas (wyrok z 19 czerwca 2020 r., I FSK 658/20).

Tymczasowy pełnomocnik szczególny ma ograniczony zakres działania dotyczący reprezentowania strony jedynie w postępowaniu przed organem podatkowym. Artykuł 138m o.p., zamieszczony w dziale IV Ordynacji podatkowej zatytułowanym „Postępowanie podatkowe", w ramach postępowania podatkowego, dotyczącego niektórych kategorii stron takiego postępowania (osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej) reguluje sytuację, gdy z uwagi na okoliczności wskazane w tym przepisie (brak powołanych organów, niemożność ustalenia adresu siedziby, miejsca prowadzenia działalności lub miejsca zamieszkania osób upoważnionych do reprezentowania spraw takiej jednostki) niemożliwe byłoby wszczęcie lub prowadzenie takiego postępowania, a nie został jeszcze wyznaczony kurator przez sąd. Przepis ten nie odnosi się natomiast do postę-

[12] Dz.U. z 2015 r. poz. 2330.

powania sądowoadministracyjnego, w którym nie przewidziano w zbliżonym przypadku możliwości takiej reprezentacji poprzez wykorzystanie instytucji pełnomocnika tymczasowego, ustanowionego w postępowaniu podatkowym, i w sposób odmienny uregulowano bieg postępowania sądowoadministracyjnego w podobnych okolicznościach (postanowienie z 23 września 2020 r., I FZ 188/20).

3.1.12. Postępowanie dowodowe. Wynikające z art. 122 o.p. nałożenie na organy podatkowe ciężaru dowodzenia nie może oznaczać obciążenia tych organów nieograniczonym obowiązkiem poszukiwania faktów mających istotne znaczenie dla sprawy. Ponadto możliwość aktywnego udziału w postępowaniu wyjaśniającym ma także strona postępowania podatkowego, której przepisy o.p. przyznają m.in. prawo inicjatywy dowodowej (art. 188 o.p.), prawo złożenia zeznań (art. 199 o.p.), czy też prawo do samodzielnego (tj. bez wezwania organu podatkowego) składania wyjaśnień i podnoszenia wszelkich okoliczności, które jej zdaniem mogą przyczynić się do ustalenia stanu faktycznego sprawy w sposób odpowiadający rzeczywistości (wyrok z 22 stycznia 2020 r., I FSK 2098/19). Organ podatkowy może nie dać wiary świadkom, ale nie może dyskwalifikować prawdomówności świadka przed złożeniem przez niego zeznania. Nie można twierdzić z góry, że zeznania będą nieobiektywne i z tego powodu odrzucić wniosek dowodowy (wyrok z 9 września 2020 r., I FSK 1940/17). Dokumenty WZ mają pełną moc dowodową. Są to dowody zewnętrzne i nie ma żadnych podstaw do ich kwestionowania. Taki dokument jest dowodem wydania i przyjęcia towaru (wyrok z 20 sierpnia 2020 r., I FSK 1699/17). Nie wystarczy ogólne twierdzenie, że stan faktyczny jest odmienny, zeznania świadków, złożone w innych postępowaniach, włączone do akt tego postępowania, nieprawdziwe, a przyjęta praktyka w branży budowlanej dopuszcza zawieranie umów w większości odbiegających od rzeczywistości (wyrok z 10 stycznia 2020 r., I FSK 1672/17).

3.1.13. Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji podatkowej nieostatecznej. Jeśli okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest krótszy niż 3 miesiące, to uprawdopodobnienie przesłanki przewidzianej w § 2 art. 239b o.p. polega na wykazaniu, że zachodzą takie okoliczności faktyczne, które potwierdzają, że z tego powodu zobowiązanie podatkowe z decyzji nie zostanie wykonane. W tym zakresie bez znaczenia są wszystkie te okoliczności odnoszące się do sytuacji majątkowej, czy też działań podatnika w stosunku do jego majątku. Okoliczności te mogłyby mieć wyłącznie znaczenie w przypadku zaistnienia pozostałych przesłanek z art. 239b § 1 pkt 1–3 o.p. (wyrok z 6 października 2020 r., I FSK 1937/17). Uprawdopodobnienie, o którym mowa w art. 239b § 2 o.p., polega zasadniczo na prezentacji okoliczności wystarczających do powzięcia obawy, przypuszczenia o prawdopodobieństwie niewykonania zobowiązania podatkowego określonego decyzją nieostateczną, natomiast nie chodzi tu o udowodnienie niewykonania zobowiązania (wyrok z 26 sierpnia 2020 r., I FSK 1373/17).

3.1.14. Wznowienie postępowania podatkowego. Rozbieżność w ocenie stanu faktycznego między dwoma organami podatkowymi nie może być uznana za przesłankę wznowienia przewidzianą w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. (wyrok z 27 kwietnia 2020 r., I FSK 442/20). Nowe dowody posiadają walor istotności dla sprawy, jeżeli dotyczą przedmiotu sprawy i mają znaczenie prawne, oddziaływując na treść kluczowych rozstrzygnięć zawartych w decyzji, prowadząc do jej zmiany (wyrok z 28 stycznia 2020 r., I FSK 1506/17). Wyjście na jaw nowych okoliczności ma poprzedzać wznowienie postępowania i być jego przyczyną, a nie rezultatem. Niezasadne jest domaganie się przeprowadzenia szeroko zakrojonych czynności dowodowych, których ewentualnym efektem może być wyjście na jaw nowych

okoliczności. Tego rodzaju faktami nie są odmienne opinie na temat okoliczności faktycznych występujących w sprawie, które to okoliczności faktyczne organ znał w dacie wydawania decyzji pierwotnej (wyrok z 22 stycznia 2020 r., I FSK 1937/19). Dla wznowienia postępowania z powodu przesłanki wymienionej w art. 240 § 1 pkt 4 o.p. niewystarczające jest samo stwierdzenie, że strona nie brała w nim udziału, ale konieczne jest wskazanie przez stronę swego braku zawinienia. W konsekwencji strona powinna powołać się na okoliczności i zdarzenia, które mimo dołożenia odpowiedniej staranności w prowadzeniu własnych spraw uniemożliwiły udział strony w postępowaniu podatkowym (wyrok z 10 grudnia 2019 r., I FSK 1202/17).

3.2. Podatek od towarów i usług

3.2.1. Czynności opodatkowane. Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. opodatkowaniu podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju. Takiego charakteru nie ma sama umowa przedwstępna. Opodatkowanie odstępnego, które wynika z umowy przedwstępnej, miałoby charakter sztuczny i *de facto* prowadziłoby do opodatkowania świadczenia, które wynikało z umowy przedwstępnej, ale nie byłyby związane z dostawą towarów, o których mowa w tej umowie (wyrok z 13 lutego 2020 r., I FSK 1382/17).

Warunek zastosowania art. 8 ust. 2a u.p.t.u. (art. 28 dyrektywy 2006/112/WE) stanowi nabycie usługi przez podatnika we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej. Oznacza to, że podatnik, któremu rzeczywisty wykonawca usługi wystawił pierwotną fakturę, nie korzysta z takiej usługi, lecz jej beneficjentem jest osoba trzecia, na rzecz której usługa została przez podatnika zakupiona i której podatnik wystawia kolejną fakturę, obejmującą taką samą usługę („refakturuje" usługę). Z punktu widzenia zastosowania art. 8 ust. 2a u.p.t.u. nie jest istotne, czy podatnik ma własny interes prawny w korzystaniu z usługi, która następnie podlega refakturowaniu. Dla zastosowania normy prawnej zawartej w art. 8 ust. 2a u.p.t.u. nie jest istotny również rodzaj usługi (jeśli jest ona objęta podatkiem od towarów i usług), w świadczeniu której bierze udział podatnik, ponieważ i tak faktycznie usługa świadczona jest przez inny podmiot (wyrok z 10 stycznia 2020 r., I FSK 768/19).

Wspólnota mieszkaniowa, nabywając usługi w ramach zarządu nieruchomością wspólną, działa we własnym imieniu i na swoją rzecz – jako „osoba ustawowa", w rozumieniu art. 33^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[13], będąca jednostką organizacyjną, odrębną od właścicieli, co oznacza, że nie świadczy w tym zakresie usług na rzecz właścicieli lokali w rozumieniu art. 8 ust. 1 u.p.t.u. i nie ma podstaw do refakturowania ponoszonych przez wspólnotę wydatków na rzecz właścicieli lokali (wyrok z 26 sierpnia 2020 r., I FSK 1862/17).

3.2.2. Status podatnika VAT. W tej kwestii w orzecznictwie NSA dominowała problematyka poświęcona statusowi jednostek samorządu terytorialnego jako podatników tego podatku, która jest omawiana w dalszej części *Informacji* w kontekście jednolitości orzecznictwa[14].

Wśród orzeczeń dotyczących statusu podatnika innych podmiotów, niż jednostki samorządowe, na uwagę zasługuje to, w którym NSA stwierdził, że samo to, że menadżer

[13] Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.

[14] Zagadnienie to zostało opisane w części czwartej.

jest jednocześnie członkiem zarządu spółki, nie oznacza, iż tylko z tego powodu nie ma on przymiotu podatnika podatku. Chcąc ocenić, czy jest on podatnikiem podatku od towarów i usług, czy też nie, należy dokonać analizy kontraktu menadżerskiego w celu ustalenia, czy stosunek ten ma cechy charakterystyczne dla stosunku pracy, czy też dla umowy cywilnoprawnej pod kątem przesłanek określonych w art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.t.u. Należy mieć przy tym na uwadze odrębność stosunku organizacyjno-prawnego członka zarządu spółki i stosunku wynikającego z zawartego kontraktu (wyrok z 31 lipca 2020 r., I FSK 1780/17).

3.2.3. Stawka podatku. Problematyka zastosowania właściwej stawki podatku od towarów i usług była przedmiotem licznych orzeczeń NSA w 2020 r. W wyroku z 26 lutego 2020 r., I FSK 1383/17, wskazano, że fakt, iż obiekt budowlany ma być dostarczany łącznie, w funkcjonalnym powiązaniu z urządzeniami budowlanymi, nie oznacza, że ma on stanowić jeden towar wraz z tymi urządzeniami, a jego dostawa powinna być opodatkowana według tej samej preferencyjnej stawki (0%), jeżeli z art. 42 ust. 12 u.p.t.u. wyraźnie wynika, że taka stawka może być zastosowana jedynie do dostawy obiektu budowlanego lub jego części, pod warunkiem, że jest zaliczony do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym.

Odnosząc się do kwestii stawki podatku od towarów i usług w przypadku dostaw części do jednostek pływających, art. 83 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. należy rozumieć w ten sposób, że stawkę podatku w wysokości 0% stosuje się do dostaw części do jednostek pływających (używanych do żeglugi na pełnym morzu i przewożących odpłatnie pasażerów lub używanych do celów handlowych, przemysłowych lub do połowów) i wyposażenia tych jednostek, jeżeli transakcja odbywa się na rzecz podmiotu, u którego bezpośrednio dana część jest wykorzystywana, to znaczy jest wbudowywana w statek lub służy jego eksploatacji. Artykuł 83 ust. 1 pkt 11 u.p.t.u. ma charakter normy celu społecznego, ukierunkowanej na realizację polityki w dziedzinie ochrony środowiska morskiego. Dokonując zatem wykładni tej normy, należy mieć na uwadze cel, któremu ona przyświeca, i objąć jej dyspozycją działania gospodarcze, które nawet w sposób pośredni realizują objęty tą normą cel ochrony środowiska morskiego (wyrok z 29 października 2020 r., I FSK 160/18).

3.2.4. Zwolnienia podmiotowe. Prawidłowa wykładnia art. 43 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 u.p.t.u. w zw. z art. 2 pkt 21 jest taka, że aby utracić zwolnienie uregulowane w art. 43 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. (zwolnienie z opodatkowania dostawy produktów rolnych i świadczenia usług rolniczych przez rolnika ryczałtowego) podatnik powinien złożyć na podstawie art. 43 ust. 3 w zw. z art. 96 ust.1 i 2 u.p.t.u. odpowiednio wypełnione (z wyraźnym wskazaniem rezygnacji ze zwolnienia określonego w art. 43 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u.) zgłoszenie rejestracyjne (formularz VAT-R). Oznacza to, że zwolnienie przysługujące rolnikowi ryczałtowanemu można stracić poprzez oświadczenie woli złożone w odpowiednio wypełnionym formularzu VAT-R (na podstawie art. 43 ust. 3 u.p.t.u.), a nie poprzez inne czynności faktyczne. Na istotną kwestię w tym zakresie zwrócono uwagę w wyroku z 21 lutego 2020 r., I FSK 2342/19, gdzie wskazano, że rezygnacja ze zwolnienia przysługującego z mocy art. 43 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. może dotyczyć wyłącznie jego całości, a nie części, gdyż albo cała działalność rolnicza rolnika ryczałtowego jest zwolniona od podatku, albo żadna jej część (wyrok z 24 czerwca 2020 r., I FSK 807/19). Przepis art. 113 ust. 2 pkt 1 u.p.t.u. (dotyczący zwolnienia z opodatkowania działalności, której wielkość w poprzednim roku podatkowym nie przekroczyła 200 000 zł) nie stanowi, że do wartości sprzedaży, o której stanowi ust. 1, nie wlicza się sprzedaży wysyłkowej z terytorium kraju w sytuacji, gdy opodatkowanie sprzedaży ma miejsce na terytorium innego kraju Unii Europejskiej. Nie różnicuje więc sprzedaży wysyłkowej, w której

sprzedaż z terytorium kraju jest opodatkowana w kraju (art. 23 ust. 2 u.p.t.u.) od sprzedaży, w której sprzedaż jest opodatkowana w innym kraju UE (art. 23 ust. 1 u.p.t.u.) (wyrok z 21 lipca 2020 r., I FSK 2032/17).

3.2.5. Zwolnienia przedmiotowe. Kryterium „przeznaczenia terenu", którym posługuje się ustawodawca w art. 43 ust. 1 pkt 9 u.p.t.u., nawiązuje do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczególna rola w tym zakresie przypada planowi zagospodarowania przestrzennego, który jest źródłem prawa miejscowego, a zatem prawa powszechnie obowiązującego. Jeśli plan taki został uchwalony, ma on decydujące znaczenie przy ustaleniu, czy przy dostawie towarów mamy do czynienia z terenami niezabudowanymi innymi niż tereny budowlane oraz przeznaczone pod zabudowę, tj. z terenami spełniającymi wymogi z art. 43 ust. 1 pkt 9 u.p.t.u. (wyroku z 1 lipca 2020 r., I FSK 1410/17).

Kwestia dostawy terenu w trybie sprzedaży uregulowanej w art. 37 ust. 2 pkt 6 lub art. 209a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[15], który nie jest przeznaczony pod zabudowę (zgodnie z planem albo decyzją) i na którym znajdują się jedynie pewne elementy przynależne do budynku usytuowanego na nieruchomości sąsiedniej, takie jak schody, ganki, werandy, ściany lub części tych elementów, niepełniące przy tym samoistnych znaczeniowo i odrębnych funkcji budowlanych, lecz generalnie służące użytkowo temu budynkowi jako całości, była przedmiotem wyroku z 8 października 2020 r., I FSK 1735/17, w którym wskazano, że taka dostawa stanowi dostawę gruntu niezabudowanego objętą zwolnieniem od podatku od towarów i usług, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 9 u.p.t.u.

W art. 43 ust. 1 pkt 10 u.p.t.u. mowa jest o „budynkach, budowlach lub ich częściach", a zatem ocena w zakresie zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług powinna być dokonywana odrębnie w odniesieniu do poszczególnych części budynku, w zależności od okoliczności zaistnienia zasiedlenia w stosunku do tej części. Stwierdzenie zasiedlenia co do jednej części pozostaje zaś bez wpływu na możliwość zwolnienia podatkowego z art. 43 ust. 1 pkt 10 u.p.t.u. co do pozostałych części, nie powodując rozszerzenia zakresu przedmiotowego tego zwolnienia (wyrok z 19 lutego 2020 r., I FSK 2229/19).

W orzecznictwie odniesiono się także do kwestii implementacji do polskiego porządku prawnego art. 132 ust. 1 lit. i) dyrektywy 2006/112/WE NSA wskazał, że przepis art. 43 ust. 1 pkt 29 lit. a) u.p.t.u. w sposób niewłaściwy implementuje do polskiego porządku prawnego normę z art. 132 ust. 1 lit. i) dyrektywy 2006/112/WE, który pozwala państwom członkowskim na jedynie podmiotowe zawężenie zwolnienia m.in. usług kształcenia i przekwalifikowania zawodowego, gdyż zwalnia odpowiednie w nim wymienione usługi łącznie ze świadczeniem usług i dostawą towarów ściśle z taką działalnością związanych, prowadzone przez odpowiednie podmioty prawa publicznego lub inne instytucje działające w tej dziedzinie, których cele uznane są za podobne przez dane państwo członkowskie. Tymczasem w polskiej ustawie zwolnienie usług kształcenia i przekwalifikowania zawodowego uzależniono od uregulowania tych kwestii w odrębnych przepisach, zawężono więc zwolnienie w oparciu o kryteria nieprzewidziane w dyrektywie 2006/112/WE. Właściwie implementowanie przepisu art. 132 ust. 1 lit. i) dyrektywy 2006/112/WE powinno polegać na uzależnieniu zwolnienia m.in. usług kształcenia i przekwalifikowania zawodowego od świadczenia takich usług przez podmioty, których cele są uznane przez dane państwo członkowskie za podobne do celów podmiotów prawa publicznego, a nie od uregulowania kwestii prowadzenia takich szkoleń w odrębnych przepisach. Sam wpis podmiotu świadczącego usługi kształcenia zawodowego do Rejestru

[15] Dz.U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.; dalej: u.g.n.

Instytucji Szkoleniowych nie stanowi wystarczającej przesłanki dla uznania zwolnienia tych usług z opodatkowania. Zwolnienie przysługuje tylko wtedy, gdy usługi kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania zawodowego finansowane są w całości ze środków publicznych. W art. 43 ust. 1 pkt 29 lit. c) u.p.t.u. jest mowa o faktycznym, a nie hipotetycznym finansowaniu ze środków publicznych. Hipotetyczna (a nie rzeczywista) możliwość otrzymania finansowania spornych usług ze środków publicznych nie wystarczy dla uznania zasadności zwolnienia (wyrok z 28 stycznia 2020 r., I FSK 1731/17).

3.2.6. Prawo do odliczenia podatku naliczonego. W odniesieniu do wydatków na utrzymanie witryn internetowych oraz na budowanie wizerunku gminy NSA stwierdził, że mają one bezpośredni i ścisły związek ze sferą jej działań publicznych, a zatem z działalnością w interesie społeczności lokalnej, pozostającą poza zakresem opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Nie są to natomiast nakłady, które można by uznać za pozostające w takim właśnie związku z realizacją konkretnych czynności opodatkowanych, np. sprzedażą oraz dzierżawą nieruchomości komunalnych. Zwiększenie atrakcyjności gminy, wpływające na popyt i ceny na rynku nieruchomości, ma w kontekście prawa do odliczenia, charakter dalece pośredni, który z punktu widzenia zastosowania art. 168 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE, jak i art. 86 ust. 1 u.p.t.u., należy uznać za niewystarczający. Pomiędzy ponoszonymi przez gminę wydatkami na budowę wizerunku oraz na utrzymanie witryn internetowych a czynnościami opodatkowanymi nie istnieje ścisły związek, który uzasadniałby przyznanie gminie prawa do odliczenia z tytułu tych wydatków (wyroki: z 10 września 2020 r., I FSK 253/16 oraz z 20 października 2020 r., I FSK 514/16).

Następstwa zmiany utrwalonego orzecznictwa co do ustalenia metod i kryteriów podziału kwot podatku naliczonego pomiędzy działalność gospodarczą a działalność niemającą takiego charakteru odnośnie do okresów rozliczeniowych do 31 grudnia 2015 r., z uwagi na uwzględnienie stanowiska TSUE wyrażonego w wyroku z 8 maja 2019 r. (C-566/17), muszą mieć na względzie przestrzeganie przesłanek zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zasada ta powinna „chronić" podatników, którzy w następstwie interpretacji prawa podatkowego lub kierując się wykładnią zawartą w uchwale NSA z 24 października 2011 r., I FPS 9/10, nie dokonywali alokacji podatku naliczonego (klucza podziału, współczynnika, proporcji itp.) w odniesieniu do ponoszonych wydatków mieszanych (do końca 2015 r.) i realizowali „pełne" prawo do odliczenia z tego tytułu, gdyż w tej sytuacji mogą ponieść konsekwencje podatkowe omawianej zmiany wykładni prawa (wyrok z 15 stycznia 2020 r., I FSK 1353/16 i podobnie w wyrokach z: 5 lutego 2020 r., I FSK 1913/16 oraz 1 września 2020 r., I FSK 2201/15).

Sytuacja prawna podatników, stosujących się w swoich rozliczeniach do wykładni wynikającej z uchwały NSA z 24 października 2011 r., I FPS 9/10, oraz opartego na niej orzecznictwa sądów administracyjnych, nie może być gorsza od tej, którą otrzymują podatnicy stosujący się do interpretacji (objaśnień prawnych lub utrwalonej praktyki interpretacyjnej właściwego organu), która uległa zmianie (por. art. 14m § 1 o.p.). Oznacza to, że podatnicy ci nie są z tego tytułu zobligowani, w stosunku do okresów rozliczeniowych, których zobowiązania podatkowe nie uległy jeszcze przedawnieniu, do korekty rozliczeń tych okresów (wyrok z 23 czerwca 2020 r., I FSK 1368/15).

3.2.7. Rolnik ryczałtowy. Przez należności za towary i usługi dostarczane rolnikowi ryczałtowemu, o których mowa w art. 116 ust. 8 i ust. 9a u.p.t.u., należy rozumieć również potrącenia wierzytelności nabytych przez nabywcę produktów rolnych na podstawie art. 509 k.c. od osoby trzeciej, o ile nie prowadzi to do nadużycia prawa (wyrok z 10 marca 2020 r., I FSK 1277/18).

3.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych.

3.3.1. Zwolnienie nieodpłatnego świadczenia w postaci bezpłatnego dowozu pracownika do pracy. Od 1 stycznia 2015 r. w myśl art. 21 ust. 1 pkt 14a u.p.d.o.f. zwolniona z podatku jest wartość świadczenia otrzymanego przez pracownika z tytułu organizowanego przez pracodawcę dowozu pracowników autobusem w rozumieniu art. 2 pkt 41 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (przepis dodany przez art. 3 pkt 4 lit. a) tiret pierwsze ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej[16]). Obowiązek podatkowy powstaje w związku z uzyskaniem przez pracownika nieodpłatnego świadczenia w postaci bezpłatnego dowozu do pracy. Bez znaczenia dla kwalifikacji tego świadczenia jako przychodu podatkowego jest również to, czy dowóz pracownika do miejsca wykonywania pracy (z wyjątkiem wyjazdu w ramach delegacji służbowej) odbywa się poza miejscowość jego stałego lub czasowego zamieszkania. Jednakże ustawodawca daje podatnikowi możliwość obniżenia przychodu uzyskanego w ramach stosunku pracy o ryczałtowane koszty uzyskania przychodu, w zależności od tego, czy miejsce stałego lub czasowego zamieszkania podatnika jest położone poza miejscowością, w której znajduje się zakład pracy – art. 23 ust. 2 pkt 3 i 4 u.p.d.o.f. (wyrok z 21 stycznia 2020 r., II FSK 342/18).

3.3.2. Istota wydatków stanowiących koszty uzyskania przychodów. Z treści art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. nie jest istotne jak świadczenie zostanie określone: wynagrodzenie, odszkodowanie, kara umowna itp. Ważne jest natomiast to, by z obiektywnego porównania jego wartości z wysokością potencjalnych ciężarów możliwych do poniesienia przez podatnika wynikał gospodarczy, finansowy sens takiej operacji. W istocie chodzi bowiem o przeprowadzenie analizy, dokonania swoistego „ważenia", co w konkretnym przypadku jest dla podatnika – przedsiębiorcy korzystniejsze ze względów ekonomicznych: kontynuowanie dotychczasowego stosunku prawnego (np. umowy najmu) czy też odstąpienie od umowy, powiązane z obowiązkiem wypłaty drugiej stronie określanego świadczenia (wyrok z 22 stycznia 2020 r., II FSK 188/18). Zgodnie z treścią art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. co do zasady kosztami uzyskania przychodu są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 23 u.p.d.o.f. W powołanym wyroku NSA wskazał, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że do uznania wydatku za koszt uzyskania przychodów niezbędne jest nie tylko zaistnienie konkretnego zdarzenia gospodarczego, polegającego na zakupie towaru lub usługi u konkretnego sprzedawcy, za konkretną cenę, ale i odpowiednie udokumentowanie tej operacji. Nie wystarczy wykazanie, że podatnik mógł gdziekolwiek nabyć towar lub usługę i wykorzystać je w działalności gospodarczej, aby wydatek ten móc zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów. Obowiązek właściwego udokumentowania wydatków nie wynika z treści art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. Należy go postrzegać w kategoriach dowodowych, jako procesowo skuteczny sposób udowodnienia poniesionych wydatków. Podatnik powinien więc dla celów podatkowych udokumentować wszelkimi możliwymi sposobami, że ponoszone przez niego wydatki są wynikiem zdarzeń gospodarczych opisanych na konkretnych dowodach, a zdarzenia te mieszczą się w dyspozycji normy prawnej z art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. (wyroku z 13 listopada 2020 r., II FSK 1827/18).

[16] Dz.U. z 2014 r. poz. 1662.

3.3.3. Kwalifikowanie przychodu z tytułu umorzenia przez bank zaległości z tytułu opcji walutowych. Poza pieniędzmi i wartościami pieniężnymi przychód może być też w naturze, natomiast inne nieodpłatne świadczenia mają formę różnego rodzaju usług, w tym usług udostępniania lokali, budynków, lub innych rzeczy lub praw. Zatem słuszna jest konkluzja, że „zrzeczenie się wierzytelności, będącej przedmiotem sporu (...), nie mieści się w katalogu przychodów, o którym mowa w art. 11 ust. 2a u.p.d.o.f.", z tym, że czynnością prawną było zwolnienie z długu (art. 508 k.c.) w związku z umorzeniem zobowiązania zawartym w ugodzie (art. 917 k.c.). Błędne jest utożsamiane przez organy podatkowe każdego umorzenia zobowiązania cywilnoprawnego z uzyskaniem przez podatnika nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Podatek dochodowy nie jest podatkiem majątkowym, a jak sama nazwa wskazuje jest podatkiem dochodowym. Opodatkowaniu podlega dochód, zatem realne przysporzenie, a nie zredukowanie straty majątkowej. Tylko wtedy możemy mówić o otrzymaniu przez podatnika nieodpłatnego świadczenia na skutek umorzenia zobowiązania pieniężnego, gdy wynika ono z obowiązku zapłaty ceny za otrzymany towar, usługę, prawa, wartości niematerialne czy prawne. W takim bowiem wypadku umorzenie zobowiązania oznacza, że ów towar, usługę czy inną wartość podatnik otrzymał w istocie bezpłatnie (wyrok z 11 lutego 2020 r., II FSK 1527/18).

3.3.4. Skutki podatkowe przedawnienia żądania zwrotu kredytu/pożyczki bankowej. Oświadczenie wierzyciela, że uznaje zarzut przedawnienia, cofa pozew i nie będzie dochodził przedawnionego zobowiązania cywilnoprawnego, nie tworzy po stronie dłużnika stanu otrzymania przychodu w postaci wartości nieodpłatnego świadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. Przedawnione roszczenie wierzyciela dotyczy zobowiązania, które nie wygasło z powodu przedawnienia, ale w przypadku podniesienia przez dłużnika uzasadnionego zarzutu przedawnienia nie będzie mogło zostać zasądzone i przymusowo wyegzekwowane. Analizowane stanowisko wierzyciela nie powoduje więc po stronie dłużnika jakiegokolwiek przysporzenia majątkowego o określonej wartości (wyrok z 12 lutego 2020 r., II FSK 808/18).

3.3.5. Warunek do skorzystania z ulgi meldunkowej. W świetle uregulowań art. 21 ust. 1 pkt 126 i art. 21 ust. 21 u.p.d.o.f. (w brzmieniu z lat 2007–2008) oraz art. 8 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej z 2008 r. wystarczającym warunkiem skorzystania z tzw. ulgi meldunkowej było zameldowanie przez podatnika w budynku lub lokalu stanowiącym przedmiot odpłatnego zbycia na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Jeżeli nie budzi wątpliwości, że podatnik zamieszkiwał pod danym adresem i był zameldowany w tym miejscu przez wymagane co najmniej 12 miesięcy, samo niezłożenie oświadczenia o spełnieniu tego warunku nie może pozbawiać prawa do takiej ulgi (wyrok z 13 marca 2020 r., II FSK 1111/18).

3.3.6. Wychowywanie dziecka naprzemiennie przez rozwiedzionych małżonków w kontekście prawa do ulgi. Literalna, celowościowa i systemowa wykładania art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f. prowadzi do wniosku, że określone w tym przepisie kryterium samotnego wychowywania dzieci jest spełnione również wtedy, gdy rozwiedziony rodzic wychowuje dzieci naprzemiennie z drugim rodzicem, tj. w odosobnieniu od drugiego rodzica dzieci oraz bez jego udziału wykonuje czynności stanowiące proces wychowania w innym miejscu i czasie niż drugi rodzic. Skoro w art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f. ustawodawca nie zastrzegł wprost, że z ustanowionej tym przepisem ulgi podatkowej może korzystać tylko jeden z rozwiedzionych rodziców, mając przecież świadomość, że zgodnie z art. 93 § 1 oraz art. 95 § 1 Kodeksu

rodzinnego i opiekuńczego władza rodzicielska, która obejmuje wychowanie dziecka, przysługuje obojgu rodzicom oraz że co do zasady rozwód nie pozbawia żadnego z rodziców władzy rodzicielskiej (dziecko ma prawo do wychowywania przez oboje rodziców), lecz ustanowił jako warunek zwolnienia od podatku „samotne wychowywanie dzieci", to nieuprawniona jest taka wykładnia tego przepisu, która wyklucza spod jego działania jednego z rozwiedzionych rodziców wychowującego dziecko bez udziału drugiego rodzica, czyli samotnie. Inaczej mówiąc, prawidłowo dokonana wykładnia omawianego przepisu prowadzi do wniosku, że rozwiedziony rodzic samotnie wychowujący dziecko (dzieci), w znaczeniu powyżej wskazanym, jest uprawniony do ulgi ustanowionej tym przepisie, jeśli spełnia pozostałe warunki zwolnienia (wyrok z 20 maja 2020 r., II FSK 383/20).

3.3.7. Pojęcie „papiery wartościowe". Skoro w art. 52 pkt 1 lit. b) u.p.d.o.f. ustawodawca użył pojęcia zdefiniowanego w ustawie normującej materię dotyczącą publicznego obrotu papierami wartościowymi i nie zawarł dla potrzeb ustawy podatkowej definicji tego pojęcia, to przy wykładni ww. przepisu należy zastosować wykładnię funkcjonalną zewnętrzną. Żaden przepis prawa nie jest oderwaną jednostką, lecz występuje w pewnym kontekście systemowym, jest częścią określonego aktu normatywnego, który z kolei jest częścią określonej gałęzi prawa przynależącej do systemu prawa polskiego. Wykładając dany przepis prawa, należy brać pod uwagę również jego relacje do innych przepisów danego aktu normatywnego (wykładnia systemowa wewnętrzna) oraz do przepisów zawartych w innych ustawach (wykładnia systemowa zewnętrzna). Tylko realizacja tej dyrektywy wykładni prawa, określanej jako *argumentum a rubrica*, gwarantuje zupełne i niesprzeczne odczytanie danej instytucji prawa z przepisów prawa. Nieuprawnione jest twierdzenie, że skoro w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych ustawodawca traktuje udziały nabyte w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego na równi z akcjami, to mieszczą się one w pojęciu „papierów wartościowych", o których mowa w ustawie – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Znaczenie występującego w art. 52 pkt 1 lit. b) u.p.d.o.f. oraz art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw pojęcia „papiery wartościowe" należy identyfikować przy zastosowaniu definicji zamieszczonej w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Bezsprzecznie nie zostały w niej wskazane udziały i nie istnieje przepis prawa, który kwalifikowałby nabyte przez skarżącego udziały do którejkolwiek z kategorii papierów wartościowych wymienionych w tym przepisie. Jak wywiedziono powyżej, ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie zawiera przepisów prawa o emisji papierów wartościowych. Zatem regulacją zawartą z art. 52 pkt 1 lit. b) u.p.d.o.f. oraz art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej, zgodnie ze stanowiskiem sądu pierwszej instancji, nie jest objęty przychód skarżącego uzyskany ze sprzedaży udziałów (wyrok z 3 lipca 2020 r., II FSK 923/20).

3.3.8. Pozarolnicza działalność gospodarcza jako źródło przychodów. Dla oceny czy aktywność podatnika spełnia cechy „zorganizowania" w rozumieniu art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f., istotne jest wykazanie, że występuje element faktycznego zorganizowania działalności gospodarczej, a nie sam fakt jej formalnej rejestracji. W związku z powyższym to okoliczności faktyczne świadczą o zaliczeniu określonych form aktywności podatnika do pozarolniczej działalności gospodarczej. Pojęcie „zorganizowania" można rozpatrywać w dwóch aspektach: zorganizowania formalnego oraz zorganizowania faktycznego. Na organizację formalną przedsięwzięcia kwalifikowanego jako działalność gospodarcza składa się m.in.: wybór

formy organizacyjno-prawnej, w jakiej działalność ta będzie prowadzona (np. na podstawie zgłoszenia osoby fizycznej do ewidencji działalności gospodarczej czy też przez powołanie spółki prawa handlowego, wpisanej następnie do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego); uzyskanie właściwego numeru statystycznego; zgłoszenie działalności organowi podatkowemu oraz spełnienie innych warunków prawnych związanych z podjęciem określonego rodzaju działalności gospodarczej. W konsekwencji rzeczywistą formę prawną działalności gospodarczej podatnika („zorganizowanie prawne") można ustalić dopiero po stwierdzeniu, że prowadzi on samodzielnie działalność funkcjonalnie i organizacyjnie przygotowaną do realizacji celu zarobkowego oraz że ma ona charakter ciągły. Tym samym o zaliczeniu określonych form aktywności podatnika do pozarolniczej działalności gospodarczej zadecydują okoliczności faktyczne świadczące o tym, że jego działania miały charakter zorganizowany i ciągły oraz że były prowadzone w celu zarobkowym we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, a uzyskane w ten sposób przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9 u.p.d.o.f. (wyrok z 31 sierpnia 2020 r., II FSK 1393/18).

Zgodnie z art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. pozarolnicza działalność gospodarcza musi mieć zarobkowy charakter, co oznacza, że celem jej podjęcia jest osiągnięcie zysku, czyli nadwyżki przychodów nad wydatkami. Nie jest to jednak równoznaczne z koniecznością osiągnięcia tego zysku, gdyż w działalności gospodarczej może wystąpić również strata. Z art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. wynika bowiem, że rezultat prowadzonej działalności nie jest istotny. Z kolei jednak sam zamiar podatnika osiągnięcia zysku w związku z przeprowadzonymi przez niego transakcjami nie przesądza w sposób wyłączny o przypisaniu uzyskanego z tych operacji przychodu do źródła wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., bez jednoczesnego spełnienia pozostałych przesłanek z art. 5a pkt 6 tej ustawy (wyrok z 31 sierpnia 2020 r., II FSK 1453/18).

3.3.9. Podział zysku a podatek dochodowy w przypadku przekształcenia spółki kapitałowej w spółkę osobową. W stanie prawnym, obowiązującym zarówno przed, jak i po 1 stycznia 2015 r., ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 24 ust. 5 pkt 8 u.p.d.o.f., że podlegający opodatkowaniu przychód z tytułu udziału w zyskach osób prawnych w przypadku wartości niepodzielonych zysków w spółce powstaje w przypadku przekształcenia spółki będącej osobą prawną w spółkę niebędącą osobą prawną. Przychód ten określa się na dzień przekształcenia spółki będącej osobą prawną. W tym przypadku obowiązek podatkowy nie powstaje w momencie pozostawienia w spółce kapitałowej wartości niepodzielonego zysku, ale w momencie przekształcenia takiej spółki w spółkę osobową. Innymi słowy analizowany przepis nie wiąże skutków podatkowych z przekazaniem lub nieprzekazaniem zysków na kapitał inny niż zakładowy spółki przekształconej, ale z przekształceniem osoby prawnej w spółkę niebędącą osobą prawną. Powiązanie obowiązku podatkowego z momentem przekształcenia spółki będącej osobą prawną w spółkę osobową, a nie z momentem pozostawienia w spółce niepodzielonego zysku, implikuje odpowiedź na pytanie, które brzmienie art. 24 ust. 5 pkt 8 u.p.d.o.f. ma w danej sprawie zastosowanie (wyrok z 18 sierpnia 2020 r., II FSK 1568/18).

3.3.10. Paliwo jako objęte ryczałtem na używanie służbowego samochodu do celów prywatnych. Rozwiązanie wskazujące na wyłączenie paliwa z wydatków związanych z użytkowaniem samochodu służbowego, tj. wskazujące na jego odrębność, w konsekwencji stanowiłoby dalsze skomplikowanie w zakresie prowadzenia niezbędnych ewidencji. To z kolei niweczyłoby ideę ryczałtu i założonego nią celu. Przytoczony przepis nie daje podstaw

do różnicowania dla celów podatkowych – jak oczekuje organ – kosztów, które mogą być objęte ryczałtem, od tych, których ryczałt nie obejmuje (paliwo). Brzmienie art. 12 ust. 2a u.p.d.o.f. w pełni uzasadnia wykładnię, że ryczałtowa wartość przychodu z tytułu użytkowania samochodu służbowego do celów prywatnych obejmuje wszelkie koszty eksploatacji, w tym również udostępnienie danemu pracownikowi paliwa, które nie stanowi odrębnego świadczenia (wyrok z 22 lipca 2020 r., II FSK 1116/18).

3.3.11. Ulga na dzieci. W sprawach dotyczących prawa do skorzystania z ulgi podatkowej z tytułu wykonywania władzy rodzicielskiej nad dzieckiem zasadnicze znaczenie ma użyty w art. 27f ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. zwrot normatywny „wykonywał władzę rodzicielską". Użyty zwrot nie został zdefiniowany na gruncie przepisów prawa podatkowego, zatem należy przyjąć jego znaczenie w języku potocznym. „Wykonać – wykonywać" znaczy: „wprowadzić w czyn, zrobić coś, uczynić, urzeczywistnić, zrealizować, spełnić". Istotnejest, że chodzi o wykonywanie tej władzy w odniesieniu do każdego dziecka w danym roku podatkowym. Przesłanka wykonywania władzy rodzicielskiej będzie spełniona, kiedy podatnik w danym roku podatkowym wykonywał, a nie tylko posiadał władzę rodzicielską (wyrok z 13 października 2020 r., II FSK 1336/18).

3.3.12. Źródła przychodów. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że nabycie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a) u.p.d.o.f., obejmuje przypadki zarówno odpłatnego, jak i nieodpłatnego nabycia. Pojęcie „nabycie" użyte w powołanym przepisie należy rozumieć w znaczeniu najbardziej ogólnym jako uzyskanie własności lub innego prawa majątkowego w każdy prawem przewidziany sposób. Nabycie prawa własności może być pierwotne lub pochodne. Nabycie pierwotne następuje niezależnie od praw poprzednika. Nie ma ciągłości między prawami poprzedniego właściciela a nowego nabywcy – nie ma następstwa prawnego. Prawo nowego właściciela powstaje w wypadku nabycia pierwotnego samoistnie. Wśród pierwotnych sposobów nabycia prawa własności wyróżnić można m.in. wywłaszczenie, nacjonalizację, nabycie prawa własności od osoby nieuprawnionej, zasiedzenie, znalezienie. Nabycie pochodne charakteryzuje się ciągłością praw poprzedniego właściciela i osoby nabywającej prawo własności – uzależnione jest ono od istnienia prawa poprzednika – prawa te przechodzą na nabywcę, mamy tu więc do czynienia nie tylko z następstwem czasowym, lecz i prawnym określone mianem sukcesji. Nabycie pochodne może nastąpić na podstawie umowy (m.in. sprzedaży, darowizny, zamiany) lub na podstawie spadkobrania (wyrok z 14 października 2020 r., II FSK 1758/18).

3.3.13. Podwyższone koszty uzyskania przychodów. W wyroku z 12 listopada 2020 r., II FSK 2082/20, NSA wyjaśnił zasadę stosowania art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f., który dotyczy przychodów uzyskiwanych z tytułu korzystania przez twórców z praw autorskich i artystów wykonawców z praw pokrewnych. NSA podkreślił, że aby skorzystać z unormowania art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f. konieczne jest wyraźne wyodrębnienie części wynagrodzenia należnej między innymi za rozporządzanie autorskimi prawami majątkowymi do utworu. To z tytułu przyjęcia utworu i związanych z nim praw majątkowych pracodawca wypłaca należne wynagrodzenie – honorarium, a zatem wielkość tego honorarium lub procedura jego obliczania musi być jasno określona w dokumentach regulujących treść stosunku pracy w czasie jego istnienia. Nie jest wystarczające jedynie wyróżnienie części czasu pracy przeznaczonej na pracę twórczą, gdyż z takiego rozróżnienia nie wynika, czy dany utwór w ogóle powstał i czy w związku z jego eksploatacją zostało wypłacone honorarium. Ciężar dowodu prawa do podwyższonych kosztów uzyskania przychodów spoczywa na podatniku.

3.3.14. Prowadzący działalność gospodarczą jako płatnicy składek. W wyroku z 25 listopada 2020 r., II FSK 1915/18, NSA przedstawił stanowisko w sprawie obowiązku pobrania i wpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych w związku z realizowaniem przez spółkę akcji promocyjnych i wydaniem nagród. Według skarżącego kasacyjnie organu obowiązki płatnika będą ciążyły nie na spółce, ale na jej kliencie, który jako zleceniodawca obciążony jest ekonomicznym ciężarem przeprowadzenia akcji promocyjnych, w ramach których wydawane są nagrody. Z tym stanowiskiem organu nie zgodził się NSA, wskazując, że z art. 41 ust. 1 i ust. 4 u.p.d.o.f. wynika, że płatnikami są podmioty dokonujące świadczeń. Przepis ten, zakreślając krąg płatników podatku dochodowego od osób fizycznych, nie posługuje się kategorią podmiotu, na którym spoczywa ciężar ekonomiczny świadczenia, lecz wyraźnie wskazuje, że płatnikiem jest podmiot, który dokonuje świadczeń. W przypadku gdy nagrody są kupowane i nabywane przez spółkę oraz jeżeli w danej akcji nagrodą będą środki pieniężne, które będą wypłacane z rachunku bankowego (lub kasy) spółki na rachunek (lub do rąk) uprawnionego uczestnika, to nie ulega wątpliwości, że wspomniane działania obejmują zakres przedmiotowego świadczenia.

3.3.15. Opodatkowanie odsetek od odszkodowania i zadośćuczynienia, uzyskanych na podstawie wyroku sądowego. Zwolnienia dotyczące różnego rodzaju odsetek zostały zawarte w art. 21 u.p.d.o.f. Sąd zauważył, że ustawodawca nie pomija odsetek w swoich uregulowaniach, jeżeli uznaje zasadność ich zwolnienia w odniesieniu do dóbr, które w jego ocenie zasługują na szczególną ochronę. Jeżeli ustawodawca w ramach art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f. wyraźnie określa przypadki, w których odsetki od określonych przychodów uznaje za wolne od podatku, to tylko w tych przypadkach można mówić o objęciu świadczeń odsetkowych zwolnieniem od podatku dochodowego. Odsetki za opóźnienie w wypłaceniu odszkodowania i zadośćuczynienia otrzymanego na podstawie wyroku sądu nie zostały zawarte w art. 21 u.p.d.o.f., zatem nie podlegają zwolnieniu podatkowemu określonemu w art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f. (wyrok z 9 grudnia 2020 r., II FSK 2115/18).

3.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.4.1. Koszty uzyskania przychodów, wydatki na nabycie usług niematerialnych. Dokonując analizy prawa podatnika do zaliczenia wydatków na usługi niematerialne w koszty uzyskania przychodów, NSA stwierdził, że stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[17] kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 ust. 1. Za koszty uzyskania przychodu należy zatem, zgodnie z utrwalonymi poglądami judykatury (por. przykładowo wyroki NSA: z 25 listopada 2004 r., FSK 671/04; z 10 czerwca 2009 r., II FSK 234/08), uważać takie wydatki, których poniesienie przez podatnika było spowodowane racjonalnym dążeniem i obiektywną możliwością osiągnięcia przychodu lub zachowania albo zabezpieczenia tego źródła, i które nie zostały wymienione w art. 16 ust. 1 u.p.d.o.p. Nie każdy zatem wydatek poniesiony przez podatnika, nawet będący kosztem w sensie bilansowym i jednocześnie niewymieniony w art. 16 ust. 1, będzie kosztem uzyskania przychodu. Użycie w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. zwrotu „w celu" oznacza, że nie zawsze wydatek musi przynieść skutek w postaci osiągnięcia przychodu, zachowania lub zabezpieczenia

[17] Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.

jego źródła. Podatnik podatku dochodowego od osób prawnych ma możliwość odliczenia od przychodów wszelkich wydatków, pod warunkiem jednak, że będą one związane z opodatkowaną działalnością. W rozpoznawanej sprawie sporna pozostawała ocena tych kosztów z punktu widzenia stopnia ich związania z wytworzeniem lub nabyciem przez podatnika towaru lub świadczeniem usługi, czyli ocena tych kosztów jako kosztów mających bezpośredni związek ze świadczonymi usługami. Ocena ta na tle przedstawionego stanu faktycznego miała decydujące znaczenie ze względu na regulację przyjętą w art. 15e ust. 1 i ust. 11 u.p.d.o.p. Użyty przez ustawodawcę zwrot „bezpośrednio" oznacza, że wydatki na nabycie usług niematerialnych ponoszone przez podatnika na rzecz kontrahentów nie podlegają wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów na mocy art. 15e ust. 1 w zw. z art. 15e ust. 11 pkt 1 u.p.d.o.p., jeżeli wydatki te pozostają w takim związku przyczynowo-skutkowym, że warunkują, w przyjętym modelu biznesowym, nabycie lub wytworzenie danego rodzaju towarów bądź świadczenie konkretnego typu usługi. Wykładnia językowa wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że wszelkiego rodzaju opłaty i należności, jeśli wprost dotyczą wyprodukowania lub nabycia towaru lub świadczenia usługi, nie podlegają ograniczeniu w zaliczeniu do kosztów uzyskania przychodów, o którym mowa w art. 15e ust. 1 u.p.d.o.p. Skoro w przepisie tym nie posłużono się odwołaniem do ceny usługi i to adresowanej do konkretnego podmiotu, to taka interpretacja spornego przepisu prowadzi do niedopuszczalnego skorygowania treści normy prawnej. Ustanawiając wyłączenie ograniczenia limitowania wydatków, ustawodawca nie uzależnił tego wyłączenia od inkorporowania poniesionego wydatku wprost w cenie produktu. Warunkiem wyłączenia wydatku z limitowania kosztów jest, by wydatek ten jako koszt uzyskania przychodów był bezpośrednio związany z czynnością wytworzenia lub nabycia towaru lub świadczenia usługi. Jako przykłady kosztów bezpośrednio związanych ze świadczeniem przez podatnika usługi można wskazać koszty nabywanych od spółek powiązanych usług projektowych, które są wykorzystywane przy produkcji polskiej spółki meblarskiej czy koszty usług reasekuracji, które są związane ze świadczeniem usług ubezpieczenia. Konieczność powiązania kosztu z produktem, towarem i usługą, wyklucza z zakresu wyłączenia zawartego w art. 15e ust. 11 pkt 1 u.p.d.o.p. tylko koszty ogólne służące działalności podatnika, ponoszone bez związku z konkretnym towarem lub usługą (wyrok z 23 stycznia 2020 r., II FSK 1750/19).

3.4.2. Koszty uzyskania przychodów, faktury korygujące, *compensating adjustment*. W wyroku z 30 stycznia 2020 r., II FSK 191/19, NSA odniósł się do zagadnienia *compensating adjustment*. W zaprezentowanym przez stronę schemacie transakcyjnym występują trzy podmioty: dostawca – dystrybutor – klient (spółka spoza grupy). Dostawca sprzedaje towary dystrybutorowi (skarżącej) za określoną cenę, która niewątpliwie dla tego drugiego stanowi koszt uzyskania przychodu. Z kolei dystrybutor uzyskuje przychód ze zbycia towaru klientowi. Z przychodu tego dystrybutor odprowadza część na rzecz dostawcy, jeżeli przekroczony został ustalony z nim poziom marży. Jeżeli natomiast poziom ten nie został osiągnięty, dystrybutor uzyskuje stosowną „dopłatę" od dostawcy. Zastosowany mechanizm polega więc na korekcie ceny między dostawcą a dystrybutorem w górę (t*rue-up*) albo w dół (*true down*), w zależności od tego, czy ten ostatni uzyska przychód ze sprzedaży na rzecz osób trzecich przekraczający marżę ustaloną w umowie między tymi podmiotami albo mniejszy. Sytuacja prawna zasadniczo zmieniła się z dniem 1 stycznia 2019 r., w związku z nowelizacją m.in. ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W art. 11a ust. 1 pkt 1 została ustalona definicja ceny transferowej (ujęcie szersze zakresowo niż pojęcie ceny transakcyjnej w rozumieniu art. 3 pkt 10 o.p.), a w art. 11e u.p.d.o.p. określono możliwości

i zasady dokonywania korekty cen transferowych. Przepisy te nie miały jednak zastosowania w analizowanej sprawie. W stanie prawnym sprzed 2019 r. wyrównanie marży, oznaczające w istocie korektę dochodowości spółki dokonywaną na podstawie przyjętej polityki cen transferowych, nie spełnia przesłanek wynikających z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., a w szczególności przesłanki najważniejszej, czyli związku z przychodem. Sama bowiem natura korekty dochodowości wyklucza, że jest to opłata z tytułu usług świadczonych przez dostawcę na rzecz dystrybutora.

3.4.3. Data powstania przychodu z tytułu umowy o korzystanie z papieru wartościowego (usługa finansowa). Akcja jako papier wartościowy zdematerializowany nie może być przedmiotem umowy pożyczki w rozumieniu art. 720 k.c., ale może być przedmiotem umowy nienazwanej zawartej na zasadzie swobody umów. Umowa pożyczki będzie umową nienazwaną zawartą na podstawie art. 720 i art. 353^1 k.c. Jej przedmiotem jest usługa finansowa, czyli prawo korzystania z akcji przez ściśle określony czas. Dlatego wartość tkwi w prawie, które inkorporuje. Obrót akcją jest obrotem dokumentami (art. 465 k.c.), co oznacza, że jego obrót (tu: pożyczanie) jest obrotem tym prawem, a więc przyznaniem uprawnienia do korzystania z tego prawa. Z tego powodu nie można utożsamiać papieru wartościowego (tu: akcji) jako rzeczy, gdyż należy brać pod uwagę ową swoistość jej konstrukcji indywidualnej. Dlatego przedmiotem spornej umowy nie jest ani rzecz, ani środki pieniężne. Z tego powodu nie można podzielić poglądu organu interpretacyjnego, że przedmiotowe akcje są rzeczami oznaczonymi co do tożsamości bez względu na to, czy są to papiery wartościowe imienne, czy na okaziciela. W konsekwencji nie można także mówić o przychodzie, który zaistnieje na dzień wydania rzeczy czy zbycia prawa majątkowego, gdyż w stanie faktycznym nie mogło dojść do wydania rzeczy, czy zbycia prawa majątkowego, które to zbycie nie było zbyciem definitywnym. Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, że przedmiotem umowy była usługa finansowa, rozliczana w okresie rozliczeniowym dłuższym niż rok, a który to okres maksymalny zostanie ustalony w toku negocjacji. To oznacza, że ma tu zastosowanie art. 12 ust. 3c u.p.d.o.p., z którego wynika, iż datą powstania przychodu będzie ostatni dzień okresu rozliczeniowego określonego w czasie, nie rzadziej niż raz w roku. W konsekwencji określenie w procesie negocjacyjnym dłuższego niż rok okresu rozliczeniowego spowoduje powstanie przychodu nie później niż na koniec jednego roku korzystania z papieru wartościowego (wyrok z 3 marca 2020 r., II FSK 783/19).

3.4.4. Świadczenia pieniężne fundatora na rzecz fundacji dokonywane na podstawie aktu fundacyjnego na realizację celów fundacji a umowa darowizny. W wyroku z 10 marca 2020 r., II FSK 3179/18, spór dotyczył wykładni art. 18 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p., zgodnie z którym podstawę opodatkowania stanowi dochód ustalony na mocy art. 7 albo art. 7a, po odliczeniu darowizn przekazanych na cele określone w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacjom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 tej ustawy, lub równoważnym organizacjom, określonym w przepisach regulujących działalność pożytku publicznego, obowiązujących w innym niż RP państwie członkowskim Unii Europejskiej lub innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, prowadzącym działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, realizującym te cele – łącznie do wysokości nieprzekraczającej 10% dochodu, o którym mowa w art. 7 ust. 3 albo w art. 7a ust. 1. Jednostronna czynność fundatora, który zobowiązuje się do wyposażenia fundacji w niezbędny majątek, podyktowana jest wykonaniem jego zobowiązania do zapłaty określonej kwoty przez niego jako fundatora i nie wynika z umowy darowizny. Wskazanie

w akcie fundacyjnym składników majątkowych rodzi zobowiązanie po stronie fundatora do przeniesienia ich na rzecz fundacji po jej zarejestrowaniu. Z kolei stając się podmiotem majątku określonego w akcie fundacyjnym, fundacja uzyskuje roszczenie o jego wydanie, lecz staje się wierzycielem z tytułu jednostronnej czynności prawnej o charakterze zobowiązującym fundatora, a nie jako obdarowana z tytułu umowy darowizny. Dla istnienia umowy darowizny niezbędne są dwa podmioty: darczyńcay i obdarowany. W wypadku wniesienia majątku do fundacji w celu jej utworzenia występuje tylko jeden podmiot, czyli fundator, a powstanie i funkcjonowanie drugiego – fundacji, jest uwarunkowane wniesieniem określonego majątku. Z tej przyczyny majątek wniesiony do fundacji nie może być uznany za darowiznę w rozumieniu art. 18 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.

3.4.5. Opłaty licencyjne na rzecz spółki powiązanej osobowo jako koszt uzyskania przychodu. W kwestii, czy wydatki poniesione przez spółkę w 2014 r. na rzecz powiązanej z nią osobowo spółki cypryjskiej z tytułu opłat licencyjnych (prawa korzystania przez spółkę ze znaku towarowego, który uprzednio stanowił jej własność, a następnie został wniesiony aportem do spółki cypryjskiej, która na podstawie zawartej ze spółką umowy licencyjnej udostępniła jej prawo do odpłatnego korzystania z tego znaku) stanowią koszt uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., NSA nie podzielił stanowiska organu. Do zakwestionowania wydatków z tytułu opłat licencyjnych posłużył przy tym organowi wyłącznie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. NSA podkreślił, że nawet gdyby uznać tezę organów podatkowych za zasadną, że poszczególne wymienione już wcześniej czynności składają się na pewnego rodzaju „mechanizm optymalizacyjny", choć organy podatkowe tak tego wprost nie nazywały, związany z takim nakreśleniem schematu transakcyjnego, którego realizacja jest pozbawiona racji gospodarczych, z wyjątkiem podatkowych, to i tak do rozstrzygnięcia pozostaje zasadnicza kwestia, jakimi instrumentami prawnymi – w okresie sprzed wprowadzenia do porządku prawnego z dniem 15 lipca 2016 r. przepisów dotyczących klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania (art. 119a–119f o.p.) – dysponowały organy podatkowe w celu zwalczania tego rodzaju zjawisk, a więc różnorakich działań określanych niekiedy mianem „optymalizacji podatkowej". NSA wskazał, że art. 15 u.p.d.o.p. powinien być brany pod uwagę przy weryfikacji, czy analizowany koszt spełnia wynikające z jego treści kryteria. Nie można jednak rozszerzać zakresu tej regulacji, zwłaszcza o elementy, które nie są w nim przewidziane. Regulacja ta nie zastępuje bowiem instrumentów pozwalających organowi podatkowemu na przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania, w tym na kwestionowanie kosztowego charakteru poniesionego wydatku, jeżeli spełnione są warunki określone w samym art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. NSA uznał, że poza zakresem prawnych możliwości organów podatkowych pozostaje ocena czynności prawnych oraz wywodzenie negatywnych dla podatnika skutków podatkowych, jeżeli uprawnienie takie nie wynika wprost z przepisu podatkowego. Dopiero z dniem 15 lipca 2016 r. do Ordynacji podatkowej został dodany dział IIIa zatytułowany „Przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania", wprowadzający do polskiego porządku prawnego klauzulę generalną przeciwko unikaniu opodatkowania, jak też szczególną procedurę związaną z jej stosowaniem. Do czasu wprowadzenia do Ordynacji podatkowej ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu unikania opodatkowania (poza krótkim epizodem obowiązywania art. 24b § 1 i 2) brakowało w systemie polskiego prawa podatkowego unormowań pozwalających na pominięcie lub modyfikację skutków podatkowych działań podatników, noszących znamiona unikania opodatkowania, która to operacja zarazem nie miała charakteru czynności pozornej (art. 199a § 2 o.p.), albo nie można było jej „przedefiniować" zgodnie z treścią art. 199a § 1 tej ustawy. Oceniając, czy

wydatki ponoszone z tytułu zawartej umowy licencyjnej spełniają przesłanki wynikające z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p, a zwłaszcza, czy występuje związek przyczynowy między poniesionym wydatkiem a uzyskanym (obiektywnie możliwym do uzyskania) przychodem lub zachowaniem albo zabezpieczeniem źródła przychodów, NSA wyjaśnił, że skoro transakcja zbycia prawa do znaków towarowych okazała się prawnie skuteczna (organy podatkowe jej nie kwestionowały), to znaczy, że doszło do przeniesienia własności tych praw na inny podmiot, nawet jeżeli jest to spółka kontrolowana przez skarżącą spółkę. Jeżeli zatem wyłącznym dysponentem praw do korzystania z określonych praw majątkowych jest inny podmiot niż skarżąca spółka, która miała prawny obowiązek uiszczania opłat licencyjnych na podstawie zawartej umowy licencyjnej, która również nie była podważana, a ponadto, jak należy przyjąć, do utrzymania dotychczasowej produkcji krajowej konieczne było korzystanie przez skarżącą spółkę z prawa do znaku towarowego, nawet w postaci licencji i produkcja oraz sprzedaż towarów z tymi znakami była prowadzona, to trudno nie dostrzec związku poniesionego wydatku ze źródłem przychodów, jakim jest działalność gospodarcza, i faktu, że wydatek ten został poniesiony w celu uzyskania przychodu (wyrok z 9 maja 2020 r., II FSK 2900/19).

3.4.6. Ekspertyzy i opinie, koszty kwalifikowane na potrzeby ulgi badawczo-rozwojowej. Wynagrodzenie pracowników spółki oraz uiszczane przez pracodawcę składki na ubezpieczenia społeczne stanowią koszt kwalifikowany jedynie w tej części, w jakiej pracownicy ci wykonują czynności *stricte* związane z realizacją działalności badawczo-rozwojowej skarżącej. Wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w celu realizacji działalności badawczo-rozwojowej w części niedotyczącej (nieodpowiadającej) pracom badawczo-rozwojowym (określone we wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji jako „inne czynności, niezwiązane bezpośrednio z pracami rozwojowymi") podlegają wyłączeniu od odliczenia dokonywanego w ramach ulgi badawczo-rozwojowej. Z brzmienia art. 18d ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p. (w stanie prawnym obowiązującym w 2017 r.) wynika, że w sytuacji gdy pracownicy uczestniczący w pracach badawczo-rozwojowych nie przeznaczają na ich realizację całego (100%) swojego czasu pracy, wydatki poniesione w związku z wykonywaniem przez pracownika innych prac opisanych przez spółkę, choć będą mogły zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, to nie będą one kosztami kwalifikowanymi podlegającymi odliczeniu na podstawie art. 18d u.p.d.o.p. Dokonując wykładni art. 18d ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p. należy mieć na względzie treść art. 18d ust. 1 tej ustawy. Do spełnienia wymogu z art. 18d ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p. nie wystarczy, aby tylko od strony formalnej, np. z umowy o pracę, z zakresu obowiązków danego pracownika wynikało, że do jego obowiązków należy wykonywanie prac badawczo-rozwojowych. Kluczowe jest, aby w ramach stosunku pracy zatrudniony pracownik faktycznie takie prace wykonywał. Jedynie rzeczywiście wykonywanie określonych czynności z zakresu działalności badawczo-rozwojowej decyduje o tym, że wynagrodzenie danego pracownika (w całości lub w części) stanowi koszt kwalifikowany w rozumieniu art. 18d ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 8 lipca 2020 r., II FSK 1264/18).

3.4.7. Przeniesienie ogółu praw i obowiązków, wystąpienie wspólnika ze spółki osobowej. Normatywnego pojęcia przeniesienia na inną osobę ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej nie można zasadnie utożsamiać z normatywnym pojęciem wystąpienia wspólnika ze spółki osobowej, o którym stanowi art. 12 ust. 4 pkt 3a lit. b) *ab initio* oraz art. 12 ust. 4 pkt 3c *in fine* u.p.d.o.p. (wyrok z 14 lipca 2020 r., II FSK 3017/19).

3.4.8. Konwersja wierzytelności własnych na udziały. Jeżeli nowo powstałe udziały zostaną pokryte wkładem rozliczanym przez potrącenie wzajemnych wierzytelności, wkład taki powinien być potraktowany jako niepieniężny w rozumieniu polskiego Kodeksu spółek handlowych. Wniesienie wkładu niepieniężnego do spółki kapitałowej powoduje powstanie przychodu na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.p. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne, wskazano, że dokonując konwersji wierzytelności drogą potrącenia, na co pozwala art. 14 § 4 k.s.h., można w ten sposób wywołać te same skutki podatkowe, jakie mogą powstać jedynie w wyniku faktycznego przekazania – wniesienia do spółki środków pieniężnych. Potrącenie jest formą wygaszania istniejących wierzytelności, prowadzącą do umorzenia wzajemnych należności i zobowiązań. Kompensata nie prowadzi zatem do realizacji świadczeń wzajemnych, a jedynie do zaliczenia jednej wierzytelności na poczet drugiej, przy czym wierzytelności umarzają się do wierzytelności niższej, a zobowiązania wzajemne wygasają. Przyjęta przy kompensacie forma wykonania świadczenia jest więc czym innym, niż spełnienie świadczenia poprzez zapłatę. Oznacza to, że w związku z potrąceniem części wierzytelności udziałowca wobec spółki z częścią wierzytelności spółki wobec udziałowca, nie dochodzi w ten sposób do faktycznego przekazania środków pieniężnych, a więc nie dochodzi do wniesienia wkładu pieniężnego. Przedmiotem rozważanych czynności i świadczeń nie jest pieniądz, ale wierzytelności o określonej w pieniądzu wartości, co nie stanowi tożsamych pojęć prawnych (wyrok z 18 sierpnia 2020 r., II FSK 2083/19).

3.4.9. Kurs walutowy dla korekty faktury. Przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie przewidują szczególnych zasad przeliczania przychodów wyrażonych w walutach obcych na złote w przypadku korekty tych przychodów. Faktura korygująca/nota księgowa nie dokumentuje odrębnego, niezależnego zdarzenia gospodarczego, lecz odnosi się ściśle do stanu zaistniałego w przeszłości. Punktem odniesienia do faktury korygującej/noty księgowej jest zatem faktura pierwotna. W związku z tym, w ocenie NSA, należy przyjąć kurs waluty z dnia poprzedzającego dzień wystawienia faktury pierwotnej niezależnie od tego, czy faktura korygująca została wystawiona w tym samym, czy też kolejnym okresie rozliczeniowym. Faktura korygująca/nota księgowa powinna bowiem oprócz elementów korygowanych odzwierciedlać stan, w którym była wystawiona faktura pierwotna. To, że podatnik może dokonać korekty przychodu na bieżąco nie oznacza, że powinien przyjąć do przeliczenia korygowanego przychodu kurs bieżący, tj. z dnia roboczego poprzedzającego wystawienie faktury korygującej lub noty korygującej. Faktury korygujące/noty księgowe służą rzetelnemu obliczeniu (doprecyzowaniu) prawidłowej wysokości już osiągniętego przychodu należnego, zaś kwestia kursu, po którym należy przeliczać korektę przychodu, jest uzależniona od momentu ujęcia korekty przychodów. Faktura korygująca/nota księgowa nie dokumentuje odrębnego, niezależnego zdarzenia gospodarczego, lecz odnosi się ściśle do stanu zaistniałego w przeszłości i oprócz elementów korygowanych powinna odzwierciedlać stan, w którym była wystawiona faktura pierwotna. Punktem odniesienia do faktury korygującej/noty księgowej jest zatem faktura pierwotna. W związku z tym należy przyjąć kurs waluty z dnia poprzedzającego dzień wystawienia faktury pierwotnej niezależnie od tego, czy faktura korygująca została wystawiona w tym samym, czy też kolejnym okresie rozliczeniowym. NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym to data powstania przychodu decyduje o zastosowaniu właściwego kursu waluty, w jakiej osiągnięto przychód. Późniejsza korekta tego przychodu nie zmienia tej zasady (wyrok z 25 sierpnia 2020 r., II FSK 1153/18).

3.4.10. Rezygnacja z wynagrodzenia przez członka zarządu, przychód z nieodpłatnych świadczeń. W przypadku, gdy członek zarządu, pełniąc funkcję honorowo, wykonuje na rzecz spółki określone czynności wpływające na przychody spółki, organy podatkowe mogą je traktować jako nieodpłatne świadczenie, gdyż na rzecz spółki wykonywane są czynności, za które w innych okolicznościach i wobec innej osoby spółka musiałaby ponieść wydatek. Odpłatność niekoniecznie musi być wyrażona w formie pieniężnej, może to być każde przysporzenie majątkowe, np. prawo do udziału w zysku tej osoby prawnej. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nie precyzuje, co należy rozumieć przez „nieodpłatne świadczenie". NSA ustalił rozumienie tego pojęcia, użytego w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., podejmując stosowne uchwały w składach powiększonych (zob. uchwały z: 16 października 2006 r., II FPS 1/06 i 18 listopada 2002 r., FPS 9/02), i stwierdził, że w zakres tego pojęcia wchodzą „wszystkie zjawiska gospodarcze i zdarzenia prawne, których następstwem jest uzyskanie korzyści kosztem innego podmiotu lub te wszystkie zdarzenia prawne i zdarzenia gospodarcze w działalności osób prawnych, których skutkiem jest nieodpłatne, tj. niezwiązane z kosztami lub inną formą ekwiwalentu, przysporzenie majątku tej osobie, mające konkretny wymiar finansowy". Dla ustalenia wartości nieodpłatnego świadczenia powinien zostać zebrany materiał dowodowy dotyczący rynkowego ekwiwalentu pieniężnego podobnych (porównywalnych) usług. Jeśli przedmiotem ustaleń jest wartość usług zarządzania, to o tożsamości (podobieństwie) przede wszystkim będą decydowały następujące czynniki: branża, wielkość zatrudnienia, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej oraz zakres obowiązków wchodzących w skład usługi zarządzania (wyrok z 13 października 2020 r., II FSK 991/18).

3.4.11. Wystąpienie wspólnika ze spółki osobowej. Odnosząc się do pojęcia wystąpienia wspólnika ze spółki osobowej, zawartego w art. 12 ust. 4 pkt 3a lit. b) u.p.d.o.p., NSA wskazał, że należy przez to rozumieć sytuacje opisane w art. 65 § 2 k.s.h., tj. wypowiedzenie, śmierć wspólnika, wyłączenie wspólnika na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Należy zatem odróżnić czynność zbycia ogółu praw i obowiązków z tytułu udziału w spółce komandytowej od czynności wystąpienia ze spółki. Wystąpienie wspólnika spółki jawnej z tej spółki nie jest na gruncie przepisów k.s.h. tym samym, co zbycie przez wspólnika takiej spółki ogółu praw i obowiązków wynikających z udziału w takiej spółce na rzecz osoby trzeciej. Na skutek przeniesienia ogółu praw i obowiązków wynikających z udziału w takiej spółce na osobę trzecią, osoba ta wchodzi w prawa dotychczasowego wspólnika (wyrok z 13 października 2020 r., II FSK 1614/18).

3.4.12. Ubezpieczenie samochodu osobowego jako koszt po stronie leasingobiorcy. W kwestii ograniczenia zawartego w art. 16 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p. (nie uważa się za koszty uzyskania przychodów składek na ubezpieczenie samochodu osobowego w wysokości przekraczającej ich część ustaloną w takiej proporcji, w jakiej kwota 150 000 zł pozostaje do wartości samochodu przyjętej dla celów ubezpieczeniowych) NSA wskazał, że co prawda w przepisie nie podano wprost, o który rodzaj ubezpieczenia chodzi (OC, AC, NW), ale należy przyjąć, że dotyczy on wyłącznie ubezpieczenia AC, bowiem dla ustalenia limitu, o którym mowa w tych przepisach, istotna jest wartość samochodu przyjęta dla celów ubezpieczenia, a tą przyjmuje się tylko dla AC. Dla ubezpieczenia OC i NW wartość samochodu nie jest istotna. Niezależnie od tego, czy składka ubezpieczeniowa jest elementem kalkulacyjnym opłaty leasingowej, czy też ujmowana jest w odrębnej fakturze, skarżąca jako leasingobiorca nie jest stroną umowy ubezpieczenia. Umowa w zakresie ubezpieczenia samochodu osobowego w zakresie OC, jak i AC i NNW, została zawarta bezpośrednio między leasin-

godawcą a ubezpieczycielem i to jedynie te dwa podmioty są stronami zawartych umów. Nie jest też sporne, że umowa ubezpieczenia nie łączy skarżącą z leasingodawcą. Zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej działalność taka jest reglamentowana i zgodnie z art. 7 wymaga uzyskania zezwolenia organu nadzoru, którego leasingodawca nie posiada. Jeżeli uznać, że skarżąca zawarła z leasingodawcą umowę ubezpieczenia i świadczenie, które na jego rzecz uiszcza, jest składką, należałoby stwierdzić, że w razie zajścia zdarzenia ubezpieczeniowego będzie miała roszczenie odszkodowawcze do finansującego, co w zaistniałym stanie faktycznym nie występuje. Nie jest więc istotna forma dokumentowania rozliczeń kosztów ubezpieczenia samochodu pomiędzy leasingodawcą a leasingobiorcą, ale rzeczywista treść umowy, z której wynika, że leasingobiorca nie jest ubezpieczającym samochody, ale zwraca leasingodawcy poniesiony przez niego koszt ubezpieczenia. W konsekwencji niezależnie od tego, czy leasingodawca wkalkuluje koszty ubezpieczenia w raty leasingowe, czy też wystawi odrębną fakturę, leasingobiorca nie jest podmiotem ubezpieczającym samochody i ograniczenie wynikające z art. 16 ust. 1 pkt 49 u.p.d.o.p. nie może mieć zastosowania (wyrok z 18 listopada 2020 r., II FSK 2781/19).

3.4.13. Koszty uzyskania przychodów a straty w środkach obrotowych. Straty w środkach obrotowych nie w każdej sytuacji mogą być uznane za koszt uzyskania przychodów. Straty muszą być rzeczywiste i prawidłowo udokumentowane. W orzecznictwie wskazuje się na konieczność wyjaśnienia przez podatnika, w jakich okolicznościach oraz z jakich przyczyn nastąpiły określone straty, zaś ograniczenie się podatnika jedynie do porównania spisu z natury z zapisami księgowymi i automatyczne zaliczenie powstałych różnic do kosztów uzyskania przychodów, bez dokonania tych wyjaśnień, jest niewystarczające do zaliczenia powstałych strat w ciężar kosztów uzyskania przychodów (wyrok z 19 listopada 2020 r., II FSK 1841/18).

3.5. Podatki i opłaty lokalne

3.5.1. Podatek od nieruchomości

1) Linie elektroenergetyczne, nadleśnictwo jako podatnik

Wśród orzeczeń dotyczących podatku od nieruchomości przeważały te, w których stroną wnoszącą skargę kasacyjną były Państwowe Gospodarstwa Leśne Lasy Państwowe (Nadleśnictwa). W części z nich były podejmowane zagadnienia o charakterze podmiotowym, tj. w argumentacji pojawiała się kwestia tego, kto jest podatnikiem w tym podatku. W tym zakresie NSA odsyłał do uchwały z 9 grudnia 2019 r., II FPS 3/19, z której wynika, że podatnikiem podatku od nieruchomości (w sytuacji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[18]) będzie podmiot, który zawarł umowę ze Skarbem Państwa, bądź też posiada nieruchomość na podstawie innego tytułu prawnego, jako posiadacz zależny. Jeżeli natomiast z zawartej umowy wynika, że nie przeniesiono na taki podmiot posiadania, któremu można przypisać cechę posiadania zależnego, lecz ma on jedynie prawo korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie odpowiadającym posiadaniu służebności, nie może być być uznany za podatnika tego podatku.

[18] Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

W orzeczeniach podejmujących tę problematykę NSA prezentował konsekwentnie stanowisko, że grunty leśne, nad którymi przebiegają linie elektroenergetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne, co skutkuje ich opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości, a konstatacji takiej nie stoi na przeszkodzie możliwość prowadzenia na tych gruntach, w ograniczonym zakresie, określonych czynności w ramach działalności leśnej (m.in. wyroki z: 3 listopada 2020 r., II FSK 1244/20; 29 października 2020 r., II FSK 1804/18, II FSK 1033/19, II FSK 2162/19, II FSK 2163/19; 19 lutego 2020 r., II FSK 2244/19, II FSK 2242/19, II FSK 1385/19; 29 maja 2020 r., II FSK 2820/19, II FSK 2821/19, II FSK 2863/19).

Często powoływano się w tych sprawach na stanowisko zaprezentowane w ww. uchwale, w zgodzie z którym grunty leśne, nad którymi przebiegają linie elektroenergetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne. Wobec tego to, że grunty leśne, na których ustanowiono służebność przesyłu nie znajdują się w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, o czym stanowi art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., nie oznacza, że nie są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Przez pojęcie gruntów „zajętych" na prowadzenie działalności gospodarczej, o czym stanowi art. 2 ust. 2 u.p.o.l., należy rozumieć faktyczne wykonywanie konkretnych czynności, działań na gruncie, powodujących dokonanie zamierzonych celów lub osiągnięcie konkretnego rezultatu, związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą (zob. np. wyrok z 28 października 2019 r., II FSK 1652/19). Wskazywano, że chodzi tu o zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej, do której odwołuje się ustawodawca w art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., a więc działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[19]. NSA podkreślał także, że dopiero zmiana przepisów obowiązująca od 1 stycznia 2019 r. spowodowała, iż należące do Lasów Państwowych grunty pod liniami elektroenergetycznymi, sklasyfikowane jako grunty leśne, nie podlegają podatkowi od nieruchomości w razie udostępnienia ich zakładowi energetycznemu na podstawie umowy służebności przesyłu, chyba że grunty te są jednocześnie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż w zakresie m.in. przesyłania energii elektrycznej. Jednocześnie, w szeregu orzeczeń wyjaśniono, że ta zmiana prawa nie miała charakteru doprecyzowującego, lecz normatywny.

2) Tymczasowy obiekt budowlany jako przedmiot opodatkowania

Opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości nie przekreśla jej ewentualna tymczasowość. Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[20] tymczasowym obiektem budowlanym jest obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe. Powyższa definicja tymczasowego obiektu budowlanego określa dwie kategorie tych obiektów: po pierwsze, tymczasowe obiekty budowlane są przeznaczone do czasowego użytkowania w okresie krótszym od ich trwałości technicznej, przewidziane do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki; po drugie, tymczasowe obiekty budowlane są niepołączone trwale z gruntem, tj. strzelnica, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej

[19] Dz.U. poz. 646 ze zm.

[20] Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.; dalej: p.b.

i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe (wyrok z 21 stycznia 2020 r., II FSK 1586/18).

3) Podatek od nieruchomości, od budynków niewykorzystywanych w prowadzonej działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. za grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej należy uznać takie, które są w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b), chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych. Z kolei w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b) u.p.o.l. przewidziano dla rady gminy możliwość określania w drodze uchwały wysokości stawek podatku od nieruchomości (w graniach określonych w ustawie) od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Jak wskazano w wyroku z 23 stycznia 2020 r., II FSK 1270/19, powołane przepisy tworzą normę prawną z której wynika, że zastosowanie podwyższonych stawek podatku od nieruchomości w odniesieniu do budynku mieszkalnego będącego w posiadaniu przedsiębiorcy możliwe jest jedynie wówczas, gdy jest on zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej (analogicznie ma to zastosowanie do części takiego budynku).

4) Silos na cukier jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości

Silos na cukier ze względu na swoje wyposażenie i związane z nim urządzenia i infrastrukturę nie jest budynkiem magazynowym, lecz składnikiem systemu przekazywania i podawania cukru. Nie stanowi on przez to budynku magazynowego nie tylko ze względu na jego przeznaczenie, ale przede wszystkim z uwagi na fakt, że jest on składnikiem systemu technologicznego przekazywania, przemieszczania cukru, obejmującego oprócz wyposażonego w odpowiednie w tym zakresie konstrukcje i urządzenia silosu, przekaźniki taśmowe oraz połączone z silosem mostami przekaźników budynki produkcyjno-magazynowe. Dlatego też takie cechy obiektu budowlanego, jak: przeznaczenie, wyposażenie i funkcje stanowią element całego systemu produkcyjnego. Skoro budynek jest także obiektem budowlanym, podobnie jak budowla, to taka kwalifikacja wypełnia przesłankę wynikającą z wykładni systemowej art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l. Ponadto również zgodnie z art. 3 pkt 3 p.b. silosy należy kwalifikować do budowli, a nie budynków (wyrok z 3 marca 2020 r., II FSK 810/18).

5) Opodatkowanie garażu stanowiącego jedną z kondygnacji galerii handlowej

Kwalifikacja obiektu jako obiektu małej architektury powinna przebiegać z jednoczesnym uwzględnieniem ogólnego kryterium „niewielkości" oraz przede wszystkim w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego w sprawie oraz otoczenia, w jakim znajduje się obiekt. Kryterium decydującym o kwalifikacji danego obiektu jako obiektu małej architektury nie jest sposób mocowania do podłoża, jest nim natomiast wielkość obiektu. W orzecznictwie przyjmuje się, że stwierdzenie, że dany obiekt jest „niewielki" wymaga nie tylko określenia jego bezwzględnych wymiarów (wysokości, szerokości, długości), ale także odniesienie wielkości tego obiektu do jego usytuowania w konkretnej przestrzeni. Istotne może okazać się także zwrócenie uwagi na rodzaj przyjętej konstrukcji, np. konstrukcja ciężka, betonowa, czy lekka, ażurowa. Nieprecyzyjna definicja „obiektu małej architektury" powoduje, że należy ją interpretować indywidualnie do danego stanu faktycznego. Jeżeli garaż stanowi jedną z kondygnacji galerii handlowej, która jest kwalifikowana jako budynek, to stanowi on część tego budynku. Zatem podstawą opodatkowania jest powierzchnia

użytkowa galerii handlowej włącznie z garażem (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.). Garaż nie może być wykluczony z opodatkowania z tej przyczyny, że występują w nim przerwy w ciągłości zabudowy ścian. Błędne jest wywodzenie braku obowiązku podatkowego wyłącznie z przepisu zawierającego definicję, tj. art. 1a ust. 1 pkt 5 u.p.o.l., a więc przepisu nie kreującego żadnych praw i obowiązków (tym bardziej z jednego słowa użytego w takim przepisie), z zupełnym pominięciem przepisów prawa materialnego określających przedmiot opodatkowania (art. 2 ust. 1 u.p.o.l.), czy też podstawę opodatkowania (art. 4 ust. 1 u.p.o.l.) (wyrok z 11 marca 2020 r., II FSK 1041/18).

6) Drogi publiczne – podatek od nieruchomości

Zakres zwolnienia przedmiotowego, określony w art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2007 r., był ukształtowany w sposób odmienny niż w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2006 r. Od 1 stycznia 2007 r. zwolnieniem podatkowym są objęte grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle, z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad. Oznacza to, że w odniesieniu do budowli zlokalizowanych w pasach drogowych różnica jest taka, że do końca 2006 r. były one objęte zwolnieniem, o ile były związane z prowadzeniem, zabezpieczaniem i obsługą ruchu, natomiast od początku 2007 r. takie budowle podlegają zwolnieniu, o ile nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad płatnych. W orzeczeniu tym wyjaśniono również, że zmiana analizowanego przepisu dokonana ustawą z dnia 5 lipca 2018 o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym oraz niektórych innych ustaw, rozszerzająca obecny zakres wyłączenia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości, nie zmieniła jednak dotychczasowej jego wykładni w odniesieniu do eksploatacji autostrad. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, nadal opodatkowane pozostaną grunty i budowle w pasie drogi publicznej wykorzystywane do innych rodzajów działalności gospodarczej, np. prowadzenia stacji paliw lub moteli (wyrok z 2 grudnia 2020 r., II FSK 3291/18).

3.5.2. Podatek od środków transportowych

1) Wyrejestrowanie pojazdu

Złomowanie pojazdów powinno nastąpić poprzez przekazania pojazdów do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów, na podstawie zaświadczenia o demontażu pojazdu, o którym mowa w ust. 2 bądź w art. 24 ust. 1 pkt 2 lub art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[21], albo równoważnego dokumentu wydanego w innym państwie. Przekazanie pojazdu do zakładu zajmującego się skupem złomu, który nie ma uprawnień do prowadzenia stacji demontażu lub prowadzenia punktu zbierania pojazdów, nie mogło wywołać skutków prawnych w postaci wyrejestrowania pojazdu na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[22], jak również nie zaistniały przesłanki do wyrejestrowania pojazdu na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 5 w związku z ust. 5 p.r.d. (wyrok z 17 kwietnia 2020 r., II FSK 3226/19).

2) Pojazd do nauki jazdy

W wyroku z 17 kwietnia 2020 r., II FSK 3244/19, NSA wskazał, że nie można wywieść, aby pojazd do nauki jazdy był pojazdem specjalnym. Samochód wykorzystywany do na-

[21] Dz.U. z 2018 r. poz. 578.

[22] Dz.U. z 2018 r. poz. 1990; dalej: p.r.d.

uki jazdy może być również używany do przewożenia osób bądź rzeczy niezwiązanych z nauką jazdy (art. 55 ust. 2 p.r.d), a zatem chociaż pojazdy wykorzystywane do nauki jazdy muszą spełniać określone parametry (mieć określone dodatkowe wyposażenie) i przejść dodatkowe badania techniczne, jednak okoliczność ta nie przesądza, że są to pojazdy specjalne. W dowodzie rejestracyjnym takiego pojazdu, który stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 194 § 1 o.p., nie dokonano bowiem wpisu, że środek transportowy, którego dokument ten dotyczy, stanowi pojazd specjalny. Wpis w dowodzie rejestracyjnym określonego środka transportowego oznaczenia „L" (pojazd służący do nauki jazdy) nie ma bowiem związku z kwalifikacją pojazdu do kategorii pojazdów specjalnych.

3.6. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.6.1. Pojęcie zobowiązanego. Uwzględniając mieszany charakter spółki komandytowo- akcyjnej – należy przyjąć, iż w przypadku takiej spółki, będącej zobowiązanym w rozumieniu art. 1a pkt 20 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[23] obowiązek wskazania danych wspólników, o którym mowa w art. 27 § 2 tej ustawy, ogranicza się do podania danych komplementariuszy. Spółki osobowe nie mają osobowości prawnej, mają jedynie zdolność prawną do nabywania we własnym imieniu praw, w tym własności nieruchomości i innych praw rzeczowych, zaciągania zobowiązań, pozywania i bycia pozywaną (art. 8 § 1 k.s.h.). Zaliczane są zatem do podmiotów, o których mowa w art. 331 k.c., czyli do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym prawo przyznaje zdolność prawną. W świetle powołanych przepisów nie budzi w związku z tym wątpliwości, że spółka komandytowo-akcyjna jest spółką, o której mowa w art. 27 § 2 u.p.e.a. Przepis ten nie wymienia bowiem spółek poprzez wskazanie ich rodzaju (nazwy), a posługuje się jedynie określeniem „spółka nieposiadająca osobowości prawnej". Należy zatem zakładać, że nie wprowadzając żadnych wyjątków co do stosowania art. 27 § 2 u.p.e.a., ustawodawca świadomie założył, że przepis ten dotyczy wszystkich spółek nieposiadających osobowości prawnej, jakie mogą działać na podstawie przepisów polskiego prawa i świadomie nie wyłączył spółki komandytowo-akcyjnej z zakresu stosowania wskazanego przepisu (wyrok z 8 stycznia 2020 r., II FSK 1396/19).

3.6.2. Termin do wniesienia zarzutów. Termin do wniesienia zarzutów w sprawie prowadzonej egzekucji administracyjnej zgodnie z wykładnią systemową art. 27 § 1 pkt 9 i art. 26 § 5 pkt 2 u.p.e.a. oraz wykładnią historyczną art. 32 § 1 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w okresie do dnia 30 listopada 2001 r. z mocy art. 1 pkt 32 i art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw[24] wynosi 7 dni i liczy się od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego. Z art. 27 § 1 pkt 9 u.p.e.a. wynika, że te zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej są środkiem prawnym przysługującym zobowiązanemu w fazie wstępnej egzekucji administracyjnej, a nie w jego toku. Przysługują one wyłącznie w terminie 7 dni od daty doręczenia tytułu wykonawczego, która to czynność jest wykonywana we wstępnej fazie postępowania egzekucyjnego. Przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków w tym zakresie i jest taki sam dla każdego z zarzutów wymienionych w art. 33 u.p.e.a. Termin 7-dniowy do wniesienia zarzutów ma charakter terminu zawitego, a więc jego niedo-

[23] Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

[24] Dz.U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1368.

chowanie powoduje bezskuteczność czynności prawnej, tj. wniesienia zarzutów. Jednakże termin ten – zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego – może być przywrócony (wyrok z 21 kwietnia 2020 r., II FSK 2470/19).

3.6.3. Określenie maksymalnych kwot opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych. W wyroku z 13 maja 2020 r., II FSK 2950/19, NSA wskazał, że TK w wyroku z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, zakwestionował wyłącznie brak określenia maksymalnych kwot opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych i opłaty manipulacyjnej (art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a.), nie podważając stosunkowego charakteru tych opłat jako określonego procentu od kwoty egzekwowanej należności. Określenie maksymalnych kwot tych opłat może polegać na odpowiednim zastosowaniu w drodze analogii art. 64 § 1 pkt 6 u.p.e.a., określającego maksymalną kwotę opłaty za zajęcie nieruchomości. Miarkowanie tych opłat w oparciu o kryterium pracochłonności, skuteczności i ekwiwalentności czynności egzekucyjnych także w sytuacji, gdy nie przekraczają kwot maksymalnych, nie ma uzasadnienia prawnego. W tym wyroku NSA wskazał na rozbieżności w orzecznictwie po wyroku TK.

Obok judykatów, które w wyroku tym odnajdują skutek derogacyjny, co w ogóle wyklucza możność stosowania art. 64 § 1 u.p.e.a. i co prowadzić powinno do całkowitego zrezygnowania z pobierania tych opłat odnotować można rozstrzygnięcia, które w orzeczeniu Trybunału odnajdują podstawę do miarkowania wysokości opłat w każdym przypadku, uzależniając ich wysokość od realiów konkretnego postępowania egzekucyjnego, czyli jego pracochłonności, czasochłonności i stopnia skomplikowania, a także orzeczenia negujące pogląd, że obowiązują tylko stawki minimalne opłat i tylko one mogą być stosowane przez organ egzekucyjny, ale także orzeczenia wskazujące, że skoro TK zakwestionował tylko brak maksymalnych stawek opłat, a nie ich stosunkowy charakter, miarkowanie tych opłat może odnosić się tylko do przypadków przekraczania rozsądnych granic, których wyznaczenie może nastąpić z zastosowaniem obiektywnego kryterium w postaci maksymalnej stawki opłaty za zajęcie nieruchomości, z uwzględnieniem jednak mniejszego stopnia skomplikowania innych czynności egzekucyjnych, odzwierciedlonego w przewidzianej w odnośnych przepisach niższej stawce procentowej. Wobec uznania przez Trybunał opłat egzekucyjnych za zryczałtowane wynagrodzenie organu egzekucyjnego za podejmowane czynności, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że obowiązek ich uiszczania nie wiąże się z ekwiwalentnością świadczenia podmiotu publicznoprawnego, a jedynie z dążeniem do zapewnienia przynajmniej częściowego finansowania aparatu egzekucyjnego, zaakcentowania wymaga wyrażona przez Trybunał teza o dopuszczalności stosowania stawek stosunkowych, które uzależnione są tylko od wysokości kwoty, podlegającej egzekucji, z zastrzeżeniem konieczności wyznaczenia górnej granicy tych opłat, limitującej kwotę określoną procentowo. Tylko do tego ostatniego elementu odnosi się skutek analizowanego wyroku, który można zakwalifikować do kategorii wyroków zakresowych o charakterze negatoryjnym, a także prawotwórczych (w rozumieniu przyjętym przez TK w wyroku z 24 października 2001 r., SK 22/01), gdyż jego istota polega na wskazaniu zaniechania ustawodawczego, polegającego na niepełnym zakresie regulacji. Wobec utrzymującego się stanu tego zaniechania ustawodawczego ze względu na brak stosownej ingerencji ustawodawcy, stwierdzoną przez Trybunał lukę prawną uzupełnić musi praktyka orzecznicza organów stosujących prawo, której zgodność z prawem ocenić winny sądy administracyjne (art. 1 § 1 i § 2 p.p.s.a.).

3.6.4. Zawiadomienie o dokonaniu zajęcia. Zawiadomienie o dokonaniu zajęcia nie jest czynnością egzekucyjną, o której mowa w przepisie art. 1a ust. 2 u.p.e.a., dlatego też na zawiadomienie to nie służy skarga do organu nadzoru nad organem egzekucyjnym w trybie

art. 54 § 1 tej ustawy. Istota sporu w sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy zawiadomienie Starostwa Powiatowego o dokonaniu zajęcia jest czynnością egzekucyjną, czy też nie jest czynnością egzekucyjną oraz czy na zawiadomienie to służy skarga w trybie art. 54 § 1 u.p.e.a. do organu nadzoru nad organem egzekucyjnym. W tej sprawie orzeczono, iż zajęcie środka transportu jest czynnością egzekucyjną, a zawiadomienie organu prowadzącego rejestrację jest jedynie czynnością towarzyszącą czynności egzekucyjnej. Niewątpliwie zawiadomienie organu prowadzącego rejestrację jest czynnością materialno-techniczną, będącą bezwzględną konsekwencją czynności zajęcia. Z pewnością zawiadomienie, o którym mowa w art. 98 § 4 u.p.e.a., można uznać za czynność postępowania egzekucyjnego, bo jest regulowane w u.p.e.a., ale nie można go uznać za czynność egzekucyjną w rozumieniu art. 1a pkt 2 u.p.e.a. W świetle powyższych wywodów, w danej sprawie nie mógł mieć zastosowania przepis art. 54 § 1 u.p.e.a., gdyż zobowiązanemu przysługuje skarga, ale wyłącznie na czynności egzekucyjne, do których zawiadomienie organu prowadzącego rejestrację o dokonanym zajęciu środka transportu, nie mieści się w pojęciu „czynności egzekucyjnych" (wyrok z 9 czerwca 2020 r., II FSK 3168/19).

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

4.1. Ordynacja podatkowa

W wyrokach odnoszących się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[25] w 2020 r. poruszono wiele zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym o doniosłym znaczeniu praktycznym dla podatników i organów podatkowych, o czym mogą świadczyć zaprezentowane poniżej orzeczenia.

4.1.1. Przedawnienie zobowiązania podatkowego. W kontekście wykładni i stosowania Ordynacji podatkowej należy zwrócić szczególną uwagę na judykaty dotyczące szeroko pojmowanej instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego. Występujące na tle przepisów dotyczących przedawnienia wątpliwości, a niekiedy także i rozbieżności orzecznicze zostały wyeliminowane w formie uchwał NSA.

W licznych orzeczeniach wydanych w 2020 r. odwoływano się do uchwały NSA z 18 marca 2019 r., I FPS 3/18, w której przesądzono, że: 1. Dla skuteczności zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 70c o.p. zawiadomienie, o którym mowa w tym przepisie, należy doręczyć pełnomocnikowi, który został ustanowiony w postępowaniu kontrolnym lub podatkowym, nawet jeżeli zawiadomienia tego dokonuje organ podatkowy, przed którym nie toczy się żadne postępowanie z udziałem pełnomocnika strony. 2. Uchybienie w realizacji powyższego obowiązku winno być traktowane jako brak ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. (zob. np. wyroki NSA z: 15 października 2020 r., II FSK 1579/18; 13 października 2020 r., II FSK 1860/18; 30 września 2020 r., I FSK 1694/17).

[25] Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; dalej: o.p.

W poszczególnych orzeczeniach zwracano jednak uwagę, że uchwała I FPS 3/18, nie ma zastosowania do stanu prawnego obowiązującego przed 15 października 2013 r. (zob. wyroki NSA: z 30 września 2020 r., I FSK 620/20; 19 lutego 2020 r., I FSK 126/18).

W wyroku z 26 sierpnia 2020 r., I FSK 1610/19, odwołując się do ww. uchwały, NSA zauważył, że w przypadku reprezentowania strony w postępowaniu przez pełnomocnika, warunkiem skuteczności zawiadomienia, o którym mowa w art. 70c o.p., jest zawiadomienie tegoż pełnomocnika bez względu na to, czy podstawą jego umocowania było pełnomocnictwo ogólne, czy też pełnomocnictwo szczególne.

Przywołane orzeczenia wpisują się w utrwaloną linię orzeczniczą, odnoszącą się do gwarancyjnej i stabilizującej obrót prawny funkcji przedawnienia.

4.1.2. Interpretacje indywidualne. Wśród orzeczeń wydanych w tej kategorii spraw na szczególną uwagę zasługuje wydane w poszerzonym składzie postanowienie z 20 stycznia 2020 r., I FPS 3/19, w którym NSA odmówił podjęcia uchwały dotyczącej zagadnienia, czy klasyfikacja statystyczna (PKWiU) stanowi element stanu faktycznego wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, w konsekwencji czego organ interpretacyjny jest klasyfikacją tą związany. Do postanowienia o sygn. akt I FPS 3/19, odwoływały się składy orzekające w innych sprawach (zob. np. wyroki z 28 sierpnia 2020 r., I FSK 1867/17 i I FSK 44/18 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 10 września 2020 r., I SA/Gl 1642/19).

4.1.3. Blokada rachunku bankowego. W wyroku z 26 lutego 2020 r., I FSK 1719/19, NSA podkreślił zaś, że wypracowane już w orzecznictwie TK i TSUE, stanowisko w odniesieniu do zasady proporcjonalności, ma również odniesienie do blokady rachunku bankowego i jej przedłużenia. Stosowanie odpowiednich przepisów, w tym zakresie, wymaga zweryfikowania, nie tylko, czy stosowane są one w celu zapewnienia możliwie najskuteczniejszej ochrony interesów budżetu (Skarbu Państwa), ale również, czy ich zastosowanie nie przekracza konieczności osiągnięcia tego celu (ochrony interesów budżetowych).

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[26]. W związku z tym, że podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, dokonywanie takiej kontroli przez sądy administracyjne wymaga konfrontowania regulacji krajowych z regulacjami unijnymi oraz orzecznictwem TSUE. Co do zasady w 2020 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[27].

Jednocześnie należy zauważyć, że z punktu widzenia jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego, istotne będą orzeczenia TSUE wydane w wyniku skierowania przez

[26] Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

[27] W 2020 r. TSUE wydał dwa orzeczenia prejudycjalnych z zakresu VAT w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych (zob. wyroki z: 15 października 2020 r. w sprawie C-335/19 *E. sp. z o.o. sp. k. przeciwko Ministrowi Finansów*; 7 maja 2020 r. w sprawie C-547/18 *Dong Yang Electronics sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*).

polskie sądy administracyjne w 2020 r. pytań prejudycjalnych w zakresie podatku od towarów i usług[28].

4.2.1. VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. W orzecznictwie z zakresu podatku od towarów i usług rozważano kolejne zagadnienia szczegółowe związane z tym podatkiem w gminach.

W wyroku z 19 listopada 2020 r., I FSK 15/19, NSA zwrócił uwagę, że zagadnienie opodatkowania świadczonych w gminnych placówkach oświatowych (m.in. szkołach i przedszkolach), m.in. usług w zakresie wyżywienia dzieci (do takiego zakresu niewątpliwie należy sprzedaż obiadów w szkolnej/przedszkolnej stołówce), czy zapewnienia opieki nad dziećmi w przedszkolu publicznym ponad podstawę programową, było niejednokrotnie przedmiotem jego rozstrzygnięć. Wypracowaną w tym względzie linię orzeczniczą można uznać za jednolitą i ugruntowaną. NSA konsekwentnie opowiada się za tym, że gmina nie działa w charakterze podatnika VAT realizując zadania w zakresie edukacji, do których należą m.in. powyższe usługi (por. np. wyroki NSA z: 9 czerwca 2017 r., I FSK 1317/15, z 24 października 2019 r., I FSK 1248/17; z 23 czerwca 2020 r., I FSK 1821/17; z 27 lipca 2020 r., I FSK 262/18 i I FSK 614/18; z 31 sierpnia 2020 r., I FSK 655/18)

W 2020 r. kontynuowana była linia orzecznicza, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego działają w charakterze organów władzy publicznej w odniesieniu do czynności organizowania i świadczenia usług opiekuńczych przez domy pomocy społecznej, wykonywanych odpłatnie w ramach zadań własnych (zob. wyroki NSA z: 29 stycznia 2020 r., I FSK 1762/17; 26 września 2019 r., I FSK 1019/17; 21 listopada 2019 r., I FSK 1354/17).

W innych orzeczeniach stwierdzono natomiast, że czynności jednostki samorządu terytorialnego takie jak odpłatne wydanie (przez gminne jednostki oświaty) duplikatu świadectwa, dyplomu lub zaświadczenia, indeksu i legitymacji należy traktować jako czynności wykonywane przez organ władzy publicznej i w zakresie tego władztwa, tj. na podstawie art. 15 ust. 6 u.p.t.u. jako czynności niepodlegające opodatkowaniu VAT (zob. wyroki NSA z: 26 listopada 2020 r., I FSK 701/19; 4 marca 2020 r., I FSK 1668/18; 7 listopada 2019 r., I FSK 1551/19).

Kontynuowana była także korzystna dla gmin linia orzecznicza odnosząca się sposobu określenia proporcji na potrzeby odliczenia podatku naliczonego związanego z wydatkami inwestycyjnymi i bieżącymi ponoszonymi w związku z działalnością w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie przyjmuje się, że w przypadku wydatków związanych z taką działalnością, gminy mogą stosować sposób określenia proporcji inny niż wynikający z rozporządzenia z 17 grudnia 2015 r. (zob. np. wyroki NSA z: 28 września 2020 r., I FSK 980/18; 19 lutego 2020 r., I FSK 1469/18; 17 grudnia 2019 r., I FSK 509/18; 26 czerwca 2018 r., I FSK 219/18).

[28] W 2020 r. polskie sądy administracyjne skierowały pytania prejudycjalne w dziewięciu sprawach (zob. postanowienie NSA z 6 czerwca 2019 r., I FSK 1290/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-703/19); postanowienie WSA we Wrocławiu z 19 czerwca 2019 r., I SA/Wr 295/19 (sygn. sprawy przed TSUE C-604/19); postanowienie WSA we Wrocławiu z 3 października 2019 r., I SA/Wr 448/19 (sygn. sprawy przed TSUE C-935/19); postanowienie NSA z 17 października 2019 r., I FSK 2248/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-855/19); postanowienie WSA w Gliwicach z 4 listopada 2019 r., I SA/Gl 495/19 (sygn. sprawy przed TSUE C-895/19); postanowienie NSA z 15 listopada 2019 r., I FSK 1535/17 (sygn. sprawy przed TSUE C-48/20); postanowienie NSA z 30 czerwca 2020 r., I FSK 1785/17; postanowienie NSA z 22 lipca 2020 r., I FSK 2024/17; postanowienie NSA z 27 października 2020 r., I FSK 67/18).

Pojawiły się także nowe zagadnienia związane z VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. Przykładem tego może być wyrok z 28 sierpnia 2020 r., I FSK 1870/17, w którym NSA przesądził, że funkcjonujące na poziomie powiatu jednostki takie jak: powiatowy urząd pracy, komenda miejska Państwowej Straży Pożarnej, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego nie podlegają centralizacji rozliczeń w podatku od towarów i usług, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego[29].

W orzecznictwie NSA, na tle spraw dotyczących interpretacji indywidualnych, które wydano gminom, odnotowano odmienne stanowiska poszczególnych składów orzekających co do wliczania dotacji ze środków unijnych do podstawy opodatkowania VAT na podstawie art. 29a u.p.t.u. W wyroku z 11 sierpnia 2020 r., I FSK 412/18, NSA uznał, że dotacja nie wchodzi do podstawy opodatkowania. Z kolei w wyroku z 28 sierpnia 2020 r., I FSK 634/18, inny skład orzekający NSA przyjął, że dotacja powinna być wliczona do podstawy opodatkowania.

Zagadnienie to, jako wywołujące poważne wątpliwości, zostało przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA. Postanowieniem z 26 listopada 2020 r., I FSK 1454/18, skład orzekający zwrócił się do składu powiększonego NSA o rozstrzygnięcie: czy otrzymane przez gminę dofinansowanie ze środków europejskich (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) na realizację projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii (kolektorów słonecznych) wchodzi w skład podstawy opodatkowania, o której mowa w art. 29a ust. 1 u.p.t.u., z tytułu świadczonej przez gminę usługi montażu kolektorów słonecznych na rzecz mieszkańców?

4.2.2. Przedłużenie terminu zwrotu VAT. W 2020 r. zapadła ważna dla podatników uchwała dotycząca przedłużenia terminu zwrotu VAT. W uchwale z 21 września 2020 r., I FPS 1/20, w sposób prawnie wiążący dla innych składów orzekających NSA przesądził, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. do skutecznego przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku na podstawie art. 87 ust. 2 u.p.t.u., w przypadku doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej stosownie do art. 144 § 5 w zw. z art. 152a o.p., konieczne jest prawidłowe doręczenie adresatowi w formie dokumentu elektronicznego postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu zanim upłynie ten termin.

W uchwale, uwzględniając przepisy dotyczące doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, potwierdzono w istocie stanowisko zawarte w wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 23 kwietnia 2018 r., I FSK 255/17. W wyroku tym przyjęto bowiem, że określony w art. 87 ust. 2 w zw. z ust. 6 u.p.t.u. termin do zwrotu różnicy podatku zostaje przedłużony, jeżeli przed jego upływem podatnikowi doręczono postanowienie naczelnika urzędu skarbowego o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku (zob. wyroki NSA z: 13 listopada 2020 r., I FSK 2078/18 i I FSK 49/19).

4.2.3. Dobra wiara a prawo do odliczenia podatku naliczonego. Podobnie jak w latach poprzednich, także stosownie do wskazań wynikających z wyroków TSUE, sądy administracyjne podnosiły, że prawo do odliczenia podatku naliczonego może zależeć od tzw. dobrej wiary (należytej staranności kupieckiej). Tym niemniej w kontekście tego zagadnienia

[29] Dz.U. z 2016 r. poz. 1454.

na szczególną uwagę zasługuje wyrok NSA z 23 października 2020 r., I FSK 622/20. W orzeczeniu tym NSA, odwołując się do orzecznictwa z lat ubiegłych, stwierdził, że z uwagi na różnorodność zjawisk gospodarczych wykorzystywanych do oszustwa podatkowego ustalanie abstrakcyjnych wzorców racjonalności, czy też dobrej wiary podatnika jest niewykonalne i zbędne (np. wyroki z 24 lutego 2019 r., I FSK 1880/17 oraz I FSK 1881/17). Oznacza to, że każdorazowo na podstawie okoliczności towarzyszącym kwestionowanym transakcjom oceniać należy, czy podatnik dochował należytej staranności przy ich zawieraniu i czy w związku z tym można mu przypisać działanie w dobrej wierze.

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

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

4.3.1. Zwolnienie z podatku dochodowego dochodu uzyskanego z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości

W uchwale z 17 lutego 2020 r., II FPS 4/19, NSA przesądził, że kwota zadatku (zaliczki) otrzymana przy zawarciu przedwstępnej umowy odpłatnego zbycia nieruchomości wydatkowana na cele mieszkaniowe określone w art. 21 ust. 25 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[30], korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 tej ustawy, jeżeli następnie doszło do zawarcia umowy przyrzeczonej przenoszącej własność nieruchomości, a kwota zadatku (zaliczki) została zaliczona na poczet ceny jej odpłatnego zbycia. Zatem z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. wynika, że chodzi w nim o wydatkowanie dochodu, który został uzyskany z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości, bowiem jego treść odnosi się jedynie do źródła przychodu, a nie do preferowanej kolejności dokonywanych transakcji. Wydatkowanie środków na cele mieszkaniowe określone w art. 21 ust. 25 u.p.d.o.f. przed zbyciem nieruchomości, nie niweczy prawa do zwolnienia podatkowego. Biorąc pod uwagę cel wprowadzenia omawianego, przedmiotowego zwolnienia podatkowego, jakim jest zachęcenie osób, uzyskujących przychód między innymi ze sprzedaży nieruchomości, do przeznaczania środków uzyskanych z tego tytułu na dalsze zaspokajanie swoich potrzeb mieszkaniowych. Należy uznać, że warunkiem zwolnienia od podatku dochodów uzyskanych z tyułu odpłatnego zbycia nieruchomości, jest ich przeznaczenie w całości lub części na cele mieszkaniowe przed upływem terminu określonego w ustawie.

Ocena prawna zawarta w powołanej wyżej uchwale, znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA (zob. np. wyroki z: 18 lutego 2020 r., II FSK 813/18 i 2 października 2020 r., II FSK 1359/18).

Z kontekście ww. zwolnienia podatkowego przywołać należy także wyrok z 17 czerwca 2020 r., II FSK 607/20. NSA w tym orzeczeniu stwierdził, że z punktu widzenia przepisów podatkowych dotyczących tzw. ulgi mieszkaniowej z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. istotne jest jedynie, aby w okresie dwóch lat od dnia uzyskania dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i innych praw majątkowych (a w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. trzech lat), nastąpiło jego wydatkowanie na własne cele mieszkaniowe. Skoro za cel preferowany ustawodawca podatkowy uznał m.in. spłatę kredytu oraz odsetek od tego kredytu na nabycie budynku mieszkalnego, a także gruntu lub udziału w gruncie, zacią-

[30] Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.

gniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia, to nie można bez wyraźnego przepisu ustawy podatkowej wprowadzać dodatkowego kryterium związanego z ustalaniem proporcji takiej spłaty, która wynika z zaciągniętego wspólnie przez podatnika i jego małżonka zobowiązania.

4.3.2. Wynagrodzenie za wcześniejsze rozwiązanie umowy. Podobnie jak w latach poprzednich sądy administracyjne podnosiły, że wydatki z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy najmu spełniają kryteria wskazane w art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f., a co za tym idzie powinny zostać zakwalifikowane jako koszty uzyskania przychodu.

W wyroku z 22 stycznia 2020 r., II FSK 188/18, NSA wyraził pogląd, że z perspektywy treści art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. nie jest istotne jak świadczenie zostanie określone: wynagrodzenie, odszkodowanie, kara umowna itp. Ważne jest natomiast to, by z obiektywnego porównania jego wartości z wysokością potencjalnych ciężarów możliwych do poniesienia przez podatnika, wynikał gospodarczy, finansowy sens takiej operacji. W istocie chodzi bowiem o przeprowadzenie analizy, dokonania swoistego „ważenia", co w konkretnym przypadku jest dla podatnika – przedsiębiorcy korzystniejsze ze względów ekonomicznych: kontynuowanie dotychczasowego stosunku prawnego (np. umowy najmu) czy też odstąpienie od umowy, powiązane z obowiązkiem wypłaty drugiej stronie określanego świadczenia.

Podobne stanowisko zostało wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach NSA (zob. m.in. wyroki z: 6 lutego 2019 r., II FSK 259/17; 12 kwietnia 2018 r., II FSK 871/16; 7 listopada 2017 r., II FSK 1125/16; 8 listopada 2017 r., II FSK 2625/15).

4.3.3. Dochód osoby samotnie wychowującej dziecko a naprzemienna opieka. W 2020 r. zapadło ważne rozstrzygnięcie dla podatników dotyczące ulgi podatkowej przy naprzemiennej opiece nad dzieckiem, które wpisuje się w linię orzeczniczą opartą na zasadzie *in dubio pro tributario*.

W wyroku z 20 maja 2020 r., II FSK 383/20, NSA uznał, że literalna, celowościowa i systemowa wykładania art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f. prowadzi do wniosku, iż określone w tym przepisie kryterium samotnego wychowywania dzieci jest spełnione również wtedy, gdy rozwiedziony rodzic wychowuje dzieci naprzemiennie z drugim rodzicem, tj. w odosobnieniu od drugiego rodzica dzieci oraz bez jego udziału wykonuje czynności stanowiące proces wychowania w innym miejscu i czasie niż drugi rodzic. NSA podkreślił, że celem wprowadzenia ulgi było umożliwienie preferencyjnego rozliczenia podatkowego dla tych osób, które w roku podatkowym doświadczyły samotnej, samodzielnej pieczy nad dzieckiem i jego wychowywaniem. Cel ten wpisuje się w idee polityki prorodzinnej państwa, która na gruncie prawa podatkowego realizowana jest na wiele sposobów (m.in. odliczenia od podatku dochodowego od osób fizycznych, zwolnienia podatkowe w podatku od spadków i darowizn). Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

4.4.1. Wystąpienie wspólnika ze spółki osobowej. Do grupy istotnych orzeczeń podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych należy zaliczyć wyrok z 14 lipca 2020 r., II FSK 3017, w którym wyjaśniono, że przeniesienie ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej na inną osobę związane jest z wystąpieniem zbywającego wspól-

nika ze spółki osobowej. Nie można wyzbyć się wszystkich rzeczonych praw i obowiązków i pozostawać nadal wspólnikiem; przedmiotem obrotu nie może być sam status wspólnika, jednakże nie można pozostać wspólnikiem nie mając już – przeniesionych na inną osobę – jakichkolwiek praw do spółki. Mogą zdarzyć się jednak przypadki, w których w spółce nie będzie praw zbywalnych, natomiast prawa z tytułu wystąpienia ze spółki będą przysługiwały byłemu wspólnikowi: po wystąpieniu ze spółki i z tytułu realizacji wymienionego wystąpienia, a nie z tytułu sprzedaży praw w istniejącej spółce, za zgodą wspólników. Ponadto, przeniesienie ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej uregulowane zostało w art. 10 k.s.h. natomiast wystąpienie ze spółki w art. 65 k.s.h. Hipotezy, przesłanki oraz sposób wykonania przywołanych przepisów są normatywnie odrębne i nie są takie same. Z powyższego wynika, że normatywnego pojęcia przeniesienia na inną osobę ogółu praw i obowiązków wspólnika spółki osobowej nie można zasadnie utożsamiać z normatywnym pojęciem wystąpienia wspólnika ze spółki osobowej, o którym stanowi art. 12 ust. 4 pkt 3a lit. b) *ab initio* oraz art. 12 ust. 4 pkt 3c *in fine* ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[31].

Stanowisko takie zostało wyrażone również w wyrokach NSA z: 13 października 2020 r., II FSK 1614/18; 17 kwietnia 2019 r., II FSK 1184/17 i 28 lutego 2019 r., II FSK 700/17.

4.4.2. Zaliczenie w koszty uzyskania przychodów wydatków ponoszonych na rzecz podmiotów powiązanych. W 2020 r. zapadło ważne dla podatników rozstrzygnięcie dotyczące zaliczenia w koszty uzyskania przychodów wydatków ponoszonych na rzecz podmiotów powiązanych w rozumieniu art. 11 u.p.d.o.p. z tytułu zakupu usług niematerialnych. NSA w wyroku z 23 stycznia 2020 r., II FSK 1750/19, dokonał oceny tych kosztów z punktu widzenia stopnia ich związania z wytworzeniem lub nabyciem przez podatnika towaru lub świadczeniem usługi. Podkreślił, że jeżeli nie ma wątpliwości, iż poniesione koszty są niezbędne do wytworzenia produktu lub świadczenia usług, to nie należy ograniczać możliwości ich odliczenia. Zwrócono uwagę, że użyty przez ustawodawcę zwrot „bezpośrednio" oznacza, że wydatki na nabycie usług niematerialnych ponoszone przez podatnika na rzecz kontrahentów nie podlegają wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów na mocy art. 15e ust. 1 w zw. z art. 15e ust. 11 pkt 1 u.p.d.o.p., jeżeli wydatki te pozostają w takim związku przyczynowo-skutkowym, że warunkują, w przyjętym modelu biznesowym, nabycie lub wytworzenie danego rodzaju towarów bądź świadczenie usługi konkretnego typu.

4.5. Podatek od spadków i darowizn

4.5.1. Moment powstania obowiązku podatkowego z tytułu spadku. W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadków i darowizn z tytułu spadku otrzymanego od spadkodawcy zamieszkałego w Australii, w wyroku z 6 lutego 2020 r., II FSK 697/18, NSA stwierdził, że datą przyjęcia spadku w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[32] po spadkodawcy ostatnio zamieszkałym w Australii jest data otrzymania przez spadkobiercę równowartości przysługującej mu masy spadkowej, tj. w dniu realizacji czeku (art. 34 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. – Prawo prywatne międzynarodowe[33] oraz

[31] Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.
[32] Dz.U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm.; dalej: u.p.s.d.
[33] Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 532 ze zm.; dalej: p.p.m.

regulacje spadkowe w prawie australijskim). NSA wskazał, że w odniesieniu do spadku nabytego z zagranicy, zgodnie z art. 34 p.p.m. w sprawach spadkowych właściwe jest prawo ojczyste spadkodawcy w chwili jego śmierci. W świetle prawa spadkowego obowiązującego w Australii Południowej właścicielem masy spadkowej po śmierci spadkodawcy staje się wykonawca lub administrator spadku (jest nim najczęściej powiernik publiczny), który rozporządza nim do momentu przekazania go spadkobiercom. Spadkobierca nie nabywa praw do spadku do momentu otrzymania całego swojego udziału w masie spadkowej od powiernika publicznego. Prawo to nie przewiduje sporządzenia pisma w postaci dokumentu uprawniającego do spadku, a jedynie informację o zakończeniu procesu zarządzania majątkiem po zmarłym i rozliczenie poprzez przekazanie czeków opiewających na kwotę pozostałą po spieniężeniu masy spadkowej. W ocenie NSA, skoro skarżąca zrealizowała czek w dniu 2 maja 2012 r., to w tej właśnie dacie nabyła ona prawo do przekazanego jej spadku.

4.6. Podatek od nieruchomości

4.6.1. Opodatkowanie gruntów zarządzanych przez Lasy Państwowe, na których usytuowane zostały napowietrzne linie elektroenergetyczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych znalazła odzwierciedlenie ocena prawna zawarta w uchwale z 9 grudnia 2019 r., II FPS 3/19, w której NSA przesądził, że „przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe (PGL LP) umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie PGL LP, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[34], w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. (zob. np. wyroki NSA z: 29 października 2020 r., II FSK 2162/19, II FSK 2163/19, II FSK 748/19; 29 września 2020 r., II FSK 1293/20; 28 września 2020 r., FSK 1161/20). W związku z powyższą uchwałą WSA we Wrocławiu postanowieniem z 23 czerwca 2020 r., I SA/Wr 748/19, działając na podstawie art. 269 § 1 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a.[35], przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA następujące zagadnienie prawne: czy w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2018 r. przedsiębiorstwo przesyłowe, w związku z zawarciem z Lasami Państwowymi umowy umożliwiającej wykonywanie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa znajdujących się pod zarządem Lasów Państwowych, jest – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a), art. 3 ust. 2, art. 2 ust. 2 u.p.o.l. podatnikiem podatku od nieruchomości obciążonym podatkiem od tych gruntów a jeżeli nie jest takim podatnikiem, to czy podatnikiem podatku od nieruchomości w związku z zawarciem ww. umowy są Lasy Państwowe (jednostki organizacyjne)? Mocą uchwały z 21 września 2020 r., II FPS 1/20, zadecydował o „pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania"[36]. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że uchwała z 9 grudnia 2019 r.,

[34] Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

[35] Art. 269 § 1 p.p.s.a. Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

[36] Art. 269 § 2 p.p.s.a. W przypadkach, o których mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Przepisu art. 267 nie stosuje się. Art. 267 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może – w formie postanowienia – odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości.

II FPS 3/19 została podjęta na podstawie wniosku Prezesa NSA. Przedstawione przez wojewódzki sąd administracyjny zagadnienie prawne zawiera natomiast fragmenty, których nie było we wniosku Prezesa NSA. Sąd pytający rozszerzył podstawę prawną o przepisy art. 3 ust. 2 i art. 2 ust. 2 u.p.o.l. WSA we Wrocławiu, nie podzielając stanowiska zajętego we wcześniejszej uchwale, zadał także dodatkowe pytanie dotyczące statusu podatkowego podmiotu, który w uchwale II FPS 3/19 nie był wymieniony. W ocenie NSA, taka modyfikacja pytania w stosunku do pytania pierwotnego, stanowiącego podstawę podjętej uchwały ogólnie wiążącej jest niedopuszczalna, albowiem przekracza ramy zakreślone treścią art. 269 § 1 p.p.s.a. i w istocie prowadziłaby do udzielenia odpowiedzi całkowicie odmiennej, od tej jaka została udzielona w kwestionowanej (przełamywanej) uchwale.

W konsekwencji, zdaniem składu siedmiu sędziów NSA, przedstawione przez WSA we Wrocławiu zagadnienie prawne, z powołaniem się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., nie spełniało przesłanek uruchomienia tego trybu.

4.6.2. Opodatkowanie gruntów, na których usytuowane zostały napowietrzne linie elektroenergetyczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych kontynuowano linię orzeczniczą, zgodnie z którą grunty leśne, nad którymi przebiegają linie elektroenergetyczne, są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu energii przez przedsiębiorstwo energetyczne. To skutkuje ich opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości według najwyższych stawek, a konstatacji takiej nie stoi na przeszkodzie możliwość prowadzenia na tych gruntach, w ograniczonym zakresie, określonych czynności w ramach działalności leśnej (zob. np. wyroki NSA z: 3 listopada 2020 r., II FSK 1244/20; 29 października 2020 r., II FSK 1804/18, II FSK 1033/19, II FSK 2162/19 i II FSK 2163/19; 13 maja 2020 r., II FSK 2047/19; 6 kwietnia 2020 r., II FSK 2410/19; 16 kwietnia 2020 r., II FSK 2355/19; 15 lutego 2019 r., II FSK 3205/18 i 19 lutego 2019 r., II FSK 1325/18).

4.6.3. Opodatkowanie silosów na cukier. W 2020 r. kontynuowana była również linia orzecznicza dotycząca opodatkowania silosów na cukier. NSA w wyroku z 20 maja 2020 r., II FSK 175/20, przyjął, że w art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane ustawodawca pośród obiektów budowlanych stanowiących budowle wymienił zbiorniki, a w kategorii XIX załącznika do tej ustawy dookreślił, że do tej kategorii obiektów budowlanych zalicza się zbiorniki przemysłowe, takie jak silosy. Skoro zbiornikiem jest silos, a zbiornik mocą przepisu ustawy został zakwalifikowany do budowli, to bezsprzecznie silos nie może być kwalifikowany jako budynek, nawet jeśli spełnia kryteria budynku określone w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. (zob. wyroki NSA z: 20 maja 2020 r., II FSK 329/20 i II FSK 330/20; 17 października 2019 r., II FSK 3126/17; 25 września 2019 r., II FSK 3433/17, 8 maja 2018 r., II FSK 1162/16, II FSK 1281/16, II FSK 1296/16, II FSK 1297/16 i II FSK 331/17 oraz nieprawomocne wyroki: WSA w Lublinie z 29 czerwca 2020 r., II SA/Lu 226/20 oraz WSA w Szczecinie z 10 listopada 2020 r., I SA/Sz 537/20).

4.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych

4.7.1. Dodatnia wartość firmy (*goodwill*). W orzecznictwie sądów administracyjnych z zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych powróciło istotne dla podatników zagadnienie: czy wartość firmy, rozumiana jako różnica pomiędzy ceną sprzedaży przedsiębiorstwa a wartością rynkową wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa rzeczy oraz praw majątkowych (składników materialnych i niematerialnych przedsiębiorstwa), powinna być uwzględniona przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem od czynności cywilno-

prawnych w wypadku umowy sprzedaży zorganizowanej części przedsiębiorstwa. W dotyczącym tego zagadnienia wyroku z 22 września 2020 r., I SA/Gd 430/20[37], WSA w Gdańsku, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń, stwierdził, że dodatnia wartość firmy (*goodwill*) jest pewnym stanem faktycznym, uzewnętrznionym w momencie sprzedaży przedsiębiorstwa, nie stanowiącym prawa podmiotowego, a tym samym nie może być przedmiotem samodzielnego obrotu gospodarczego. W konsekwencji dodatnia wartość firmy (*goodwill*) nie jest prawem majątkowym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych [38].

Wyrok ten wpisuje się w kształtującą się linię orzeczniczą, zgodnie z którą wartość dodatnia firmy (*goodwill*) jest wartością wyrażoną w pieniądzu przyjętą do celów podatkowych (w podatkach dochodowych) i bilansowych. Ma ona więc charakter kalkulacyjny (arytmetyczny) i jest jedynie wartością ekonomiczną (sytuacją faktyczną wpływającą dodatnio na wartość przedsiębiorstwa), a nie prawem podmiotowym. Przeciwko zakwalifikowaniu *goodwill* do praw majątkowych przemawia też i to, że nie ma ono ustabilizowanej nazwy – raz określa się go jako „wartość firmy", raz jako „renomę firmy", a jeszcze w innych przypadkach jako „wartość godziwą aktywów netto" (zob. wyroki NSA z: 10 października 2019 r., II FSK 3591/17; 8 października 2019 r., II FSK 3272/17; 23 maja 2019 r., II FSK 1393/17; 28 czerwca 2018 r., II FSK 1932/16).

Niemniej jednak odnotowania wymaga, że w orzecznictwie pojawił się także pogląd, zgodnie z którym *goodwill* jest prawem majątkowym jako prawo zbywalne, posiadające określoną wartość, w związku z tym przy sprzedaży przedsiębiorstwa podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych (zob. wyrok NSA z: 14 listopada 2018 r., II FSK 3253/16 oraz nieprawomocne wyroki: WSA w Warszawie z 30 maja 2019 r., III SA/Wa 1836/18 i WSA w Gdańsku z 13 czerwca 2018 r., I SA/Gd 357/18)[39].

4.8. Postępowanie egzekucyjne w administracji

4.8.1. Określenie wysokości kosztów egzekucyjnych. W orzecznictwie z zakresu postępowania egzekucyjnego pojawiły się wątpliwości na tle wyroku Trybunału z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, w którym TK orzekł, że art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[40] ze względu na naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji są niezgodne z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości opłaty za dokonanie czynności egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej.

Zgodnie z pierwszym poglądem – skoro niezgodne z Konstytucją RP jest pominięcie w art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a. maksymalnej wysokości opłaty za dokonanie czynności egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej, to należy przyjąć, że stosowanie tych przepisów w zgodzie z Konstytucją RP wymaga zrezygnowania z pobierania tych opłat (zob. wyroki NSA z: 8 stycznia 2019 r., II FSK 2576/18; 18 września 2019 r., II FSK 3238/17).

[37] Orzeczenie nieprawomocne.

[38] Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.

[39] Od wskazanych nieprawomocnych wyroków zostały złożone skargi kasacyjne, które oczekują na rozpoznanie przez NSA (sygn. akt przed NSA II FSK 3026/19 i II FSK 3097/18).

[40] Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

Z kolei zgodnie z drugim przeważającym w orzecznictwie stanowiskiem – orzeczenie Trybunału daje podstawę do miarkowania wysokości opłat w każdym przypadku, uzależniając ich wysokość od realiów konkretnego postępowania egzekucyjnego, czyli jego pracochłonności, czasochłonności i stopnia skomplikowania (zob. wyroki NSA z: 10 stycznia 2020 r., II FSK 869/18; 6 kwietnia 2020 r., II FSK 305/20; 14 marca 2019 r., II FSK 3700 i II FSK 3701/18; 10 kwietnia 2018 r., II FSK 914/16; 26 kwietnia 2018 r., II FSK 2621/17 i 6 kwietnia 2017 r., II FSK 693/15).

Jednocześnie pojawił się również i taki pogląd, zgodnie z którym TK w wyroku SK 31/14, zakwestionował wyłącznie brak określenia maksymalnych kwot opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych i opłaty manipulacyjnej (art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a.), nie podważając stosunkowego charakteru tych opłat jako określonego procentu od kwoty egzekwowanej należności. Określenie maksymalnych kwot tych opłat może polegać na odpowiednim zastosowaniu w drodze analogii art. 64 § 1 pkt 6 u.p.e.a., określającego maksymalną kwotę opłaty za zajęcie nieruchomości. Miarkowanie tych opłat w oparciu o kryterium pracochłonności, skuteczności i ekwiwalentności czynności egzekucyjnych także w sytuacji, gdy nie przekraczają kwot maksymalnych, nie ma uzasadnienia prawnego (zob. wyroki NSA z: 13 maja 2020 r., II FSK 2950/19 i 9 czerwca 2020 r., II FSK 3154/19).

4.8.2. Zawiadomienie o dokonaniu zajęcia środka transportu. Pozostając w sferze orzecznictwa z zakresu egzekucji należności pieniężnych wskazać należy na istotne rozstrzygnięcie dla podatników dotyczące zawiadomienia o zajęciu środka transportu. W wyroku z 9 czerwca 2020 r., II FSK 3168/19, NSA stwierdził, że zawiadomienie o dokonaniu zajęcia nie jest czynnością egzekucyjną, o której mowa w przepisie art. 1a ust. 2 u.p.e.a., dlatego też na zawiadomienie to nie służy skarga do organu nadzoru nad organem egzekucyjnym w trybie art. 54 § 1 tej ustawy.

4.9. Inne

4.9.1. Ujawnienie niezgodnego z ustawą przeznaczenia środków funduszu rehabilitacji. W wyroku z 17 czerwca 2020 r., II FSK 616/20, NSA orzekł, że datą ujawnienia niezgodnego z ustawą przeznaczenia środków funduszu rehabilitacji, o którym stanowi art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[41], jest dzień doręczenia pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej protokołu kontroli wykonanej przez właściwy terenowo organ podatkowy na podstawie art. 33 ust. 6 tej ustawy, w którym stwierdzono taką nieprawidłowość.

[41] Dz.U. z 2019 r. poz. 1172 ze zm.

Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2020 r.

Pozostało z 2019 r.	Wpływ	Do załatwienia	Załatwiono ogółem	% do wpływu	% do ogółu	Pozostało na 2021 r.
7 295	3 196	10 491	2 595	81,20	24,74	7 884

W 2020 r. do Izby wpłynęło ogółem 3196 skarg kasacyjnych oraz 25 skarg o wznowienie postępowania przed NSA. Ze względu na wielkość wpływu we wcześniejszych okresach sprawozdawczych, liczba spraw ze skarg kasacyjnych oczekujących na rozpatrzenie w Izbie – łącznie ze skargami o wznowienie postępowania – wynosiła 10 525 spraw.

Najczęściej skargi kasacyjne wnoszone były w sprawach dotyczących utrzymania i ochrony dróg, ruchu drogowego, w tym transportu drogowego (558 spraw); subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych (508 spraw); środków publicznych, w tym spraw budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej oraz egzekucji takich należności (473 sprawy); obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej (427 spraw); podatku akcyzowego (364 sprawy); działalności gospodarczej (279 spraw); ubezpieczeń zdrowotnych (154 sprawy); prawa własności przemysłowej (83 sprawy); prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych (80 spraw); cen, opłat, stawek taryfowych nieobjętych symbolem 611 (49 spraw); uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć (49 spraw); poczty, telekomunikacji, radia i telewizji (48 spraw).

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby wywiedziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 41,30% ogółu wpływu, WSA w Białymstoku – 10,73% ogółu wpływu i WSA w Poznaniu – 6,41% ogółu wpływu.

Zdecydowaną większość stanowiły skargi kasacyjne wniesione przez stronę postępowania inną, niż organ administracji – 79,26%. W 20,27% przypadków skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji wnosił wyłącznie organ administracji, niewiele ponad 0,47% stanowiły sprawy, w których skargi kasacyjne od tego samego orzeczenia złożyły zarówno organ, jak i strona postępowania. Współczynnik ten jest niższy, niż w roku 2019 (0,53%).

Organy administracji wniosły ogółem 648 skarg kasacyjnych, spośród pozostałych skarg kasacyjnych 1314 pochodziło od osób fizycznych, 1231 od osób prawnych, 5 od organizacji społecznych, 7 od prokuratora, ponadto 1 skargę kasacyjną wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich.

W Izbie rozstrzygnięto 2595 spraw ze skarg kasacyjnych i 30 spraw ze skarg o wznowienie postępowania przed NSA. Liczba spraw załatwionych była mniejsza do wielkości wpływu. Tym samym wzrosła o 589 liczba tzw. spraw zaległych, tj. spraw niezakończonych, pozostających do rozpatrzenia w kolejnym okresie sprawozdawczym. Nie doszło zatem do utrwalenia się tendencji spadkowej zaległości, zapoczątkowanej w roku 2017. Wpłynęły

na to uwarunkowania zewnętrzne związane z wybuchem pandemii COVID-19, a także ze znacznym uszczupleniem faktycznej obsady sędziowskiej – na koniec 2020 r. nieobsadzona pozostawała 1/3 etatów sędziowskich w Izbie.

Skargi kasacyjne rozpatrywane były głównie na posiedzeniach niejawnych na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a., art. 15zzs[4] ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[1]. Rozprawy odbywały się do 12 marca 2020 r. i później – w przypadku skierowania sprawy do rozpoznania na rozprawie przez skład orzekający w konkretnej sprawie na podstawie art. 90 § 2 p.p.s.a.

W rozprawach wzięło udział 604 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron: 249 radców prawnych, 143 adwokatów, 17 doradców podatkowych, 29 rzeczników patentowych. W 9 sprawach rozprawy odbyły się z udziałem prokuratora.

1.2 Wpływ i załatwienie zażaleń

Do Izby wpłynęło 826 zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji, ponadto z poprzedniego okresu sprawozdawczego pozostało do rozpoznania 77 zażaleń. Łącznie rozpoznano 819 zażaleń, a do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym pozostały 84 zażalenia, co odpowiada średniej wielkości załatwienia tego typu spraw w Izbie w okresie niespełna 1,5 miesiąca.

Rozpoznane zażalenia dotyczyły w większości odrzucenia skargi (33,46%), wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (19,29%), orzeczeń w przedmiocie uchybienia terminu (8,18%), orzeczeń z zakresu prawa pomocy (2,44%) oraz orzeczeń w przedmiocie wyłączenia sędziego (1,83%).

Wśród zażaleń na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi zasadnych było 27,74%, wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności – 13,29% i uchybienia terminu – 8,96%. Zasadne okazały się 2 zażalenia dotyczące prawa pomocy. Żadne spośród zażaleń w przedmiocie wyłączenia sędziego nie było zasadne.

1.3. Pozostałe sprawy

W Izbie rozpoznano 52 spory kompetencyjne. W 40 przypadkach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy. Ponadto rozpoznano 24 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym jedna z nich zasługiwała na uwzględnienie.

W 2020 r. wpłynęło 6 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, z czego załatwiono 4 skargi.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywana jest przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Obejmuje ona zarówno stosowanie przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. W sprawach ze skarg kasacyjnych

[1] Dz.U. z 2020 r. poz. 374.

uchylono 18,57 % orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej (w roku 2019 – 20,70%; w latach 2018 – 14,51% i 2017 – 16,66%). Daje to podstawę do pozytywnej oceny działalności orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych.

Analiza orzecznictwa w sprawach inicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji prowadzi do wniosku, że przepisy p.p.s.a. stosowane są zasadniczo w sposób prawidłowy. W tej grupie, średnio 19,54% orzeczeń objętych w roku 2020 kontrolą instancyjną zostało uchylonych. Wskaźnik ten jest nieco wyższy niż w latach 2019, 2018 i 2017 r. (odpowiednio 16,77%, 14,75% i 11,64%). Dane statystyczne wskazują na znaczne dysproporcje poziomu stabilności orzecznictwa pomiędzy różnymi sądami, a nawet między wydziałami w ramach jednego sądu. Wahania te wynikają jednak przede wszystkim ze stosunkowo niewielkiej liczby tego rodzaju spraw.

Z perspektywy działalności orzeczniczej Izby istnieją podstawy do pozytywnej oceny działalności wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie sprawności postępowania. Wskazuje na to zarówno stosunkowo krótki czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez WSA, wysoki odsetek spraw załatwionych w terminie do 4 miesięcy od daty wpływu oraz niewielka ilość skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W 2020 r. wpłynęło 16 skarg na przewlekłość postępowań prowadzonych przez WSA i tylko jedna z rozpatrzonych skarg w tym przedmiocie była zasadna.

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Izby było przedmiotem analizy, której wyniki przedstawione zostały Prezesowi NSA w ramach sprawozdań okresowych. Materiał pomocniczy stanowiły informacje o wynikach narad sędziów WSA przedstawiane przez Prezesów tych sądów[2].

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

2.2.1. Właściwość sądu administracyjnego i dopuszczalność skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Za zgodne z prawem uznał NSA odrzucenie skargi na pismo Komisji Egzaminacyjnej Polskiej Izby Biegłych Rewidentów w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia o spełnianiu doświadczenia zawodowego, o którym mowa w art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym[3]. Uchwały Komisji Egzaminacyjnej Polskiej Izby Biegłych Rewidentów nie są decyzjami, a w postępowaniu przez nią prowadzonym nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie są też przewidziane żadne środki zaskarżenia (postanowienie z 17 września 2020 r., II GSK 717/20). Podobnie, postanowieniem z 18 czerwca 2020 r., II GSK 344/20, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku, którym odrzucono skargę w sprawie ustalenia wyników egzaminu kwalifikacyjnego dla kandydatów na diagnostów

[2] Stosownie do § 19 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177).

[3] Dz.U. z 2017 r. poz. 1089 ze zm.

uznając, że wskazana czynność Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego nie jest aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Z kolei w sprawie, na tle przepisów ustawy z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych[4], uchylając postanowienie Sądu pierwszej instancji odrzucające skargę NSA wyraził pogląd, iż pismo Komisji Kwalifikacyjnej dla Nurków stanowiące zwrot wniosku o przeprowadzenie egzaminu na uprawnienia kierownika prac podwodnych III klasy jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i podlega kognicji sądu administracyjnego (postanowienie z 9 stycznia 2020 r., II GSK 971/19).

NSA uznał za niedopuszczalną i podlegająca odrzuceniu skargę w sprawie o pisemną interpretację Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów art. 2 pkt 2 lit. k) w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym[5], skierowaną na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[6] – NSA wyjaśnił, że z art. 3 § 2 p.p.s.a. nie wynika prawo skargi na pisemne interpretacje przepisów wydane na podstawie art. 10 ust. 1 u.s.d.g. (postanowienie z 10 marca 2020 r., II GSK 1528/19).

Odrzuceniu, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., podlegała też skarga na pozostawienie przez Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości wniosku o dofinansowanie projektu bez rozpoznania. Zaskarżona czynność znajdowała swoją podstawę prawną w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020[7]. NSA uznał, że strona mogła zaskarżyć pozostawienie wniosku bez rozpoznania w trybie skargi na bezczynność organu – art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. (postanowienie z 7 października 2020 r., I GSK 1289/20).

2.2.2. Braki formalne i terminy procesowe. W postanowieniu z 25 września 2020 r., I GZ 265/20, NSA podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji, że stosownie do art. 29 p.p.s.a., na stronie spoczywa obowiązek wykazania nie tylko umocowania do działania w imieniu spółki konkretnych osób fizycznych wchodzących w skład organu zarządzającego ale i sposobu jej reprezentacji. Także w postanowieniu z 11 sierpnia 2020 r., II GZ 221/20 za zgodne z prawem NSA uznał odrzucenie skargi na decyzję w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, ponieważ art. 103 ust. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji[8] ustanawia wymóg zachowania 7-dniowego terminu do zaskarżenia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji zarówno dla strony będącej adresatem decyzji, jak i dla podmiotu, którego interes prawny miał doznać uszczerbku w związku z jej wydaniem.

[4] Dz.U. z 2017 r. poz. 1970 ze zm.

[5] Dz.U. z 2018 r. poz. 1323 ze zm.

[6] Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.; dalej: u.s.d.g.

[7] Dz.U. z 2020 r. poz. 818; dalej: ustawa wdrożeniowa.

[8] Dz.U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby[9]

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

Klasyfikacja taryfowa ma zasadnicze znaczenie dla naliczenia należności celnych. Kwestia przypisania określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej, a w konsekwencji określonej stawki celnej, przewijała się w sprawach zarejestrowanych w Izbie pod kilkoma symbolami: weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych, kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą, zwrot należności celnych i inne.

Przedmiotem rozważań NSA była kwestia właściwej klasyfikacji taryfowej towarów, które zgłaszający określali m.in. jako: – gumki do włosów/gumki spiralne (wyroki: z 11 lutego 2020 r., I GSK 1247/19; z 12 lutego 2020 r., I GSK 1935/19); – folia tytoniowa (wyroki z 5 sierpnia 2020 r., I GSK 709/20, I GSK 726/20); – tunery DVB-T model HD-2202 i tunery Video (wyroki z 12 sierpnia 2020 r., I GSK 746/17, I GSK 747/17; wyrok z 12 sierpnia 2020 r., I GSK 725/17); – zagęszczony sok jabłkowy do przetwórstwa spożywczego (wyroki z 18 listopada 2020 r.: I GSK 916/17, I GSK 920/17); – rajstopy syntetyczne oraz zakolanówki/rajstopy i legginsy syntetyczne (wyroki z 23 czerwca 2020 r.: I GSK 1953/19, I GSK 207/20); – skarpety z materiałów włókienniczych (wyrok z 17 listopada 2020 r. I GSK 779/17); – karnet TIR (wyrok z 28 stycznia 2020 r., I GSK 1001/19); – ledowe Moduły-Ekrany (wyrok z 25 września 2020 r., I GSK 843/17); – tablica informacyjna stadionowa zawierająca diody LED (wyrok z 25 września 2020 r., I GSK 931/17).

Poza tym badano zagadnienia dotyczące: zwolnień celnych i podatkowych co do towarów znajdujących się w bagażu osobistym podróżnych przyjeżdżających z państw spoza Unii Europejskiej, a dokładniej paliwo przewożone w zbiorniku samochodu (wyrok z: 29 stycznia 2020 r., I GSK 666/17; wyroki z 18 czerwca 2020 r.: I GSK 64/20, I GSK 225/20, I GSK 494/20, wyrok z 23 czerwca 2020 r., I GSK 315/20); właściwej klasyfikacji taryfowej towarów, które zgłaszający określali m.in. jako opony do samochodów (wyroki z 25 maja 2020 r.: I GSK 2136/19, I GSK 37/20, I GSK 39/20, I GSK 41/20) oraz zwrotu należności celnych wraz z odsetkami (wyroki z 29 maja 2020 r.: I GSK 1824/19, I GSK 1825/19, 1926/19, I GSK 1927/19, I GSK 1928/19, I GSK 510/20; wyroki z 7 października 2020 r.: I GSK 571/20, I GSK 572/20, I GSK 574/20).

W tych ostatnio wymienionych sprawach NSA prezentował pogląd, że art. 241 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[10] nie przewiduje zwrotu odsetek (innych niż w nim wskazanych) bez dokonanego zwrotu należności celnych. Wypłata odsetek jest ściśle związana ze zwrotem należności celnych. Zastosowanie postanowień art. 67 ust. 1 ustawy Prawo celne (w kontekście odesłania w art. 241 WKC do przepisów krajowych w sprawie wypłaty odsetek), nie może być stosowane rozszerzająco. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy Prawo celne, ustawa regu-

[9] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2020 r.

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

luje w zakresie uzupełniającym przepisy prawa unijnego. Przepisy ustawy Prawo celne nie mogą i nie przewidują, ponad wskazane w przepisach WKC, innych przypadków wypłaty odsetek. WKC zaś nie przewiduje innych należności ani innego rozumienia należności, niż określone w art. 4 ust. 10 i ust. 11, czyli należności celnych. W kategorii tej nie mieszczą się odsetki. Zatem przepis art. 67 ust. 1 Prawa celnego nie może poszerzać definicji należności przewidzianych w WKC, ani ustanawiać nowej kategorii należności, innych niż przewidziane w WKC, tj. należności celne przywozowe lub wywozowe. Rozumienie pojęcia „należności" musi być zgodne ze WKC, nie może pozostawać z nim w sprzeczności.

Zagadnieniem prawnym wymagającym rozstrzygnięcia NSA była kwestia czy spółka, która działając jako przedstawiciel bezpośredni, w imieniu i na rzecz innej spółki, zgłosiła towary do procedury dopuszczenia do obrotu, jest stroną postępowania w sprawie, której przedmiotem jest ustalenie należności celnych. Przedmiotem zgłoszenia były nowe opony do samochodów pochodzące z Chińskiej Republiki Ludowej. Organ określił od tego towaru kwotę ostatecznego cła antydumpingowego, kwotę ostatecznego cła wyrównawczego, powiadomił o zaksięgowaniu ww. kwot oraz wezwał do ich zapłaty w zakreślonym terminie. Zdaniem NSA, w postępowaniu wymiarowym zakończonym ww. decyzją stroną była spółka, której własny interes i obowiązek podlegał konkretyzacji w postaci określenia ostatecznego cła antydumpingowego oraz kwotę ostatecznego cła wyrównawczego, natomiast spółka zgłaszająca (będąc na tle ustalonego stanu sprawy osobą trzecią) w tym postępowaniu ma, co najwyżej interes faktyczny. Wynika to z przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny Kodeks Celny (dalej: UKC). Stosownie do art. 93 UKC osoba, od której wymagane jest złożenie zabezpieczenia, może dokonać wyboru spośród form zabezpieczenia określonych w art. 92 ust. 1 UKC. NSA uznał więc, że wymieniony gwarant, którego zabezpieczenie zostało przyjęte przez organy celne, jest osobą trzecią w rozumieniu UKC. NSA wskazał, że gwarant o którym mowa w art. 94 UKC, będący osobą trzecią, nie jest stroną postępowania celnego w przedmiocie określenia wysokości cła (wyrok z 29 maja 2020 r., I GSK 2136/19, również wyroki z 29 maja 2020 r., I GSK 37/20, I GSK 39/20, I GSK 41/20).

Kolejnym zagadnieniem była kwestia czy paliwo przewożone w zbiornikach zamontowanych przez producenta daje prawo do zwolnienia z należności celnych. NSA stwierdził, że w ramach art. 107 ust. 2 lit. c) rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych[11] pod pojęciem „zbiorników standardowych" należy rozumieć zbiorniki montowane wyłącznie przez producenta pojazdu (wyrok z 23 czerwca 2020 r., I GSK 315/20).

W sprawach dotyczących uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenia kwoty podatku od towarów i usług składy orzekające NSA zajmowały zbliżone stanowiska, kształtując w zasadzie jednolite orzecznictwo.

W przypadku, gdy polski organ celny ma wątpliwości, co do treści dokumentu urzędowego, jakim jest arkusz informacyjny INF 1 wydany w formie papierowej przez inny organ celny państwa członkowskiego istnieje procedura wystąpienia z wnioskiem o udzielenie informacji w ramach przepisów regulujących zasady współpracy między organami celnymi w ramach Unii Europejskiej. Stanowisko organu, że skoro w analogicznej sprawie tego

[11] Wersja ujednolicona Dz.Urz. UE L Nr 324 z dnia 10 grudnia 2009 r.

samego importera polski organ celny nie uzyskał odpowiedzi francuskich władz celnych na skierowany wniosek dotyczący weryfikacji INF 1 i zawartych w nim danych, nie może stanowić usprawiedliwienia dla wydania negatywnej dla strony decyzji (wyroki z 5 sierpnia 2020 r., I GSK 709/20 i I GSK 726/20).

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

W kwestii opłaty paliwowej nie odnotowano nowych istotnych zagadnień wymagających omówienia w ramach opracowania. Inaczej sytuacja przestawiała się w sprawch w przedmiocie podatku akcyzowego.

3.2.1. Podatek akcyzowy

3.2.1.1. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym napojów alkoholowych i alkoholu. Odnosząc się do zagadnienia nienależnego wykazywania w deklaracji podatkowej (w pozycji „zwolnienia i obniżenia") kwoty podatku, z uwagi na niewypełnienie warunku zwolnienia określonego w § 13 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 lutego 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[12], które pozbawia zwolnienia podatników wytwarzających piwo na podstawie licencji uzyskanej od innego przedsiębiorcy, NSA wskazał, że w sprawie mają zastosowanie tezy wyroku TSUE z 4 czerwca 2015 r., C-285/14 i przypomniał, że przedstawiona przez TSUE wykładnia prawa unijnego wiąże także organy sądowe i administracyjne wszystkich państw członkowskich, orzekające w analogicznych sprawach, jak przedstawione w pytaniu prejudycjalnym, stanach faktycznych i prawnych. W sentencji ww. wyroku TSUE przesądzono: „Dla celów stosowania obniżonego podatku akcyzowego na piwo, przewidziana, w art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych, przesłanka, wedle, której browar nie może działać na mocy licencji nie jest spełniona, jeżeli dany browar produkuje swe piwo zgodnie z porozumieniem upoważniającym go do posługiwania się znakami towarowymi i metodami produkcji podmiotu trzeciego". Pojęcie działania „na mocy licencji" obejmuje produkcję piwa na postawie jakiegokolwiek porozumienia, z którego wynika, że rzeczony mały browar nie jest całkowicie niezależny od podmiotu trzeciego, który udzielił mu tego upoważnienia. Jest tak w wypadku upoważnienia do korzystania z patentu, znaku towarowego lub metody produkcji należącej do owego podmiotu trzeciego (pkt 23 wyroku). Z tez wyroku TSUE w sprawie C-285/14, jednoznacznie wynika, że jakakolwiek forma zależności ekonomicznej wyłącza stosowanie preferencji małego podatnika. Małe browary mają być rzeczywiście, a nie formalnie niezależne od wszelkich innych browarów. W pkt 22 wyroku Trybunał bowiem wskazał, że w konsekwencji art. 4 ust. 2 dyrektywy 92/83 wymaga, by małe browary, których roczna produkcja nie przekracza 200 000 hl, były rzeczywiście niezależne od wszelkich innych browarów zarówno z punktu widzenia struktury prawno-ekonomicznej, jak i struktury produkcji, gdy wykorzystują budynki mieszczące się poza terenem jakiegokolwiek innego browaru i nie działają na mocy licencji (wyrok z 6 lutego 2020 r., I GSK 695/17).

Zwolnienie z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego skażonego przekazanego do laboratorium i działu technicznego regulują przepisy art. 32 ust. 3 pkt 1 i 8 u.p.a., § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień od

[12] Dz.U. z 2013 r. poz. 212.

podatku akcyzowego[13] oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentu dostawy, ewidencji wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, warunków i sposobu ich zwrotu oraz środków skażających alkohol etylowy[14]. Zdaniem NSA powyższe regulacje krajowe, przewidują w sposób jednoznaczny, że zwolnienie od opodatkowania podatkiem akcyzowym określone w § 13 rozporządzenia Ministra Finansów dotyczy zużytego alkoholu etylowego, co powinno być stosownie do § 3 ww. rozporządzenia udokumentowane w ewidencji zawierającej dane wskazane w przepisach rozporządzenia. NSA wskazał, że od 1 stycznia 2016 r. do art. 32 ust. 4 u.p.a. dodano pkt 4, w którym zwalnia się od akcyzy ze względu na przeznaczenie również alkohol etylowy, dla którego podmiot zużywający udowodni zużycie zgodnie z przeznaczeniem – w przypadku przekroczenia norm zużycia alkoholu etylowego, o których mowa w art. 85 ust. 1 pkt 2 lit. b) i ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy. W konsekwencji zwolnieniu od podatku akcyzowego podlega również alkohol etylowy przekraczający te normy. Zmiana ta prowadzi do zgodności prawa krajowego z regulacjami dyrektywy. Stosownie do art. 27 ust. 1 lit. b) dyrektywy strukturalnej zwolnione z opodatkowania są wyroby skażone zgodnie z wymogami każdego państwa członkowskiego i używane do wytworzenia produktu nieprzeznaczonego do spożycia. Państwa członkowskie uprawnione są do ustalenia warunków zwolnienia, ale nie mogą określać zakresu tego zwolnienia. Zdaniem NSA podatkiem konsumpcyjnym nie można opodatkować czegoś czego nie ma (ubytków naturalnych), czegoś co w ogóle nie może być dopuszczone do konsumpcji w rozumieniu art. 7 dyrektywy 2008/118/WE. Krajowy prawodawca zauważył tę niezgodność uregulowań krajowych z prawem unijnym i wprowadził do systemu podatku akcyzowego w art. 30 ust. 4a przepis, na mocy którego od 19 września 2018 r. zwalnia się od akcyzy ubytki wyrobów akcyzowych przekraczające normy dopuszczalnych ubytków, o których mowa w art. 85 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a), albo określone w przepisach wydanych na podstawie art. 85 ust. 7, do wysokości równej rzeczywistym stratom, jeżeli podmiot udowodni ich naturalny charakter wynikający z właściwości tych wyrobów (wyrok z 24 lipca 2020 r., I GSK 719/17).

3.2.1.2. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym gazu. Z art. 8 ust. 3, art. 41 ust. 5, art. 10 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a) u.p.a. wynika, że obowiązek podatkowy zarejestrowanego wysyłającego wygasa tylko w odniesieniu do tej ilości wyrobów akcyzowych, wysyłanych z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy, jaka została następnie odebrana na podstawie raportu odbioru, przy czym stwierdzona różnica między ilością wyrobu akcyzowego wysyłanego, wykazaną w dokumencie e-AD, a odebraną na podstawie raportu odbioru jest ubytkiem, podlegającym opodatkowaniu akcyzą. Warunkiem opodatkowania akcyzą ubytku przez organ celny jest uznanie, że różnica w ilości gazu w miejscu importu i w miejscu dostarczenia do składu podatkowego rzeczywiście istnieje, a ubytek powstał podczas przemieszczania towaru z miejsca importu do składu podatkowego, a więc wyłącznie na terytorium kraju. Tym samym ilość gazu wskazana w e-AD tożsama z pierwotnym zgłoszeniem celnym importera (opartym o ilość zadeklarowaną przez zagranicznego nadawcy) nie może stanowić wyłącznej podstawy do wiarygodnego stwierdzenia ilości wysyłanej z miejsca importu w szczególności wobec działań spółki. Regulacje dotyczące systemu EMCS nie tworzą samodzielnie – z braku odrębnych uregulowań – nowego przedmiotu

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

[14] Dz.U. Nr 160, poz. 1075 ze zm.

opodatkowania ubytków wyrobów akcyzowych, który w przypadku ubytków od wyrobów przemieszczanych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy wynika z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a) oraz art. 40 ust. 1 pkt 2 lit. a) u.p.a. Brak informacji o stanie faktycznym w zakresie rzeczywistej ilości wyrobów akcyzowych w momencie rozpoczęcia przemieszczenia tych wyrobów w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy, czyli na kolejowym przejściu granicznym, nie daje podstaw do przyjęcia, że ewentualne ubytki wyrobów akcyzowych miały miejsce wyłącznie na terenie Polski. W przeciwnym razie opodatkowaniu podlegałaby podstawa opodatkowania oparta o stan przypuszczalny, a nie o stan rzeczywisty. Brak jest jednak w tym przypadku regulacji pozwalającej na opodatkowanie w oparciu o stan przypuszczalny, a wynikające z Ordynacji podatkowej standardy wymuszają na organie podatkowym realizację zasady prawdy materialnej (wyrok z 29 stycznia 2020 r., I GSK 616/17).

3.2.1.3. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym olejów przeznaczonych na cele opałowe. Brak odesłania w art. 78 § 3 o.p. do art. 77 § 3 o.p. nie ma żadnego znaczenia w sprawie dla naliczania oprocentowania nadpłaty. W myśl art. 77 § 3 o.p. w brzmieniu obowiązującym dla stanu faktycznego sprawy, w przypadku uchylenia decyzji, o której mowa w § 1 pkt 1 lit. a)–d), lub stwierdzenia jej nieważności, jeżeli następnie, w terminie 3 miesięcy od dnia uchylenia lub stwierdzenia nieważności przez organ podatkowy lub od dnia doręczenia organowi podatkowemu odpisu orzeczenia sądu administracyjnego ze stwierdzeniem jego prawomocności, uchylającego decyzję lub stwierdzającego jej nieważność, zostanie wydana decyzja w tej samej sprawie, nadpłata, którą stanowi różnica między podatkiem wpłaconym a podatkiem wynikającym z tej decyzji, podlega zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wydania nowej decyzji. Z przywołanego przepisu jednoznacznie wynika, że dotyczy on wyłącznie takich sytuacji, gdy z nowo wydanej decyzji wynika różnica między podatkiem wpłaconym, a podatkiem wynikającym z nowej decyzji. Nie dotyczy to przypadku, gdy ostatecznie sprawa kończy się wydaniem decyzji umarzającej postępowanie. Z takiej decyzji nie wynika bowiem żaden podatek, za który odpowiedzialny byłby dalej podatnik. Nie ma zatem podatku wynikającego z nowej decyzji, o którym jest mowa w omawianym art. 77 § 3 o.p. Nie można zatem przyjąć, że umorzenie postępowania i zwrot całej wpłaconej kwoty podatku jako nadpłaty, mieści się w zakresie art. 77 § 3 o.p. i w konsekwencji oprocentowanie nadpłaty nie przysługuje w przypadku zwrotu tej nadpłaty w terminie zakreślonym tym przepisem. Uznanie, że umorzenie postępowania i zwrot nadpłaty mieści się w zakresie art. 77 § 3 o.p., implikuje, iż stany faktyczne subsumowane pod art. 77 § 1 pkt 1 lit. a)–d) o.p., będą wchodziły w ramy art. 77 § 3 o.p., czyniąc tym samym możliwość, w każdym przypadku zwrotu pełnej kwoty nadpłaty – umorzenia takiego postępowania przez organy podatkowe i odmowy przyznania podatnikowi oprocentowania. W ramach wykładni przepisów prezentowanej w orzecznictwie NSA przyjmuje się, że w myśl reguły *per non est* nie można interpretować przepisów w taki sposób, aby pewne ich fragmenty były zbędne. W konkluzji NSA uznał, że nie można skutecznie twierdzić, iż art. 78 § 3 o.p. dotyczy tylko sytuacji, gdy to organ podatkowy zmienia lub uchyla decyzję, a nie dotyczy takiego uchylenia bądź stwierdzenia nieważności decyzji organu I instancji dokonanego przez sąd. W konsekwencji nie można uznać, że oprocentowanie nadpłaty dotyczy tylko przypadku wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przez organ podatkowy (wyrok z 16 stycznia 2020 r., I GSK 414/17).

3.2.2. Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego. Przedmiotem interpretacji w zakresie prawa akcyzowego były następujące zagadnienia:

– Wniosek o udzielenie interpretacji, czy zużycie energii elektrycznej podczas procesów produkcji szyb samochodowych i ich obróbki stanowi zużycie energii elektrycznej w procesach mineralogicznych, o których mowa w art. 30 ust. 7a pkt 4 u.p.a.? Wnioskodawca wskazał, że zużycie energii elektrycznej podczas wszystkich procesów produkcji (także pakowania i składowania) stanowi zużycie energii elektrycznej w procesach mineralogicznych, o których mowa w art. 30 ust. 7a pkt 4 u.p.a. NSA, nie podzielając stanowiska organu, stwierdził, że w ramach czynności wskazanych w podsekcji DI 26 NACE, a więc zarówno „kształtowania i obróbki szkła płaskiego", jak również „produkcji i przetwarzania innych rodzajów szkła, łącznie ze szkłem technicznym", mieszczą się takie działania jak: wycięcie z szyby płaskiej odpowiedniego rozmiaru, kształtu, szlifowaniu go na mokro, polerowaniu, myciu wodą zdemineralizowaną oraz nakładanie uszczelek oraz montowaniu dodatkowych elementów na szyby, a także nakładaniu warstwy hydrofobowej. Czynności te stanowią niezbędne elementy całego ciągu zdarzeń dotyczących produkcji szyb samochodowych i wchodzących w zakres procesów mineralogicznych – art. 2 ust. 1 pkt 33 u.p.a. (wyrok z 24 stycznia 2020 r., I GSK 380/17).

– NSA za prawidłowe uznał stanowisko organu i Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym zwolnieniu z akcyzy nie podlega energia elektryczna zużyta w urządzeniach, które w ścisłym znaczeniu nie uczestniczą w przebiegu redukcji chemicznej. W konsekwencji zwolnienie nie obejmuje energii elektrycznej zużytej w związku z czynnościami poprzedzającymi redukcję chemiczną oraz z czynnościami mającymi miejsce po dokonaniu redukcji chemicznej oraz z wszelkimi czynnościami pomocniczymi. W konkluzji NSA sformułował tezę, że art. 30 ust. 7a pkt 1 u.p.a. nie może zwalniać z podatku akcyzowego w zakresie szerszym niż art. 2 ust. 4 lit. b) tiret trzecie dyrektywy energetycznej, który dokonał wyłączenia zastosowania tego aktu prawnego do energii elektrycznej wykorzystywanej do celów redukcji chemicznej (wyrok z 22 stycznia 2020 r., I GSK 457/17).

– Warunki formalne wniosku o udzielenie interpretacji indywidualnej. Wnioskodawca wystąpił o udzielenie interpretacji indywidualnej podając, że jest producentem kostki brukowej i innych betonowych materiałów nawierzchniowych (PKD 23.61.Z.) i opisał proces technologiczny składający się z 9 etapów, relacjonując zakres czynności wykonywanych w poszczególnych etapach. W jego ocenie, zużycie energii elektrycznej w zakładach produkcyjnych, przez urządzenia w ramach opisanych etapów, powinny być dla celów podatku akcyzowego traktowane jako zużycie energii w procesach mineralogicznych, i jako takich korzystających ze zwolnienia, o jakim mowa w art. 30 ust. 7a pkt 4 u.p.a. Na wezwanie organu o uzupełnienie braków formalnych wnioskodawca wskazał, że cały proces produkcyjny opisany przez spółkę w zdarzeniu przyszłym, w tym wszystkie etapy składające się na ten proces, należy klasyfikować łącznie w grupowaniach PKD-2007 23.61.Z i PKD-2004 26.61.Z, co przekłada się na kody NACE Rev.2 i Rev.1. Organ stwierdził, że przekazane informacje nie były wystarczające do uznania, że spółka zaprezentowała opis zdarzenia w sposób umożliwiający wydanie interpretacji w żądanym przez nią zakresie i postanowił pozostawić wniosek bez rozpoznania, co zaaprobował Sąd pierwszej instancji. NSA za nieprawidłowe uznał przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że do wydania interpretacji indywidualnej dotyczącej zwolnienia od akcyzy energii elektrycznej zużywanej w procesie mineralogicznym konieczne jest wyodrębnienie i oddzielne zaklasyfikowanie każdego z poszczególnych etapów procesu produkcyjnego. Wymóg „przypisania" każdego z tych etapów do odpowiedniego kodu NACE/PKD jest bowiem sprzeczny z zasadami metodycznymi klasyfikacji NACE/PKD i sprzeczny z celem utworzenia tych klasyfikacji. Oznacza to,

że zdarzenie przyszłe zostało przez wnioskodawcę opisane dostatecznie, a więc w sposób nadający się do wydania interpretacji przez organ, skoro we wniosku jednoznacznie wskazano, że wszystkie etapy procesu technologicznego – z punktu widzenia klasyfikacji statystycznej – stanowią łącznie jedną działalność objętą jednym kodem nomenklatury NACE Rev. 1, która odpowiada kodowi DI 26.61 (wyrok z 24 września 2020 r., I GSK 912/17).

– NSA podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji, który za prawidłowe uznał stanowisko wnioskodawcy, a nie organu, że przypadkowe zmieszanie paliw (powstanie odpadu) nie jest żadnym procesem produkcyjnym w rozumieniu art. 8 ust. 1 i art. 87 ust. 1 u.p.a. i nie podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. NSA przypomniał, że ustawodawca powstanie obowiązku podatkowego w akcyzie (w przypadku paliw silnikowych) wiąże z wszelkimi czynnościami, które prowadzą do ich użycia, oferowania na sprzedaż lub używania do napędu silników spalinowych lub jako dodatki lub domieszki do napędu silników spalinowych (art. 86 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 u.p.a.). Mieszanie substancji w rozumieniu art. 87 ust. 1 u.p.a. to celowe połączenie dwóch wyrobów akcyzowych, które prowadzi do wytworzenia lub przekwalifikowania wyrobów energetycznych nadających się do ich dalszego użycia, oferowania czy sprzedaży. W sytuacji, gdy zmieszanie wyrobów energetycznych nastąpiło w wyniku błędu ludzkiego, roztargnienia, działania niezamierzonego, a powstała mieszanina (kontaminat) nie może być już zużyta do jakichkolwiek celów, ponieważ stała się odpadem i została poddana utylizacji (zgodnie z odpowiednimi wymogami przepisów o ochronie środowiska), nie mamy do czynienia z produkcją w rozumieniu art. 87 ust. 1 u.p.a. (wyrok NSA z 24 lutego 2020 r., I GSK 597/17).

– Stawka akcyzy dla grupy olejów klasyfikowanych do kodu CN 2710 19 41 niespełniających wymagań jakościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 6 u.p.a., w przypadku gdy wyroby te są sprzedawane do celów innych niż opałowe, jako dodatki lub domieszki do paliw opałowych, do napędu silników spalinowych albo jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych. W ocenie NSA, treść art. 89 ust. 1 pkt 6 u.p.a. nie budzi wątpliwości. Ustawa akcyzowa w art. 86 ust. 2 i 3 nadaje szeroki zakres pojęciom „paliwa silnikowe" i „paliwa opałowe". Paliwami silnikowymi są wyroby energetyczne nie tylko przeznaczone do użycia, czy oferowane na sprzedaż, ale także używane, bądź mogące być użyte do napędu silników spalinowych lub na potrzeby opałowe. Oznacza to, że na gruncie ustawy akcyzowej paliwem silnikowym lub paliwem opałowym jest wyrób energetyczny, który już tylko z uwagi na swoje właściwości fizyko-chemiczne jest używany lub może być użyty na wspomniane wyżej potrzeby, choćby nie spełniał obowiązujących w tym względzie wymagań, jakim powinno odpowiadać paliwo silnikowe lub opałowe, a jego użycie na wspomniane potrzeby byłoby nawet nielegalne. Pozostałym paliwem silnikowym czy też pozostałym paliwem opałowym może więc być zarówno wyrób energetyczny wymieniony wprost w art. 86 ust. 1 pkt 1–8 u.p.a., inny niż te, dla których ustawodawca określił stawki akcyzy w art. 89 ust. 1 pkt 1–13 u.p.a., jak również inne wyroby niewymienione w przepisach ustawy, ale przeznaczone dla celów opałowych lub napędowych lub jako dodatki lub domieszki do takich paliw. W konsekwencji NSA stwierdził, że opisane we wniosku o interpretację oleje będą podlegały opodatkowaniu jako pozostałe paliwa silnikowe – na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 14 u.p.a. (wyrok z 18 września 2020 r., I GSK 358/20).

3.3. Własność przemysłowa[15]

3.3.1. Znaki towarowe. W tej grupie znaczącą liczbę stanowiły sprawy dotyczące unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy. Pozostałe sprawy dotyczyły odmowy udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy, stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy, zmian uprawnionego w rejestrze znaku towarowego i bezczynności organu. Przedmiotem rozważań była m.in. kolizja praw w relacji do zarejestrowanych znaków towarowych, kwestia oceny podobieństwa znaków, jak również ochrona znaków renomowanych (np. wyroki NSA z: 17 stycznia 2020 r., II GSK 3030/17; 5 lutego 2020 r., II GSK 3188/17).

Zmiany po stronie podmiotu uprawnionego do spornego znaku towarowego nie stanowią ważnych powodów nieużywania znaku towarowego w obrocie w rozumieniu art. 169 ust. 1 p.w.p. Nie można uznać za ważny powód nieużywania znaku towarowego zmian podmiotu uprawnionego do spornego znaku towarowego, powodowałoby to bowiem niemożność uznania za wygasłe prawa ochronnego na znak towarowy, którego właściciele często się zmieniają. Instytucja wygaśnięcia dotyczy bowiem prawa ochronnego, nie zaś osoby uprawnionego (wyrok z 4 marca 2020 r., II GSK 3616/17).

W sprawie dotyczącej odmowy udzielenia prawa ochronnego na słowno-graficzny znak towarowy przeznaczony do oznaczania usług w klasie m.in. szpitali i usług opieki medycznej, NSA wskazał, że dla zastosowania normy z art. 129^1 ust. 1 pkt 10 p.w.p., stanowiącej przeszkodę rejestracji znaku towarowego, wystarczy, że zgłoszone oznaczenie zawiera w swej treści element, który samodzielnie może być uznany za podobny, z heraldycznego punktu widzenia, do korzystającego z ochrony prawnej symbolu Czerwonego Krzyża, stanowiąc jego naśladownictwo (imitację). Dla oceny rejestrowalności tego oznaczenia bez znaczenia pozostaje fakt użycia w nim – oprócz imitacji symbolu Czerwonego Krzyża – również innych elementów graficznych (wyrok z 25 sierpnia 2020 r., II GSK 531/20).

3.3.2. Wynalazki. Termin dwóch miesięcy, o którym mowa w art. 38 p.w.p. na złożenie wniosku o konwersję (przekształcenie, zmianę) zgłoszenia wynalazku w zgłoszenie wzoru użytkowego – ma charakter terminu prawa materialnego. Termin ten jako taki nie podlega przedłużeniu ani przywróceniu, a więc nie może mieć do niego zastosowania art. 243 ust. 2 pkt 2 p.w.p. Po bezskutecznym upływie tego terminu podmiotowi zgłaszającemu nie może być już przyznane prawo wynikające z art. 38 p.w.p., czyli prawo pierwszeństwa z dnia dokonania zgłoszenia wynalazku (wyrok z 22 stycznia 2020 r., II GSK 3107/17).

Interes prawny w unieważnieniu patentu na wynalazek, zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą, mają również realni konkurenci uprawnionego z patentu, którzy zamierzają wytwarzać takie przedmioty lub stosować taką technologię, jak opisana w dokumencie patentowym. Realny konkurent to taki, którego zamiar wytwarzania przedmiotów lub stosowania technologii opisanej w dokumencie patentowym wiąże się ściśle z zakresem prowadzonej przez niego działalności, konkurent, którego zamiar stosowania rozwiązania objętego patentem jest wiarygodny, albowiem wynika z obiektywnej oceny okoliczności faktycznych danej sprawy (wyrok z 8 grudnia 2020 r., II GSK 962/20).

Przedmiotem rozstrzygnięć były również sprawy dotyczące patentu europejskiego, w tym unieważnienia takiego patentu, zawieszenia biegu terminu do wniesienia opłaty za

[15] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 119. poz. 1117 ze zm.; dalej: p.w.p.).

ochronę patentu europejskiego (wyrok z 17 listopada 2020 r., II GSK 249/18), jak też zawieszenia biegu terminu do złożenia tłumaczenia takiego patentu (wyroki NSA z: 20 sierpnia 2020 r., II GSK 3206/17; 27 października 2020 r., II GSK 248/20). W wyroku z 20 sierpnia 2020 r., II GSK 3206/17, w którym na tle art. 65, 69, 98 i 103 Konwencji o udzielaniu patentów europejskich[16] NSA stwierdził, że publikacja zmienionego patentu europejskiego obejmuje „cały" opis patentowy, a nie tylko zmienioną jego „część". Z wymienionych przepisów Konwencji o patencie europejskim, jak i art. 1 pkt 6, art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o dokonywaniu europejskich zgłoszeń patentowych oraz skutkach patentu europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej[17] wynika, że właściciel patentu jest zobligowany do dostarczenia do głównego urzędu własności przemysłowej tłumaczenia patentu, który został udzielony, zmieniony lub ograniczony, w terminie trzech miesięcy od daty jego opublikowania przez Europejski Urząd Patentowy. W świetle przytoczonych regulacji nie znajduje żadnych podstaw prawnych teza, że prawnie dopuszczalne jest złożenie jedynie zmienionej części opisu patentowego.

3.3.3. Wzory użytkowe. W wyrokach z 24 listopada 2020 r., II GSK 445/18 i II GSK 584/18, dotyczących odmowy stwierdzenia wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności zawieszających bieg terminu do wniesienia opłaty za okres ochrony wzoru użytkowego NSA wskazał, że bezskuteczny upływ przewidzianego w art. 224 ust. 4 p.w.p. dodatkowego terminu do uiszczenia opłaty okresowej wraz z opłatą dodatkową wyklucza możliwość rozważania, czy w sprawie miały miejsce okoliczności nadzwyczajne usprawiedliwiające niedochowanie terminów określonych ustawą, a tym bardziej wyklucza ocenę tych okoliczności jako mieszczących się w pojęciu siły wyższej. Powyższy pogląd znajduje uzasadnienie w treści przepisów art. 224 ust. 4 zdanie drugie p.w.p. oraz art. 243 ust. 6 tej ustawy. Zgodnie z art. 224 ust. 4 zdanie drugie p.w.p., termin dodatkowy nie podlega przywróceniu. Z kolei art. 243 ust. 6 znajduje zastosowanie do terminów uchybionych z powodu nadzwyczajnych okoliczności, lecz nie może być wykorzystany do terminów w postępowaniach podlegających zakończeniu z mocy prawa, jak ma to miejsce w przypadku stwierdzenia przez Urząd Patentowy wygaśnięcia prawa ochronnego na wzór użytkowy na podstawie art. 100 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 2 p.w.p. w zw. z art. 90 ust. 1 pkt 3 p.w.p. Natomiast za dopuszczalne, zdaniem części judykatury, należy uznać powołanie się na nadzwyczajne okoliczności, po upływie terminu przewidzianego do wniesienia opłaty okresowej, jednak przed upływem wynikającego z art. 224 ust. 4 p.w.p. okresu dodatkowego do jej wniesienia wraz z opłatą dodatkową, a więc w czasie gdy prawo ochronne nie zostało jeszcze zamknięte.

3.3.4. Wzory przemysłowe. Sprawa o unieważnienie prawa z rejestracji dotyczy udzielonego prawa wyłącznego, a ta – w odniesieniu do praw własności przemysłowej – jestrozpatrywane w postępowaniu spornym. Zdaniem NSA, należało więc przyjąć, kierując się przede wszystkim charakterem sporu, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o unieważnieniu tego prawa podlega rozpatrzeniu w tym samym trybie, tj. w postępowaniu spornym. Odnosząc się do stanowiska skarżącego, że brak wskazania *expressis verbis* w katalogu spraw rozstrzyganych przez Urząd Patentowy RP w trybie postępowania spornego, obok spraw o unieważnienie prawa z rejestracji, również spraw o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych w tych sprawach, skutkuje wyłączeniem zastosowania tego trybu w postępowaniu nadzwyczajnym. NSA stwierdził, iż przyjęcie takiego stanowiska

[16] Sporządzonej w Monachium dnia 5 października 1973 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 79 poz. 737 ze zm.
[17] Dz.U. Nr 65 poz. 598.

powodowałoby, że decyzja w przedmiocie unieważnienia prawa z rejestracji wydana przez kolegium orzekające w postępowaniu spornym, po przeprowadzeniu rozprawy, podlegałaby weryfikacji z punktu widzenia przesłanek z art. 156 § 1 pkt 1–7 k.p.a. (w tym również przesłanki wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa), a w następstwie tego mogłaby zostać wyeliminowana z obrotu prawnego, bez udziału stron postępowania spornego, jednoosobowo przez eksperta orzekającego z wyłączeniem rozprawy. Skutek taki wydaje się nie do pogodzenia zarówno z treścią przepisów p.w.p., w szczególności jej art. 255 ust. 1 pkt 1 oraz art. 256 ust. 1, ale również – w ogólnym wymiarze – z zasadą sprawiedliwości proceduralnej. NSA wskazał, że kompetencje orzecznicze w zakresie praw uregulowanych w ustawie − Prawo własności przemysłowej przyznane zostały ekspertom Urzędu Patentowego, a nie Prezesowi Urzędu Patentowego. Eksperci, stosownie do z art. 157 § 1 *in fine* k.p.a., mają też kompetencje do wydawania decyzji o stwierdzeniu nieważności tych decyzji, do których wydawania są uprawnieni (wyroki z: 6 października 2020 r., II GSK 4078/17 i 8 października 2020 r., II GSK 4217/17 i II GSK 1136/18).

3.4. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych, środki farmaceutyczne i nadzór farmaceutyczny, ubezpieczenia zdrowotne, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

3.4.1. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych[18]. Rozpoznane w tej materii sprawy dotyczyły w szczególności: zakazu reklamy apteki, cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej lub hurtowni farmaceutycznej, nakazu zaprzestania prowadzenia sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, odmowy zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, nakazu zaprzestania prowadzenia reklamy apteki i nałożenia kary pieniężnej, odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony okręgowej izby aptekarskiej.

W kwestii nakazu zaprzestania prowadzenia wysyłkowej sprzedaży produktów leczniczych weterynaryjnych NSA stwierdził, że podmiotem uprawnionym do obrotu detalicznego produktami leczniczymi weterynaryjnymi jest zakład leczniczy dla zwierząt, który powinien te produkty lecznicze weterynaryjne nabyć w hurtowni produktów leczniczych weterynaryjnych. Wyjątek, do którego odnosi się art. 71 ust. 1a p.f., przewiduje sytuację, w której dopuszczalny jest obrót detaliczny produktami leczniczymi weterynaryjnymi wydawanymi bez przepisu lekarza poza zakładami leczniczymi dla zwierząt i poza placówkami obrotu pozaaptecznego, ale wyłącznie na zasadach ogólnych, po uprzednim zgłoszeniu wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii, jednakże bez możliwości prowadzenia takiej działalności za pośrednictwem internetu w ramach sprzedaży wysyłkowej. O wyjątkowym charakterze regulacji prawnej dotyczącej sprzedaży wysyłkowej świadczy także treść art. 68 ust. 3a p.f., który zawiera delegację do wydania przepisów wykonawczych dotyczących warunków wysyłkowej sprzedaży produktów leczniczych. Rozporządzenia Ministra Zdrowia wydane w tym zakresie odnoszą się wyłącznie do produktów leczniczych sprzedawanych przez apteki ogólnodostępne i punkty apteczne. Na tle tak zarysowanego stanu prawnego należało zatem uznać, że podmiot prowadzący działalność polegającą na sprzedaży wysyłkowej za pośrednictwem internetu produktów leczniczych weterynaryjnych czyni to w spo-

[18] Ustawa z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 94; dalej: p.f.).

sób naruszający ustawowo określone wymagania dotyczące obrotu produktami leczniczymi weterynaryjnymi (wyrok z 13 lutego 2020 r., II GSK 3720/17).

3.4.2. Środki farmaceutyczne i nadzór farmaceutyczny[19]. Uregulowany w art. 2 pkt 7b p.f. w związku z art. 21a ust. 5 i 6 tej ustawy, uproszczony tryb dopuszczenia do obrotu produktów leczniczych sprowadzanych z zagranicy (zezwolenie na import równoległy), z założenia dotyczy nie tylko produktów o tej samej postaci, jak produkt leczniczy dopuszczony do obrotu na terytorium RP, ale również produktów o zbliżonej postaci farmaceutycznej, o ile nie występują różnice terapeutyczne w stosunku do produktu leczniczego dopuszczonego do obrotu na terytorium RP. Zasadnicze znaczenie mają w tej materii względy bezpieczeństwa i skuteczności produktu (wyrok z 3 września 2020 r., II GSK 4222/17).

3.4.3. Ubezpieczenia zdrowotne. Rozstrzygane sprawy dotyczyły w szczególności: podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, umorzenia postępowania w sprawie zwrotu kosztów leczenia wykonanego w trybie prywatnym, odmowy uwzględnienia protestu w sprawie kwalifikacji do niewłaściwego poziomu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej oraz niewłaściwego wskazania zakresu świadczeń opieki zdrowotnej w systemie zabezpieczenia, odmowy wydania zgody na refundację leku. Wśród rozpoznanych spraw dominowały te, które dotyczyły: 1) stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej oraz 2) rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

3.4.3.1. W pierwszej z wymienionych grup, sądową kontrolą objęte były decyzje w przedmiocie podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, których podstawę materialnoprawną stanowił art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e) ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych[20]. Zgodnie z tym przepisem, obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby spełniające warunki do objęcia ubezpieczeniem społecznym lub ubezpieczeniem społecznym rolników, które są osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zlecenia, lub osobami z nimi współpracującymi. Z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e) u.ś.z.f.ś.p. wynika konieczność ustalenia, czy osoba podlegająca obowiązkowi ubezpieczenia wykonywała pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zlecenia. Ocena charakteru umowy, na podstawie której praca była wykonywana, należy zatem do sfery okoliczności faktycznych, ustalenie których przesądza o zasadności zastosowania ww. przepisu (wyrok z 8 grudnia 2020 r., II GSK 1136/20). W odniesieniu do umowy o dzieło – dla potrzeb ustalenia podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu – NSA konsekwentnie przyjmował, że cechami szczególnymi umowy o dzieło jest przede wszystkim jej konkretny, z góry określony rezultat, za którego osiągnięcie przyjmujący zamówienie odpowiada. Ponadto, wynagrodzenie z tytułu tej umowy przysługuje za jej wykonanie w sposób wskazany w umowie, a nie za samo staranne działanie podjęte w celu osiągnięcia określonego rezultatu (por. wyroki z: 27 lipca 2020 r., II GSK 487/20; 11 września 2020 r., II GSK 923/18; 22 października 2020 r., II GSK 3939/17 i 13 listopada 2020 r., II GSK 26/18).

[19] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 944; dalej: p.f.).

[20] Dz.U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.; dalej: u.ś.z.f.ś.p.

3.4.3.2. Przepis § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 lutego 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej[21] zważywszy na jego treść oraz – motywowane zakresem wprowadzanych tym rozporządzeniem zmian – cele i funkcje, ma charakter typowej regulacji dostosowującej, adresowanej zarówno do podmiotów, przed którymi toczy się postępowanie w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, jak i podmiotów w postępowaniu tym uczestniczących. Wyłączenie możliwości oceny spełniania wymienionego w nim warunku w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia oznacza, że nieprawidłowa była ocena oferty przeprowadzona w oparciu o kryterium, które nie powinno być stosowane, albowiem zostało odroczone (zawieszone) w czasie (wyrok z 19 maja 2020 r., II GSK 1177/19).

3.4.3.3. W przedmiocie odmowy wydania zgody na refundację leku NSA stwierdził, że na gruncie art. 39 ust. 3e pkt 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych[22] chodzi o procedurę, w odniesieniu do której istnieje rzeczywista możliwość weryfikacji jej wdrożenia z udziałem podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 24p p.f. Zwłaszcza, że zważywszy na jej przedmiot, nie uczestniczy w niej wnioskodawca ubiegający się o refundację. Warunkiem koniecznym oceny odnośnie do zaktualizowania się przesłanki negatywnej z art. 39 ust. 3e pkt 5 ustawy o refundacji leków jest wdrożenie procedury określonej w art. 4b p.f., a organ rozpatrujący wniosek refundacyjny jest zobowiązany tę okoliczność faktyczną wykazać, nie zaś powoływać się wyłącznie na argument o samej hipotetycznej możliwości wdrożenia tej procedury. Wyjątek ustanowiony w pkt 5 ust. 3e art. 39 ustawy o refundacji leków musi mieć charakter racjonalny oraz rzeczywisty, to jest taki, który znajduje swoje uzasadnienie i potwierdzenie w konkretnych okolicznościach natury faktycznej (wyrok z 10 listopada 2020 r., II GSK 932/20).

3.4.4. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy (dotyczące ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej), w których jako organ administracji występował Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) lub Prezes ZUS dotyczyły głównie: odmowy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, umorzenia odsetek z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, umorzenia postępowania w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

W sprawach dotyczących wniosków o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne NSA badał, czy ZUS, zgodnie z prawem, przeanalizował przesłanki umorzenia należności określone w art. 28 ust. 3 i 3a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[23] oraz w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[24] (m.in. w wyroki z: 3 grudnia 2020 r., I GSK 1046/20; 10 września 2020 r., I GSK 994/20; 21 października 2020 r., I GSK 872/20; 30 lipca 2020 r., I GSK 802/20).

[21] Dz.U. z 2018 r. poz. 385.

[22] Dz.U. z 2019 r. poz. 784 ze zm.

[23] Dz.U. z 2017 r. poz. 1778; dalej: u.s.u.s.

[24] Dz.U. z 2003 r. Nr 141, poz. 1365.

3.5. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe

Rozpoznane sprawy dotyczyły w szczególności: kary pieniężnej za naruszenie obowiązków informacyjnych, kary pieniężnej z tytułu niesporządzenia sprawozdań finansowych na dzień otwarcia likwidacji funduszy inwestycyjnych, rozpoznania wniosku o zatwierdzenie projektu umowy zrzeszenia banku, przewlekłości organu w prowadzeniu postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności bankowej, bezczynności Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) w przedmiocie rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na dokonanie zmian w statucie banku, zezwolenia na przywrócenie akcjom formy papierowej, kary pieniężnej za rozpowszechnianie fałszywych informacji, bezczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania dotyczącego wpisu do rejestru zarządzających alternatywnymi spółkami inwestycyjnymi, kary pieniężnej za przekroczenie ograniczenia inwestycyjnego.

Brak odesłania w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[25] do przepisów Ordynacji podatkowej przesądza, że zachowanie opisane w art. 39 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 lit. b) ustawy o obrocie stanowi delikt administracyjny. Stwierdzenie jego zaistnienia nie jest więc zależne od ustalenia świadomości czy winy sprawcy ani stopnia naruszenia (wyrok z 24 listopada 2020 r., II GSK 927/20).

Przepisy ustawy określające administracyjną karę pieniężną powinny czynić zadość nakazowi określoności. Treść art. 93 ust. 1 pkt 4 lit. b) ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[26] wskazuje na wątpliwości w zakresie implementacji art. 19 ust. 1 lit. h) tiret trzecie dyrektywy Rady z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), do krajowego porządku prawnego. Z treści art. 93 ust. 1 ustawy o funduszach wynika, że fundusz inwestycyjny otwarty, z zastrzeżeniami, o których mowa w tym przepisie, może lokować aktywa funduszu wyłącznie w instrumenty finansowe wskazane w punkcie 1, 2 i 3 ust. 1 art. 93 ustawy, a także w inne instrumenty rynku pieniężnego niż te określone w punktach 1 i 2 jeżeli instrumenty te lub ich emitent podlegają regulacjom mającym na celu ochronę inwestorów i oszczędności i (między innymi) są emitowane, poręczone lub gwarantowane przez podmiot podlegający nadzorowi właściwego organu nadzoru nad rynkiem finansowym, zgodnie z kryteriami określonymi prawem wspólnotowym, albo przez podmiot podlegający i stosujący się do zasad, które są co najmniej tak rygorystyczne, jak określone prawem wspólnotowym (art. 93 ust. 1 pkt 4 lit. b). W ustawie o funduszach inwestycyjnych nie odnajdujemy ustawowej definicji pojęcia „nadzoru ostrożnościowego". Również w regulacjach unijnych, mających na celu zharmonizowanie ram regulacyjnych i nadzorczych w państwach Unii Europejskiej w zakresie działalności zbiorowych form inwestowania, to jest w powołanej dyrektywie Rady z 20 grudnia 1985 r. oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (dyrektywa UCITS IV), nie znajdujemy ustawowo określonej definicji pojęcia „nadzór ostrożnościowy". Faktem jest, że zarówno w art. 19 ust. 1 lit. h) tiret trzecie dyrektywy

[25] Dz.U. z 2017 r. poz. 1768 ze zm.; dalej: ustawa o obrocie.

[26] Dz.U. z 2018 r. poz. 1355 ze zm.; dalej: ustawa o funduszach.

Rady z 20 grudnia 1985 r., jak i w art. 50 ust. 1 lit. h) pkt iii dyrektywy 2009/65/WE mowa jest o instrumentach rynku pieniężnego emitowanych lub gwarantowanych przez przedsiębiorstwa podlegające nadzorowi ostrożnościowemu, to jednak przepisy te nie wskazują w sposób jednoznaczny kryteriów odnoszących się do tego pojęcia. Oznacza to, że w każdej indywidualnej sprawie konieczne jest poddanie szczegółowej analizie okoliczności faktycznych stanowiących podstawę faktyczną orzekania w powiązaniu z konkretnymi regulacjami prawnymi odnoszącymi się do zaistniałej sytuacji faktycznej, a przy tym wykazanie, że swym zachowaniem (działaniem) określony podmiot dopuścił się naruszenia ustanowionych ustawowo zakazów bądź nakazów. Brak zgodności z „kryteriami określonymi prawem wspólnotowym" wymaga zidentyfikowania – w sposób niebudzący wątpliwości – owych kryteriów i wykazania braku zgodności w zachowaniu określonego podmiotu z tak określonymi kryteriami. W ocenie NSA, nie jest wystarczające w tym zakresie odwołanie się do „całości wymagań prawnych w Unii Europejskiej adresowanych do podmiotów gospodarczych" (wyrok z 2 grudnia 2020 r., II GSK 968/20).

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

3.6.1. Gry losowe i zakłady wzajemne. W orzecznictwie z 2020 r. konsekwentnie wskazywano, że ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[27] nie zawiera legalnej definicji „urządzającego gry", jednak posługuje się tym określeniem w wielu przepisach, z których można wywnioskować zakres treściowy tego pojęcia. Kontrolując decyzje w przedmiocie kar za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry – na gruncie art. 89 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do 31 marca 2017 r. – sądy jednolicie przyjmowały, że „urządzanie gier hazardowych" to ogół czynności i działań stanowiących zaplecze logistyczne dla umożliwienia realizowania w praktyce działalności w zakresie gier hazardowych, w szczególności: zorganizowanie i pozyskanie odpowiedniego miejsca na zamontowanie urządzeń, przystosowanie go do danego rodzaju działalności, umożliwienie dostępu do takiego miejsca nieograniczonej ilości graczy, utrzymywanie automatów w stanie stałej aktywności umożliwiającej ich sprawne funkcjonowanie, wypłacanie wygranych, obsługa urządzeń, zatrudnienie i odpowiednie przeszkolenie personelu, zapewniające graczom możliwość uczestniczenia w grze (np. wyroki z: 5 listopada 2020 r., II GSK 3696/17;19 maja 2020 r., II GSK 99/20). Urządzający gry w rozumieniu art. 89 ust. 1 u.g.h., to każdy podmiot realizujący te działania, czynności.

Samo wynajęcie czy wydzierżawienie lokalu lub jego części w celu urządzania gier hazardowych nie przesądza ani o urządzaniu tych gier przez wynajmującego czy wydzierżawiającego, ani też takiej okoliczności nie wyłącza (zob. m.in. wyroki z: 15 września 2020 r., II GSK 3400/17; 20 sierpnia 2020 r., II GSK 51/18). Warunkiem przypisania odpowiedzialności na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jest zatem wykazanie, że dany podmiot aktywnie uczestniczył w procesie urządzania nielegalnych gier hazardowych. Nie wyklucza to możliwości współdziałania wielu podmiotów w nielegalnym procederze urządzania gier, np. właściciela automatu i właściciela – bądź dysponenta – lokalu, którzy umownie dokonują podziału zadań i funkcji związanych z procesem organizacji gier (wyroki z: 27 listopada

[27] Dz.U. z 2019 r. poz. 847; dalej: u.g.h.

2020 r., II GSK 4212/17; z 20 listopada 2020 r., II GSK 4341/17; z 27 października 2020 r., II GSK 3740/17).

Ustawa nowelizująca, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r., nadała nowe brzmienie art. 89 u.g.h. Obecnie karze pieniężnej podlega m.in. urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia, a wysokość kary pieniężnej wymierzanej w tych przypadkach wynosi w przypadku gier na automatach 100 tys. zł od każdego automatu. Ustawodawca nie przewidział okresu przejściowego dla stanów faktycznych zaistniałych na postawie art. 89 u.g.h. w brzmieniu sprzed 1 kwietnia 2017 r., a rozstrzyganych ostatecznie po tym terminie. W orzecznictwie NSA przyjmowano, że przy ocenie przepisów dotyczących deliktu administracyjnego, sankcja administracyjna za naruszenie obowiązków wynikających z przepisów prawa powinna być wymierzona na podstawie przepisów obowiązujących w dacie zdarzenia (np. wyrok z 19 sierpnia 2020 r., II GSK 626/18). Niekiedy podawano jako argument uzupełniający, że art. 89 u.g.h., gdy zestawić jego normatywną treść w brzmieniu sprzed oraz po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 marca 2017 r., należy uznać za względniejszy dla sprawcy w relacji do jego brzmienia po nowelizacji (wyrok z 27 listopada 2020 r., II GSK 404/18).

Podobnie, jak w latach poprzednich, NSA respektował stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16 (np. wyroki z 4 marca 2020 r., II GSK 3531/17; z 29 czerwca 2020 r., II GSK 3007/17).

3.6.2. Zagadnienie dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc[28] zostało szczegółowo opisane w pkt 4.1. W kwestii profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych NSA przyjął, że zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do katalogu zadań gminy związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należy prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych (wyrok z 8 stycznia 2020 r., II GSK 1330/19).

Akty prawa miejscowego wprowadzające – na podstawie art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych powinny charakteryzować się dużym stopniem uszczegółowienia uniemożliwiającym stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Konieczność precyzyjnego, jasnego i wyczerpującego określenia miejsc objętych treścią uchwały wprowadzającej odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych jest niezbędna również z tego powodu, że spożywanie napojów alkoholowych – wbrew zakazom opisanym w art. 14 ust.1 i 2a–6 ustawy – stanowi wykroczenie zagrożone określoną sankcją karną (wyrok z 21 maja 2020 r., II GSK 222/20).

3.6.3. Kultura fizyczna. Międzynarodowa federacja sportowa, do której należy polski związek sportowy, powinna działać w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim, tj. ujętym w programie letnich lub zimowych igrzysk olimpijskich lub paraolimpijskich. W świetle art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o sporcie[29], dopuszczalna jest także

[28] Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości).

[29] Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133; dalej: ustawa o sporcie).

przynależność do innej międzynarodowej federacji sportowej, a więc działającej w sporcie „nieolimpijskim", jednakże pod warunkiem jej uznania przez MKOl. Uznanie danej międzynarodowej federacji sportowej przez MKOl jest każdorazowo warunkiem niezbędnym i koniecznym, zaś wprowadzenie obowiązku z art. 12a ust. 1 ustawy o sporcie pozwala przyjąć, że intencją prawodawcy było danie wyrazu akceptacji autorytetu Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego (wyroki z 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3958/17, II GSK 4038/17 i II GSK 4037/17).

3.6.4. Adwokaci i aplikanci adwokaccy. W sprawach z zakresu ustalenia wyniku egzaminu adwokackiego NSA konsekwentnie podkreślał, że sąd administracyjny zobligowany jest zbadać, czy decyzja podjęta została z zachowaniem reguł prowadzenia postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem analizy tego, czy zgromadzony materiał dowodowy pozwalał na wydanie określonej treści rozstrzygnięcia (wyrok z 4 marca 2020 r., II GSK 4278/17). Z uwagi na założenia aksjologiczne ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, znacznie wyższą wartością, która powinna być brana pod uwagę w pierwszej kolejności przez komisję egzaminacyjną, jest wzgląd, aby wynik egzaminu adwokackiego odpowiadał poziomowi przygotowania prawniczego do wykonywania wspomnianego zawodu (wyrok z 9 stycznia 2020 r., II GSK 3668/17).

3.6.5. Notariusze i aplikanci notarialni. Dokonując oceny pracy egzaminacyjnej, egzaminatorzy i komisja egzaminacyjna podejmująca uchwałę o wyniku egzaminu oraz komisja odwoławcza, muszą rozważyć ciężar gatunkowy błędów popełnionych przez zdającego (wyrok z 2 września 2020 r., II GSK 146/18).

3.6.6. Radcowie i aplikanci radcowscy. Na gruncie art. 25 ust. 1 pkt 1–5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[30], w wyroku z 21 kwietnia 2020 r., II GSK 81/20, NSA podkreślił, że zawód radcy prawnego to zawód zaufania publicznego. Z wymogu uzyskania wykształcenia zawodowego (odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego), zostały zwolnione osoby legitymujące się odpowiednio wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz zdobytym stosownym doświadczeniem zawodowym. Wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego nie stosuje się m.in. do doktorów nauk prawnych, którzy legitymują się zdobytym odpowiednim praktycznym doświadczeniem prawniczym (art. 25 ust. 1 pkt 5 u.r.p.). Przepis art. 25 ust. 1 u.r.p. stanowi wyjątek (*lex specialis*) w stosunku do normy (zasady) odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego, wyrażonej w art. 24 ust. 1 pkt 6 u.r.p. W związku z tym przepis ten należy interpretować w sposób ścisły, a nie rozszerzająco.

3.6.7. Sędziowie i asesorzy sądowi. Odmówienie kontroli sądowej rozstrzygnięcia organu administracji w zakresie sprawy indywidualnej sędziego, w sferze stanowiącej o istocie wykonywania funkcji sędziego, a więc dotyczącej stanu czynnego lub stanu spoczynku, rzutującej na możliwość wykonywania władzy sądowniczej i orzekania w imieniu RP – prowadziłoby do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, bo w rezultacie sędzia zostałby pozbawiony możliwości kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków (wyrok z: 16 października 2020 r., II GSK 846/20 i z 8 grudnia 2020 r., II GSK 875/20). Kierując się wyżej wskazanymi judykatami i treścią art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 184 Konstytucji RP, przy wyjaśnianiu zagadnienia charakteru prawnego działań Ministra Sprawiedliwości w zakresie stosowania art. 69 § 1 i 1b usta-

[30] Dz.U. z 2020 r. poz. 75; dalej: u.r.p.

wy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[31] w brzmieniu obowiązującym w okresie od 12 sierpnia 2017 r. do 22 maja 2018 r., NSA opowiedział się za dopuszczalnością sądowoadministracyjnej kontroli decyzji o wyrażeniu lub niewyrażeniu zgody na dalsze wykonywanie czynnej służby sędziego, czyli po ukończeniu przez sędziego określonego przepisami prawa wieku. Stwierdził, że w demokratycznym państwie prawnym nie może obowiązywać wadliwy – nieważny *ex lege* – akt Ministra Sprawiedliwości, który ingeruje w sfery zakreślone w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP i art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, naruszający zasady niezawisłości i nieusuwalności sędziów (wyrok z 26 listopada 2020 r., II GSK 934/20).

Postanowienie Prezydenta RP, wydane na podstawie art. 39 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym[32] jest rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej, potwierdzającym datę przejścia w stan spoczynku i tym samym w istotny sposób wpływającym na status sędziego – stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, podlegający kognicji sądów administracyjnych (wyrok z 30 września 2020 r., II GSK 295/20).

3.6.8. Doradcy podatkowi i biegli rewidenci oraz inne zawody. Uchwała Komisji Egzaminacyjnej o odmowie stwierdzenia spełnienia warunku posiadania 15 lat doświadczenia zawodowego, o którym mowa w art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym[33] nie jest aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 17 września 2020 r., II GSK 717/20).

Przepis art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 19971 r. – Prawo o ruchu drogowym[34] nie daje organowi prawa do miarkowania konsekwencji, co oznacza, że uchybienia o dużym ciężarze gatunkowym są traktowane na równi z uchybieniami o mniejszych skutkach. Wykonanie badań technicznych pojazdów sprzecznie z wymogami prawa i stanem faktycznym zawsze będzie rodziło po stronie organu obowiązek cofnięcia uprawnień. Ważkość obowiązków i odpowiedzialność spoczywające na diagnoście pozostaje zatem w proporcjonalnym związku z sankcją za ich uchybienie (wyrok z 17 września 2020 r., II GSK 187/20).

Warunkiem zastosowania w stosunku do geodety sankcji, określonej w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[35] w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2015 r. jest ustalenie, że naruszył on ze swojej winy obowiązek określony w art. 42 ust. 3 tej ustawy oraz dokonanie przez właściwy organ oceny, że naruszenie obowiązku uzasadnia zastosowanie sankcji. Przepisy ustawy przewidują gradację kar od najłagodniejszej do najbardziej surowej. Nie określają jednak kryteriów jakie należy stosować przy wyborze konkretnej kary. Zdaniem NSA decyzja w przedmiocie wymierzenia kary nie ma charakteru ściśle uznaniowego, gdyż sam fakt naruszenia art. 42 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w brzmieniu sprzed nowelizacji skutkował wymierzeniem kary, a jedynie jej rodzaj uzależniony jest od organu (wyrok z 27 lutego 2020 r., II GSK 4274/17).

[31] Dz.U. z 2020 r. poz. 2072.
[32] Dz.U. z 2018 r. poz. 5
[33] Dz.U. z 2017 r. poz. 1089 ze zm.
[34] Dz.U. z 2020 r. poz. 110.
[35] Dz.U. z 2020 r. poz. 2052; dalej: p.g.k.

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

3.7.1. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego. W tej grupie dominowały sprawy, które dotyczyły określenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. Odnosząc się do zagadnienia wynagrodzenia kuratora, NSA stwierdził, że treść przepisów art. 18 i art. 53a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[36] nie pozwala przyjąć, że środki na pokrycie wynagrodzenia kuratora osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, powinny (tak jak środki na wynagrodzenie opiekuna) pochodzić z dotacji rządowej. Przeczy temu również analiza historyczna zmian wprowadzonych do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz do ustawy o pomocy społecznej ustawą z dnia 6 listopada 2008 r.[37] Wynika z nich, że odmienne uregulowanie wynagrodzenia opiekuna i kuratora było celowe z uwagi na różnice istniejące między tymi instytucjami prawnymi. Opieka dotyczy osób małoletnich lub całkowicie ubezwłasnowolnionych, a więc osób, które wymagają całkowitej opieki, a nie tylko pomocy w załatwianiu spraw, jak ma to miejsce w przypadku osób częściowo ubezwłasnowolnionych (wyrok z 16 października 2020 r., I GSK 217/18). Pogląd ten został wyrażony również w wyroku z dnia 28 października 2020 r., I GSK 418/18.

Z art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich[38] określającego wykaz zadań, które na podstawie art. 115 ust. 1 tej ustawy mogą zostać przekazane izbom lekarskim w drodze umowy, wynika, że zawierana umowa powinna określać w szczególności szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki finansowe zostały przekazane i termin jego wykonania. Brak jest podstaw do określenia w umowie zadań innych niż wprost wskazane w art. 5 pkt 11 powołanej ustawy. Niedopuszczalne jest rozszerzenie zakresu ustawowych zadań, na których realizację może być udzielona dotacja celowa (a jedynie ich uszczegółowienie) w drodze umowy. Przyznanie dotacji za wykonanie podzadania – sporządzania raportów w oparciu o rejestry – nie miało podstawy prawnej, co oznacza, że przyznana i wypłacona na realizację tego podzadania kwota środków z budżetu państwa spełnia kryteria dotacji nienależnej w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[39] (wyrok z 25 lutego 2020 r., I GSK 1184/19). Dotacja celowa pobrana w nadmiernej wysokości (albowiem przewyższa kwotę należnego podatku, który w całości powinien być pokryty z dotacji celowej) nie stanowi nadpłaty w rozumieniu przepisów ustawy Ordynacja podatkowa. Ustawodawca przewidział dla sytuacji powstania tego rodzaju nadwyżki finansowej (powstałej w wyniku skorygowania wysokości zobowiązania podatkowego) ze środków dotacyjnych, regulację przewidującą zwrot nienależnych środków publicznych w drodze wydania decyzji na podstawie art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych (wyrok z 23 września 2020 r., I GSK 202/18).

3.7.2. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. W omawianej grupie dominowały sprawy, które dotyczyły udzielania rozliczania dotacji z budżetu miasta dla przedszkoli, punktów przedszkolnych, zespołów przedszkolnych, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, a także określenie kwoty dota-

[36] Dz.U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.; dalej: u.p.s.
[37] Dz.U. Nr 220, poz. 1431.
[38] Dz.U. z 2019 r. poz. 965.
[39] Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

cji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem podlegającej zwrotowi do budżetu miasta, gminy.

W myśl art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[40]: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a–1c i 2–3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji". Przepis ten stanowi podstawę do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących tryb udzielania i kontroli dotacji, natomiast nie zawiera regulacji dotyczących trybu i podmiotu uprawnionego/zobowiązanego do wyliczania faktycznej wysokości dotacji w obrębie danej gminy, a także procedury ustalenia wysokości dotacji dla podmiotu uprawnionego. Jednakże z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, co oznacza, że organem wyliczającym wysokość stawki dotacji przypadającej na jednego przedszkolaka/ucznia w obrębie danej gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) (wyrok z 12 sierpnia 2020 r., I GSK 274/18).

Stosownie do art. 90 ust. 3 u.s.o. warunkiem do uzyskania dotacji na działalność oświatową przez szkołę niepubliczną jest – oprócz złożenia wniosku i stosownych informacji o planowanej liczbie uczniów – legitymowanie się „osoby prowadzącej" wpisem do ewidencji prowadzonej przez właściwy organ na podstawie art. 82 u.s.o. Zarówno wpis do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, jaki i zmiana wpisu są czynnościami materialno-technicznymi z zakresu administracji publicznej. Przepis art. 82 ust. 5 u.s.o. nie przewiduje sposobu zmiany organu prowadzącego szkołę lub placówkę. W świetle postanowień u.s.o. organ administracji jedynie potwierdza stosowną zmianę przejścia uprawnień organu prowadzącego szkoły, nie kreując tych uprawnień (deklaratoryjny charakter zmiany wpisu), jednak obowiązany jest sprawdzić czy podane we wniosku o wpis zmiany zawierają dane wymienione w ust. 2 art. 82 u.s.o. i czy są one prawidłowe (wyrok z 23 września 2020 r., I GSK 320/18).

Użycie w art. 251 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[41] zwrotu „w szczególności" oznacza, że zapłata nie jest jedynym sposobem wykorzystania dotacji i nie należy utożsamiać wydatkowania środków z wykorzystaniem dotacji. Odmienna redakcja przepisów art. 251 ust. 1 i ust. 4 u.f.p. nie może pozostawać bez wpływu na ich wykładnię. Skoro ustawodawca nadał im odmienną treść, to należy je wykładać zgodnie z ich brzmieniem i przyjąć, że zapłata za realizację zadania nie jest jedyną formą wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu samorządu terytorialnego. Dotacje samorządowe przeznaczone na cele bezpośrednio związane z kształceniem, wychowaniem i opieką, o jakich mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o. nie muszą być wykorzystywane tylko przez zapłatę za zrealizowanie zadania (wyrok z 12 lutego 2020 r., I GSK 1667/18).

Celem wprowadzenia przepisów o dopłatach do przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego było zapewnienie pasażerom stosowania, w jak najszerszym zakresie, ulg komunikacyjnych w zbiorowych przewozach krajowych. W myśl art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami pub-

[40] Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572; dalej: u.s.o.

[41] Dz.U. z 2019 r. poz. 869, dalej u.f.p.

licznego transportu drogowego[42] – kwotę dopłaty, o której mowa w ust. 2, stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi. Z treści omawianego przepisu wynika wyraźnie, że kwotę dopłaty stanowi różnica pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi (wyrok z 24 czerwca 2020 r., I GSK 562/20). Mimo, że przekazywanie przez samorząd województwa dopłat przewoźnikowi nie zmienia źródła ich finansowania z budżetu państwa, to wynikający z art. 8a ww. ustawy obowiązek zawarcia umowy o zasadach przekazywania dopłat i ich wypłatę, który spoczywa na właściwym samorządzie województwa, nakłada na ten organ również obowiązek czuwania nad jej prawidłową realizacją i w razie potrzeby odzyskania nieprawidłowo pobranych przez przewoźnika dopłat, mimo że przekazywanie środków pieniężnych na wskazany cel odbywa się między budżetami (państwa i województwa). Zatem odzyskiwanie dopłat do biletów komunikacyjnych od beneficjentów dotacji przedmiotowych winno się odbywać na drodze administracyjnoprawnej poprzez wydanie stosownej decyzji o zwrocie dotacji (wyrok z 21 lutego 2020 r., I GSK 1686/18).

3.7.4. Inne sprawy. Szereg spraw dotyczyło dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego tj.: zobowiązania do zwrotu dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (wyroki NSA: I GSK 1230/20, I GSK 1250/20, I GSK 1251/20, I GSK 1319/20, I GSK 891/20, I GSK 965/20, I GSK 724/20, I GSK 2051/19, I GSK 1582/19, I GSK 1802/19, I GSK 2217/19, I GSK 1210/19, 1568/18, I GSK 1256/19, I GSK 1315/19, I GSK 1675/19); odmowy wypłaty miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (wyroki NSA: I GSK 168/18, I GSK 169/18, I GSK 1685/18, I GSK 1690/18, I GSK 1691/18, I GSK 1699/18, I GSK 184/18, I GSK 205/18, I GSK 281/18, I GSK 306/18, I GSK 415/18, I GSK 421/18, I GSK 1700/18, I GSK 1727/18, I GSK 1298/19, I GSK 1350/19, I GSK 1625/19, I GSK 1894/19); nakazu zwrotu środków przekazanych tytułem refundacji składek na ubezpieczenia społeczne do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (wyroki NSA: I GSK 2096/19, I GSK 829/20, I GSK 179/20, I GSK 748/20, I GSK 645/20, I GSK 834/20, I GSK 617/20, I GSK 354/20, I GSK 35/20, I GSK 2024/19, I GSK 1895/19, I GSK 1864/19, I GSK 1114/19), w przedmiocie ustalenia wysokości dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego (I GSK 250/18).

Przepis art. 49e ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[43] dotyczy trzech sytuacji skutkujących zwrotem środków PFRON: wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania ich w nadmiernej wysokości oraz ustalonych w wyniku kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości. Trzeci przypadek zwrotu środków Funduszu, o którym mowa w art. 49e ust. 1 ustawy o rehabilitacji w zakresie zwrotu – „ustalonej w wyniku kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości", dotyczy zwrotu konkretnej kwoty, w zakresie której doszło do stwierdzenia nieprawidłowości. Za taką wykładnią przemawia nie tylko literalne brzmienie tego przepisu, ale i jego cel oraz konstytucyjna zasada proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok z 28 maja 2020 r., I GSK 1802/19). W art. 49e ust. 1 ustawy o rehabilitacji nie chodzi o jakiekolwiek nieprawidłowości, lecz o takie, które pozostają w bezpośrednim i funkcjonalnym związku z przyznanym pracodawcy wspar-

[42] Dz.U. z 2018 r. poz. 295.

[43] Dz.U. z 2020 r. poz. 426; dalej: ustawa o rehabilitacji.

ciem. Definicja kosztów płacy, określona w art. 2 pkt 4a ustawy o rehabilitacji, ma charakter definicji projektującej, ustanawiającej regułę znaczeniową odnośnie do rozumienia pojęcia kosztów płacy w przywołanej ustawie, a skoro przedmiot regulacji tej ustawy – jak wynika to z jej art. 1 – dotyczy osób niepełnosprawnych, to dla potrzeb jej stosowania koszty płacy, o których stanowi art. 26a ust. 1a pkt 3 tej ustawy należy rozumieć, jako koszty płacy pracownika niepełnosprawnego (wyrok z 17 czerwca 2020 r., I GSK 2217/19).

Stosunkowo liczna grupa spraw dotyczyła zarachowania wpłaty uiszczonej tytułem kary pieniężnej za wydanie decyzji po terminie. W wyrokach z 15 października 2020 r.: I GSK 161/18, I GSK 441/18, I GSK 442/18, I GSK 443/18, I GSK 444/18, I GSK 470/18, I GSK 471/18, I GSK 472/18, I GSK 523/18, I GSK 524/18, I GSK 525/18, I GSK 526/18, I GSK 527/18, I GSK 528/18 NSA wskazał, że nałożona na skarżącego kara pieniężna za zwłokę w wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu art. 60 ustawy o finansach publicznych. Tym samym zgodnie z art. 67 tej ustawy do spraw dotyczących przedmiotowych należności, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy k.p.a. i odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Odpowiednie zastosowanie art. 54 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej powinno doprowadzić do wstrzymania naliczania odsetek za zwłokę, za okres od dnia następnego po upływie terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., do dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego, jeżeli decyzja organu odwoławczego nie została wydana w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a.

3.7.5. Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych

3.7.5.1. Płatności obszarowe

Podobnie jak w latach ubiegłych, NSA rozpoznawał sprawy, które dotyczyły trzech rodzajów płatności (płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, płatności ONW oraz płatności rolnośrodowiskowej). Do tego obszaru należą również sprawy dotyczące ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych płatności.

W sytuacji, gdy nie zostaną zakwestionowane materialnoprawne warunki płatności, konsekwencje pozostałych uchybień są miarkowane, co świadczy o działaniu zasady proporcjonalności i efektywności. Skutki poszczególnych uchybień, w tym przy realizacji zobowiązań podejmowanych przy produkcji ekologicznej, zostały w zależności od charakteru i wagi zróżnicowane: począwszy od możliwości uwolnienia się od ich skutków na zasadach wskazanych w art. 64 rozporządzenia 1306/2013 w przypadkach siły wyższej lub innych, w których rolnik nie miał wpływu na powstanie uchybienia, poprzez zmniejszenia, zawieszenia, aż do całkowitej odmowy płatności (którą w art. 35 rozporządzenia 6540/2014 przewidziano, o ile niespełnione zostały kryteria kwalifikowalności) i obowiązku zwrotu płatności otrzymanych (wyrok z 15 stycznia 2020 r., I GSK 1107/19).

Warunkiem koniecznym wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jest uprzednie przyznanie podmiotowi indywidualnemu prawa do ich płatności, zatem upływ terminu końcowego ich wypłaty – wskazany w art. 71 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[44] – czyni bezprzedmiotowe orzekanie o ich przyznaniu, skoro nie mogłyby być one następnie wydatkowane (wyrok z 18 czerwca 2020 r., I GSK 2067/19).

[44] Dz.Urz. UE L 2005.277.1 ze zm.

Z uwagi na treść art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[45], odwołanie się do terminologii cywilistycznej w zakresie rozróżnienia posiadania samoistnego i posiadania zależnego jest uzasadnione jedynie w sytuacji, gdy o płatności do tych samych działek występują jednocześnie właściciel i użytkownik. Tytułem uprawniającym do uzyskania płatności jest posiadanie przez rolnika gruntów, które musi być rozumiane jako faktyczne prowadzenie na określonych gruntach działalności rolniczej, a w przypadku współposiadania działek rolnych tytułem uprawniającym do uzyskania płatności bezpośrednich jest posiadanie przez rolnika gruntów objętych obszarem zatwierdzonym w dniu, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności (art. 7 ust. 1 pkt 2 i art. 8 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy) oraz – stosownie do art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 tej ustawy – uzyskanie zgody innych współposiadaczy (wyrok z 24 lipca 2020 r., I GSK 165/18).

Do gospodarstwa powstałego w wyniku połączenia gospodarstwa rolnego objętego w posiadanie w wyniku innego niż śmierć rolnika przypadku następstwa prawnego i gospodarstwa rolnego posiadanego przez następcę prawnego, stosuje się limity i progi określone w art. 14 ust. 2 (płatność dodatkowa), art. 15 ust. 2 (płatność związana do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych), art. 16 ust. 3 (płatności związane do bydła) i ust. 4 (płatności związane do krów) ustawy o płatnościach oraz zmniejszenie jednolitej płatności obszarowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 tej ustawy. Przy czym kwoty poszczególnych płatności obliczone są na podstawie łącznych wartości wniosków, które powinny uwzględniać reguły zastosowania współczynników redukcji płatności bezpośrednich (wyrok z 28 sierpnia 2020 r., I GSK 279/18).

3.7.5.2. Rynek mleka i przetworów mlecznych. Przepisy art. 15 ust. 1 rozporządzenia Komisji WE 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych[46] oraz art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych[47] czynią podmioty skupujące odpowiedzialnymi za pobieranie opłat, a nie tylko przekazywanie na rachunek bankowy właściwego organu. Natomiast art. 36 ust. 6 powołanej ustawy przyznaje wyłącznie podmiotowi skupującemu upoważnienie do żądania w drodze egzekucji administracyjnej wykonanie obowiązku wynikającego z decyzji ustalającej w stosunku do dostawcy hurtowego wysokość należnej opłaty. Sytuacja podmiotu skupującego będącego płatnikiem w świetle art. 15 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004, po 23 maja 2012 r. na skutek zmiany ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, różni się jedynie tym, że zwolniono go z obowiązku pobierania zaliczek na poczet opłaty wyrównawczej, natomiast nie zwolniono go z obowiązku pobierania tych opłat. Z treści art. 36 ustawy wynika bowiem, że zarówno przed jak i po jej zmianie w 2012 r., dyrektorzy oddziałów Agencji dokonywali ustalenia tych opłat (wyrok z 11 lutego 2020 r., I GSK 1648/18).

3.7.5. Inne sprawy. Dominującą grupę stanowiły orzeczenia dotyczące odmowy przyznania pomocy finansowej z udziałem środków z budżetu UE, określenia i zobowiązania przypadającej do zwrotu kwoty dofinansowania z budżetu UE.

Zgoda, o której mowa w § 11 ust. 1 rozporządzenia Minisra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń[48] nie stanowi zezwo-

[45] Dz.U. z 2015 r. poz. 1551; dalej: ustawa o płatnościach.

[46] Dz.Urz. L Nr 94 z dnia 31 marca 2004 r., s. 22; dalej: rozporządzenie Komisji (WE) nr 595/2004.

[47] Dz.U. z 2013 r. poz. 50 ze zm.

[48] Dz.U. z 2015 r. poz. 754.

lenia na dokonywanie obrotu świniami bądź przemieszczania świń na warunkach innych niż określone w zezwoleniu. Finansowe wsparcie producentów, którego sposób obliczania określa § 13o ust. 11 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[49] nie zostało powiązane przez ustawodawcę z ilością sprzedanej trzody. Wystarczające dla uzyskania pomocy jest stwierdzenie obiektywnej okoliczności uniemożliwiającej prowadzenie przez producenta normalnej działalności (na co składa się również obrót świniami z siedziby stada), w związku z wprowadzonym zakazem. Określenie „obrot świniami z siedziby stada" powinno być interpretowane jako obrót świniami na obszarze objętym ograniczeniami w związku z ASF, na którym znajduje się siedziba stada producenta (wyrok z 28 maja 2020 r., I GSK 1892/19).

Zawarta w art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) Nr 809/2014 regulacja dotycząca odzyskiwania nienależnych płatności wraz z odsetkami nie wyłącza zastosowania art. 209 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[50] i § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej[51]. Skoro więc w omawianej kategorii spraw dotyczących spłaty należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej znajdują zastosowanie wskazane przepisy dopuszczające rozłożenie należności na raty, to ze wszelkimi tego konsekwencjami, również w postaci odstępstwa od zasady zwrotu płatności wraz z odsetkami – w przypadku, gdy spłaty następują zgodnie z określonym w decyzji harmonogramem (wyrok z 5 sierpnia 2020 r., I GSK 347/18).

3.7.6. Polityka spójności. Sprawy z zakresu środków z budżetu UE (pomocy finansowej) dotyczą w większości projektów realizowanych w perspektywie 2014–2020, tj. zgodnie z przepisami ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[52].

Przedmiotem rozpoznanych spraw była negatywna ocena projektu, bądź ponowna negatywna ocena projektu. Kontrola sądowoadministracyjna rozstrzygnięć właściwych instytucji w przedmiocie negatywnej oceny projektu w wielu wypadkach sprowadzała się do weryfikacji poprawności oceny projektów w kontekście przesłanek wyrażonych w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

Zasady przejrzystości, rzetelności, bezstronności i równego dostępu do informacji o konkursie, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, zostały przez ustawodawcę zdefiniowane w Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014–2020. Wytyczne definiują przejrzystość jako zapewnienie dostępu do informacji związanych z przebiegiem wyboru projektów. Zasada ta jest realizowana co najmniej poprzez udzielanie na wniosek wnioskodawcy informacji o postępowaniu, jakie toczy się w odniesieniu do jego projektu lub zapewnieniu dostępu do takich informacji. Rzetelność utożsamiają z obowiązkiem zgodnej z ustanowionymi regułami oceny każdego projektu. Bezstronność rozumiana jest jako zakaz indywidualnych preferencji w ramach grup czy typów wnioskodawców dopuszczonych do ubiegania się o dofinansowanie. Zasada ta jest realizowana poprzez przygotowanie kryteriów w taki sposób, aby ich stosowanie podczas wyboru projektów unie-

[49] Dz.U. z 2015 r. poz. 187 ze zm.

[50] Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej: u.f.p.

[51] Dz.U. Nr 258, poz. 1747 ze zm.

[52] Dz.U. z 2020 r. poz. 818; dalej: ustawa wdrożeniowa.

możliwiało zastosowanie indywidualnych preferencji o charakterze podmiotowym. Równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania definiują jako obowiązek udostępnienia co najmniej na stronie internetowej właściwej instytucji informacji dotyczących procedury wyboru projektów oraz niezbędnych do przedłożenia wniosku o dofinansowanie (wyrok z 21 lipca 2020 r., I GSK 596/20). Z zasadą przejrzystości wiąże się między innymi dostępność organu administracji w okresie trwania procedury konkursowej (wyrok z 16 lipca 2020 r., I GSK 570/20). Z naruszeniem zasady przejrzystości mamy do czynienia m.in. wówczas, gdy nie jest czytelny sposób przyznawania punktów (wagi punktowe) oraz sposób ustalenia pozycji na liście rankingowej (wyrok z 16 września 2020 r., I GSK 1106/20). Zasada równego traktowania wnioskodawców wymaga dokonania oceny projektów według brzmienia regulaminu konkursu i jego załączników według stanu prawnego z dnia ogłoszenia konkursu – znanego wszystkim jego uczestnikom, a nie według stanu z dnia złożenia wniosku (wyrok z 21 lutego 2020 r., I GSK 11/20).

Rozstrzygnięcia wymagała ponadto kwestia dopuszczalności zaskarżenia poszczególnych aktów podejmowanych przez właściwe instytucje w postępowaniach konkursowych.

Z uwagi na specyfikę postępowań toczących się na gruncie przepisów ustawy wdrożeniowej, której jednym z istotnych elementów jest przyspieszony tryb rozpoznawania skarg i skarg kasacyjnych oraz w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[53], konieczne stało się rozważenie, czy przepis art. 15zzs ust. 2 tej ustawy powoduje wstrzymanie rozpoczęcia biegu oraz zawieszenie terminów procesowych uregulowanych w ustawie wdrożeniowej. NSA zauważył, że art. 14a ust. 4 i 5 ustawy COVID-19 wprowadził kategorię spraw pilnych, do których przepis art. 15zzs ust. 2 nie ma zastosowania, m.in. takich, w przypadku których ustawa określa termin ich rozpatrzenia przez sąd. Zdaniem NSA, skoro przepis art. 62 ust. 2 ustawy wdrożeniowej określa termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej przez NSA – 30 dni od dnia wniesienia środka zaskarżenia, to sprawy związane z ustawą wdrożeniową należą do kategorii sprawy pilnych, o jakich mowa w powołanym przepisie. Zatem termin do wniesienia skargi i skargi kasacyjnej biegnie na zasadach ogólnych, przewidzianych dla tej kategorii spraw (postanowienia z: 6 sierpnia 2020 r., I GSK 800/20 i 10 września 2020 r., I GSK 1002/20).

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

3.8.1 Prawo energetyczne[54]. Prawa energetycznego dotyczyły wyroki z 14 stycznia 2020 r., II GSK 1038/19 oraz II GSK 1080/19 w przedmiocie rozpoznania wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej, a także postanowienia z: 10 marca 2020 r., II GSK 1528/19 w przedmiocie pisemnej interpretacji przepisów dotyczących tworzenia i utrzymania zapasów obowiązkowych; 12 marca 2020 r., II GSK 4039/17 w przedmiocie określenia wysokości opłaty zapasowej; 23 kwietnia 2020 r., II GSK 1518/19 w przedmiocie pozostawie-

[53] Dz.U. poz. 374; dalej: ustawa COVID-19.

[54] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833).

nia bez rozpoznania wniosku o zmianę koncesji. W ostatnim z wymienionych wyżej postanowień NSA stwierdził, że podjęcie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki czynności polegającej na pozostawieniu wniosku bez rozpoznania na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw nie rodzi materialnoprawnego skutku w postaci wygaśnięcia koncesji. Skutek ten jest efektem nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie braku formalnego wniosku i powstaje z mocy prawa, a mianowicie z mocy art. 16 ust. 4 ustawy z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Natomiast pozostawienie wniosku bez rozpoznania ma tylko charakter deklaratoryjny.

3.8.2. Prawo telekomunikacyjne[55]. W wyrokach o sygn. akt II GSK 3198/17 i II GSK 3199/17 NSA oceniał kwestie ograniczenia prawa wglądu do części materiału dowodowego na podstawie art. 207 ust. 1 p.t. z uwagi na uznanie informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa. NSA wskazał, że niezastrzeżenie wprost wszystkich informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa nie skutkuje niemożnością uznania ich za prawnie chronioną informację.

3.8.3. Prawo pocztowe. Na gruncie art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[56] NSA zaaprobował pogląd, zgodnie z którym postępowanie konkursowe oraz postępowanie administracyjne w sprawie wyboru operatora wyznaczonego są postępowaniami odrębnymi i niezależnymi. Postępowanie konkursowe nie jest administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym w rozumieniu k.p.a. (wyrok z 23 stycznia 2020 r., II GSK 3246/17).

Ocena legitymacji do występowania z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa UKE o wyborze operatora wyznaczonego do świadczenia usług publicznych nie może być dokonywana na podstawie wykładni art. 28 k.p.a. i art. 71 ust. 1 Prawa pocztowego przeprowadzonej z pominięciem zasad określonych w dyrektywie 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług. W świetle powołanych zasad prawa unijnego nie można arbitralnie wykluczyć z udziału w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezesa UKE jednego z dwóch operatorów pocztowych, którzy uczestniczyli w konkursie – tylko dlatego, że jego oferta została negatywnie oceniona przez komisję konkursową. Prawo do odwołania służyć ma ochronie mechanizmu konkurencyjności, który korzystnie wpływa na rozwój rynku usług pocztowych i podnoszenie ich jakości. Zabezpieczać powinno więc nie tylko interes operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych, ale również interes konkurentów, których prawa mogą być ograniczone na skutek wydania decyzji organu regulacyjnego (wyrok z 23 stycznia 2020 r., II GSK 3251/17).

3.9. Certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości

W wyroku z 9 lipca 2020 r., II GSK 435/20 w przedmiocie kary pieniężnej w związku z umieszczeniem oznakowania CE (Conformité Européenne) na wyrobie budowlanym, który podlegał obowiązkowi oznakowania znakiem budowlanym, NSA zwrócił uwagę, że należy odróżniać samo wystąpienie deliktu administracyjnego – za który nakładana jest kara

[55] Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2460; dalej: p.t.).

[56] Dz.U. z 2016 r. poz. 1113 ze zm.

pieniężna – z przesłankami wymiaru kary. Artykuł 36c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych[57] sankcjonuje sytuację, kiedy „producent albo importer wprowadza do obrotu wyrób budowlany podlegający obowiązkowi oznakowania CE lub znakiem budowlanym bez tego oznakowania". Jedynie więc wobec tego typu naruszenia organ powinien dokonać oceny stopnia naruszenia przepisów. Powołany przepis nie wprowadza łagodniejszej formy naruszenia wymagań co do oznakowania wyrobów budowlanych, typu: nieczytelna formuła ich naniesienia na wyrób, czy też czytelność oznaczenia. Byłoby to sprzeczne z dyrektywami wymiaru kary z art. 36j ust. 3 powołanej ustawy.

W kwestii związanej z nakazem wycofania produktu z obrotu NSA uznał, że wymogami zgodności z zasadniczymi wymaganiami – w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w kwestii wycofania produktu z obrotu – są również wymagania odnośnie do oznakowania maszyn (por. akapit trzeci art. 2 dyrektywy 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniającej dyrektywę 95/16/WE[58] w związku z postanowieniami części pierwszej i postanowieniami sekcji 1.7.4 załącznika I do tej dyrektywy w związku z art. 2 pkt 1 i art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności oraz § 56 i § 59 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn...; wyrok z 6 listopada 2020 r., II GSK 742/20).

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

3.10.1. Zajęcie pasa drogowego. W tej kategorii NSA rozpoznawał sprawy skarg na uchwały rad gmin w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych. NSA stwierdził m.in., że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do różnicowania stawek opłat według kryterium, które nie zostało przewidziane w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[59] (wyrok z 1 grudnia 2020 r., II GSK 1000/20). Obowiązek uregulowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej wynika z treści art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 6 i art. 40 ust. 2 pkt 3 u.d.p. (wyrok z 26 listopada 2020 r., II GSK 1107/20).

Kolejna grupa spraw dotyczyła kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. NSA podtrzymał wyrażony wcześniej pogląd, że z definicji zawartej w art. 4 pkt 2 i pkt 6 u.d.p. wynika, iż droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym, a chodnik stanowi część drogi. Niewątpliwie droga wraz z chodnikiem, a zatem i przestrzeń nad ich powierzchnią stanowią pas drogowy, lokalizacja obiektów budowlanych i urządzeń technicznych związanych z zabezpieczeniem i obsługą ruchu może tylko wpływać na rozszerzenie zakresu pasa drogowego ponad jego minimum, które stanowi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym zlokalizowana jest droga, w tym chodnik dla ruchu pieszego

[57] Dz.U. z 2020 r. poz. 215.
[58] Dz.Urz. UE L 2006.157.24.
[59] Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.; dalej: u.d.p.

(por. wyrok z 27 października 2020 r., II GSK 828/20). W wyroku z 22 października 2020 r., II GSK 4085/17, NSA wskazał, że pas drogowy – w rozumieniu art. 4 pkt 1 i 22 u.d.p. – obejmuje także zieleń przydrożną oraz miejsca parkingowe.

Faktyczne zajmowanie pasa drogowego może być konsekwencją zdarzeń faktycznych, zdarzeń prawnych lub czynności prawnych, które podlegają wyjaśnieniu, udowodnieniu i ocenie na ogólnych zasadach (art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 78 § 1 i art. 80 k.p.a.). Nie w każdym przypadku właściciel obiektu lub urządzenia jest zajmującym pas drogowy. W konkretnym stanie faktycznym może okazać się, że podmiotem kary pieniężnej wymierzonej za samowolne zajęcie pasa drogowego jest osoba inna niż właściciel tego obiektu, która faktycznie dokonała zajęcia pasa drogowego przez umieszczenie określonego obiektu, a okoliczności sprawy nie pozwalają na obciążenie właściciela odpowiedzialnością za działalność takiej osoby. Wówczas organ administracji powinien – po dokładnym zebraniu materiału dowodowego – ustalić, kto rzeczywiście dokonał zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia (np. wyrok z 18 lutego 2020 r., II GSK 1212/18).

Przedmiotem wypowiedzi NSA była również możliwość miarkowania kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego. NSA wskazał, że dział IVa, w którym znajduje się art. 189f k.p.a., nie ma samoistnego charakteru, bowiem jego przepisy stosuje się w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, przewidzianych w przepisach prawa materialnego. Przepisów działu IVa k.p.a. nie stosuje się zaś w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych wymienionych enumeratywnie przesłanek, w tym przesłanek odstąpienia od nałożenia kary lub udzielenia pouczenia. Przepisy ustawy o drogach publicznych nie regulują tej materii, więc zastosowanie znajduje art. 189f k.p.a. Zdaniem NSA na przeszkodzie temu nie stoi związany charakter kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia (wyrok z 19 maja 2020 r., II GSK 24/20).

3.10.2. Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym. W kwestii podmiotu odpowiedzialnego za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia NSA dokonał wykładni pojęcia: podmiot wykonujący inne niż ładunkowe czynności związane z przejazdem pojazdu nienormatywnego, określonego w art. 140aa ust. 3 pkt 3 p.r.d.[60] Wskazał, że przepisy tej ustawy nie stanowią o tym, jak należałoby rozumieć pojęcia organizatora transportu, nadawcy, odbiorcy lub spedytora wskazane w tym przepisie. Wobec tego ich sensu normatywnego należy poszukiwać w ustawach regulujących dane dziedziny, tj. w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe[61] oraz w Kodeksie cywilnym. Z uwagi na unormowania regulujące pojęcie umowy spedycji w Kodeksie cywilnym, NSA uznał, że sprzedaż towaru oraz jego wydania kupującemu na terenie zakładu sprzedającego do odbioru nie uzasadniają twierdzenia, że sprzedawca występował również w roli nadawcy w rozumieniu art. 140aa ust. 3 pkt 3 p.r.d. (wyroki z 18 sierpnia 2020 r., II GSK 140/18; z 27 lipca 2020 r., II GSK 116/18). Aby bowiem stwierdzić tę okoliczność musiałby istnieć węzeł prawny łączący ten podmiot z przewoźnikiem, tj. musiałaby zostać zawarta umowa przewozu, na podstawie które sprzedawca występowałby w roli nadawcy (wyrok z 27 lipca 2020 r., II GSK 116/18).

Kolejną grupą problemów stanowiących przedmiot orzeczeń NSA w zakresie przejazdu pojazdem nienormatywnym stanowiła możliwość ustalenia masy pojazdu czy nacisku na osie za pomocą wag SAW 10C/II. NSA podtrzymał stanowisko wyrażone we wcześniejszych

[60] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 110; dalej: p.r.d.).
[61] Dz.U. z 2020 r. poz. 8.

orzeczeniach, że zachodzą poważne wątpliwości co do tego, czy wagi te pozwalają na wyznaczenie nacisku osi wielokrotnych oraz rzeczywistej masy całkowitej pojazdu. Z instrukcji obsługi tej wagi nie wynika bowiem, że dopuszczalne jest – przy użyciu jednej pary wag tego typu – wyznaczanie nacisku osi wielokrotnych przez sumowanie poszczególnych osi oraz ważenie pojazdów o liczbie osi większej niż trzy. W świetle zapisów instrukcji wątpliwe jest również ustalanie masy całkowitej pojazdu przy użyciu tylko pary wag SAW 10C/II (wyrok z 27 listopada 2020 r., II GSK 651/20). Jednak w wyroku z 10 marca 2020 r., II GSK 3877/17, wskazano, że ustalenie wagi całkowitej pojazdu za pomocą pary niepodłączonych wag przez zsumowanie wyników ważenia każdej z wag było dopuszczalne na gruncie tej sprawy. Za takim zastosowaniem wag przemawiał bowiem materiał dowodowy, na który składały się: instrukcja obsługi wag SAW 10C/II, świadectwo homologacji tych wag, świadectwo legalizacji i zgodności wag, pismo producenta wag, sprawozdanie błędów pomiaru nacisku osi wielokrotnej oraz masy całkowitej pojazdu samochodowego metodą ważenia, pismo Prezesa Głównego Urzędu Miar, protokół legalizacji miejsca ważenia.

3.10.3. Transport drogowy[62]. NSA uznał, że skoro kara pieniężna nakładana za naruszenie przepisów ustawy, SENT jest niepodatkową należnością publicznoprawną w rozumieniu art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej, to ustawa SENT nie jest ustawą podatkową. W konsekwencji – w ocenie NSA – nie ma podstaw do uznania, że postępowanie w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na podstawie tej ustawy jest postępowaniem w sprawie obowiązku podatkowego, a tym bardziej celnego. NSA przyjął więc, że pełnomocnikiem strony w postępowaniu w tym przedmiocie nie może być doradca podatkowy (tak np. NSA w wyrokach z 26 lutego 2020 r., II GSK 851/19 i II GSK 396/19).

Z art. 12 ustawy z 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw[63] wynika, iż do postępowań w sprawie nałożenia kar pieniężnych wszczętych i niezakończonych wydaniem decyzji ostatecznej do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej stosuje się art. 24 ust. 1a i art. 30 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy SENT w art. 1 w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. W przypadku gdy ustalono, że nie doszło do uszczuplenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, postępowania te umarza się. Zatem z woli ustawodawcy w sprawach wszczętych i niezakończonych zastosowanie mają nowe, względniejsze przepisy w odniesieniu do stanów faktycznych nimi określonych. Artykuł 12 ustawy zmieniającej nie znajduje zastosowania w sprawie, gdy ujawniona nieprawidłowość dotyczyła towaru, jego objętości wpisanej w zgłoszeniu SENT i została stwierdzona w trakcie kontroli drogowej, a nie w trakcie innego postępowania, o jakim mowa w art. 30 ustawy SENT (wyrok z 9 stycznia 2020 r., II GSK 1370/19).

W zakresie definicji „przewoźnika" na gruncie ustawy SENT, NSA wskazał, że skoro pojęcie to obejmuje osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości, prowadzącą działalność gospodarczą, wykonującą przewóz towarów, to prawidłowa wykładnia tego pojęcia musi być dokonana z uwzględnieniem definicji „przewozu towarów", o której mowa w art. 2 ust. 9 ustawy SENT rozumianej jako „przemieszczenie towaru", a więc czynności faktycznej, a nie wyłącznie wykonywanie przewozu w wyniku umowy cywilnoprawnej. Dla wykładni przywołanych przepisów, za prawnie

[62] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. poz. 708 ze zm.; dalej: ustawa SENT).

[63] Dz.U. z 2018 r. poz. 1039.

relewantne NSA uznał również brzmienie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy SENT, dotyczący kontroli. Z uwagi na to, że kontrolowanym jest przewoźnik (zgodnie art. 2 pkt 8 ustawy SENT), a więc podmiot, który wykonuje przewóz – dokonuje przemieszczenia towaru środkiem transportu po drodze publicznej, to w konsekwencji ten właśnie podmiot został uznany za stronę postępowania administracyjnego, której przysługują również określone uprawnienia w związku z kontrolą. Z prawidłowej wykładni art. 8 ust. 1 ustawy o SENT w zw. z art. 2 pkt 8 tej ustawy wynika, że ustawowy zwrot „aktualizować dane zawarte w zgłoszeniu w takim zakresie, w jakim był zobowiązany do ich zgłoszenia" należy rozumieć w ten sposób, że chodzi tu o zakres zgłoszenia, tj. że dane w momencie rozpoczęcia przewozu będą zgodne ze stanem faktycznym, a zatem uwzględniać będą przewoźnika faktycznie wykonującego przewóz towarów, bo to na nim ciąży obowiązek administracyjny i to ten podmiot poddawany jest kontroli, a nie wyłącznie podmiot, któremu powierzono przewóz towaru, i który wprowadził dane do zgłoszenia (wyrok z 22 października 2020 r., II GSK 499/20).

NSA rozważał również problem przewozu na potrzeby własne, określonego w art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[64]. Przewóz taki może być wykonywany przez przedsiębiorcę pojazdem samochodowym jako działalność pomocnicza w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej po uzyskaniu stosowanego zaświadczenia.

Z obowiązku uzyskania zaświadczenia potwierdzającego zgłoszenie przez przedsiębiorcę prowadzenia przewozów drogowych, jako działalności pomocniczej w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej, zwolniony jest przewóz drogowy dokonywany przez osoby niebędące przedsiębiorcami, to warunkiem przypisania skarżącemu odpowiedzialności za naruszenie polegające na braku takiego zaświadczenia jest wykazanie, że w dniu kontroli wykonywał on przewóz drogowy rzeczy jako przedsiębiorca, w rozumieniu art. 4 ust. 1 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[65]. Działalność gospodarcza musi być więc prowadzona w sposób zorganizowany i ciągły, na co wskazuje planowa realizacja określonych zadań oraz podejmowanie ich w sposób systematyczny i powtarzalny (wyrok z 24 listopada 2020 r., II GSK 614/18).

W odniesieniu do rejestracji czasu pracy kierowcy NSA wskazał, że zdefiniowane w dyrektywie 2002/15/WE „okresy gotowości" są sprecyzowane na tyle jasno, że nie mogą być utożsamiane z czasem odpoczynku. Z kolei zgodnie z art. 4 lit. d) rozporządzenia 561/2006 (WE) „przerwa" oznacza okres, w którym kierowca nie może prowadzić pojazdu ani wykonywać żadnej innej pracy, wykorzystywany wyłącznie do wypoczynku. Jak wynika z art. 7 rozporządzenia 561/2006 (WE) po okresie prowadzenia pojazdu trwającym cztery i pół godziny kierowcy przysługuje ciągła przerwa trwająca co najmniej czterdzieści pięć minut, chyba że kierowca rozpoczyna okres odpoczynku. Przerwę tę może zastąpić przerwa długości co najmniej 15 minut, po której nastąpi przerwa długości co najmniej 30 minut, rozłożone w czasie w taki sposób, aby zachować zgodność z przepisami akapitu pierwszego. Mając na uwadze treść przepisów „okresy gotowości" nie mogły zostać potraktowane jako okresy przerwy. Przepis art. 3 lit. b) dyrektywy 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego[66] stanowi bowiem *expressis verbis* że „okresy gotowości" oznaczają

[64] Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.; dalej: u.t.d.

[65] Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

[66] Dz.Urz. UE L 2002.80.35 ze zm.

okresy inne niż te odnoszące się do przerw i okresów odpoczynku, przy czym szczegółowe regulacje rozporządzenia 561/2006 (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85[67] precyzyjnie określają przerwy po okresie prowadzenia pojazdu (wyrok z 9 lipca 2020 r., II GSK 408/20).

W sprawach, w których stwierdzono niedozwoloną ingerencję w tachografy, NSA uznał, że przewidziane dyspozycją z lp. 6.1.3. załącznika nr 3 do u.t.d. jest przyłączenie urządzenia lub przedmiotu, które zostało wykonane lub przeznaczone do zakłócania pracy tachografu, a także inne korzystanie z takiego urządzenia. Każde użycie przedmiotu w celu zafałszowania zapisywanej przez tachograf aktywności kierowcy powinno być zakwalifikowane jako wypełniające znamiona wskazane w powyższym przepisie (wyrok z 2 lipca 2020 r., II GSK 355/20).

Stwierdzenie istnienia urządzenia manipulacyjnego podłączonego do tachografu lub podejrzenia podłączenia takiego urządzenia skutkować będzie koniecznością przeprowadzenia badania kontrolnego. Nie stanowi natomiast przesłanki obligatoryjnego stwierdzenia, że ujawnienie urządzenia wpływającego lub zakłócającego pracę tachografu skutkować będzie nieważnością przeprowadzonego badania okresowego/kontrolnego od przeprowadzenia, którego nie upłynął okres co najmniej dwóch lat (por. wyroki z: 21 stycznia 2020 r., II GSK 3466/17; 1 lipca 2020 r., II GSK 4204/17; 2 października 2020 r., II GSK 4374/17).

Przy realizacji obowiązku sczytywania danych z kart kierowców, określonego w art. 1 pkt 3 lit. b) rozporządzenia Komisji (UE) nr 581/2010 z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie maksymalnych okresów na wczytanie odpowiednich danych z jednostek pojazdowych oraz kart kierowców[68] podmiot obowiązany powinien uwzględnić wyłącznie dni zarejestrowanej działalności kierowcy, którego dane mają zostać sczytane, nie zaś każdy dzień kalendarzowy (por. wyroki z: 12 marca 2020 r., II GSK 4301/17 i II GSK 4288/17; 22 września 2020 r., II GSK 124/18). W wyroku z 14 stycznia 2020 r., II GSK 3436/17, NSA wskazał jednak, że przedsiębiorca powinien podczas kontroli przedstawić ewidencję czasu pracy kierowcy, z którego wynikają okresy niepodlegające obowiązkowi rejestracji.

3.11. Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej

Zgodnie z art. 29 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[69] organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. W toku prowadzonych czynności kontrolnych organ nadzoru w wyjątkowych sytuacjach może wstrzymać czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne w oparciu o przesłanki. Uprawnienie przysługujące organowi nadzoru do wstrzymania czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez nadzorowany organ egzekucyjny mogą być wykorzystane wyłącznie w ramach tego nadzoru, tj. kontroli prawidłowości działania organu egzekucyjnego, w wypadkach szczególnie uzasadnionych (wyroki z: 4 czerwca 2020 r., I GSK 2236/19 i 23 października 2020 r., I GSK 456/18).

[67] Dz.Urz. UE L 2006.102.1 ze zm.
[68] Dz.Urz. L Nr 168, s. 6.
[69] Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

Zastosowanie do zajęcia ruchomości i odbioru ruchomości protokołu, który nie odpowiada wzorowi stanowiącemu załącznik nr 11 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych w egzekucji należności pieniężnych[70] nie przesądza, że doszło do naruszenia art. 67 § 2 i 4 u.p.e.a. w zw. z § 1 pkt 11 i § 2 rozporządzenia Ministra Finansów. Jeżeli protokół zajęcia i odbioru ruchomości zawiera wszystkie elementy wymagane przez u.p.e.a., w szczególności jeżeli skorzystano z wzoru protokołu zajęcia i odbioru ruchomości dopuszczonego do stosowania przez wcześniej obowiązujące przepisy, to nie ma to bezpośredniego wpływu na zasadność i prawidłowość dokonywanej czynności egzekucyjnej (wyrok z 12 lutego 2020 r., I GSK 1724/18).

Do egzekucji zaliczki alimentacyjnej nienależnie pobranej od wierzyciela alimentacyjnego zastosowanie mają przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a nie Kodeksu postępowania cywilnego (wyrok z 4 czerwca 2020 r., I GSK 466/20). Z kolei do obowiązku zwrotu odszkodowania za zwrot wywłaszczonej nieruchomości zastosowanie mają przepisy prawa cywilnego dotyczące roszczeń (art. 117 § 1 – 118 k.c.), a do oceny zarzutu przedawnienia zastosowanie znajduje art. 125 § 1 k.c. (wyrok z 12 lutego 2020 r., I GSK 1724/18).

Postanowienie organu w sprawie egzekucji należności za nieopłacenie postoju w strefie płatnego parkowania powinno zawierać analizę wydzielenia konstrukcyjnego stanowiska do parkowania (tak uchwała NSA z 9 października 2017 r., II GPS 2/17). Powołanie się jedynie na dokumentację fotograficzną, bez analizy ustaleń z niej wynikających, nie spełnia zasad procesowych wynikających z art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. (wyrok z 29 maja 2020 r., I GSK 1655/19).

W przypadku gdy organ, prowadząc egzekucję, zajmie równocześnie rachunek bankowy i emeryturę, a na rachunek bankowy poza emeryturą nie wpływają żadne inne należności, zajęcia mogą prowadzić do naruszenia uprawnień dłużnika wynikających z określenia w przepisach kwoty wolnej od egzekucji (wyrok z 30 stycznia 2020 r., I GSK 1651/18).

Przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników[71] nie mają zastosowania do należności niepodatkowych: mandatów karnych, grzywien oraz kar administracyjnych. Dane zawarte w ewidencji są wiążące jedynie w postępowaniach podatkowych. Nie ma więc podstaw, aby przy ustalaniu adresu strony organ egzekucyjny ograniczał się jedynie do danych zgłoszonych urzędowi na mocy ustawy o zasadach ewidencji (wyrok z 30 czerwca 2020 r., II GSK 546/20).

Odnosząc się do charakteru skargi na czynności egzekucyjne, NSA uznał, że wniesienie skargi na czynności egzekucyjne nie może być traktowane w kategoriach wniosku o wszczęcie postępowania, a co za tym idzie – organ administracji nie jest uprawniony do odmowy wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a k.p.a. W wyniku wniesienia skargi na czynności egzekucyjne strona postępowania egzekucyjnego domaga się incydentalnej kontroli w toku już wszczętego postępowania egzekucyjnego. Sposób jej załatwienia określa art. 54 § 5 u.p.e.a., z którego to przepisu wynika, że organ egzekucyjny wydaje postanowienie w przedmiocie tej skargi, przy czym tylko w przypadku oddalenia skargi, na takie postanowienie przysługuje zażalenie. Oddalenie skargi może nastąpić z różnych przyczyn – zarówno merytorycznych, ale też formalnych, takich jak wniesienie skargi z uchybieniem terminu określonego w art. 54 § 4 u.p.e.a. Ponieważ art. 54 § 5 u.p.e.a. wystarczająco określa sposób załatwienia skargi, również wniesionej z uchybieniem terminu do jej wniesie-

[70] Dz.U. z 2015 r. poz. 2310.

[71] Dz.U. z 2020 r. poz. 170.

nia, zbędne jest odpowiednie stosowanie art. 61a k.p.a. na podstawie art. 18 u.p.e.a. (wyrok z 10 czerwca 2020 r., I GSK 25/20 i I GSK 246/20).

Fakt, że art. 33 w pkt 1–10 u.p.e.a. wprost nie wymienia naruszenia art. 27c u.p.e.a. jako podstawy zarzutów, nie wyklucza możliwości skutecznego zgłoszenia w postępowaniu egzekucyjnym zarzutu uchybienia temu przepisowi. Zdaniem NSA naruszenie przez organ egzekucyjny art. 27c u.p.e.a. stanowi podstawę do zgłoszenia w postępowaniu egzekucyjnym zarzutu na podstawie art. 33 pkt 6 ustawy (zmieniony na art. 33 § 1 pkt 6 u.p.e.a.), tzn. z uwagi na niedopuszczalność egzekucji. Za trafny uznano pogląd, że badanie dopuszczalności egzekucyjnej powinno obejmować przede wszystkim ustalenie, czy egzekucja administracyjna oznaczonego obowiązku jest dopuszczalna, czy tytuł wykonawczy jest prawidłowo wystawiony i czy upomnienie zostało doręczone. Generalnie przesłankami dopuszczalności prowadzenia egzekucji są okoliczności, których istnienie jest warunkiem możliwości prowadzenia egzekucji. Jeśli przesłanką tak rozumianej dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia egzekucji jest istnienie tytułu wykonawczego, to przyjąć należy, że chodzi o prawidłowy tytuł wykonawczy. Jeżeli egzekucja ma być prowadzona z majątku wspólnego małżonków, to zgodnie z art. 27c u.p.e.a. wymogiem koniecznym tytułu wykonawczego jest wystawienie go na oboje małżonków. W razie niespełnienia tego warunku tytuł wykonawczy musi być uznany za nieprawidłowy. NSA stwierdził również, że art. 27c u.p.e.a. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 81 § 1a u.p.e.a. (wyrok z 26 maja 2020 r., I GSK 1528/19).

Do przedawnienia opłat, o których mowa w art. 40d ust. 3 u.d.p. (tj. opłat za nieopłacony postój pojazdu), zastosowanie znajdują przepisy działu III o.p., które kompleksowo regulują kwestię przedawnienia należności, w tym również zawieszenie biegu tego terminu (np. wyroki z: 15 stycznia 2019 r., I GSK 810/19, 29 maja 2020 r., I GSK 1971/19 i I GSK 1759/19, 29 czerwca 2020 r., I GSK 182/20, 30 czerwca 2020 r., I GSK 448/20, 30 lipca 2020 r., I GSK 706/20).

Do przedawnienia kary pieniężnej nałożonej na zobowiązanego na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów mają zastosowanie przepisy dotyczące biegu terminu przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej, tj. przepisy działu IVa k.p.a. (wyrok z 28 maja 2020 r., I GSK 1739/19). Z kolei w odniesieniu do przedawnienia zobowiązania za nienależnie pobrany zasiłek pielęgnacyjny NSA wskazał, że w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[72] ustawodawca wprowadził instytucję przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Należności te ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja je ustalająca stała się ostateczna. Dlatego w tej kategorii spraw nie ma zastosowania termin przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 o.p. (wyrok z 30 stycznia 2020 r., I GSK 1658/18).

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

Orzecznictwo z zakresu należącego do właściwości Izby Gospodarczej w 2020 r. charakteryzowało się stabilnością, a w przypadku pojawienia się rozbieżności podejmowane były działania w celu ich wyeliminowania. Poniżej przedstawione zostaną zagadnienia ważne z punktu widzenia stabilności orzeczniczej sądów administracyjnych.

[72] Dz.U. z 2020 r. poz. 111.

4.1. Uchwała rady gminy w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwa stanowiska dotyczące określenia odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc podlegających ochronie. Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych są uchwały rad gmin, podejmowane na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[73], ustalające zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Orzeczenia wydane w roku 2020 dotyczyły skarg na uchwały rad gmin podjęte po 9 marca 2018 r., to jest po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych[74], mocą której zmieniono między innymi art. 12 ust. 1–3 ustawy. W obowiązującym stanie prawnym rada gminy, w drodze uchwały, ustala maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) odrębnie dla: 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy; 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży; 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (art. 12 ust. 1). W myśl art. 12 ust. 2 ustawy rada gminy może również ustalać maksymalną liczbę wymienionych zezwoleń odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy (art. 12 ust. 2). Zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych ustala, w drodze uchwały, rada gminy (art. 12 ust. 3, poprzednio art. 12 ust. 2 ustawy). W analizowanych orzeczeniach składy orzekające sądów administracyjnych podkreślały, że zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych powinny pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Oznacza to, że swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy.

W uzasadnieniach orzeczeń akcentowano, że ustanawiane przez rady gminy zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości wyrażonymi w preambule i sprecyzowanymi w art. 1 i 2 ustawy. Wszystkie działania określające te zasady, zarówno liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, związana z zezwoleniami liczba punktów handlowych, jak też ich rozmieszczenie, mają bezpośredni i zasadniczy wpływ na dostępność alkoholu na danym terenie, a tym samym rzutują na ocenę działań podejmowanych w związku z realizacją ustawowego celu (wyrok NSA z 6 listopada 2020 r., II GSK 296/20). Sądy zgodnie podkreślają również, że brak w upoważnieniu, zawartym w art. 12 ust. 3 ustawy, szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego, a wskazanie jedynie ogólnych dyrektyw co do sposobu ustalania zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie oznacza zupełnej dowolności organu gminy w stanowieniu prawa miejscowego.

[73] Dz.U. z 2018 r. poz. 2137; dalej: ustawa.

[74] Dz.U. z 2018 r. poz. 310; dalej: ustawa nowelizująca.

Przedmiotem odmiennych poglądów w orzecznictwie jest natomiast zakres swobody prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kwestii szczegółowego uregulowania odległości miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych. Zdaniem części składów orzekających odległość wyznaczana uchwałą musi być odpowiednia i w sposób rzeczywisty ograniczać dostępność alkoholu. Przeciwnicy tego stanowiska podnoszą, że wobec braku szczegółowych wytycznych można uznać, że ustawodawca w ogóle nie wymaga, aby wśród określonych zasad usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu znalazły się zasady ustalania odległości pomiędzy punktem sprzedaży alkoholu a innymi obiektami i sposoby ich mierzenia i pozostawia kwestię ustalenia konkretnych odległości punktów sprzedaży w ramach przyznanej organowi swobody prawotwórczej.

Według pierwszego stanowiska, przyjęte w uchwale usytuowanie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odległości nie mniejszej niż 20 metrów od obiektów chronionych, tj. szkół, przedszkoli, obiektów kultu religijnego i podmiotów leczniczych, w rzeczywistości oznacza bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z tymi obiektami, co kłóci się z realizacją obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności osobom nieletnim. Ustalona odległość punktów sprzedaży od obiektów chronionych w żaden sposób nie ogranicza dostępności do alkoholu i nie tworzy warunków skłaniających do powstrzymywania się od jego spożywania (m.in. wyrok z 8 stycznia 2020 r., II GSK 1349/19, także wyrok z 22 marca 2017 r., II GSK 1497/15). Zdaniem NSA, zidentyfikowanie w uchwale obiektów chronionych i ustalenie odległości, w jakiej mogą znajdować się od nich miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, niewątpliwie koresponduje z warunkami kształtowania polityki społecznej, wskazanymi w art. 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy. Zorganizowanie polityki spożywania na terenie gminy napojów alkoholowych w zgodzie z przepisami ustawy musi być rzeczywiste, a nie tylko formalne (wyrok z 21 maja 2020 r., II GSK 122/20). Odległość między wskazywanymi przez ustawodawcę obiektami w kontekście realizacji celów ustawowych jest odpowiednia, gdy stwarza realną gwarancję ograniczenia dostępu do alkoholu i w ten sposób wpływa na ograniczenie spożycia alkoholu. Warunek ten spełnia taka odległość, która nie ułatwia dostępu do alkoholu, zwłaszcza nieletnim, gdyż wśród obiektów chronionych wymienione są szkoły oraz inne zakłady i placówki oświatowo-wychowawcze. Wystarczająco duża odległość od punktu sprzedaży alkoholu stanowi pewną faktyczną barierę łatwej dostępności do alkoholu i taka, która utrudnia wzrokowy kontakt z tym punktem, a przez to obserwowanie zjawiska spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany, jako swoistej zachęty do jego spożywania. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego prowadzi do wniosku, że odległość 10 m, 15 m czy 20 m jest uznawana za niewystarczającą dla zagwarantowania celów ustawy – np. wyroki: WSA w Białymstoku z 4 września 2019 r., I SA/Bk 321/19; WSA w Szczecinie z 17 maja 2018 r., II SA/Sz 236/18; WSA w Lublinie z 24 września 2013 r., III SA/Lu 335/13; WSA w Łodzi z 28 grudnia 2017 r., III SA/Łd 755/17 i z 28 marca 2014 r., III SA/Łd 1122/13 (wyrok z 10 marca 2020 r., II GSK 1508/19, w którym NSA powołał się na wyroku z 10 grudnia 2019 r., II GSK 1178/19).

W opisaną wyżej linie orzeczniczą wpisują się m.in. wyroki NSA z: 31 października 2019 r., II GSK 805/19; 21 maja 2020 r., II GSK 122/20 i II GSK 142/20; 6 listopada 2020 r., II GSK 296/20; wyrok WSA w Łodzi z: 28 stycznia 2020 r., III SA/Łd 920/19; 5 lutego 2020 r., III SA/Łd 989/19; WSA wyrok w Gliwicach z 18 sierpnia 2020 r., III SA/Gl 228/20.

Odmienne stanowisko NSA zajął w wyroku z 27 lipca 2020 r., II GSK 463/20, w którym podniósł, że konsekwencją braku szczegółowych wytycznych jest to, że granice władztwa

prawotwórczego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego określających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wyznaczają nie szczegółowe wytyczne ustawy (bo tych nie ma), lecz ogólnie określone cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a także konstytucyjne zasady: legalności (art. 7 Konstytucji), samodzielności samorządu terytorialnego (art. 163 Konstytucji) i stanowienia prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji). NSA zwrócił uwagę, że skoro ustawodawca nie precyzuje, jak należy rozumieć pojęcie „zasady usytuowania punktów sprzedaży i podawania", to należy przyjąć, że ustawodawca w ogóle nie wymaga, aby wśród określonych zasad usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu znalazły się zasady ustalania odległości pomiędzy punktem sprzedaży alkoholu a innymi obiektami i sposoby ich mierzenia (por. wyrok z 17 maja 2018 r., II GSK 2934/16). W orzecznictwie przez pojęcie „zasady usytuowania" rozumie się położenie punktów sprzedaży względem innych obiektów użyteczności publicznej, jak też obiektów, które rada uzna za zasługujące na szczególną ochronę (por. wyrok z 17 maja 2018 r., II GSK 3190/16). Należy zatem uznać, że już samo wskazanie przez organ gminy obiektów chronionych i minimalnych odległości, w jakich od tych obiektów mogą być sytuowane punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, oznacza działanie prawidłowo zmierzające do realizacji celu ustawy. Ustalenie natomiast konkretnych odległości punktów sprzedaży i podawania alkoholu od obiektów chronionych jest dokonywane w ramach przyznanej organowi swobody prawotwórczej. Wielkość minimalnej odległości powinna być przez sąd oceniana z uwzględnieniem aksjologii ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (podobnie wyroki z: 27 lipca 2020 r., II GSK 462/20; 2 lipca 2020 r., II GSK 413/20; 25 lutego 2020 r., II GSK 1440/19). Zbliżone stanowisko zajął WSA w Olsztynie w wyroku z 10 marca 2020 r., II SA/Ol 87/20, w którym podkreślił, że art. 12 ust. 3 ustawy pozostawia kwestię zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych prawodawcy samorządowemu. Oznacza to, że granice władztwa w zakresie stanowienia prawa miejscowego na podstawie powołanego przepisu wyznaczają nie tylko cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ale także konstytucyjne zasady: samodzielności samorządu terytorialnego i stanowienia prawa miejscowego, wynikające odpowiednio z art. 163 i art. 94 Konstytucji RP (wyrok z 19 grudnia 2018 r., II GSK 1546/18). Poza tym lokalny prawodawca – jeśli nie stoi to w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującymi – ustanawiając określone normy prawne, musi brać pod uwagę interes lokalnej społeczności i uwarunkowania faktyczne charakterystyczne dla określonego, poddanego regulacji obszaru – dyrektywy te wywieść można z zasady racjonalnego prawodawcy.

Przeprowadzona analiza pozwala przyjąć, że aktualnie przeważa pierwszy z przedstawionych poglądów, jednak z uwagi na to, że orzecznictwo w omawianych sprawach dopiero kształtuje się, uzasadnione jest jego dalsze monitorowanie.

4.2. Finanse publiczne

4.2.1. Wymagalność należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne objętych wnioskiem o ich umorzenie. Rozważany w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących wniosków o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne problem związany z dopuszczalnością badania w ramach tych spraw kwestii wymagalności należności, w szczególności ich przedawnienia, występował także w latach poprzednich. Przesłanki umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zostały określone w art. 28 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie

ubezpieczeń społecznych[75] oraz w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[76].

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono rozbieżność poglądów w kwestii obowiązku badania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w toku postępowania w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wymagalności należności objętych wnioskiem, a w szczególności, czy nie doszło do ich przedawnienia.

Wedle pierwszego stanowiska, merytoryczna decyzja w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek może być wydana wyłącznie w przypadku należności istniejących, skonkretyzowanych kwotowo, czyli wymagalnych, takich do których uiszczenia płatnik jest zobowiązany. Niedopuszczalne jest natomiast merytoryczne rozstrzyganie w sytuacji, gdy zobowiązanie nie istnieje, albowiem wygasło ono na przykład wskutek przedawnienia. Zwolennicy tego poglądu zwracają uwagę na zależność zachodzącą pomiędzy uwzględnieniem z urzędu przedawnienia składek a wypowiedzeniem się na temat przesłanek ich umorzenia. W konsekwencji uznają, że organ rozpatrujący wniosek o umorzenie należności z tytułu składek powinien wypowiedzieć się w kwestii przedawnienia – np. WSA w Lublinie w wyroku z 3 kwietnia 2012 r., III SA/Lu 98/12 wskazał, że w sytuacji, gdy z treści zaskarżonej decyzji i jej uzasadnienia wynika, że organ w ogóle nie rozważał kwestii przedawnienia należności objętej danym postępowaniem, to takie działanie organu czyni przedwczesnym rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu odsetek za zwłokę od składek na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenie zdrowotne. W orzecznictwie zaakcentowano także obowiązek poinformowania strony przez ZUS o stanie sprawy, podkreślając, że powinna ona wiedzieć, za jaki okres składki na ubezpieczenie już się przedawniły, a za jaki okres zobowiązanie z tego tytułu istnieje (wyrok WSA w Łodzi z 26 listopada 2013 r., III SA/Łd 643/13).

W związku z tym, w przypadku złożenia wniosku o umorzenie należności z tytułu składek, ZUS powinien przede wszystkim wyjaśnić, czy należności te istnieją, czy też wygasły. W sytuacji, gdyby okazało się, że część należności objętych wnioskiem strony uległa przedawnieniu, oznaczałoby to, że zobowiązanie z tytułu składek w tym zakresie przestało istnieć i w tej części organ, na podstawie art. 105 k.p.a., powinien umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe. Jeżeli zaś przedawnienie należności stwierdzone zostałoby dopiero w postępowaniu odwoławczym (tj. będącym skutkiem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), to ZUS powinien uchylić zaskarżoną decyzję w części dotyczącej przedawnionych należności i w tym zakresie, zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., umorzyć postępowanie w pierwszej instancji (wyrok NSA z 20 maja 2015 r., II GSK 789/14). Dopiero wyjaśnienie tej wstępnej kwestii, jaką jest wymagalność składek, pozwala organowi na dokonanie oceny, czy zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na stwierdzenie, czy opłacenie należności będących przedmiotem postępowania o umorzenie rzeczywiście pociągnęłoby zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności czy pozbawiłoby go i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych (zob. wyrok WSA z 28 lipca 2016 r., III SA/Łd 433/16).

[75] Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.; dalej: u.s.u.s.

[76] Dz.U. Nr 141, poz. 1365; dalej: rozporządzenie z dnia 31 lipca 2003 r.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie także w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA we Wrocławiu w wyroku z 14 listopada 2019 r., III SA/Wr 163/19 podniósł, że umorzeniu może podlegać jedynie zobowiązanie istniejące, do uiszczenia którego płatnik jest zobowiązany. Ponadto przesłanki umorzenia wymienione w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz § 3 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. powinny być odnoszone do konkretnej kwoty zaległości, nie zaś rozpatrywane teoretycznie, w oderwaniu od wielkości rzeczywistego zadłużenia. Tym samym zaległości w zobowiązaniach z tytułu składek, które wygasły wskutek przedawnienia i w związku z tym już nie istnieją, nie mogą być przedmiotem decyzji w sprawie udzielenia ulgi w spłacie tych zobowiązań, polegającej na ich umorzeniu (podobnie WSA w Bydgoszczy w wyroku z 6 listopada 2019 r., I SA/Bd 551/19). W toku postępowania w sprawie umorzenia należności z tytułu składek należy wyjaśnić, z urzędu, kiedy składki stały się wymagalne, w jakich okresach nastąpiła przerwa lub zawieszenie biegu przedawnienia, a w razie ustalenia, że składki przedawniły się, umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe. Uchybienia organu w tym zakresie świadczą o tym, że nie dopełnił on obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 7, 77, 80 i 107 § 3 k.p.a. (wyrok WSA w Łodzi z 30 lipca 2020 r. III SA/Łd 25/20). Powyższe stanowisko jest wyrażane również w orzecznictwie NSA. W wyrokach z: 30 sierpnia 2017 r., II GSK 3805/16 i 14 listopada 2018 r., I GSK 2048/18, przyjęto, że ZUS, wydając decyzję w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek, zobowiązany jest dokładnie zbadać, czy zobowiązanie z tytułu niezapłaconych składek nie uległo przedawnieniu, zwłaszcza, gdy między stroną a organem istnieje co do tego spór.

W licznych wyrokach przyjmowano, że jakkolwiek przedawnienie nie stanowi przesłanki umorzenia należności z tytułu składek, to jednak kwestia przedawnienia mieści się w granicach sprawy o ich umorzenie (wyroki NSA z: 28 września 2017 r., II GSK 1491/17, II GSK 1468/17 i II GSK 1469/17 oraz wyroki WSA z: 7 listopada 2019 r., I SA/Ol 431/19; 14 listopada 2019 r., I SA/Gd 1501/19; 20 listopada 2019 r., I SA/Kr 1004/19; 13 lutego 2020 r., I SA/Ke 382/19; 18 lutego 2020 r., I SA/Gd 1955/19; z 6 lipca 2020 r., I SA/Gl 130/20; 21 lipca 2020 r., I SA/Gd 45/20).

Pogląd przeciwny zakłada, że w postępowaniu prowadzonym w sprawie z wniosku o umorzenie należności z tytułu składek bada się wyłącznie wystąpienie przesłanki warunkujące udzielenie ulgi. Wobec tego kwestia wymagalności składek nie mieści się w granicach sprawy o umorzenie należności z tytułu składek, której granice zostały wyznaczone wprost przez treść art. 28 ust. 2, 3 i 3a u.s.u.s. oraz § 3 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. Z tej przyczyny w granicach sprawy mieści się wyłącznie ustalenie istnienia materialnoprawnej podstawy umorzenia, jaką jest całkowita nieściągalność należności z tytułu składek lub w odniesieniu do ubezpieczonego będącego płatnikiem wystąpienie okoliczności uzasadniających umorzenie należności, mimo braku całkowitej ich nieściągalności. Decyzja w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu zaległych składek nie rozstrzyga kwestii związanych z ich wysokością, lecz przesądza o braku podstaw do umorzenia kwoty wynikającej z zaległości (postanowienie NSA z 27 sierpnia 2009 r., II GZ 167/09). NSA zwrócił ponadto uwagę na zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie, zgodnie z którym większość decyzji wydawanych w sprawach ubezpieczenia społecznego ma charakter deklaratoryjny, a ich kontrola została powierzona sądom powszechnym. Odstępstwo od powyższej reguły stanowią decyzje o przyznaniu świadczenia w drodze wyjątku i umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Są to decyzje o charakterze konstytutywnym, poddane

kontroli sądów administracyjnych (art. 83 ust. 4 u.s.u.s.). Dlatego w przypadku spraw niebędących klasycznymi sprawami administracyjnymi w znaczeniu materialnym, podlegających kontroli sądu administracyjnego na mocy przepisu szczególnego, w tym m.in. spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, zasada zawarta w art. 134 § 1 p.p.s.a. winna uwzględniać dwutorowość sądowego postępowania kontrolnego. Oznacza to z kolei, że w postępowaniu o umorzenie należności organ nie ma kompetencji do badania ich istnienia, z uwagi na podleganie obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, czy prawidłowości ich obliczenia w decyzji dotyczącej rozliczenia konta płatnika składek. W takich przypadkach kontrola sądu administracyjnego powinna ograniczyć się do granic sprawy administracyjnej, tj. umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek (wyroki z: 2 czerwca 2017 r., II GSK 324/17 i 13 czerwca 2017 r., II GSK 646/17). Zwolennicy omawianego stanowiska podkreślają, że kontrola decyzji rozstrzygających o wymagalności należności została zastrzeżona wyłącznie do kompetencji sądów powszechnych, jako sprawa z zakresu ubezpieczenia społecznego w znaczeniu materialnoprawnym. Następstwem takiego rozwiązania jest uznanie, że w sprawach o umorzenie zaległości w opłacaniu składek zagadnienie ich wymagalności, w tym kwestia przedawnienia, pozostaje poza zakresem sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 i 2 p.p.s.a. (wyrok z 25 czerwca 2020 r., I GSK 540/20).

Z kolei w wyroku z 25 czerwca 2020 r., I GSK 83/20 NSA uznał, że ZUS jest umocowany do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej wyłącznie w granicach przyznanej mu kompetencji. W sytuacji gdy, jak wynika z regulacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, decyzja w sprawie umorzenia należności nie jest decyzją dotyczącą ustalenia obowiązku objęcia ubezpieczeniem lub wyłączenia z ubezpieczenia, ani też istnienia i wymagalności dochodzonego obowiązku opłacenia składek przez zobowiązanego, rozstrzyganie tych kwestii pozostaje poza zakresem kompetencji organu. Jeśli więc kwestia wysokości należności objętych wnioskiem o umorzenie i ich wymagalności jest sporna, ZUS w ramach prowadzonego postępowania umorzeniowego nie ma kompetencji do jej rozstrzygania. Organ powinien przeprowadzić postępowanie w zakresie ustalenia ustawowych przesłanek umorzenia i w zależności od jego wyniku orzec o umorzeniu należności lub odmowie. Poza zakresem tego postępowania pozostaje co do zasady kwestia ewentualnego przedawnienia należności (podobnie w wyroku z 26 maja 2020 r., I GSK 1972/19). Zbliżone stanowisko zajął NSA w wyroku z 27 lipca 2020 r., I GSK 1838/19, wydanym na gruncie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[77] w przedmiocie umorzenia składek KRUS, które w ujęciu systemowym mają taki sam charakter.

Aktualnie orzecznictwo sądowe skłania się ku drugiemu z przedstawionych poglądów, o czym świadczą wyroki NSA wydane w roku 2020. Uzasadnia to przyjęcie, że pewna rozbieżność, która utrzymuje się w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, zostanie wyeliminowana w ramach kontroli instancyjnej sprawowanej przez NSA.

4.2.2. Wysokość kosztów postępowania w sprawach dotyczących obciążenia wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego. W sprawach skarg na postanowienia o obciążeniu wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego pojawił się problem związany z ustaleniem wysokości kosztów postępowania, a w szczególności wynagrodzenia należnego występującemu w sprawie pełnomocnikowi. Wskazana problematyka nie jest nowa i pozostaje w związku z wywołującym w sądownictwie administracyjnym wątpliwości interpretacyjne zagadnieniem wpisu sądowego w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowa-

[77] Dz.U. z 2020 r. poz. 174 ze zm.

niu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym. Wojewódzkie sądy administracyjne najczęściej pobierają w tych sprawach wpis stały w wysokości 100 zł.

Różnica stanowisk dotyczy ustalenia wysokości kosztów postępowania, w szczególności wynagrodzenia pełnomocnika będącego radcą prawnym lub adwokatem, reprezentującego stronę w tego typu sprawach.

Wojewódzkie sądy administracyjne najczęściej orzekają o kosztach postępowania na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. i w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie[78] lub § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych[79] w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[80]; ustalenie wynagrodzenia pełnomocnika następuje przy zastosowaniu stawki przewidzianej za czynności podejmowane w „innej sprawie". Sądy podnoszą, że w tej kategorii spraw przedmiotem zaskarżenia jest samo postanowienie o obciążeniu wierzyciela kosztami egzekucyjnymi, a nie ich wysokość. W konsekwencji, nie ma potrzeby ustalania wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 218 p.p.s.a.), a sprawa podlega wpisowi stałemu, który w myśl § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 16 grudnia 2003 r. jest niezależny od przedmiotu zaskarżenia. W § 1 rozporządzenia z 16 grudnia 2003 r. wprowadzona została zasada, że wpis stosunkowy pobierany jest w przypadku zaskarżenia aktu, który kreuje należność pieniężną, następnie w § 2 ust. 1 pkt 1 wskazano rodzaje aktów, od których, w przypadku zaskarżenia, pobiera się wpis stały, przy czym użyto zwrotu doprecyzowującego „bez względu na przedmiot zaskarżenia". Oznacza to, że w przypadku każdego postanowienia wymienionego w tym przepisie, nawet gdy dotyczy ono należności pieniężnej, należny jest wpis stały (zob. postanowienia z: 22 czerwca 2009 r., I FSK 849/09; 5 lipca 2010 r., II FZ 288/10; 24 sierpnia 2011 r., I OZ 591/11). Określenie w postanowieniu konkretnej wysokości kosztów egzekucyjnych nie powoduje, że sprawa przestaje być sprawą ze skargi na postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym, od której pobierany jest wpis stały. Jeżeli od skargi pobierany jest wpis stały, to i wysokość wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika jest również stała i nie zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia (zob. wyrok WSA w Warszawie z 11 grudnia 2019 r., V SA/Wa 1686/19; postanowienia z: 14 marca 2019 r., I GZ 62/19 i 17 lipca 2019 r., I GZ 178/19).

Konsekwencją powiązania wpisu należnego od skargi na postanowienie w sprawie obciążenia wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego powinno być zawsze obliczenie wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika według reguły określonej w § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie lub rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., I GZ 315/19; wyrok z 24 lipca 2020 r., I GSK 723/20). Tym bardziej zasada ta powinna mieć zastosowanie w sytuacji, kiedy strona skarżąca nie kwestionuje należnego wpisu sądowego od skargi w wysokości 100 zł (wpis stały). Błędny jest pogląd, że wysokość wpisu sądowego i wysokość wynagrodzenia pełnomocnika to dwie niezależne

[78] Dz.U. z 2015 r. poz. 1800 ze zm.

[79] Dz.U. z 2018 r. poz. 265.

[80] Dz.U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r.

od siebie kwestie (postanowienia: z 16 kwietnia 2020 r., I GZ 62/20; z 28 kwietnia 2020 r., I GZ 26/20; z 16 czerwca 2020 r., I GZ 112/20; z 26 czerwca 2020 r., I GZ 115/20; z 5 sierpnia 2020 r. I GZ 161/20). NSA podkreślił przy tym, że skarga na postanowienie wydane w przedmiocie ustalenia kosztów postępowania egzekucyjnego i obciążenia nimi wierzyciela należy to kategorii „innych spraw" (postanowienia: z 14 marca 2019 r., I GZ 82/19; z 27 maja 2020 r., I GZ 96/20 i I GZ 97/20; z 29 maja 2020 r., I GZ 104/200).

Odmienne stanowisko zostało wyrażone, między innymi, w postanowieniu NSA z 26 lutego 2020 r. I GZ 19/20, w którym przyjęto, że wynagrodzenie pełnomocnika występującego w sprawach ze skarg na postanowienie o obciążeniu wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego powinno być ustalone według stawki stosowanej w sprawach o należności pieniężne. Punktem wyjścia dla tego stanowiska jest przyjęcie, że przez sprawy, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne należy rozumieć te, w których przedmiotem zaskarżenia są akty lub czynności kreujące określoną należność pieniężną, bądź stwierdzające jej istnienie (postanowienie z 23 czerwca 2008 r., II FZ 227/08) oraz że regulacja zawarta w art. 231 p.p.s.a. wprowadza zasadę pobierania wpisu stosunkowego zawsze, gdy zaskarżony akt (niezależnie od tego, czy jest to decyzja, czy też postanowienie) ustala należność pieniężną. W pozostałych natomiast przypadkach, gdy przedmiotem zaskarżenia nie jest akt, który w sposób bezpośredni nakłada obowiązek uiszczenia należności pieniężnej lub ustala wysokość należności, pobiera się wpis stały (postanowienia: z 18 maja 2012 r., II OZ 413/12; z 13 listopada 2015 r., II OZ 1087/15; z 15 lipca 2016 r., II OZ 736/16; z 20 września 2018 r., II OZ 761/18; z 28 sierpnia 2019 r., II OZ 690/19).

Składy orzekające opowiadające się za omawianym poglądem przyjmują, że koszty egzekucyjne pozostają w ścisłym związku z egzekwowaną należnością i są one dochodzone w ramach zasadniczego postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji należy wykluczyć, że przedmiotem skargi na postanowienie o obciążeniu wierzyciela kosztami egzekucyjnymi jest wyłącznie legalność samego obciążenia, ale już nie jego wysokość, wyrażona konkretną kwotą pieniężną. W takiej bowiem sytuacji wierzyciel nie miałby możliwości zgłoszenia zarzutów wobec wysokości tego obciążenia, co byłoby niezgodne z obowiązującym ustawodawstwem. W związku z tym za prawidłową uznano stawkę wynagrodzenia wyliczoną na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a) w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych lub rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, albowiem w takich sprawach przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna w rozumieniu art. 231 p.p.s.a. (por. postanowienia z: 2 kwietnia 2019 r., I GZ 86/19; 10 września 2019 r., I GZ 239/19; 26 lutego 2020 r., I GZ 20/20; 10 kwietnia 2020 r., I GZ 69/20; 26 maja 2020 r., I GZ 93/20; 18 czerwca 2020 r., I GZ 120/20; 24 czerwca 2020 r., I GZ 124/20; 30 czerwca 2020 r., I GZ 128/20; 16 lipca 2020 r., I GZ 141/20; 22 kwietnia 2020 r., I GZ 54/20; 10 września 2020 r., I GZ 201/20).

Z powyższej analizy wynika, że rozbieżność w zakresie ustalania wysokości kosztów postępowania w sprawach ze skarg na postanowienia o obciążeniu wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego utrzymuje się. Polaryzacja stanowisk występuje nie tylko w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, lecz także w NSA. Podjęte dotychczas próby ujednolicenia stanowiska sędziów Izby Gospodarczej NSA (zob. Sprawozdanie z Konferencji Sędziów Izby Gospodarczej NSA. Trojanów 27–29 maja 2019, Materiały Szkoleniowe Nr 55/2019) nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Wobec tego orzecznictwo dotyczące przedstawionej problematyki nadal wymaga monitorowania przez Biuro Orzecznictwa NSA.

4.3. Dopuszczalność skargi na czynność Prezesa Rady Ministrów polegającą na zatwierdzeniu ostatecznej listy zadań przeznaczonych do dofinansowania w ramach funduszu dróg samorządowych

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych[81] określa, między innymi, zasady jego działania, w tym udzielania dofinansowania i finansowania zadań polegających na budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych, lub gminnych (art. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1). Nabór wniosków na dofinansowanie zadań ogłasza i przeprowadza wojewoda dla jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie danego województwa (art. 21 ust. 1). Przeprowadzany jest on przy pomocy komisji, która dokonuje oceny wniosków (art. 22 ust. 1) i ustala listę zadań do dofinansowania (art. 24 ust. 5). Po przedstawieniu listy przez ministra właściwego do spraw transportu Prezes Rady Ministrów zatwierdza ją, przy czym może wprowadzić w niej zmiany (art. 26 ust. 3 pkt 1). W następstwie tej czynności właściwy wojewoda zawiera umowy o dofinansowanie (art. 28 ust. 1).

W tym stanie prawnym w orzecznictwie sądowym zarysowała się rozbieżność odnośnie do kwestii zaskarżalności do sądu administracyjnego czynności Prezesa Rady Ministrów, polegającej na zatwierdzeniu ostatecznej listy zadań finansowanych ze środków Funduszu Dróg Samorządowych (FDS).

Czynność Prezesa RM polegająca na zatwierdzeniu ostatecznej listy zadań finansowanych ze środków Funduszu Dróg Samorządowych nie stanowi indywidualnego rozstrzygnięcia, nie zawiera w sobie konkretyzacji jakiegokolwiek uprawnienia lub obowiązku, a jedynie informuje o kolejności przysługiwania pomocy. Zatwierdzenie ostatecznej listy zadań finansowanych ze środków FDS jest jedynie wskazaniem tych zadań, co nie zapewnia ich dofinansowania. Gwarancję taką wnioskodawca uzyskuje dopiero po podpisaniu umowy z wojewodą o udzielenie dofinansowania. Istotne jest także to, że w procedurze dofinansowania wnioski nie są rozpatrywane indywidualnie. Organy administracji rządowej tworzą listę zadań objętych pomocą państwową, mając na uwadze realizację polityki transportowej państwa w skali poszczególnych województw. Przeprowadzany podział środków nie ma charakteru konkursu, wobec tego wnioskodawcy nie mają gwarancji otrzymania środków w przypadku spełnienia określonych kryteriów. Z tych to powodów nie może mieć do niego zastosowanie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., który reguluje sądową kontrolę aktów lub czynności administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (postanowienie z 29 maja 2020 r., I GSK 500/20). Opiniowanie wniosków przez komisję, zmiany na listach dokonywane przez Prezesa RM oraz zatwierdzenie ostatecznej listy zadań stanowią formę prowadzenia polityki wewnętrznej państwa w zakresie transportu, która w myśl art. 146 Konstytucji RP jest konstytucyjnym zadaniem Rady Ministrów. Sądy administracyjne nie są uprawnione do kontrolowania aktów ani czynności naczelnych organów administracji publicznej podejmowanych w związku z prowadzeniem polityki wewnętrznej państwa (postanowienie WSA w Warszawie z 13 listopada 2019 r., V SA/Wa 1233/19).

Odmienną ocenę analizowanego zagadnienia przedstawił NSA w postanowieniu z 14 lipca 2020 r., I GSK 486/20, uznając, że czynność zatwierdzenia przez Prezesa RM osta-

[81] Dz.U. poz. 2161; dalej: u.f.d.s.; od 31 grudnia 2020 r. ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

tecznej listy zadań przeznaczonych do dofinansowania z FDS należy zaliczyć do kategorii aktów i czynności wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a co za tym idzie skarga do sądu administracyjnego na tę czynność jest dopuszczalna. Zdaniem NSA, działania Prezesa RM, określone w art. 26 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 u.f.d.s.: – nie są decyzjami ani postanowieniami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 i 2 p.p.s.a., co wynika wprost z art. 27 u.f.d.s., który wyłącza stosowanie przepisów k.p.a. do procedury udzielania dofinansowania; – podejmowane są w sprawach indywidualnych; – mają charakter publicznoprawny; – dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ponadto aktywność Prezesa RM odnosi się w sposób bezpośredni do uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego, wynikającego z art. 14 ust. 1 u.f.d.s., zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania w wysokości do 80% kosztów jego realizacji. Prezes RM poprzez zatwierdzenie listy decyduje o tym, czy jednostka taka otrzyma dofinansowanie, na jakie zadania oraz w jakiej wysokości. Z kolei wykreślenie jednostki samorządu terytorialnego z listy oznacza, że podmiot taki zostaje pozbawiony możliwości realizacji uprawnienia wynikającego z art. 14 ust. 1. Z zestawienia art. 26 ust. 4 oraz art. 28 ust. 1 u.f.d.s. wynika, że ostateczna lista zadań jest podstawą do zawarcia umowy o dofinansowanie przez wojewodę z wnioskodawcą, a więc stanowi o otrzymaniu przez wnioskodawcę dofinansowania. Oznacza to, że rozstrzygnięcia Prezesa RM, podejmowane na podstawie art. 26 ust. 1 oraz art. 26 ust. 3 pkt 1 u.f.d.s., wywołują określone skutki prawne w sferze prawnej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, będącej wnioskodawcą. Sądowej kontroli nie wyklucza także okoliczność, że te działania poprzedzają zawarcie umowy cywilnoprawnej. Z tego też powodu zatwierdzenie listy nie traci publicznoprawnego charakteru, a Prezes RM, podejmując je, nie działa w sferze prywatnoprawnej. NSA podkreślił, że w systemie prawa polskiego nie ma regulacji wyłączającej spod kontroli sądów administracyjnych aktów i czynności będących elementami prowadzenia polityki wewnętrznej państwa. Jeżeli dana czynność organu administracji publicznej stanowi zarówno element prowadzenia polityki wewnętrznej państwa i jednocześnie jest to czynność wymieniona w art. 3 § 2 p.p.s.a., to podlega kontroli sądu administracyjnego[82].

Problematyka zaskarżalności czynności zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów listy zadań finansowanych z FDS pojawiła się w orzecznictwie sądów administracyjnych w 2020 roku. W związku z tym orzeczeń dotyczących omawianej kwestii jest niewiele. Niemniej jednak stanowisko sądów administracyjnych w tym zakresie ulega polaryzacji, co potwierdza analiza orzecznictwa. Aktualnie działania Biura Orzecznictwa polegają na stałym monitorowaniu spraw dotyczących tego zagadnienia.

[82] Do powyższego postanowienia NSA zostało zgłoszone zdanie odrębne, w którym podzielono pogląd, że na czynność Prezesa Rady Ministrów polegającą na zatwierdzeniu listy zadań finansowanych ze środków FDS nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

4.4. Rozumienie pojęć: „ważny interes przewoźnika" oraz „interes publiczny" jako przesłanek będących podstawą odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązków określonych w przepisach ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów[83]

Jednym z problemów występujących w orzecznictwie NSA, w sprawach dotyczących nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązków określonych w przepisach ustawy SENT, była kwestia rozumienia pojęć: „ważny interes przewoźnika" oraz „interes publiczny", użytych przez ustawodawcę w art. 22 ust. 3 oraz w art. 24 ust. 3 ustawy SENT i stanowiących przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Orzeczenia NSA w tym przedmiocie zapadały w następującym stanie prawnym.

Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy SENT, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3. Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy SENT, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego, podmiotu nabywającego albo przewoźnika lub interesem publicznym, na wniosek odpowiednio podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego, podmiotu nabywającego albo przewoźnika lub z urzędu, organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1–1b, z uwzględnieniem art. 26 ust. 3.

Z kolei art. 26 ust. 3 ustawy SENT stanowi, że organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli to odstąpienie: 1) nie stanowi pomocy publicznej albo 2) stanowi pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, udzieloną z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy, określonych w przepisach prawa UE, albo 3) stanowi pomoc publiczną spełniającą warunki określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 4.

Z powołanych przepisów ustawy SENT wynika, że w przypadku odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązków określonych w przepisach tej ustawy mamy do czynienia z instytucją opartą na uznaniu administracyjnym (por. np. wyrok z 2 lipca 2020 r., II GSK 406/20).

Zdaniem NSA, posłużenie się przez ustawodawcę w art. 22 ust. 3 oraz w art. 24 ust. 3 ustawy SENT nieostrymi pojęciami: „ważny interes przewoźnika" oraz „interes publiczny" oznacza brak określonego katalogu przesłanek i wymaga wypełnienia ich treści w konkretnej sprawie przez odwołanie się do całokształtu konkretnych okoliczności i faktów. Ogólną dyrektywą interpretacyjną w stosunku do tych pojęć jest uznanie wyjątkowości odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej (por. wyrok z 22 stycznia 2020 r., II GSK 629/19).

W orzecznictwie NSA istnieje rozbieżność poglądów dotycząca kwestii, czy użyte przez ustawodawcę w art. 22 ust. 3 oraz w art. 24 ust. 3 ustawy SENT pojęcia: „ważny interes przewoźnika" oraz „interes publiczny" powinny być interpretowane analogicznie do pojęć: „ważny interes podatnika" oraz „interes publiczny", o których mowa w art. 67a § 1 o.p., czy należy skorzystać z poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych,

[83] Dz.U. z 2018 r. poz. 2332 ze zm.; dalej: ustawa SENT.

odnoszących się zwłaszcza do rozumienia pojęcia „interes publiczny". Zgodnie z art. 67a § 1 o.p., organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może: 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek; 3) umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

Według pierwszego stanowiska pojęcie „ważny interes przewoźnika" powinno być rozumiane analogicznie do „ważnego interesu podatnika", o którym mowa w art. 67a § 1 o.p. Jednocześnie NSA podkreślił, że ważny interes przewoźnika (podatnika) to również sytuacja ekonomiczna, życiowa, możliwość zarobkowania itp. Pogląd taki został wyrażony m.in. w wyrokach z: 1 lipca 2020 r., II GSK 362/20; 18 maja 2020 r., II GSK 220/20; 21 listopada 2019 r., II GSK 1112/19.

W opinii NSA, nadzwyczajne, losowe sytuacje – jak: utrata możliwości wywiązania się z zobowiązań; utrata możliwości zarobkowania; trudności finansowe, które w konkretnych okolicznościach wiązałyby się z zagrożeniem dla istotnego interesu zobowiązanego, w szczególności dla realizacji podstawowych potrzeb bytowych osób zobowiązanych i ich rodzin, skutkujące brakiem możliwości uregulowania nałożonej kary – przesądzają o wystąpieniu ważnego interesu przewoźnika (por. np. wyroki z: 21 listopada 2019 r., II GSK 1112/19; 28 sierpnia 2019 r., II GSK 360/19). Natomiast interpretując pojęcie „interes publiczny", NSA podkreślał, że jest to dyrektywa postępowania nakazująca respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej, takich jak: sprawiedliwość, równość, bezpieczeństwo i zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, a także wyeliminowanie sytuacji, gdy rezultatem zapłaty należności będzie obciążenie Skarbu Państwa kosztami pomocy (wyroku z 13 lutego 2020 r., II GSK 1498/19). NSA korzystał w tym zakresie z rozumienia pojęcia „interes publiczny" wyrażanego w orzecznictwie, które zapadło na kanwie art. 67a § 1 o.p. (zob. np. wyroki z: 4 marca 2016 r., II FSK 136/14; 15 grudnia 2015 r., II FSK 2551/13).

Zgodnie z drugim stanowiskiem, nie ma podstaw do rozumienia pojęć: „ważny interes przewoźnika" oraz „interes publiczny" analogicznie, jak w art. 67a § 1 o.p. i wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych na kanwie tego przepisu poglądach, zwłaszcza odnoszących się do rozumienia pojęcia „interes publiczny (m.in. wyroki z: 26 lutego 2020 r., II GSK 1075/19 oraz 20 maja 2020 r., II GSK 96/20). Ustawa SENT reguluje kwestię odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w sposób pełny, zaś art. 26 ust. 5 cyt. ustawy zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, ale tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawie SENT. W związku z tym odpowiednie stosowanie art. 67a o.p. może mieć miejsce na przykład wówczas, gdy ukarany złoży wniosek o umorzenie należności z tytułu kary lub rozłożenie jej na raty. Nie ma jednak podstaw do stosowania art. 67a o.p., zwłaszcza odnoszących się do rozumienia pojęcia „interes publiczny". NSA podkreślił, że z uwagi na charakter i cel ustanowienia podatków i kar pieniężnych interpretacja analizowanego pojęcia, którym posłużył się ustawodawca w Ordynacji podatkowej i w ustawie SENT, nie powinna być taka sama. Podstawową funkcją realizowaną przez podatki jest funkcja fiskalna, gdyż ich celem jest dostarczanie państwu środków niezbędnych do realizacji zadań publicznych. Z kolei istotą sankcji pieniężnej jest pogorszenie sytuacji prawnej adresata przez nałożenie obowiązku zapłaty określonej kwoty. Sankcje pieniężne (kary pieniężne) pełnią funkcje: prewencyjną, restytucyjną, kompensacyjną, a także repre-

syjną. Skoro ustawodawca w art. 22 ust. 3 ustawy SENT wskazał *expressis verbis* na możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym, to przewidział sytuacje, w którym odstąpienie od dochodzenia należności będzie zbieżne z tym interesem. Zatem badanie przesłanki interesu publicznego nie powinno być ograniczone do konfrontacji z zasadami równości oraz powszechności opodatkowania. Ustawodawca, ustanawiając kary pieniężne za nieprzestrzeganie określonych nakazów i zakazów, nie oczekuje z tego tytułu stałych dochodów, lecz zgodnego z prawem zachowania adresatów norm prawnych. Taki pogląd został ukształtowany w orzecznictwie na tle stosowania art. 67a o.p. Postępowanie w sprawie udzielenia ulgi na podstawie art. 67a o.p. jest wszczynane na wniosek podatnika. Natomiast odmiennie kwestia ta została uregulowana w art. 22 ust. 3 ustawy SENT. Powołany przepis zobowiązuje organ do zbadania w każdym postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej z urzędu lub na wniosek, czy zachodzą przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej (wyrok z 26 lutego 2020 r., II GSK 1075/19.

Powyższe stanowisko NSA zaakceptował w całości w wyroku z 20 maja 2020 r., II GSK 96/20.

Z analizy przytoczonych judykatów wynika, że dominujący w orzecznictwie NSA jest pierwszy z prezentowanych poglądów.

4.5. Ustalenie parametrów pasa drogowego a książka drogi w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[84]

W sprawach dotyczących kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia wojewódzkie sądy administracyjne prezentowały odmienne poglądy w kwestii przypisywania znaczenia dowodowi z dokumentu, przeprowadzanemu w celu ustalenia przebiegu granic pasa drogowego, zwanego książką drogi, o której mowa w § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom[85].

Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.d.p. pas drogowy stanowi wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. W myśl art. 39 ust. 1 u.d.p. pas drogowy jako strefa ruchu drogowego podlegająca szczególnej ochronie prawnej objęta jest rozlicznymi zakazami co do sposobu jego wykorzystania. Samowolne zajmowanie pasa drogowego przez podmiot inny niż zarządca drogi działający w celu budowy, przebudowy, remontu lub ochrony drogi jest niedopuszczalne (art. 40 ust. 1 u.d.p.). Zajęcie pasa drogowego jest natomiast możliwe, w myśl art. 40 ust. 1 i 2 u.d.p., po uzyskaniu – w formie decyzji administracyjnej – zgody zarządcy drogi.

[84] Dz.U. z 2018 r. poz. 2068; dalej: u.d.p.

[85] Dz.U. Nr 67, poz. 582; dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r.

Zgodnie z art. 40 ust. 12 u.d.p. za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty, która byłaby należna, gdyby zajęcie stanowiło realizację zezwolenia (art. 40 ust. 4 i 6 ww. ustawy). Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi. W załączniku nr 1 do cyt. rozporządzenia został określony wzór książki drogi. Według tego wzoru w dziale VIII są umieszczane szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi, w tym w tabeli 8 w kolumnie 35 wzoru książki – dane dotyczące pasa drogowego. Z objaśnień do działu VIII, zamieszczonych w ww. rozporządzeniu, wynika, że w kolumnie 35 podaje się dane dotyczące szerokości i powierzchni pasa drogowego, w którym znajduje się droga (ulica) oraz urządzenia związane z obsługą ruchu i ochroną środowiska.

W orzecznictwie NSA ugruntowany jest pogląd, że okolicznościami istotnymi w sprawie nałożenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia jest m.in. ustalenie faktu zajęcia pasa drogowego przez dany obiekt oraz ustalenie powierzchni zajętego pasa drogowego. Okoliczności te powinny być ustalone w sprawie przez organ zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, w tym zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej – art. 7 k.p.a., zasadą wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego – art. 77 § 1 k.p.a. oraz zasadą oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego – art. 80 k.p.a. (por. np. wyroki z: 27 maja 2020 r., II GSK 37/20; 18 lutego 2020 r., II GSK 565/18; 14 stycznia 2020 r., II GSK 595/19).

Według pierwszego stanowiska dokumentem, w oparciu o który należy dokonać ustaleń dotyczących parametrów pasa drogowego, a więc również jego szerokości, jest książka drogi, o której mowa w § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. W wyroku z 24 września 2014 r., VIII SA/Wa 354/14 WSA w Warszawie stwierdził, że dokumentem, w oparciu o który należy dokonać ustaleń dotyczących parametrów pasa drogowego, a więc również jego szerokości, jest książka drogi, o której mowa w § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. W tabeli 8 w kolumnie 35 książki drogi, której wzór został określony w załączniku nr 1 do cyt. rozporządzenia, podane są dane dotyczące szerokości i powierzchni pasa drogowego. Żeby udowodnić, że dany obiekt znajdował się w pasie drogi publicznej, należy w pierwszej kolejności wykazać na mapie geodezyjnej, opierając się na treści książki drogowej, jaki jest przebieg granic pasa drogowego. Tożsame stanowisko wojewódzkie sądy administracyjne prezentowały również w późniejszych orzeczeniach (por. wyroki WSA w Krakowie z: 30 września 2020 r., III SA/Kr 409/20; 13 sierpnia 2020 r., III SA/Kr 368/20; 23 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1157/19; 10 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1178/19; wyroki WSA w Warszawie z: 16 września 2020 r., VI SA/Wa 23/20; 11 marca 2020 r., VI SA/Wa 2424/19; 13 lutego 2019 r., VIII SA/Wa 885/18 oraz 24 stycznia 2019 r., VI SA/Wa 2050/18; wyrok WSA we Wrocławiu z 8 listopada 2018 r., III SA/Wr 311/18).

Zgodnie z drugim stanowiskiem książka drogi nie jest dokumentem, który może być pomocny przy ustalaniu granic pasa drogowego. Prezentując to stanowisko, WSA w Warszawie w wyroku z 30 października 2017 r., VI SA/Wa 1165/17, uznał, że książka drogi to dokument mający charakter ewidencyjny. Według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, w dziale VIII umieszczane są szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi, w tym w tabeli 8 w kolumnie 35 wzoru książki drogi – dane dotyczące pasa drogowego. Z objaśnień do działu VIII wynika, że w kolumnie 35 podaje się dane dotyczące szerokości i powierzchni pasa drogowego, w którym znajduje się droga (ulica) oraz urządzenia związane z obsługą ruchu i ochroną środowiska. Z powyższego

wynika, że szerokość pasa drogowego ujęta w książce drogi nie obejmuje wszystkich elementów pasa drogowego wymienionych w art. 4 pkt 1 u.d.p. Szerokość pasa drogowego ujawniana w książce drogi nie uwzględnia obiektów budowlanych i urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu oraz urządzeń związanych z potrzebami zarządzania drogą, które zgodnie z definicją legalną pasa drogowego stanowią jego część. Już tylko z tego powodu książka drogi nie jest dokumentem, który może być pomocny przy ustalaniu granic pasa drogowego. Analogiczne stanowisko zajął m.in. WSA w Białymstoku w wyroku z 24 marca 2020 r., II SA/Bk 100/20. WSA stwierdził, że szerokość pasa drogowego, ujęta w książce drogi, nie obejmuje wszystkich elementów pasa drogowego wymienionych w art. 4 pkt 1 u.d.p. Nie uwzględnia bowiem obiektów budowlanych i urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu oraz urządzeń związanych z potrzebami zarządzania drogą, które zgodnie z definicją legalną pasa drogowego stanowią jego część.

Z analizy powyższych judykatów wynika, że dominujący w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych jest pierwszy z prezentowanych poglądów. Jednakże NSA w ramach kontroli instancyjnej opowiedział się za drugim stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. W wyroku z 16 lipca 2015 r., II GSK 2129/14, NSA nie zgodził się ze stanowiskiem, że książka drogi jest dokumentem wyznaczającym granice pasa drogowego, wyjaśniając, że ten rodzaj dokumentu funkcjonuje w rozporządzeniu wydanym dla zupełnie innych potrzeb niż wyznaczanie pasa drogowego. Zdaniem NSA, skoro ustawa o drogach publicznych nie odsyła do tego aktu w zakresie definicji pasa drogowego, to niemożliwe byłoby przyjęcie, że treść cyt. rozporządzenia kształtuje treść pojęcia ustawowego. Natomiast w wyroku z 15 grudnia 2016 r., II GSK 1313/15, NSA stwierdził, że szerokość pasa drogowego ujęta w książce drogi nie obejmuje wszystkich elementów pasa drogowego wymienionych w art. 4 pkt 1 u.d.p. (por. także wyroki z 11 października 2018 r., II GSK 2759/16 oraz II GSK 2929/16). Zatem NSA powtórzył pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie w wyroku z 30 października 2017 r., VI SA/Wa 1165/17.

W 2020 r. NSA podtrzymał konsekwentnie dotychczasową linię orzeczniczą, opowiadając się za drugim stanowiskiem. W wyroku z 17 marca 2020 r., II GSK 1523/19, NSA stwierdził, że dokument książki drogi, o którym mowa w § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r., zważywszy na jego treść, funkcje oraz cele towarzyszące jego wytworzeniu, to nie jest i nie może być traktowany jako dokument rozstrzygający i to w zasadniczy sposób kwestię odnoszącą się do zajęcia pasa drogowego. To stanowisko NSA potwierdził w wyroku z 27 maja 2020 r., II GSK 70/20.

4.6. Problem stosowania przepisów Działu IVa k.p.a. w zakresie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, o której stanowi art. 189f k.p.a., w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za zajęcia pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 12 u.d.p.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powstała rozbieżność poglądów w sprawach dotyczących kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego, w kwestii możliwości zastosowania przepisów Działu IVa k.p.a., a w szczególności art. 189f k.p.a., w odniesieniu do instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Sądy administracyjne wydawały orzeczenia we wskazanym przedmiocie w następującym stanie prawnym.

Zgodnie z art. 40 ust. 12 u.d.p. za zajęcie pasa drogowego zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty, która byłaby należna, gdyby zajęcie stanowiło realizację zezwolenia (art. 40 ust. 4 i 6 u.d.p.). Ustawa nowelizująca k.p.a.[86], która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., wprowadziła, w dodanym Dziale IVa administracyjne kary pieniężne. Przepisy tego działu zawierają definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej, a także określają sposób stosowania ustawy względniejszej dla strony (art. 189c), szczegółowo określają zasady wymierzania administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d–189e), warunkują przesłanki odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f), precyzują przedawnienia nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej (art. 189g–189j) oraz udzielania ulg w wykonaniu kary (art. 189k). Przepis art. 189f § 1 k.p.a. określa przesłanki umożliwiające, w drodze decyzji, odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu.

W orzeczeniach sądów administracyjnych odnoszących się do powyższej kwestii zaprezentowane zostały dwa poglądy.

Według pierwszego stanowiska przepisy Działu IVa k.p.a., w tym art. 189f dotyczący instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, mają zastosowanie do spraw w przedmiocie kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego.

Stanowisko takie w latach 2019–2020 zostało wyrażone m.in. w wyrokach WSA: w Krakowie z: 6 sierpnia 2020 r., III SA/Kr 140/20, III SA/Kr 18/20, III SA/Kr 17/20; we Wrocławiu z: 10 lipca 2020 r., III SA/Wr 584/19, III SA/Wr 526/19; w Łodzi z: 2 października 2019 r., III SA/Łd 115/19 oraz 15 marca 2019 r., III SA/Łd 42/19; w Bydgoszczy z 3 lipca 2019 r., II SA/Bd 159/19; w Olsztynie z 30 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 254/19. W wyrokach WSA w Łodzi z 2 października 2019 r., III SA/Łd 115/19 oraz z 15 marca 2019 r., III SA/Łd 42/19 wskazano, że zgodnie z art. 189a § 1 k.p.a. w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu, natomiast w świetle art. 189a § 2 k.p.a., w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – przepisów działu IVa w tym zakresie nie stosuje się. WSA w Łodzi stwierdził, że ustawa o drogach publicznych nie zawiera żadnych regulacji dotyczących możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego. W takiej sytuacji obowiązkiem organu przed nałożeniem kary jest także rozważenie, czy nie zachodzą przesłanki do odstąpienia od jej nałożenia i udzielenia pouczenia określone w art. 189f § 1 k.p.a. Podobną argumentację prezentował również WSA w Krakowie m.in. w wyrokach z 6 sierpnia 2020 r., III SA/Kr 140/20, III SA/Kr 18/20, III SA/Kr 17/20, jak równie WSA we Wrocawiu w wyrokach z: 10 lipca 2020 r., III SA/Wr 584/19, III SA/Wr 526/19. Z kolei WSA w Olsztynie w wyroku z 30 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 254/19, uznał, że wprawdzie użycie w art. 40 ust. 12 u.d.p. zwrotu „wymierza" wska-

[86] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca).

zuje na związany charakter decyzji wydawanych w przedmiocie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego, to jednak nie sposób podzielić poglądu, że powód zajęcia pasa drogowego jest w zasadzie obojętny, skoro oprócz przypadków określonych w art. 40 ust. 14 u.d.p., przepisy tej ustawy nie przewidują żadnych innych zwolnień od opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego**.** Pogląd ten podzielił także WSA w Bydgoszczy w wyroku z 3 lipca 2019 r., II SA/Bd 159/19, dodając, że brak w u.d.p. regulacji dotyczących odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej stanowi podstawę do stosowania w tym zakresie przepisów Działu IVa k.p.a.

W zakresie możliwości stosowania art.189f k.p.a. w odniesieniu do kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego – na podstawie unormowań przewidzianych w u.d.p. – wypowiedział się w 2020 r. NSA, wyjaśniając, że art. 189f k.p.a. nie zawiera regulacji normujących zakres stosowania kar pieniężnych, przewidzianych w odrębnych przepisach. Jednakże kwestię możliwości stosowania art. 189f k.p.a. w odniesieniu do kar za zajęcie pasa drogowego na podstawie unormowań przewidzianych w u.d.p. należy wywieść z treści art. 189a k.p.a. Przepisy u.d.p. nie regulują bowiem materii odstąpienia od kary i możliwości poprzestania na pouczeniu. Skoro art. 189f k.p.a. – co do zasady – znajduje zastosowanie do kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego, to organ przed wydaniem decyzji w tym przedmiocie powinien rozważyć, czy w sprawie wystąpiły przesłanki określone w tym przepisie (wyrok z 19 maja 2020 r., II GSK 24/20).

Zgodnie z drugim stanowiskiem przepisy Działu IVa k.p.a., w tym art. 189f k.p.a. normujący instytucję odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, nie powinny być stosowane w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za zajęcia pasa drogowego. Taki pogląd w latach 2019–2020 wyrażały wojewódzkie sądy administracyjne, w tym np. WSA: w Warszawie w wyrokach z: 14 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 2176/19 oraz 7 stycznia 2019 r., VI SA/Wa 1913/18; w Bydgoszczy w wyroku z 28 maja 2019 r., II SA/Bd 156/19; w Olsztynie w wyroku z 26 lutego 2019 r., II SA/Ol 52/19.

WSA w Warszawie, w wyroku z 7 stycznia 2019 r., VI SA/Wa 1913/18, stwierdził, że decyzje o nałożeniu kary pieniężnej za zajęcia pasa drogowego, wydawane na podstawie art. 40 ust. 12 u.d.p., są decyzjami związanymi. Związany charakter takich decyzji, przewidziany w u.d.p., tj. w przepisach odrębnych w rozumieniu art. 189a § 2 pkt 1 k.p.a. determinuje, że nie mogą mieć zastosowania przepisy Działu IVa k.p.a. Podobny pogląd wyraził WSA w Olsztynie w wyroku z 26 lutego 2019 r., II SA/Ol 52/19, wskazując dodatkowo, że uregulowań Działu IVa k.p.a. nie da się zastosować do kar skonstruowanych w oparciu o ściśle określony mechanizm sankcji pieniężnych, którego przykładem jest kara pieniężna z art. 40 ust. 12 u.d.p. Natomiast WSA w Warszawie w wyroku z 14 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 2176/19, uznał, że organ administracji wydający decyzję o nałożeniu kary pieniężnej za zajęcia pasa drogowego jest obowiązany jedynie sprawdzić, czy zostały spełnione przesłanki wydania takiej decyzji, a jeśli tak, to wydać decyzję o ściśle określonej treści. Analogiczny pogląd zaprezentował WSA w Bydgoszczy w wyroku z 28 maja 2019 r., II SA/Bd 156/19.

Stanowisko, zgodnie z którym przepisy Działu IVa k.p.a. nie powinny mieć zastosowania w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za zajęcia pasa drogowego, podzielił także NSA w wyroku z 8 października 2020 r., II GSK 674/20, wskazując, że z art. 40 ust. 12 pkt 1 u.d.p. nie wynikają jakiekolwiek dodatkowe warunki nałożenia kary, oprócz stwierdzenia, że pas drogowy był zajmowany bez zezwolenia. W takiej sytuacji nałożenie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia jest obligatoryjne. Ustalenie przez organ

administracji stanu faktycznego polegającego na zajęciu pasa drogowego bez wymaganego prawem zezwolenia zarządcy drogi jest elementem koniecznym, a zarazem wystarczającym dla zastosowania dyspozycji art. 40 ust. 12 u.d.p. Organ administracji, wydając decyzję w tym przedmiocie, jest obowiązany jedynie sprawdzić, czy zostały spełnione przesłanki wydania decyzji, a jeśli tak, to powinien wydać decyzję o ściśle określonej treści.

4.7. Problem określenia właściwej podstawy prawnej dla dokonania zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w zakresie zmiany podmiotu uprawnionego do jej prowadzenia

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się kwestia sporna wymagająca rozstrzygnięcia, czy w sprawach wszczętych z wniosku skarżącej spółki o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w zakresie zmiany podmiotu uprawnionego do jej prowadzenia znajduje zastosowanie art. 99 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[87], w brzmieniu obowiązującym do 25 czerwca 2017 r., czy art. 494 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[88].

Rozbieżność poglądów w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczy tego, czy art. 99 ust. 3 p.f. – w brzmieniu obowiązującym do dnia 25 czerwca 2017 r. – stanowi przepis szczególny w relacji do art. 494 § 2 k.s.h., skutkujący wyłączeniem sukcesji uniwersalnej w zakresie przejścia na spółkę przejmującą praw i obowiązków wynikających z zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych. Stany faktyczne spraw, na tle których powstała ta rozbieżność, dotyczyły wniosku o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej poprzez m.in. zmianę oznaczenia podmiotu uprawnionego do prowadzenia apteki z powodu połączenia wnioskodawcy z podmiotem wskazanym w dotychczasowym zezwoleniu na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Połączenie nastąpiło w trybie art. 492 § 1 pkt 1 k.s.h. poprzez przeniesienie całego majątku spółki wskazanej w dotychczasowym zezwoleniu na spółkę przejmującą, wnioskującą o zmianę zezwolenia.

Orzeczenia sądów administracyjnych w tych sprawach wydawane były w następującym stanie prawnym.

Przepis art. 99 ust. 3 p.f. przed nowelizacją ustawy – Prawo farmaceutyczne[89] brzmiał następująco: „Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 (tj. zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej), nie wydaje się, jeżeli podmiot ubiegający się o zezwolenie: 1) prowadzi lub wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej, lub zajmuje się pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi lub 2) prowadzi na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych albo podmioty przez niego kontrolowane w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmioty zależne w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, prowadzą łącznie więcej niż 1% aptek na terenie województwa; 3) jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, której członkowie

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

[88] Dz.U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.; dalej: k.s.h.

[89] Wprowadzoną przez ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, która weszła w życie 25 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1015; dalej: nowelizacja ustawy – Prawo farmaceutyczne z 2017 r.).

prowadzą na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych". Wskutek nowelizacji z 2017 r. do art. 99 p.f. dodano ust. 2a, zgodnie z którym do zezwoleń, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów: art. 494 § 2 i art. 531 § 2 k.s.h. Natomiast w art. 494 § 2 k.s.h. postanowiono, że na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się w tej kwestii dwa stanowiska:

Według pierwszego stanowiska art. 99 ust. 3 p.f. stanowi przepis szczególny w relacji do art. 494 § 2 k.s.h., a więc w przypadku połączenia spółek prowadzących ogólnodostępne apteki nie ma zastosowania sukcesja uniwersalna w zakresie uprawnień administracyjnoprawnych przewidziana w k.s.h.. Ustawa – Prawo farmaceutyczne w odniesieniu do sukcesji zezwolenia administracyjnoprawnego stanowi inaczej, tworząc tym samym wyjątek od ogólnej zasady uniwersalnej sukcesji uprawnień administracyjnoprawnych w przypadku przejęcia spółki. Oznacza to, że podmiot przejmujący zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, pierwotnie udzielone podmiotowi przejmowanemu, musi spełniać warunki, od spełnienia których jest uzależnione jego przyznanie. Takie stanowisko zajmował WSA w Warszawie w latach 2017–2018 m.in. w wyrokach z: 19 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 2905/15; 28 grudnia 2017 r., VI SA/Wa 2690/15; 29 listopada 2017 r., VI SA/Wa 128/16; 5 czerwca 2017 r., VI SA/Wa 425/16; 24 maja 2017 r., VI SA/Wa 2581/16, VI SA/Wa 2472/16, VI SA/Wa 2582/16; 17 maja 2017 r., VI SA/Wa 1945/16, VI SA/Wa 173/17; 26 kwietnia 2017 r., VI SA/Wa 2906/15, VI SA/Wa 2907/15; 28 marca 2017 r., VI SA/Wa 1942/16; 23 marca 2017 r., VI SA/Wa 558/16. W wyroku VI SA/Wa 2690/15 stwierdzono, że celem wprowadzenia art. 99 ust. 3 p.f. było zapobieżenie kartelizacji rynku aptecznego na terenie Polski. Przewidziany w art. 99 ust. 3 pkt 3 p.f. wymóg przestrzegania limitu aptek jest jednym z podstawowych warunków nie tylko uzyskania zezwolenia, ale także dalszej działalności podmiotu prowadzącego aptekę. Interpretacja art. 494 § 2 k.s.h. dopuszczająca przejście zezwolenia – pomimo limitów określonych w art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 p.f. – prowadziłaby do obejścia prawa, tj. właśnie art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 p.f. Podobne stanowisko wyraził WSA w Warszawie w wyrokach z: 29 listopada 2017 r., VI SA/Wa 128/16 i 28 marca 2017 r., VI SA/Wa 1942/16 (por. także np. wyroki WSA w Warszawie z: 19 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 2905/15; 26 kwietnia 2017 r., VI SA/Wa 2906/15).

Za takim stanowiskiem w 2020 roku opowiedział się również NSA w wyrokach z 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17 oraz II GSK 4336/17.

W wyroku II GSK 3573/17 NSA stwierdził, że przejęcie zezwolenia i wykonywanie wynikających z niego uprawnień, nie może abstrahować od określonych ustawą aktualnych warunków jego udzielenia. NSA wyjaśnił, że uniwersalna sukcesja administracyjnoprawna, wyrażona w art. 494 § 2 k.s.h., nie ma nieograniczonego charakteru. Sąd stwierdził, że podmiot przejmujący zezwolenie pierwotnie udzielone podmiotowi przejmowanemu musi spełniać warunki, od których jest uzależnione jego przyznanie. Warunki udzielenia zezwolenia zostały określone w przepisach ustawy – Prawo farmaceutyczne, a zatem należy przyjąć, że to ta ustawa w odniesieniu do sukcesji zezwolenia administracyjnoprawnego stanowi inaczej aniżeli przepis art. 494 § 2 k.s.h., tworząc tym samym wyjątek od ogólnej zasady uniwersalnej sukcesji uprawnień administracyjnoprawnych w przypadku przejęcia spółki.

Zgodnie z drugim stanowiskiem wykładnia językowa art. 494 § 2 k.s.h. nie pozwala na przyjęcie, że art. 99 ust. 3 p.f. stanowi w stosunku do tego pierwszego *lex specialis*, ponieważ art. 99 ust. 3 p.f. określa sytuacje, w których nie wydaje się zezwolenia na prowadzenie apteki, natomiast w żaden sposób nie odnosi się do sytuacji przejścia zezwolenia w przypadkach przejęcia spółki.

Powyższy pogląd został wyrażony w 2017 r. m.in. w wyroku WSA w Warszawie z 27 lutego 2017 r., VI SA/Wa 3307/15. Sąd wskazał, że art. 494 § 2 k.s.h. wprowadził do polskiego systemu zasadę sukcesji generalnej w przypadku fuzji (także w przypadku fuzji *per incorporationem*). Zdaniem WSA, w przypadku fuzji *per incorporationem*, zmiana zezwolenia na prowadzenie apteki w zakresie podmiotu prowadzącego nastąpiła z mocy samego prawa. Organ nie miał zatem podstaw do stosowania art. 99 ust. 3 p.f., gdyż przepis ten nie ma zastosowania w przypadku zaistnienia sukcesji generalnej.

Podzielając drugie stanowisko NSA szerzej uzasadnił je w wyrokach z: 5 lutego 2020 r., II GSK 2478/17; 4 lutego 2020 r., II GSK 3291/17, II GSK 3025/17, II GSK 3027/17, II GSK 3135/17, II GSK 3026/17; 27 lutego 2018 r., II GSK 2510/17. W wyroku II GSK 2478 NSA stwierdził, że co prawda sukcesja administracyjnoprawnych uprawnień w przypadku przejęcia spółki, ustanowiona w art. 494 § 2 k.s.h., nie jest nieograniczona, bowiem sam przepis określa możliwość wyjątków od niej przewidzianych przez inne ustawy, jednak ponieważ nieprzejście zezwoleń, koncesji i ulg jest wyjątkiem od zasady określonej w art. 494 § 2 k.s.h., to przepis ustawy wyłączający sukcesję musi być wyraźny, a nie dorozumiany. NSA podkreślił, że w sprawach dotyczących zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w zakresie zmiany podmiotu uprawnionego do prowadzenia apteki art. 99 ust. 3 p.f. nie ma zastosowania, bo sprawy te dotyczą zmiany udzielonego w przeszłości zezwolenia w wyniku jego przejścia na nowy podmiot, a nie udzielenia nowego zezwolenia. NSA zaznaczył, że przeciwko uznaniu art. 99 ust. 3 za przepis *lex specialis* w stosunku do art. 494 § 2 k.s.h. przemawia wynikający z art. 22 Konstytucji RP zakaz rozszerzającej wykładni ograniczeń zasady swobody gospodarczej. W sytuacji gdy ustawodawca wprowadza wyłączenie stosowania sukcesji wynikającej z art. 494 § 2 k.s.h. poprzez przepis ustawy, wówczas robi to w sposób niebudzący wątpliwości. W odniesieniu do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wyłączenie sukcesji określonej w art. 494 § 2 k.s.h. wprowadzone zostało dopiero z dniem 25 czerwca 2017 r. Zatem dopiero od wejścia w życie przepisu art. 99 ust. 2a pkt 1 p.f. wskazany przepis k.s.h. nie ma zastosowania do zezwoleń na prowadzenie apteki.

Składy orzekające NSA do czasu wydania wyroków z 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17 oraz II GSK 4336/17 jednolicie opowiadały się za drugim z prezentowanych poglądów.

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 2020 r.[1]

Pozostało z 2019 r.	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ogółem*	% do wpływu	Załatwiono % ogółu	Pozostało na 2021 r.
10 329	6 282	16 611	5 768	87,5	34,72	10 843

* Obejmuje także 5 spraw zamkniętych.

W 2020 r. do Izby wpłynęły 6282 skargi kasacyjne od orzeczeń sądów pierwszej instancji (w 2019 r. – 7437) oraz 20 skarg o wznowienie postępowania (w 2019 r. – 17). W stosunku do ogólnej liczby wpływu skarg kasacyjnych w 2020 r. najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono w sprawach z zakresu: budownictwa 1234 – 19,64%, stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych 673 – 10,71%, zagospodarowania przestrzennego 575 – 9,15%, pomocy społecznej 372 – 5,92%.

W porównaniu z 2019 r. (7437) wpływ skarg kasacyjnych zmniejszył się o 1155, a liczba rozpoznanych (5786) zmniejszyła się o 722 (w 2019 r. załatwiono 6 508 skarg kasacyjnych). Liczba skarg pozostałych do załatwienia na następny okres (10 843) zwiększyła się o 314 (w 2019 r. – 10 329).

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 2685, Krakowie – 643, Poznaniu – 446, Gliwicach – 378, Gdańsku – 280, Wrocławiu – 275, Rzeszowie – 238, Łodzi – 208, Szczecinie – 202, Olsztynie – 187, Lublinie – 173, a najmniej z WSA w: Białymstoku – 137, Bydgoszczy – 135, Kielcach – 107, Gorzowie Wielkopolskim – 106 i Opolu – 82.

W 2020 r. oddalono 4342 skargi kasacyjne (w 2019 r. – 4835). Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw wyniósł 75,27% (w 2019 r. – 74,43%).

Wskaźnik stabilności orzecznictwa do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2020 r. w danym WSA w tej grupie spraw był najwyższy w WSA w: Gliwicach – 83,51%, Lublinie – 81,32%, Wrocławiu – 80,92%, Szczecinie – 77,44%, Warszawie – 75,75%, Gdańsku – 75,35%, Łodzi – 75,26%, Kielcach – 74,56%, Białymstoku – 73,86%, Krakowie – 73,80%, Rzeszowie – 73,31%, Olsztynie – 71,43%, Opolu – 70,70%, Poznaniu – 70,14%, a najniższy w WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 66,67% i Bydgoszczy 64,24.

Spośród 6 282 skarg kasacyjnych najwięcej skarg kasacyjnych wniosły osoby fizyczne – 3325 (52,93% ogółu wniesionych skarg) i osoby prawne – 2758 (43,90%). Organizacje społeczne wniosły skarg kasacyjnych 150 (2,39%), prokuratorzy – 40 (0,64%) i Rzecznik Praw Obywatelskich – 9 (0,14%).

Z uwagi na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne, najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny

[1] Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

– 4540 (72,27% ogółu wniesionych skarg), 1651 skarg kasacyjnych wniósł organ administracyjny (26,28%), natomiast 91 skarg kasacyjnych od tego samego orzeczenia wniósł zarówno organ administracyjny, jak i strona postępowania inna niż organ administracyjny (1,45 %).

W postępowaniu przed NSA w rozstrzygniętych sprawach w 2020 r. wzięło udział 197 pełnomocników administracji państwowej (w 2019 r. – 1111), jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania – 260 adwokatów (w 2019 r. – 1101) oraz 300 radców prawnych (w 2019 r. – 1394). Prokurator wziął udział w 28 sprawach (w 2019 r. – 48), a Rzecznik Praw Obywatelskich w 9 sprawach (w 2019 r. – 22).

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2020 r.[2]

Pozostało z 2019 r	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ogółem	Załatwiono % ogółu	Pozostało na 2021 r.
238	2 397	2635	2 415	91,65	220

W 2020 r. wpłynęło do Izby 2397 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji (w 2019 r. – 2651). Ogółem rozpoznano 2415 zażaleń (w 2019 r. – 2608). W stosunku do roku poprzedniego liczba rozpoznanych zażaleń zmniejszyła się o 193. Do załatwienia na okres następny pozostało 238 zażaleń (w 2019 r. – 220) – mniej o 18.

Najwięcej zażaleń wpłynęło z WSA w: Warszawie – 990, Krakowie – 346, Poznaniu – 137, Gliwicach –128, Wrocławiu – 125, Łodzi – 119, Gdańsku – 105, a najmniej z WSA w: Rzeszowie – 96, Lublinie – 75, Białymstoku – 70, Szczecinie – 51, Olsztynie – 46, Kielcach – 39, Bydgoszczy – 34, Gorzowie Wielkopolskim – 20 i Opolu – 16.

Spośród 2397 zażaleń: 1020 dotyczyło innych posatnowień, 494 – na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi, 474 – na postanowienia dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, 237 – na postanowienia dotyczące przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej, 130 – na postanowienia dotyczące wyłączenia sędziego, natomiast 42 – prawa pomocy.

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw wyniósł 81,16% (w 2019 r. – 80,37%), w tym w WSA w: Opolu – 94,74%, Gorzowie Wielkopolskim – 91,3%, Gliwicach – 89,92%, Kielcach – 89,47% Łodzi – 88,97%, Lublinie – 87,18%, Białymstoku – 86,54 %, Olsztynie – 86,36%, Szczecinie – 85,71%, Krakowie – 84,05 %, Rzeszowie – 82,22%, Gdańsku – 80,58%, Poznaniu – 80,56 %, Bydgoszczy – 80%,Warszawie – 76,79% i Wrocławiu – 76,56%.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2020 r. do Izby wpłynęło m.in. 516 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość, 7 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego, 8 dotyczyło innych spraw. Rozpoznano 475 wniosków. W 367 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy. W 7 sprawach wyznaczono inny sąd do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego, a w 8 – inny sąd do rozpoznania sprawy. Do załatwienia w roku następnym pozostało 205 wniosków.

[2] Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

Ponadto na przewlekłość postępowania wpłynęło 151 skarg. W porównaniu do 2019 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zmniejszył się o 8. Rozpoznano 134 skargi. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania żadna nie została uwzględniona (63 skargi oddalono, 71 skarg odrzucono), a 41 skarg pozostało do załatwienia na następny okres.

Poza tym wpłynęło 11 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Załatwiono 9 skarg (1 skargę oddalono, 7 skarg odrzucono, 1 sprawę zamknięto), a 3 skargi pozostały do załatwienia na następny okres.

Do Izby wpłynęły także 2 wnioski Prezesa NSA o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym. Załatwiono ogółem 6 spraw – 1 wniosek Prezesa NSA, 1 wniosek Prokuratora Generalnego, 4 zagadnienia prawne przedstawione przez składy orzekające. W składzie 7 sędziów NSA podjęto 4 uchwały, przy czym w 1 sprawie pozostawiono zagadnienie prawne bez rozpoznania, a 2 sprawy (2 zagadnienia prawne) przejęto do merytorycznego rozpoznania. Do załatwienia pozostał wniosek Prezesa NSA.

1.3.5. W 2020 r. wpłynęły 2 skargi grupy wyborców na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie pozostawienia ich skargi na postanowienie komisarza wyborczego bez rozpoznania, które NSA odrzucił na posiedzeniu niejawnym.

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2020 r.

1.4.1. W 2020 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło ogółem 9400 spraw (w 2019 r. – 10 738), 10 761 spraw pozostało do załatwienia z poprzedniego okresu, załatwiono 8836 spraw, co stanowi 47,51% ogółu spraw (w 2019 r. – 9739 spraw, tj. 58,44% ogółu). Do załatwienia na następny okres pozostało 11 325 spraw.

1.4.2. Składy orzekające rozpoznawały sprawy na 109 rozprawach oraz 1373 posiedzeniach niejawnych, w tym 604 na posiedzeniach niejawnych w składzie trzyosobowym (w 2019 r. – 419 rozpraw, 1 260 posiedzeń niejawnych, w tym 316 posiedzeń niejawnych w składzie trzyosobowym).

1.4.3. Spośród 8836 załatwionych spraw – 1 076 załatwiono na rozprawie (12,21%), 7708 na posiedzeniu niejawnym (87,23%), a 49 spraw zamknięto zarządzeniem (0,55%). W 2019 r. załatwiono 9739 spraw, w tym 4435 na rozprawie (45,54%), 5277 na posiedzeniu niejawnym (54,18%), 27 spraw zamknięto zarządzeniem (0,28%).

Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej w 2020 r. ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Pozostało z 2019 r	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ogółem*	Załatwiono % do ogółu	Pozostało na 2021 r.
SK	10 341	6 302	16 643	5 788	34,78	10 855
Z	241	2 401	2 642	2 422	91,67	220
W	149	531	680	475	69,85	205
PS	5	2	7	6	85,71	1
PP	24	151	175	134	76,57	41
NP	1	11	12	9	75	3
KW	0	2	2	2	100	0
RAZEM	10 761	9 400	20 161	8 836	47,51	11 325

* Liczby dotyczące załatwienia obejmują 49 sprawy zamknięte, w tym SK – 5, Z – 41, W – 2 i NP – 1.

Liczby dotyczące skarg kasacyjnych (SK), zażaleń (Z) obejmują skargi o wznowienie postępowania według poniższej tabeli:

Rodzaj spraw	Pozostało z 2019 r.	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ogółem	Załatwiono % ogółu	Pozostało na 2021 r.
SK	12	20	32	20	62,5	12
Z	3	4	7	7	100	0
RAZEM	15	24	39	27	69,23	12

Załatwienie spraw na rozprawie i posiedzeniu niejawnym oraz zamkniętych zarządzeniem

Rodzaj sprawy	Załatwiono			Zamknięto
	Łącznie	w tym:		
		na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	
SK	5 788	1 076	4 707	5
Z	2 422	0	2 381	41
W	475	0	473	2
PS	6	3	3	0
PP	134	0	134	0
NP	9	0	8	1
KW	2	0	2	0
RAZEM	8 836	1 079	7 708	49

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby charakteryzuje się wysokim merytorycznym poziomem rozstrzygnięć, o czym m.in. świadczą, m.in., odniesienia do orzecznictwa sądów pierwszej instancji zawarte w punkcie 3, wyżej dane statystyczne dotyczące spadku liczby uchylonych orzeczeń sądu pierwszej instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania.

Upływ czasu pomiędzy wniesieniem skargi kasacyjnej do wojewódzkiego sądu administracyjnego a przekazaniem jej do NSA nie przekraczał 5 miesięcy, a tylko w jednym przypadku był dłuższy (10 miesięcy).

W kilku przypadkach NSA zwrócił akta do sądu pierwszej instancji, wskazując, że od wniesionego środka odwoławczego nie został uiszczony wpis sądowy, albo z uwagi na brak w skardze kasacyjnej oświadczenia w trybie art. 176 § 2 p.p.s.a., czy w celu zbadania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej albo zażalenia, uzupełnienia braków formalnych zażalenia, czy ustalenia następców prawnych zmarłych w postępowaniu międzyinstancyjnym stron postępowania.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[3]

W tej części Informacji przedstawiono ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie właściwości Izby, odniesienia – przy wykładni przepisów prawa – do Konstytucji, prawa Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych i orzecznictwa Trybunałów (TK i TSUE), a także rozbieżności w orzecznictwie, co do których podejmowano dyskusje na naradach, a w wielu przypadku inicjowano wnioski o podjęcie uchwał. Aktywność orzeczniczą Izby w zakresie działalności uchwałodawczej, stosowania Konstytucji i orzecznictwa TK, stosowania prawa UE oraz rozstrzygania zagadnień procesowych związanych ze stosowaniem p.p.s.a., rozstrzygania sporów kompetencyjnych, orzeczeń dotyczących skarg na naruszenie prawa strony do załatwienia sprawy, czy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także uchybienia legislacyjne zaprezentowano w odrębnych rozdziałach.

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego[4]

Orzecznictwo z zakresu prawa budowlanego było w badanym okresie zasadniczo jednolite. Warto zwrócić uwagę na kilka wyroków, w których wykładnia przepisów ma i będzie miała znaczenie dla orzecznictwa.

W odniesieniu do zastosowania procedury z art. 66 p.b. – nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości – wskazano, że przepis ten dotyczy obiektów budowlanych, a nie lokali znajdujących się w tych obiektach. W sytuacji, gdyby zły stan techniczny lokalu oddziaływał na cały obiekt, wówczas możliwe jest nałożenie obowiązku wykonania określonych robót budowlanych w lokalu bądź w lokalach. W takim przypadku chodzi o takie roboty, które mają na celu utrzymanie w należytym stanie obiektu budowlanego jako całości lub jego części (wyrok z 20 listopada 2020 r., II OSK 644/20).

Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 i 5 p.b. organ nadzoru budowlanego w razie stwierdzenia istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego powinien przed wydaniem decyzji o nałożeniu na inwestora obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego wyjaśnić, czy zachodzi potrzeba nałożenia także obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. Wyjaśnianie przed wydaniem decyzji o zobowiązaniu inwestora do sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, czy inwestor, który odstąpił od zatwierdzonego projektu budowlanego w ten sposób, że roboty budowlane wykonał na terenie, na którym według zatwierdzonego projektu budowlanego nie miały one być wykonywane, posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w zakresie tych robót budowlanych, jest zgodne z prawem (wyrok z 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2211/19).

Przepis art. 50a pkt 1 p.b. stanowi bezwzględną podstawę do nakazania rozbiórki obiektu lub jego części jedynie w sytuacji, gdy inwestor ignoruje nakaz wstrzymania zakończonych robót budowlanych orzeczony w oparciu o art. 48 ust. 2 i realizuje prace, które nie są niezbędne do zakończenia postępowania legalizacyjnego (wyrok z 17 marca 2020 r., II OSK 1213/19).

[3] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA z 2020 r.

[4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333; dalej: p.b.).

Z przepisów art. 54 ust. 1 i art. 57 ust. 4 p.b. wynika, że organ nadzoru budowlanego może w terminie do zgłoszenia sprzeciwu wezwać inwestora do uzupełnienia zawiadomienia o zakończeniu budowy, co powoduje, że termin do zgłoszenia sprzeciwu zaczyna biec na nowo od dnia odpowiedzi na wezwanie o uzupełnienie zawiadomienia albo od dnia upływu wyznaczonego przez organ administracji terminu na uzupełnienie zawiadomienia, jeżeli inwestor żadnej odpowiedzi na wezwanie nie udzieli (wyrok z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1213/19).

Do ustalenia, czy określone roboty należy zakwalifikować jako remont czy jako odbudowę, istotne znaczenie ma ustalenie, czy doszło do całkowitego, względnie prawie całkowitego rozebrania obiektu niweczącego jego istnienie, a następnie budowy obiektu od nowa. Za odbudowę można uznać także sytuację, w której inwestor, wykonując roboty budowlane, dokonał rozebrania części budynki i zastąpienia jej nowymi elementami. Takie przedsięwzięcie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę w związku z odbudową obiektu (wyrok z 20 lutego 2020 r., II OSK 952/18).

3.2. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

Zgodnie z przyjętym poglądem orzeczniczym dotyczącym stosowania art. 12 ust. 2, art. 103 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[5], skazanie prawomocnym wyrokiem zakazującym prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie danej kategorii, uniemożliwia organom administracji nie tylko wydanie prawa jazdy, zwrot zatrzymanego prawa jazdy, czy przywrócenie uprawnienia w zakresie kategorii prawa jazdy objętej zakazem, ale także w zakresie innych kategorii wyraźnie określonych w art. 12 ust. 2 ww. ustawy (wyroki z: 15 czerwca 2020 r., I OSK 2411/19; 7 maja 2020 r., I OSK 1562/19).

W zakresie stosowania art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami podkreślono, że decyzja wydawana na podstawie powołanego przepisu ma charakter decyzji związanej, co oznacza, że organ musi działać w granicach związania i nie ma możliwości interpretacji wydanego wyroku sądu karnego. Nie może też dokonywać ani rozszerzenia, ani zawężenia orzeczonego przez sąd zakazu (wyrok z 25 sierpnia 2020 r., I OSK 140/20).

Odnośnie do stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy NSA, odwołując się do uchwały NSA z 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18, stwierdził, że podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest jedynie informacja uzyskana od podmiotu, który ujawnił kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Po przekazaniu takiej informacji wydanie decyzji staje się obligatoryjne, bez względu na fakt wszczęcia, czy też nie, postępowania wykroczeniowego (wyrok z 16 grudnia 2020 r., I OSK 1524/20). Informacja o zatrzymaniu prawa jazdy jest informacją o ujawnieniu czynu uzasadniającego zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 135 ust.1 pkt 1a ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Organ nie ma obowiązku oczekiwania na prawomocne zakończenie postępowania sądowego w sprawie wykroczenia drogowego (wyrok z 10 marca 2020 r., I OSK 2042/18). Rozstrzygnięcie w postępowaniu przed sądem powszechnym sprawy dotyczącej przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w stosunku do postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami (wyrok z 7 maja 2020 r., I OSK 4157/18).

[5] Dz.U. z 2019 r. poz. 341 ze zm.; dalej: ustawa o kierujących pojazdami.

3.3. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion, nazwisk i akt stanu cywilnego

3.3.1. Sprawy dotyczące zameldowania i wymeldowania. W tej kategorii zdecydowaną większość stanowiły sprawy dotyczące wymeldowania oraz zameldowania. Podtrzymano dotychczas prezentowany pogląd, że przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego jest spełniona wówczas, gdy opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne (wyroki z: 8 stycznia 2020 r., II OSK 380/18; 12 lutego 2020 r., II OSK 3702/18; 19 maja 2020 r., II OSK 2808/19; 25 maja 2020 r., II OSK 417/19; 16 czerwca 2020 r., II OSK 32/19;14 lipca 2020 r., II OSK 996/20; 25 sierpnia 2020 r., II OSK 510/20; 20 października 2020 r., II OSK 773/20). Na równi z dobrowolnym wyprowadzeniem się z lokalu należy traktować sytuację, w której opuszczenie lokalu takiego charakteru wprawdzie nie miało, ale strona nie podjęła żadnych kroków w celu przywrócenia stanu zgodnego z ewidencją ludności.

Zameldowanie nie służy powstaniu, czy też potwierdzeniu prawa własności (względnie nakładów) do określonego lokalu, zaś wymeldowanie w żaden sposób praw tych nie niweczy. Decyzja o wymeldowaniu ma charakter czysto ewidencyjny (wyroki z: 26 lutego 2020 r., II OSK 31/19; 4 marca 2020 r., II OSK 1123/18; 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1739/19; 26 sierpnia 2020 r., II OSK 256/20). Dla zameldowania nie powinno mieć znaczenia samo wejście w posiadanie miejsca, w którym osoba ma być zameldowana. Kwestia prawa do lokalu powinna być rozwiązywana w postępowaniu cywilnym (wyrok z 12 lutego 2020 r., II OSK 882/18).

3.3.2. Sprawy dotyczące obywatelstwa. W orzecznictwie dotyczącym nabycia i utraty obywatelstwa polskiego przez urodzenie z matki posiadającej to obywatelstwo respektowano pogląd, że jeżeli nieślubne dziecko nabyło obywatelstwo polskie (art. 5 ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 r.), to w sytuacji utraty przez matkę obywatelstwa polskiego (art. 11 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego) jako małoletnie dziecko wraz z matką traciło obywatelstwo polskie (wyrok z 5 lutego 2020 r., II OSK 3178/17)[6]. W sytuacji gdy dziecko nabywało obywatelstwo polskie po ojcu (dziecko ślubne), to traciło je w momencie utraty obywatelstwa polskiego przez ojca (do ukończenia przez dziecko 18 roku życia).

Odmowa transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia spowodowana wskazaniem, że dziecko narodziło się z nieznanej matki zastępczej (art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego[7]), nie stoi na przeszkodzie nabyciu przez dziecko obywatelstwa polskiego z dniem urodzenia na zasadzie art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim[8], jeżeli w świetle tego aktu ojcem jest mężczyzna będący obywatelem polskim. Akt taki pozostaje wyłącznym dowodem zdarzeń w nich stwierdzonych (art. 3 p.a.s.c.), zaś klauzula porządku publicznego przewidziana w art. 107 pkt 3 p.a.s.c. i art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe[9] znajduje zastosowanie jedynie do skutków prawnych, nie zaś do faktów wynikających z zagranicznych dokumentów urzędowych (wyrok z 10 września 2020 r., II OSK 3362/17).

[6] Por. wyroki z: 4 czerwca 2019 r., II OSK 1938/17; 6 maja 2015 r., II OSK 2407/13.

[7] Dz.U. z 2020 r. poz. 463 ze zm.; dalej: p.a.s.c.

[8] Dz.U. z 2020 r. poz. 347.

[9] Dz.U. z 2015 r. poz. 1792.

Nabycie obywatelstwa polskiego przez określone grupy ludności po odzyskaniu przez Polskę bytu państwowego, następowało z mocy prawa w drodze tzw. generalnego uznania, które zostało uregulowane zarówno w przepisach prawa międzynarodowego, jak i w przepisach prawa krajowego. Traktat pokoju między głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską, podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r.[10] i obowiązujący od 10 stycznia 1920 r., był aktem, który regulował kwestię generalnego uznania. W traktacie tym tytułem do generalnego uznania obywatelstwa polskiego z mocy prawa dotychczasowych obywateli państw zaborczych było stałe zamieszkanie na terytorium Polski (art. 3) lub urodzenie się na tym terytorium (art. 4 i 6). NSA podzielił dotychczasowy pogląd, że stosownie do art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 1920 r. przesłanką negatywną nabycia obywatelstwa polskiego było posiadanie obywatelstwa innego państwa[11] (wyrok z 16 czerwca 2020 r., II OSK 464/20).

3.3.3. Sprawy dotyczące aktów stanu cywilnego. W sprawach dopuszczalności transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, respektowano postanowienia uchwały z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19 (wyroki z: 11 lutego 2020 r., II OSK 1330/17; 25 lutego 2020 r., II OSK 1059/18; 23 czerwca 2020 r., II OSK 3093/19; 23 czerwca 2020 r., II OSK 3094/19; 10 września 2020 r., II OSK 1390/18). Przyjęto również, że transkrypcja jest niemożliwa, ponieważ prawo polskie nie przewiduje wpisania zamiast danych matki wzmianki „matka zastępcza-surogatka" (wyrok z 10 września 2020 r., II OSK 1390/18).

W odniesieniu do zmiany nazwiska na „Jestem" NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, że nazwisko powinno mieć formę rzeczownikową, ewentualnie odczasownikową, bowiem to rzeczownik w języku polskim określa osobę, przedmiot, rzecz, a nie czasownik i to w pierwszej osobie (wyrok z 21 maja 2020 r., II OSK 2921/19).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.4.1. W kategorii spraw z zakresu gospodarki mieniem nadal znaczącą grupę stanowiły sprawy dotyczące roszczeń wynikających z przepisów dekretu[12]. W kwestii interesu prawnego strony, nawiązując do treści uchwały z 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15, wyrażono pogląd, że m.st. Warszawa nie może być uznane za stronę postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, ponieważ Prezydent m.st. Warszawy jest organem właściwym do wydania decyzji na podstawie ww. przepisu (wyroki z: 16 czerwca 2020 r., I OSK 1926/19, I OSK 1927/19, I OSK 1929/19, I OSK 2020/19 i I OSK 2021/19).

Oceniając zaistnienie przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu, składy orzekające jednolicie podtrzymały stanowisko, że przepisy dekretu należy rozpatrywać z uwzględnieniem jego miejsca w systemie prawa. Wprawdzie konkretyzacja funkcji, jaka mogła być na danym obszarze realizowana, powinna mieć swoje odzwierciedlenie w planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże w tamtym okresie mogła mieć ona miejsce także w innych aktach planowania. Z tego powodu badanie przesłanki „przeznaczenia gruntu według planu zabudowy" nie mogło pomijać np. szczegółowego przeznaczenia gruntu, określonego w decyzji

[10] Dz.U. RP z 1920 r. Nr 110, poz. 728.

[11] Wyrok z 6 marca 2018 r., II OSK 1176/16.

[12] Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret).

lokalizacyjnej (wyroki z: 24 stycznia 2020 r., I OSK 3472/18; 12 lutego 2020 r., I OSK 3833/18 i 29 maja 2020 r., I OSK 944/19).

Podtrzymano również pogląd, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania pod funkcje oświatowe, ogrody działkowe oraz drogi publiczne (użyteczność publiczna) nie dawało się pogodzić z korzystaniem z gruntu przez dotychczasowych jego właścicieli (wyrok z 27 lutego 2020 r., I OSK 1720/18). Plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 31 stycznia 1961 r. nr 4/13 miał moc wiążącą, bowiem przepisy ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m. st. Warszawy[13], określające tryb wejścia w życie planu zabudowy, przestały obowiązywać *per desuetudinem* (wyroki z: 27 lutego 2020 r., I OSK 1720/18 i 29 maja 2020 r., I OSK 136/19).

Podtrzymano także pogląd, że gdy umowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na „gruncie warszawskim" na rzecz osoby trzeciej była poprzedzona, wydaną w tym przedmiocie, decyzją administracyjną, to ta ostatnia decyzja, a nie decyzja odmawiająca byłemu właścicielowi gruntu ustanowienia na nim prawa użytkowania wieczystego, była podstawą zawarcia z osobą trzecią umowy i ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego. Skutki prawne decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego na „gruncie warszawskim" nie mogą zaś być oceniane w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania poprzedniemu ich właścicielowi prawa własności czasowej bądź użytkowania wieczystego. Odniesiono się do poglądu wyrażonego w wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, w którym orzeczono, że art. 156 § 2 k.p.a., w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, uznając że nie on kreuje negatywnej przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o art. 156 § 2 k.p.a., z powodu znacznego upływu czasu (wyrok z 25 września 2020 r., I OSK 1844/19).

Na tle przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[14] NSA wyraził pogląd, że skoro właścicielka „nieruchomości warszawskiej" została pozbawiona faktycznej możliwości władania tą nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r., to w takiej sytuacji art. 215 ust. 2 u.g.n., jako przepis o charakterze szczególnym, nie miał zastosowania, z treści tego przepisu wynika bowiem, że nie może być on stosowany w zależności od przyczyn, z jakich poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nieruchomością, a ponadto faktyczne władanie nieruchomością winno dotyczyć jej jako całości, a nie polegać na władaniu poszczególnymi jej częściami – w tym wypadku poszczególnymi lokalami mieszkalnymi (wyrok z 24 stycznia 2020 r., I OSK 3830/18).

W kwestii, czy następcy prawni byłego właściciela nieruchomości, któremu organ prawomocną i ostateczną decyzją, wydaną na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, odmówił przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu, mają interes prawny, aby po wydaniu tej decyzji wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej, opartej na art. 2 ust. 1–3 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[15], w sytuacji gdy przedmiotem obu decyzji jest ten sam

[13] Dz.U. Nr 52, poz. 268.

[14] Dz.U. z 2018 r. poz. 121; dalej: u.g.n.

[15] Dz.U. Nr 91, poz. 455.

grunt, NSA wyraził pogląd, że w sytuacji, w której została wydana decyzja o uwłaszczeniu gruntem obejmującym dawną nieruchomość warszawską, były właściciel lub jego następcy prawni mają interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowej, z uwagi na nierozpatrzenie wniosku dekretowego, ale nie mają go już w sytuacji, gdy wniosek dekretowy został ostatecznie rozpatrzony w momencie składania wniosku o stwierdzenie nieważności uwłaszczeniowej (wyroki z: 28 stycznia 2020 r., I OSK 1793/18 i 16 stycznia 2020 r., I OSK 1466/18).

3.4.2. W grupie spraw prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy z 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[16] podtrzymano pogląd, że prawo do rekompensaty ma charakter administracyjnoprawny, a zatem jest niedziedziczne i nieprzenoszalne (wyrok z 8 grudnia 2020 r., I OSK 2531/18). Odnosząc się do zagadnienia dopuszczalności uzależnienia przysługiwania prawa do rekompensaty spadkobiercy zmarłego właściciela nieruchomości pozostawionej od legitymowania się przez niego obywatelstwem polskim (art. 3 ust. 2 ustawy), wyrażono pogląd, że prawo do rekompensaty jest ściśle związane z relacją między obywatelem i państwem, podczas gdy art. 65 Konstytucji RP chroni przede wszystkim własność (i prawo dziedziczenia) rozumianą przez pryzmat prawa prywatnego (wyrok z 5 lutego 2020 r., I OSK 3693/18). Respektowano pogląd, że dla uzyskania potwierdzenia prawa do rekompensaty konieczne było spełnienie warunku przesiedlenia się na terytorium Polski w jej powojennych granicach (wyrok z 11 sierpnia 2020 r., I OSK 3343/19).

Dokonując wykładni art. 3 ust. 2 ustawy, wyjaśniono, że brak jest ograniczenia w możliwości dokonywania wskazania do kręgu spadkobierców po tym samym współwłaścicielu pozostawionej poza obecnymi granicami RP nieruchomości, skoro prawo do rekompensaty przysługuje z określonego tytułu jako jedno uprawnienie (wyroki z: 9 grudnia 2020 r., I OSK 2531/18 i I OSK 2532/18).

3.4.3. Odnosząc się do wykładni pojęcia „zarządzania nieruchomością" z perspektywy możliwości uwłaszczenia się na niej w kontekście art. 202 u.g.n., NSA wywiódł, że użyte w tym przepisie pojęcie „zarządzania nieruchomością" nie pozwala na utożsamienie go z zarządem (trwałym zarządem) rozumianym jako normatywnie określone uprawnienie do sprawowania władztwa nad nieruchomością (wyrok z 21 stycznia 2020 r., I OSK 1472/18).

W postępowaniu podziałowym właścicielom działek sąsiadujących z działką podlegającą podziałowi przysługują prawa strony, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim organ dokonujący podziału ingeruje swoimi działaniami w wykonywanie przez nich prawa własności i dotyczy to głównie pozbawienia nieruchomości sąsiedniej dostępu do drogi publicznej w wyniku podziału. Użytkownik wieczysty ma własny interes prawny w złożeniu wniosku o podział nieruchomości, który nie wymaga uprzedniej zgody właściciela – Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (wyroki z: 28 maja 2020 r., I OSK 1806/19 i I OSK 1807/19; 25 maja 2020 r., I OSK 330/19).

W kwestii, czy opiniując w trybie art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n. zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ bada również warunek podziału posiadania przez nowo wydzieloną działkę dostępu do drogi publicznej, o którym mowa w art. 93 ust. 3 tej ustawy, NSA uznał, że wydanie opinii w trybie art. 93 ust. 4 u.g.n. nie przesądza, iż dojdzie do faktycznego podziału nie-

[16] Dz.U. z 2014 r. poz. 195.

ruchomości, a organy orzekające w tym trybie mogą wypowiadać się jedynie co do tego, czy proponowane do wydzielenia działki gruntu spełniają planistyczne wymogi dopuszczalności ich zagospodarowania na cele określone w planie miejscowym (wyroki z: 26 maja 2020 r., I OSK 1727/19 oraz 28 maja 2020 r., I OSK 1860/19).

Rozważając, czy brak pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podział nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowi przesłankę nieważności decyzji wójta zatwierdzającej podział takiej nieruchomości (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 97 ust. 1a pkt 3a i art. 96 ust. 1a u.g.n.), czy też przesłankę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.) NSA wskazał, że skoro pozwolenie, na podstawie art. 96 ust. 1a u.g.n. i art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zapada w formie decyzji, w autonomicznym postępowaniu, nie sposób uznać, że miałoby być postanowieniem zapadającym w trybie współdziałania w rozumieniu art. 106 k.p.a. Wyklucza to możliwość kontroli decyzji w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a). Wobec wydania decyzji podziałowej bez uprzednio wydanej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków o pozwoleniu na podział tej nieruchomości, decyzja podziałowa rażąco narusza prawo – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 96 ust. 1a u.g.n. i art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (wyrok z 16 kwietnia 2020 r., I OSK 807/19).

3.4.4. Wymagana dla przekształcenia, według ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów[17], przesłanka zabudowy budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne ,oznacza, że przekształcenie następuje również w przypadku, gdy budynki te będą wykorzystywane, zgodnie z przeznaczeniem, w części na cele inne niż mieszkalne. Mogą to być zatem także budynki, w których występuje funkcja handlowo-usługowa. Decydujące znaczenie będzie miała liczba lokali mieszkalnych w budynku, która musi być przeważająca. Zdaniem NSA tego typu weryfikacja funkcji budynku, określonej w ewidencji gruntów jako handlowo-usługowa, dokonana na podstawie posiadanych przez organ danych, stanowi akt wiedzy i nie przekracza kompetencji organu w procedurze wydawania zaświadczenia (wyrok z 9 września 2020 r., I OSK 181/20).

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

W sprawach z zakresu gospodarki wodnej rozstrzygnięcia zapadały już w większości w oparciu o przepisy ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[18], którego zasadnicza część weszła w życie 1 stycznia 2018 r., mniej liczne sprawy dotyczyły konstrukcji ujętych przepisami ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[19]. Duża grupa orzeczeń odnosiła się m.in. do opłat określonych w Prawie wodnym. W odniesieniu do opłaty za usługi wodne wskazano, że skoro stanowią daninę publiczną, to przepisy określające te opłaty i sposób ich wyliczenia powinny być jasne i precyzyjne. Opłaty stałe za usługi wodne są nowymi środkami prawnofinansowymi w polskim prawie wodnym, a ich wprowadzenie do polskiego systemu prawnego wymagało dostosowania tych regulacji do obowiązujących do tej pory przepisów dotyczących pozwoleń wodnoprawnych (wyrok z 13 lutego 2020 r., II OSK

[17] Dz.U. z 2019 r. poz. 916.

[18] Dz.U. z 2018 r. poz. 2268; dalej: p.w. z 2017 r.

[19] Dz.U. z 2017 r. poz. 1121; dalej: p.w. z 2001 r.

3691/18). Natomiast przepisy dotyczące nowej instytucji, jaką jest opłata za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, powinny być interpretowane na korzyść podmiotu, który taką daninę publiczną ma uiścić, szczególnie, że przepisy te mają zastosowanie do „usług wodnych", na korzystanie z których pozwolenia wodnoprawne wydano przed wejściem w życie przepisów Prawa wodnego z 2017 r. (wyrok z 13 lutego 2020 r., II OSK 3691/18). Wprawdzie wzór obliczania opłaty zawarty w art. 271 ust. 4 p.w. 1 2017 r. odnosi się do parametrów określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, lecz jego interpretacja nie może być oderwana od podstawowej zasady dotyczącej opłat za usługi wodne, czyli zasady zanieczyszczający płaci. Brak urządzeń do odprowadzania wód opadowych i roztopowych uniemożliwia adresatowi pozwolenia wodnoprawnego wykonywanie uprawnień przyznanych mu na mocy tej decyzji, a więc również korzystanie z usług wodnych, zatem nie powinien z tego tytułu ponosić opłat (wyroki z: 13 lutego 2020 r., II OSK 3691/18 i 29 kwietnia 2020 r., II OSK 144/19).

Odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych musi następować za pośrednictwem otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej, służących do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemów kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Istnienie tych systemów jest więc warunkiem powstania obowiązku poniesienia opłaty za usługę wodną (wyrok z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 167/19).

Zgodnie z art. 14 ust. 2 p.w. z 2017 r. do postępowania przed organami, o których mowa w ust. 1 pkt 3–6, stosuje się przepisy k.p.a. Oznacza to, że w sprawie dotyczącej udzielenia zgody wodnoprawnej znajduje zastosowanie art. 261 k.p.a. – stronie, która nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, prowadzący postępowanie wyznaczy termin do wniesienia tych należności (wyrok z 10 września 2020 r., II OSK 1117/20).

Przechwytywanie wód opadowych lub roztopowych za pomocą urządzeń melioracji wodnych nie stanowi usługi wodnej w rozumieniu art. 35 ust. 1 i 3 p.w. z 2017 r., lecz stanowi korzystanie z wód niewymagające uzyskania zgody wodnoprawnej (wyrok z 15 czerwca 2020 r., II OSK 3690/19).

Z art. 9 ust. 3 p.w. z 2017 r. wynika, że gospodarowanie wodami opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną. Zgodnie z art. 16 pkt 24 p.w., przez koszty środowiskowe rozumie się wartość materialną strat w środowisku powodowanych przez korzystanie z wód. Pobieranie wody płynącej z cieku jedynie w celu jej retencjonowania nie powoduje kosztów środowiskowych, czy zasobowych w rozumieniu wyżej wskazanych przepisów, a wręcz przeciwnie – zmniejsza ryzyko ich powstania. Retencjonowana woda jest odprowadzana do środowiska w stanie niepogorszonym, w takiej ilości, w jakiej nastąpił jej pobór (wyrok z 15 czerwca 2020 r., II OSK 3532/19 i podobnie w wyroku z 15 czerwca 2020 r., II OSK 3530/19).

Z pojęcia poboru wody, o jakim mowa w art. 35 ust. 3 pkt 1 p.w. z 2017 r., wyodrębnia się w art. 35 ust. 3 pkt 2 tej ustawy działania polegające na czynności odpowiadającej potocznemu znaczeniu wyrażenia „pobieranie wód z wód powierzchniowych lub podziemnych", o ile są one podejmowane w ściśle określonym celu polegającym wyłącznie na piętrzeniu, magazynowaniu lub retencjonowaniu wód. Brak jest podstawy prawnej do pobierania opłaty z art. 268 ust. 1 pkt 1 p.w. i opłaty zmiennej za tego typu usługi wodne jak wskazane w art. 35 ust. 3 pkt 2, albowiem nie są one wymienione w żadnym z przepisów ustanawiających obowiązek ponoszenia tego rodzaju opłat (wyrok z 26 czerwca 2020 r., II OSK 4027/19 i podobnie w wyrokach z: 10 czerwca 2020 r., II OSK 3752/19 i 15 czerwca 2020 r., II OSK 3600/19, II OSK 3603/19, II OSK 3531/19, II OSK 3529/19).

3.6. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

W odniesieniu do mienia PKP uznano, że nabycie przez PKP użytkowania wieczystego na podstawie ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"[20] nie może w ogóle odnosić się do mienia podlegającego wcześniej komunalizacji z mocy prawa na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[21]. Mienie to stało się własnością gmin już w dacie 27 maja 1990 r., a więc 10 lat wcześniej niż możliwe było uwłaszczenie PKP gruntem, w stosunku do którego podmiot ten nie posiadał tytułu prawnego (wyrok z 14 lutego 2020 r., I OSK 1795/18).

Podtrzymano dotychczasowy pogląd, że postępowanie komunalizacyjne nie dotyczy interesu prawnego użytkownika, najemcy, użytkownika wieczystego przedmiotu objętego komunalizacją lub innego podmiotu posiadającego to mienie bez tytułu prawnego (wyroki z: 11 marca 2020 r., I OSK 2218/18 i 7 maja 2020 r., I OSK 4135/18). Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej oraz postępowanie w sprawie podlegania nieruchomości pod przepisy dekretu o reformie rolnej są odrębnymi postępowaniami prowadzonymi w oparciu o różne podstawy prawne. Inny jest zatem zakres tych postępowań, inne są też przesłanki, które zobligowany jest badać organ w każdym z tych postępowań w celu wydania rozstrzygnięcia. Samo stwierdzenie, że wynik jednego postępowania może mieć wpływ na losy innej sprawy administracyjnej nie daje jeszcze podstaw do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli w chwili orzekania możliwe jest rozpatrzenie sprawy przez organ administracyjny i wydanie decyzji (wyroki z: 7 maja 2020 r., I OSK 169/19 i 29 maja 2020 r., I OSK 605/19).

Zadania gminy, o jakich mowa w art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej, to zadania własne gminy. Skoro na podstawie art. 5 ust. 1–3 ustawy komunalizacyjnej gminy zostały wyposażone w niezbędne mienie do realizacji zadań własnych, to brak jest argumentów celowościowych, aby wyposażać je w sposób trwały w mienie państwowe dla realizacji przez nie zadań dla nich „obcych", to jest zadań z zakresu administracji rządowej (wyrok z 18 maja 2020 r., I OSK 1542/19). Na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej gminie może być przekazane tylko takie mienie, które faktycznie służy realizacji zadań gminy wynikających z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przy czym związek, o jakim mowa w art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej, musi mieć charakter bezpośredni. Decyzja ta ma charakter konstytutywny (wyrok z 7 maja 2020 r., I OSK 4077/18).

W przypadku zastosowania art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną do potwierdzenia nabycia przez jednostki samorządu terytorialnego mienia Skarbu Państwa zajętego pod drogi publiczne należy brać pod uwagę faktyczne władanie i wykorzystanie nieruchomości. Dla nabycia nieruchomości Skarbu Państwa, które w dniu 1 stycznia 1999 r. zajęte były pod drogi publiczne, nie było podstaw do badania spisu inwentarza ani protokołu zdawczo-odbiorczego Zarządca drogi nie musiał wykazywać się dokumentem świadczącym o władaniu nieruchomością. Gdy w stanie faktycznym występuje droga (pas drogowy), formalny zarząd (władanie) zostaje z mocy prawa zastąpiony przez zarząd faktyczny. Jest to wyjątek od

[20] Dz.U. z 2017 r. poz. 680

[21] Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.; dalej: ustawa komunalizacyjna.

reguły, zgodnie z którą pojęcie „władania" występujące w art. 60 ustawy z 13 października 1998 r. nie może być oderwane od tytułu prawnego będącego źródłem jego powstania i wypełniającego go konkretną treścią, która określa zakres uprawnień władającego nad rzeczą. Stan ten ma swoje uzasadnienie w art. 2a ust. 1 i 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 1999 r. drogi te mogą stanowić wyłącznie własność Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma zatem znaczenia, że nieruchomość formalnie znajdowała się w zarządzie innego podmiotu, jeżeli w dniu 31 grudnia 1998 r. faktycznie była zajęta pod drogę publiczną (wyroki z: 30 kwietnia 2020 r., I OSK 1186/19 i I OSK 1018/19 oraz 10 lipca 2020 r., I OSK 2565/19).

3.7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Odnosząc się do zagadnienia wysokości należnej opłaty za uwierzytelnienie dokumentów, NSA nie podzielił stanowiska skarżącej spółki, że sporządzone przez nią mapy jednostkowe podziału każdej z 53 dzielonych nieruchomości stanowią integralny załącznik do sporządzonej mapy zbiorczej projektu podziału i jako takie nie mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym[22]. Zdaniem NSA w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej uczestniczy bardzo wiele stron, stąd też kończąca to postępowanie decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy interesu prawnego wszystkich stron. Jednak sprecyzowanie interesu prawnego każdej ze stron wynika między innymi z opracowań geodezyjnych, w tym mapy zbiorczej i map jednostkowych, na podstawie których można ustalić dokonane podziały nieruchomości, czy też nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego podstawą wpisu do ksiąg wieczystych jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji wraz z dokumentacją geodezyjną, tj. odpowiednią mapą jednostkową właściwą dla danej konkretnej nieruchomości. Dla każdej ze stron, której dotyczy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, istotne jest posiadanie mapy jednostkowej dotyczącej jej nieruchomości, a nie tylko mapy zbiorczej obejmującej obszar całej inwestycji drogowej. Dlatego stanowiąca załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej mapa zbiorcza i mapy jednostkowe nie stanowią jednego dokumentu, nie stanowią jednej integralnej całości, każda z map jednostkowych odnosi się bowiem do innego przedmiotu, dotyczy podziału innej nieruchomości stanowiącej przedmiot własności różnych podmiotów, zawiera zatem odrębną treść stanowiącą pewną całość znaczeniową (wyrok z 16 lipca 2020 r., I OSK 3017/19).

Rozstrzygając, czy czynności ustalenia przebiegu granic były wykonywane, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne[23], czyli przez upoważnionego geodetę, NSA podkreślił, że ustawodawca, określając zasady postępowania rozgraniczeniowego, wskazał jednoznacznie, że czynności ustalania przebiegu granic nieruchomości może wykonać jedynie geodeta, który uzyska stosowne upoważnienie właściwego organu. Z przepisów rozdziału 8 p.g.k. jednoznacznie wynika, że czynności, o których mowa,

[22] Spółka realizowała zlecenie na wykonanie, w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474), projektów podziałów geodezyjnych nieruchomości dla zamierzenia pod nazwą „rozbudowa drogi wojewódzkiej".

[23] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052; dalej: p.g.k.).

może wykonywać jedynie geodeta mający uprawnienia zawodowe określone w art. 43 pkt 2 p.g.k. – z zakresu rozgraniczanie i podziały nieruchomości oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych. Właściwy organ, działając na podstawie art. 31 ust. 1 p.g.k., składa oświadczenie o umocowaniu geodety do działania w jego imieniu w zakresie określonym przez ustawodawcę. Upoważnienie do działania w imieniu organu udzielone geodecie jest dokumentem urzędowym konstytutywnym, stanowi bowiem dowód określonej czynności prawnej związanej z oświadczeniem samego organu (wyrok z 9 grudnia 2020 r., I OSK 2493/18).

3.8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Ważne zagadnienie dotyczące spraw z zakresu ochrony środowiska rozstrzygnięto w uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 1/20, przesądzając, że termin, w którym powinien być złożony wniosek o odroczenie płatności opłaty za korzystanie ze środowiska albo administracyjnej kary pieniężnej w rozumieniu art. 318 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[24] jest terminem procesowym, a nie materialnym.

Podobnie jak w okresie minionym znaczna liczba spraw dotyczyła zagadnień decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (dalej: decyzja środowiskowa). W wyroku z 17 listopada 2020 r., II OSK 70/18, rozstrzygnięcie oparto na postanowieniach zawartych w wyroku TSUE z 28 maja 2020 r., C-727/17[25]. NSA, uchylając decyzję Sądu pierwszej instancji i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, wskazał na potrzebę uwzględnienia przesłanki wskazanej przez TSUE w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku.

Dokonując ponownie wykładni pojęcia „odpad" w związku z międzynarodowym przemieszczeniem używanych alternatorów i rozruszników, NSA podkreślił, że zgodnie z orzecznictwem TSUE zakwalifikowanie danego przedmiotu lub substancji jako „odpadów" wynika przede wszystkim z zachowania posiadacza i ze znaczenia terminu „pozbywać się". Kwestia ta została szczegółowo wyjaśniona w wyroku TSUE z 14 października 2020 r. w sprawie C-629/19 i przytoczonym tam orzecznictwie. Pojęcie to należy interpretować z uwzględnieniem celu dyrektywy 2008/98, którym zgodnie z motywem 6 tej dyrektywy jest zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Pojęcie to wymaga również wykładni w świetle art. 191 ust. 2 TFUE, który stanowi, że polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadach ostrożności i działania zapobiegawczego. Wyrażenia „pozbywać się", a zatem i pojęcia „odpadów" w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98, nie można interpretować w sposób zawężający. Pojęcie odpadów nie wyklucza więc substancji i przedmiotów, które mogą zostać ponownie gospodarczo wykorzystane. Stopień prawdopodobieństwa ponownego wykorzystania towaru, substancji lub produktu bez wstępnego przetwarzania stanowi natomiast istotną przesłankę ich kwalifikacji jako odpad. Uwzględniając obowiązek dokonania wykładni rozszerzającej pojęcia „odpadów", należy uznać, że dotyczy jedynie sytuacji, w których ponowne wykorzystanie

[24] Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.; dalej: p.o.ś.

[25] Zagadnienie to zostało opisane w części V dotyczącej stosowania prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2020 r.

rozpatrywanego towaru lub substancji jest nie tylko możliwe, ale i pewne, bez konieczności poddania w tym celu uprzedniemu procesowi odzyskiwania odpadów, o którym mowa w załączniku II do dyrektywy 2008/98. W związku z tak przyjętym rozumieniem pojęcia odpadu, NSA podkreślił, że wymontowanie alternatorów i rozruszników z pojazdów nastąpiło poza granicami Polski. Osoby lub podmioty, które dokonały tego demontażu, miały zamiar pozbyć się przedmiotowych części wymieniając je na części nowe lub w ogóle przestając korzystać z danego pojazdu. Już sama okoliczność, że przedmiotowe części wymagają regeneracji świadczy o tym, że ich zużycie, niezależnie od jego stopnia, uniemożliwiało ich dalsze użytkowanie zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. W konsekwencji NSA stanął na stanowisku, że sporne alternatory i rozruszniki należało uznać za odpad w dacie ich pozbycia się przez dotychczasowych posiadaczy, co nastąpiło przed ich międzynarodowym przemieszczeniem (wyrok z 17 listopada 2020 r., II OSK 1619/18).

W odniesieniu do uregulowań dotyczących zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów NSA stwierdził, że zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[26] usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia, a przypadki, w których wszczynany jest tryb zgłoszeniowy w przedmiocie tego postępowania, zostały wymienione enumeratywnie przez ustawodawcę w art. art. 83f ust. 8 w zw. z art. 83f ust. 16 u.o.p. Sąd wyjaśnił, że ustawodawca wskazuje na dwa tryby postępowań w sprawie usunięcia drzewa. Jednym z nich jest tryb objęty art. 83 ust. 1 u.o.p., zgodnie z którym wymagane jest zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości. Odrębny tryb, tzw. zgłoszeniowy, uregulował ustawodawca w art. 83f u.o.p. Zasadą jest tryb kończący się uzyskaniem zezwolenia, a wyjątkiem tryb zgłoszeniowy, przy czym w każdym przypadku uregulowanym w art. 83f u.o.p. strona ma obowiązek skorzystania z trybu zgłoszeniowego. Wynika to wprost z art. 83f ust. 1 u.o.p., zgodnie z którym przepisów dotyczących uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów nie stosuje się do trybu zgłoszeniowego. Tym samym odrębne przepisy regulują tryb zgłoszeniowy, a odrębne postępowanie w przedmiocie uzyskania zezwolenia. O rozdzielności tych trybów świadczy także art. 83f ust. 15 pkt 1 u.o.p., zgodnie z którym organ wnosi sprzeciw, jeżeli zgłoszenie dotyczy usunięcia drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia. Na gruncie tej sprawy NSA dokonał również wykładni pojęcia „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym", które nie zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie przyrody, ale jest znane w systemie prawa publicznego. Zgodnie z art. 113 ust. 7 u.g.n., przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się także sytuację, w której właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe. Definicja nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym przyjęta w tych przepisach nie jest jednak spójna z pojęciem dziedziczenia i nabycia praw do spadku. Ponadto ustawa o ochronie przyrody stanowi część systemu prawa publicznego, w którym w istocie jednolicie regulowana jest definicja nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Dotyczy to więc również nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym z art. 83 ust. 3 u.o.p., stąd należy stosować definicję z art. 113 ust. 7 u.g.n. (wyrok z 10 listopada 2020 r., II OSK 1932/20).

[26] Dz.U. z 2020 r. poz. 55; dalej: u.o.p.

3.9. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego

3.9.1. Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów. Odnosząc się do kwestii nadania stopnia naukowego NSA wyjaśnił, że dyspozycje przepisów art. 29 ust. 2 i art. 29a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki[27] częściowo pokrywają się zakresowo w kwestii plagiatu, o którym mowa w art. 29a. Zakres art. 29 ust. 2 jest szerszy, obejmuje bowiem także plagiat popełniony w innych pozycjach dorobku niż praca stanowiąca podstawę nadania stopnia albo tytułu (rozprawa doktorska, rozprawa habilitacyjna w przewodzie habilitacyjnym, podstawowe osiągnięcie naukowe w postępowaniu habilitacyjnym, tzw. książka profesorska), jak również obejmuje autoplagiat. O ile art. 29 nakazuje zastosowanie znanej z kodeksu postępowania administracyjnego (i wcześniej znajdującej zastosowanie w odniesieniu do plagiatów wprost na podstawie art. 145 § 1 k.p.a.) instytucji wznowienia postępowania (wprowadzając jej nowe przesłanki oraz wskazując Centralną Komisję jako organ właściwy do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania), o tyle w art. 29a występuje nieznana kodeksowi postępowania administracyjnego instytucja nieważności postępowania. Ustawodawca nie wskazuje – co stanowi jedną z wad art. 29 i 29a – by pierwszeństwo miał któryś z tych przepisów. Rozróżnienie zatem kryteriów wyboru jednego z wymienionych wyżej nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji w sprawach nadania stopnia doktora następuje według ustalenia, czy z naruszeniem prawa powstała dowolna część dorobku naukowego doktoranta, czy też jest nim dotknięta jedynie praca stanowiąca podstawę nadania stopnia naukowego, czyli w tym wypadku rozprawa doktorska. Nie ulega wszak wątpliwości, że rozprawa doktorska (w rozumieniu art. 13 ustawy z 2003 r.) wchodzi w skład dorobku naukowego doktoranta i jest to jeden z najważniejszych jego elementów na etapie postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora. W przypadku zbiegu takich dwóch trybów pierwszeństwo należy przypisać trybowi stwierdzenia nieważności, jako idącemu w swych skutkach dalej niż tryb wznowieniowy. Językowa wykładnia art. 29 ust. 2 i art. 29a ust. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że w obydwu sytuacjach podstawową sytuacją jest dopuszczenie się tzw. plagiatu (choć art. 29 ust. 2 ma szersze zastosowanie). Aby zachować zasadę racjonalnego ustawodawcy, który nie tworzy norm nakładających się na siebie, wypada przyjąć, że gdy plagiat dotyczy bezpośrednio pracy stanowiącej podstawę nadania stopnia lub tytułu naukowego, stosuję się procedurę stwierdzenia nieważności postępowania, natomiast gdy plagiat odnosi się do innych elementów dorobku naukowego, daje to podstawę do wznowienia postępowania (wyrok z 24 sierpnia 2020 r., I OSK 1719/19).

3.9.2. Sprawy kandydatów na studia i studentów. Rozstrzygając o zgodności z delegacją ustawową zawartą w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, upoważniającą rektora uczelni do ustalenia regulaminu przyznawania zwiększenia stypendium doktoranckiego, NSA stwierdził, że celem ustawodawcy przy konstruowaniu art. 285 ust. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, było umożliwienie doktorantom ukończenia kształcenia w ramach studiów trzeciego stopnia na dotychczasowych zasadach, a zatem także z możliwością ubiegania się o stypendium doktoranckie na zasadach dotychczasowych. Przepis art. 195a ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym powinien być interpretowany w połączeniu z innymi przepisami tej ustawy,

[27] Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.

a w szczególności z art. 199 ust. 1 pkt 3 w związku ust. 5 pkt 1 ustawy, czyli zasadą, że stypendium mogą otrzymać najlepsi doktoranci, a na pierwszym roku studiów doktoranckich najlepsi doktoranci to ci, którzy uzyskali bardzo dobre wyniki w postępowaniu rekrutacyjnym (wyrok z 25 września 2020 r., I OSK 376/20).

Przepis art. 200a ust. 1 zdanie drugie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, stanowiąc delegację dla rektora do ustalenia regulaminu przyznawania zwiększenia stypendium doktoranckiego, zakreśla próg uprawnionych posługując się sformułowaniem: „30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach studiów doktoranckich". Skoro w ustalonym przez Rektora Uniwersytetu w Załączniku do Zarządzenia z 2012 r. Regulaminie zwiększania stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej w Uniwersytecie w § 1 ust. 2 przyjęto, że właściwa komisja doktorancka opracowuje listę doktorantów rekomendowanych do przyznania zwiększenia stypendium doktoranckiego z zachowaniem zasady, iż uprawnienie do przyznania zwiększenia stypendium przysługuje nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach studiów doktoranckich, a w § 3 ust. 2, że rekomendacja może dotyczyć „nie więcej niż 30% doktorantów każdego roku danych studiów doktoranckich", to tym samym Rektor przesunął warunek 30% na etap ustalania przez wydziałowe komisje doktoranckie listy rekomendowanych doktorantów, odnosząc go jedynie do liczby doktorantów na danym kierunku. Akt wykonawczy zawęził tym samym krąg osób, które mogły skorzystać z dotacji projakościowej, odmawiając tego uprawnienia doktorantom na tych kierunkach, na których w poszczególnych latach kształciły się mniej niż 4 osoby. W skrajnych przypadkach mogło to oznaczać, że pomimo ogólnej liczby doktorantów na Uniwersytecie, pozwalającej w obrębie poszczególnych lat wyłonić 30% najlepszych doktorantów, żadnemu z nich nie przysługiwałoby omawiane uprawnienie (wyrok z 24 sierpnia 2020 r., I OSK 2640/19).

3.9.3. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze. Przepis art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[28] wyznacza zakres opinii kuratora w kwestii oceny, czy plan jest zgodny z warunkami określonymi w art. 32 ust. 3 u.p.o. W konsekwencji opinia kuratora nie może obejmować oceny zgodności planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych z innymi przepisami u.p.o. Przepis art. 32 ust. 4 u.p.o. wprawdzie ogranicza samodzielność samorządu terytorialnego poprzez uzależnienie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych od pozytywnej opinii kuratora oświaty, ale ograniczenie to zostało wyznaczone zakresem opinii kuratora określonym w art. 32 ust. 3 u.p.o. Oznacza to, że kurator oświaty nie może, bez przekroczenia przewidzianej ustawą ingerencji, wydać negatywnej opinii z przyczyn innych niż określone w art. 32 ust. 3 u.p.o. (wyrok z 24 sierpnia 2020 r., I OSK 75/20).

Wykładnia art. 52 ust. 9 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[29] prowadzi do wniosku, że kompetencję do zwalniania z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przyznaje organowi wykonawczemu gminy, który w drodze indywidualnych aktów stosowania prawa rozstrzyga o całkowitym lub częściowym zwolnieniu z opłat, na warunkach wskazanych przez radę gminy. Do kompetencji rady gminy przekazane zostały natomiast kwestie określenia wysokości owych opłat oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z nich. W konsekwencji, gdy ustawodaw-

[28] Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.; dalej: u.p.o.

[29] Dz.U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.

ca w art. 52 ust. 9 zdanie drugie ww. ustawy mówi o kompetencji organu prowadzącego do upoważnienia dyrektora przedszkola lub szkoły podstawowej do udzielania tych zwolnień, to kompetencje w owym zakresie przyznaje właśnie organowi wykonawczemu gminy (wyrok z 4 marca 2020 r., I OSK 2167/19).

3.9.4. Sprawy uczniów. W przypadku gdy strona złożyła wniosek o przyznanie stypendium szkolnego po upływie terminu określonego w art. 90n ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[30] i wskazane przez nią przyczyny uchybienia terminu nie stanowią „uzasadnionego przypadku", organ może wydać decyzję w przedmiocie przyznania uczniowi pomocy materialnej z urzędu. Na gruncie art. 90n ust. 3 ustawy możliwe jest przyznanie stypendium szkolnego z urzędu w postępowaniu wszczętym na wniosek strony. Podstawę faktyczną do wszczęcia postępowania w tym trybie może stanowić informacja o sytuacji rodzinnej i materialnej ucznia (wyrok z 16 czerwca 2020 r., I OSK 1987/19).

3.10. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

3.10.1. Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcia, których przedmiotem było podejmowanie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, stanowiły w większości kontynuację wypracowanych w latach poprzednich poglądów sądów administracyjnych. Wśród spraw rozpoznanych przez NSA na szczególną uwagę zasługują sprawy:

1) Nadanie nazwy miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych[31], zgodnie z którym podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane używać urzędowych nazw ustalonych zgodnie z powołaną ustawą, nie wyklucza nadania miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego nazwy uwzględniającej miejscowe zwyczaje w zakresie lokalnych nazw, zwłaszcza wówczas, gdy plan miejscowy nie dotyczy jedynie terenu jednej miejscowości lub jej części noszącej nazwę ustaloną zgodnie w ww. ustawą (wyrok z 10 września 2020 r., II OSK 2893/19).

2) Prowadzenie prac na zmianą studium w trakcie procedury planistycznej.

Wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[32] prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Temporalnie zmiana studium może nastąpić w każdym momencie procedury uchwalania planu, czyli także po sporządzeniu przez organ gminy projektu planu. Zgodność planu miejscowego ze studium musi natomiast bezwzględnie istnieć w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wykluczona jest natomiast dopuszczalność pod-

[30] Dz.U. z 2018 r. poz. 1457.
[31] Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.
[32] Dz.U. z 2018 r. poz. 1945; dalej: u.p.z.p.

jęcia uchwały w sprawie studium, (jego zmiany) i planu miejscowego na sesji rady w tym samym dniu (wyrok z 30 kwietnia 2020 r., II OSK 1288/19).

3) Wprowadzanie zmian do projektu planu miejscowego w wyniku uwzględnienia uwag.

Zwrot normatywny „w niezbędnym zakresie", zawarty w art. 19 ust. 1 u.p.z.p., jest pojęciem nieostrym i może wywoływać wątpliwości co do zakresu ponowienia czynności planistycznych. Zasadniczo należy przyjąć, że nie można go odnieść do wszystkich sytuacji, w których dochodzi do zmiany w planie w wyniku uwzględnienia uwag, lecz jedynie do sytuacji wyjątkowych. Należy mieć na uwadze przede wszystkim charakter prawny uwzględnionych uwag. Uwagi indywidualne, nieistotne mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy, bez obowiązku ponawiania procedury planistycznej. Natomiast uwagi istotne, o charakterze ogólnym, które mogą się wiązać z konfliktem interesów poszczególnych podmiotów, wymagają ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Powtórzenie czynności ponownego wykładania projektu planu powinno zatem następować tylko w sytuacji daleko idących zmian projektu, zmieniających jego koncepcję lub prowadzących w zasadzie do sporządzenia projektu planu w nowej postaci (wyrok z 22 września 2020 r., II OSK 642/20).

4) Zasada zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium.

Określony w art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 u.p.z.p. warunek zachowania zgodności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p., wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją ustaleń studium. Zakres i stopień tego związania należy każdorazowo oceniać w zależności od przedmiotu unormowania kwestionowanego w skardze na uchwałę o uchwaleniu planu miejscowego oraz treści przepisów studium. Związanie to, z uwagi na różnice w charakterze obu porównywanych aktów ogólnych, nie polega na powtórzeniu w planie zapisów studium. Zgodności nie można utożsamiać z identycznością. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w znacznej mierze od brzmienia ustaleń studium. Stopień tego związania może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne (wyrok z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 2062/19 – kontynuacja poglądu prezentowanego w dotychczasowym orzecznictwie NSA).

5) Linie rozgraniczające w planie miejscowym tereny o różnym przeznaczeniu.

Linie rozgraniczające teren dróg i tereny o innym przeznaczeniu muszą dawać jednoznaczną odpowiedź na pytanie, jak będzie przebiegać droga i jaką będzie mieć szerokość, gdyż realizacja dróg publicznych (ich budowa i rozbudowa) łączy się z utratą w przyszłości przez właścicieli określonych nieruchomości prawa własności do nieruchomości lub ich części przewidzianych pod budowę lub rozbudowę drogi publicznej. Jeśli droga publiczna będzie miała różną szerokość, to szerokość tej drogi powinna wynikać w sposób jasny – bez konieczności dokonywania wykładni planu – z tekstu planu i rysunku planu, aby

właściciele określonych nieruchomości mogli, bez konieczności dokonywania żmudnych i specjalistycznych porównań i wyliczeń, sprawdzić, jaka część nieruchomości stanowiącej ich własność zostanie przeznaczona pod budowę lub rozbudowę drogi publicznej (wyroki z 20 października 2020 r., II OSK 1989/19 i II OSK 1829/19).

6) Grunty rolne i leśne.

Odnosząc się do kwalifikacji prawnej gruntu leśnego, NSA przypomniał, że ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach[33] wprowadza kilka kryteriów uznawania gruntu za las, z których trzy podstawowe zostały ujęte w art. 3 ust. 1 tej ustawy – kryterium przyrodnicze, kryterium przestrzenne oraz kryterium przeznaczenia. Decydującego znaczenia dla uznania gruntu za las nie ma spełnienie kryterium przyrodniczego, lecz kryterium przeznaczenia z art. 3 ust. 1 u.o.l. O kwalifikacji prawnej gruntu nie rozstrzyga zatem rodzaj znajdującej się na nim roślinności (czy nawet jej brak), ale przeznaczenie gruntu do produkcji leśnej (wyrok z 23 września 2020 r., II OSK 1386/20).

7) Określenie wskaźnika powierzchni zabudowy w planie miejscowym.

Przepisy z zakresu planowania, jak i prawa budowlanego, nie zawierają definicji powierzchni zabudowy, a także wskaźnika powierzchni zabudowy. Oznacza to, że prawodawca dopuszcza zdefiniowanie tych pojęć w planie miejscowym na potrzeby jego stosowania. Na etapie sporządzania planu miejscowego organ gminy ma więc możliwość wyboru, jakiego rodzaju jednostki terytorialne mają stanowić odniesienie dla ustalenia parametrów zabudowy, chyba że ustawa o tym przesądza, jak w wypadku wskaźnika intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej. Uprawnienie to powinno oscylować jednak w ramach upoważnienia określonego w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[34] (wyrok z 18 czerwca 2020 r., II OSK 3528/19).

8) Specustawa mieszkaniowa.

W przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej NSA wskazał, że art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[35], normujący elementy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, kwestie dotyczące publikacji takiej uchwały i jej wygaśnięcia, nie ma zastosowania do uchwał o odmowie ustalenia lokalizacji takiej inwestycji. Uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej ma charakter uznaniowy. O uznaniowym charakterze tej uchwały świadczy treść tego przepisu i założenia specustawy mieszkaniowej, jak też samodzielność gminy i przysługujące jej władztwo planistyczne. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „bierze pod uwagę" nie pozwala na wyprowadzenie z art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej, ani z innego przepisu tej ustawy, w tym art. 5 ust. 3 ustawy, wniosku, że w razie spełnienia przesłanek, o jakich mowa w art. 7 ust. 4 i art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej, rada gminy jest obowiązana podjąć uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Specustawa mieszkaniowa wprowadziła nową regulację prawną, pozwalającą na realizację inwestycji mieszkaniowych o wiele szybciej niż w przypadku procedury uchwalania bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym nie pozbawiła gminy przysługującego jej władztwa planistycznego, ani nie ograniczyła tego władztwa. Jednocześnie ustawa nie wy-

[33] Dz.U. z 1991 r. Nr 444, poz. 101 ze zm.; dalej: u.o.l.

[34] Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

[35] Dz.U. poz. 1496 ze zm.; dalej: specustawa mieszkaniowa.

łącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach. Podejmowanie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej należy zakwalifikować do form wykonywania przez gminę władztwa planistycznego. Rada gminy – jeśli są spełnione przesłanki z art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej – podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji. Gdyby ustawodawca na gruncie specustawy mieszkaniowej zamierzał „związać" radę gminy obowiązkiem ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, przepisy tej ustawy uzyskałyby inne brzmienie (np. że w razie spełnienia przesłanek rada gminy nie może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej), a takiego (lub o podobnym znaczeniu) przepisu brak jest w tej ustawie (wyrok z 14 października 2020 r., II OSK 3942/19).

3.10.2. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy. W odniesieniu do ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego NSA stwierdził, że art. 53 ust. 8 u.p.z.p. jest przepisem *lex specialis* w stosunku do art. 146 § 1 k.p.a., jednakże w odniesieniu do odmiennej regulacji terminu. W przypadku decyzji dotyczącej lokalizacji inwestycji celu publicznego, termin, po upływie którego nie jest możliwe uchylenie decyzji, wynosi 12 miesięcy, a nie jak przewiduje to art. 146 § 1 k.p.a. 10 lub 5 lat (w zależności od okoliczności). Po upływie powyższego terminu możliwe jest prowadzenie postępowania wznowieniowego, nie jest jednak możliwe uchylenie decyzji dotyczącej ustalenia lokalizacji celu publicznego. Nie oznacza to, że jedyną możliwą decyzją, jaką może wydać organ administracji, jest decyzja o odmowie uchylenia decyzji dotyczącej lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż w przypadku zaistnienia przesłanki z art. 151 § 2 k.p.a. organ zobowiązany jest do wydania decyzji stwierdzającej, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa (wyrok z 20 lutego 2020 r., II OSK 942/18). Rozszerzona ochrona trwałości decyzji administracyjnej na podstawie art. 53 ust. 7 u.p.z.p. przysługuje tylko decyzjom ustalającym lokalizację inwestycji celu publicznego, a nie decyzjom odmownym. Dopuszczalne jest więc stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego po upływie terminu wskazanego w tym przepisie w przypadku zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. i braku wystąpienia przesłanek negatywnych z art. 156 § 2 k.p.a. (wyrok z 29 stycznia 2020 r., II OSK 3703/18).

W kwestii ustalenia warunków zabudowy stroną w postępowaniu o wydanie warunków zabudowy dla nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością wspólną jest, co do zasady, wspólnota mieszkaniowa reprezentowana przez zarząd (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[36]) lub zarządcę (art. 18 ust. 1 u.w.l.). Jedynie wyjątkowo, w razie wykazania przez członka wspólnoty, że posiada on odrębny, a zwłaszcza rozbieżny ze wspólnotą interes prawny, może być on uznany za stronę, np. w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania administracyjnego było ustalenie warunków zabudowy dla lokalu sąsiadującego z lokalem objętym odrębną własnością lokali (wyrok z 21 stycznia 2020 r., II OSK 553/18).

„Dostęp do drogi publicznej", o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., jest to ustalanie dostępności komunikacyjnej na etapie decyzji o warunkach zabudowy, biorąc pod uwagę specyfikę tej instytucji prawnej i sytuacji, kiedy podmiot wnioskujący nie musi dysponować tytułem prawnym do nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie określonej lokalizacji (wyrok z 22 stycznia 2020 r., II OSK 3490/18). Pojęcie „dostępu do drogi publicznej"

[36] Dz.U. z 2015 r. poz. 1892; dalej: u.w.l.

należy rozumieć w znaczeniu funkcjonalnym, co oznacza, że działka, na której zaplanowano realizację inwestycji, powinna mieć zapewnioną możliwość obsługi komunikacyjnej celem zapewnienia dojazdu. Dostęp pośredni polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki lub działek, które oddzielają działkę inwestycyjną od drogi publicznej. Dostępność komunikacyjna działki (terenu) jest pojęciem z pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego i obejmuje ono dostęp bezpośredni bądź pośredni (wyrok z 17 lipca 2020 r., II OSK 478/20).

Zabudowa w postaci zagrody prowadzi do powstania siedliska, co oznacza, że art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie dotyczy możliwości posadowienia jakiegokolwiek obiektu budowlanego w części gruntów należących do gospodarstwa rolnego, lecz dotyczy zagospodarowania siedliska jako zaplecza mieszkaniowego i gospodarczego dla gospodarstwa rolnego. Aby można było przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy zastosować art. 61 ust. 4 u.p.z.p., wniosek inwestora musi dotyczyć zabudowy w rodzaju zabudowy zagrodowej. W decyzji o warunkach zabudowy musi także zostać określony rodzaj inwestycji (art. 54 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Oznaczenie rodzaju zabudowy stanowi bowiem istotny przedmiotowo element decyzji o warunkach zabudowy. Organ pozostaje w tym zakresie związany wolą inwestora i nie może ustalać warunków zabudowy w sposób istotnie odbiegający, czy też odmienny od kształtu planowanego zamierzenia inwestycyjnego wskazanego przez inwestora (wyrok z 18 marca 2020 r., II OSK 337/19). Z art. 61 ust. 4 u.p.z.p. wynika, że przepisów ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Z przepisu tego nie wynika natomiast wymóg, by grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego musiały być położone na terenie tej samej miejscowości oraz by grunty te nie były od siebie oddzielone drogą publiczną. Jedynym wymogiem, jaki można wywieść z art. 61 ust. 4 u.p.z.p., jest wymóg, aby grunty wchodzące w skład gospodarstwa znajdowały się na terenie tej samej gminy (wyrok z 22 maja 2020 r., II OSK 3184/19).

Treść art. 50 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, że zwolnienie od obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy jedynie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego, natomiast zakres zwolnienia nie obejmuje robót budowlanych polegających na budowie obiektu budowlanego, jak również zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W przepisie art. 59 ust. 1 u.p.z.p. w sposób wyraźny wyróżnione zostały trzy przypadki, które wymagają uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Jako że zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części została wskazana jako odrębny, samodzielny przypadek, uprawnione jest stwierdzenie, że wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy zmiany sposobu użytkowania obiektu bądź jego części, niezależnie od tego, czy zmiana ta wiąże się z wykonaniem robót budowlanych i jakiego rodzaju są to roboty, tj. czy wymagają pozwolenia na budowę czy też nie (wyrok z 26 maja 2020 r., II OSK 2971/19).

Dla ustalenia treści normy prawnej wypływającej z art. 59 ust. 3 u.p.z.p. konieczne jest zastosowanie innych metod wykładni, głównie na płaszczyźnie celowościowej i systemowej. Jeśli się bowiem zważy się, że w przypadku samowolnej zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 59 ust. 2 ww. ustawy, a więc w przypadku braku planu miejscowego, właściwy organ administracji dysponuje instrumentem prawnym umożliwiającym doprowadzenie terenu do stanu zgodnego z prawem, tj. decyzją wydawaną na podstawie art. 59 ust. 3 u.p.z.p., to przyjąć trzeba, że także w razie samowolnej zmiany zagospodarowania

terenu bez względu na to, czy nastąpiło to na terenie objętym planem miejscowym, czy też nieposiadającym planu, stan zgodności z prawem osiągać należy przy zastosowaniu instytucji przewidzianych w art. 59 ust. 3 u.p.z.p. Przyjęcie sposobu interpretacji art. 59 ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy dokonanego jedynie przy zastosowaniu metody wykładni gramatycznej prowadziłoby do uznania, że w przypadku niezgodnej z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiany sposobu zagospodarowania terenu niewymagającej pozwolenia na budowę nie byłoby możliwe uruchomienie postępowania w przedmiocie likwidacji skutków samowoli w powyższym znaczeniu (postanowienie z 20 października 2020 r., II OW 97/20; wyrok z 20 października 2020 r., II OSK 2478/20).

3.11. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

W ramach postępowań dotyczących lokalizacji i realizacji inwestycji łączności publicznej konieczne jest uwzględnienie przepisów ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[37]. Celem ww. ustawy jest wprowadzenie szczególnych regulacji na rzecz rozwoju dostępu do telekomunikacji oraz zniesienie barier dla inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną (uzasadnienie rządowego projektu ustawy). Z art. 46 ust. 2 u.w.r.u.s.t. wynika uniwersalna zasada interpretacyjna, że przeznaczenie terenu na cele rolnicze i leśne nie wyklucza lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, bez konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody na przeznaczenie tego terenu na cele nierolnicze. Inwestycja z zakresu łączności publicznej na terenie przeznaczonym w planie na cele rolne nie może być utożsamiana z "przeznaczeniem gruntów rolnych na cele nierolnicze" w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[38]. Bezprzedmiotowe jest badanie, czy teren objęty wnioskiem objęty był również zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze. Brak sprzeczności pomiędzy rolnym i leśnym przeznaczeniem terenu, a zamiarem lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej przesądza w istocie o braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia (wyrok z 26 maja 2020 r., II OSK 2984/19 i podobnie w wyroku z 14 lipca 2020 r., II OSK 951/10).

Zagadnienie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na grunty inwestycyjne jest jednym z fundamentów polityki przestrzennej państwa, która musi uwzględniać wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP zasadę zrównoważonego rozwoju. Kształtowanie polityki przestrzennej przez gminę jest zadaniem publicznym, które jest realizowane w oparciu o zasady wyrażone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wykładnia art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. prowadzi do wniosku, że wskazywane przez gminę korzyści ekonomiczne nie mogą być traktowane jako nakaz dla organu w zakresie wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów graniczących z istniejącym układem komunikacyjnym. Mając na uwadze interes publiczny, słusznie przyznano prymat ochronie wartości przyrodniczych, a więc ochronie najcenniejszych produkcyjnie gleb. Prowadzona przez gminę polityka wyłączania gruntów z produkcji rolnej musi być racjonalna i dysponowanie tak dużą rezerwą inwestycyjną nie uzasadnia w żadnym razie konieczności wyłączenia kolejnych gruntów (wyroki z 26 maja 2020 r., II OSK 2397/19 i II OSK 2969/19). Realizacja czynników ekonomicznych prowadzi do konfliktu z prowadzeniem ochrony gruntów rolnych,

[37] Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.; dalej: u.w.r.u.s.t.

[38] Dz.U. z 2017 r. poz. 1116; dalej: u.o.g.r.l.

do której Minister został zobowiązany na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów ustawowych. Jednak mając na uwadze interes publiczny, słusznie przyznano prymat ochronie wartości przyrodniczych, a więc ochronie najcenniejszych produkcyjnie gleb. Sąd wskazał, że zasadnie podkreślono, że sam fakt utworzenia sprawnego układu komunikacyjnego nie oznacza, iż wszystkie grunty położone przy drogach powinny być zabudowywane (wyroku z 5 listopada 2020 r., II OSK 1570/20). Przy wyłączaniu gruntów rolnych i leśnych z produkcji powinno się brać pod uwagę także dyrektywy wypływające z u.p.z.p., a zatem zasadę kształtowania ładu przestrzennego oraz zasadę zrównoważonego rozwoju – stanowiące podstawę wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej, a także główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów tej ustawy w formach w niej przewidzianych (wyrok z 8 grudnia 2020 r., II OSK 1993/18).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zaś w ustępie 2 pkt 5 tego przepisu przyjęto, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody marszałka województwa, wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. Po uzyskaniu zgody w formie decyzji zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l.). Do zmiany tej dochodzi, zatem jeżeli w oparciu o wyrażoną wcześniej zgodę uprawnionego organu dany teren leśny został w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony na cele inne niż leśne. W ten sposób dochodzi do „skonsumowania" udzielonej wcześniej przez uprawniony organ w trybie ustawy o lasach zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele leśne, o którym mowa w uchwale NSA z 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10. Grunt leśny, jako nieprzeznaczony do produkcji leśnej, przestaje być lasem w rozumieniu art. 3 u.o.l. i gruntem leśnym w rozumieniu art. 2 ust. 2 i art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. Jeżeli określony teren został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu, który utracił już moc, ale także który obowiązuje i w planie tym doszło do zmiany tego przeznaczenia, to przy sporządzeniu dla tego terenu kolejnego planu, w przypadku zamiaru przeznaczenia tego terenu na cele nieleśne, nie jest wymagane uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 17 pkt 6 lit. c) u.p.z.p. (wyrok z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1275/19).

Zgodnie z art. 16 ust. 1a u.o.l. starosta, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i zasięgnięciu opinii właściwej miejscowo rady gminy, wydaje decyzję o uznaniu lasu za las ochronny lub decyzję o pozbawieniu lasu ochronnego takiego charakteru. NSA zauważył, że nawet, jeżeli właściciel lasu wyrazi zgodę na pozbawienie swojego lasu statusu ochronnego, to i tak starosta musi kierować się przesłankami wymienionymi w art. 15 u.o.l. Jeżeli dany las nadal spełnia przynajmniej jedną z przesłanek uzasadniającą uznanie go za las ochronny, to nawet wyrażenie zgody przez właściciela na zmianę tego statusu nie może uzasadniać pozbawienie charakteru ochronnego danego lasu. Organ musi kierować się zasadami pozbawiania lasu statusu ochronnego i dopiero ustalenie, że przestały obowiązywać w danej sprawie ustawowe przesłanki pozwalające na dalszą ochronę lasu jako lasu ochronnego pozwoliłyby – po uzyskaniu zgody właściciela lasu – na pozbawienie statusu ochronnego. Brak zgody właściciela lasu na dalsze utrzymywanie jego statusu ochronnego nie może

stanowić jedynej i wystarczającej przesłanki do pozbawienia lasu charakteru ochronnego (wyrok z 26 maja 2020 r., II OSK 3355/19).

Uproszczony plan urządzenia lasu jest aktem stosowania prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podstawą wydania tego aktu są przepisy u.o.l. Przepisy u.o.l., jak również przepisy u.p.z.p. nie przewidują skutku w postaci eliminacji z obrotu prawnego z mocy prawa czy też bezskuteczności uproszczonego planu urządzenia lasu tylko z tego powodu, że teren, którego dotyczy uproszczony plan urządzenia lasu w miejscowym planie został przeznaczony na cele nieleśne. Zmiana gruntu z leśnego na nieleśny następuje dopiero z chwilą, gdy stanie się ostateczna decyzja zezwalająca na takie wyłączenie zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. (wyrok z 20 kwietnia 2020 r., II OSK 2181/19).

3.12. Sprawy z zakresu wywłaszczenia nieruchomości

W obrębie tego zagadnienia część spraw obejmowała kwestie wywłaszczenia nieruchomości w ramach reformy rolnej, odszkodowań za mienie pozostawione poza granicami Polski czy odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę dróg publicznych. Znacząca część orzeczeń dotyczyła czasowego zajęcia nieruchomości na potrzeby wykonania prac związanych z prawidłowym funkcjonowaniem linii energetycznych i kwalifikowaniem tych prac jako konserwacji, remontu bądź przebudowy. NSA wyjaśnił m.in., że nie można definicji zamieszczonych w Prawie budowlanym[39] przenosić wprost na grunt art. 124b u.g.n. bez uwzględnienia specyfiki regulacji i sytuacji faktycznej, ani nie można poprzestawać na definicjach Prawa budowlanego z pominięciem obowiązków operatora systemu przesyłowego, o których mowa w ustawie – Prawo energetyczne[40]. Przy analizie art. 124b u.g.n. należy sięgać do uregulowań Prawa energetycznego w zakresie obowiązków operatorów i sposobu realizacji tych obowiązków. Przepis art. 124b u.g.n. stanowi jedynie narzędzie do ich wypełniania. Są to zatem dodatkowe wymagania, nieznajdujące swej podstawy w Prawie budowlanym. Przeprowadzenie działań mających na celu remont sieci w sposób gwarantujący „niezawodność funkcjonowania systemu elektroenergetycznego" może być uznane za remont w rozumieniu art. 124b u.g.n., zwłaszcza jeżeli w przypadku obiektu liniowego (napowietrznej linii energetycznej) nie dojdzie do zmiany parametrów użytkowych i technicznych takich jak długość linii, jej przebieg, miejsce posadowienia poszczególnych słupów, zwiększenia mocy, napięcia lub zwiększenia pola elektromagnetycznego (wyroki z: 13 marca 2020 r., I OSK 2194/18, I OSK 2195/18, I OSK 2196/18, I OSK 2197/18 i I OSK 2198/19 oraz z 24 listopada 2020 r., I OSK 1311/20).

W sytuacji gdy doszło do ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość w formie zawarcia umowy sprzedaży tej nieruchomości w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości[41], w której to umowie wskazano cenę nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa, to brak jest podstaw do zastosowania art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. (wyrok z 22 kwietnia 2020 r., I OSK 4224/18).

W kwestii celu wywłaszczenia nieruchomości w kontekście ostatecznego sposobu jej wykorzystania NSA wywiódł, że badanie realizacji takiego celu wywłaszczenia odnośnie do konkretnej działki wchodzącej w jego zakres powinno być dokonywane w aspekcie celu

[39] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333).

[40] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833).

[41] Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64.

podstawowego, tj. szeroko rozumianej budowy osiedla mieszkaniowego (wyrok z 30 kwietnia 2020 r., I OSK 1116/19).

Ustawowe rozumienie wywłaszczenia nie może mieć szerszego zakresu niż rozumienie przyjęte w Konstytucji. Decyzja o podziale nieruchomości podejmowana jest na wniosek właściciela gruntu. Przejście własności działek wydzielonych pod drogi zgodnie z planem następuje z mocy prawa. Nie stanowi ono zatem wywłaszczenia zarówno w rozumieniu przepisów Konstytucji, jak i art. 112 ust. 2 u.g.n. W konsekwencji do działek wydzielonych pod drogi publiczne nie znajduje zastosowania art. 136 ust. 3 u.g.n., który dotyczy wyłącznie nieruchomości wywłaszczonych. Wniosek właściciela o dokonanie podziału nie może skutkować powstaniem obowiązku zagospodarowania terenu zgodnie z planem. Nie ma podstaw prawnych, aby wniosek jednego lub kilku właścicieli o dokonanie podziału uruchamiał procedurę wywłaszczenia pozostałych terenów celem zrealizowania drogi, czyli zagospodarowania terenu zgodnie z planem. Plan miejscowy określa przeznaczenie terenu, ale jako akt planistyczny nie pociąga za sobą żadnych obowiązków dotyczących zagospodarowania przez właścicieli ich terenów zgodnie z planem, i to w jakimś określonym terminie. Z tego względu bez znaczenia w takiej sytuacji pozostają terminy określone w art. 137 ust. 1 u.g.n. (wyrok z 1 grudnia 2020 r., I OSK 1319/20).

3.13. Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych

W sprawach dotyczących wypłaty wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy policjantów na podstawie art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[42] można wyróżnić dwie kategorie. Wyroki z: 29 kwietnia 2020 r., I OSK 3037/19; 29 września 2020 r., I OSK 664/20 oraz 13 listopada 2020 r., I OSK 173/20W dotyczyły bezczynności w zakresie rozpoznania wniosku o wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i urlopy dodatkowe w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji. Natomiast wyroki z: 2 lipca 2020 r., I OSK 3258/19; 15 lipca 2020 r., I OSK 2928/19; 16 lipca 2020 r., I OSK 3155/19; 10 sierpnia 2020 r., I OSK 3259/19 oraz 25 sierpnia 2020 r., I OSK 3383/19 dotyczyły decyzji o odmowie wypłaty wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i urlopy dodatkowe w związku ze zwolnieniem ze służby w Policji. Istota tych spraw odnosiła się do wykładni art. 115a u.o.P., po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 30 października 2018 r., K 7/15, w którym orzekł, że art. 115a u.o.P. w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Jednakże ustawodawca nie uzupełnił normy prawnej ustalającej prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i dodatkowe o sposób określenia wysokości ekwiwalentu. W przedmiotowych sprawach spór prawny wymagał rozważenia, czy organ Policji był zobowiązany do uwzględnienia wniosku policjanta zwolnionego ze służby o wypłatę wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i urlopy dodatkowe, należnego na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 u.o.P., wobec braku spełniającej standardy konstytucyjne normy ustawowej, która umożliwiałaby ustalenie wysokości należnego świadczenia, a tym samym realizację tego prawa. NSA w powołanych wyrokach, uwzględniając treść uzasadnienia wyroku Try-

[42] Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.; dalej: u.o.P.

bunału w sprawie K 7/15, uznał, że pomimo braku ustawowego zastąpienia ułamka 1/30 innym ułamkiem, można wyliczyć kwotę należną, czyli kwotę ustaloną prawidłowo, która po odjęciu kwoty wypłaconej stanowi brakującą i niewypłaconą zwolnionemu policjantowi kwotę ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, przy prawidłowej „wycenie" 1 dnia roboczego na dzień zwolnienia policjanta ze służby. W praktyce będzie to oznaczać, że należy – po ustaleniu liczby dni niewykorzystanego urlopu przysługującego zwolnionemu policjantowi – ilość urlopu pomnożyć przez wysokość wynagrodzenia przysługującego mu za 1 dzień roboczy na dzień zwolnienia ze służby. Przy czym zauważyć należy, że art. 115a u.o.P. odwołuje się do ostatniego jednomiesięcznego uposażenia bez odniesienia do jakiegokolwiek okresu rozliczeniowego czasu służby. Brak jest zatem podstaw, aby dokonywać wyliczenia wartości uposażenia za 1 dzień roboczy policjanta w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym i mnożyć uzyskaną wartość przez liczbę dni niewykorzystanego urlopu (por. wyrok z 2 lipca 2020 r., I OSK 3258/19).

Odnotowania wymaga również pogląd wyrażony przez NSA w sprawach, w których przedmiotem skargi była decyzja o pozbawieniu policjanta prawa do uposażenia za okres pozostawania na zwolnieniu lekarskim w związku z nieprawidłowym wykorzystaniem tego zwolnienia (wyroki z: 14 lipca 2020 r., I OSK 2436/19 oraz 13 października 2020 r., I OSK 394/19). Sąd stwierdził, że zawarte w art. 121e ust. 7 u.o.P. pojęcie „wykorzystywania zwolnienia lekarskiego w sposób niezgodny z jego celem" ma charakter bardzo ogólny. *Ratio legis* art. 121e cyt. ustawy było m.in. ujednolicenie zasad wykorzystania zwolnień lekarskich tak, aby w służbach mundurowych były stosowane takie same zasady jak w sektorze cywilnym (art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[43]). Celem zwolnienia lekarskiego jest uzyskanie przez chorego policjanta pełnej zdolności do służby. Związane z konkretnym policjantem zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do służby z powodu choroby implikuje domniemanie, że policjant, którego to zaświadczenie dotyczy, jest niezdolny do służby z powodu choroby przez okres wskazany w tym zaświadczeniu. Samo zwolnienie lekarskie nie stanowi metody leczenia, lecz ma sprzyjać, obok zaleconego procesu leczenia, powrotowi policjanta do służby. Przebywający na zwolnieniu lekarskim policjant nie może zatem traktować okresu zwolnienia lekarskiego jako czasu wolnego od służby, którym może swobodnie dysponować. Podobne stanowisko NSA zajął w odniesieniu do żołnierzy zawodowych – art. 60e ust. 7 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[44] (wyrok z 8 sierpnia 2020 r., I OSK 2243/18).

Odnosząc się do kwestii nieważności orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej, wydanego w przedmiocie zdolności do pełnienia zawodowej służby wojskowej, NSA stwierdził, że analiza § 25 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach[45] prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprowadził unormowanie szczególne – odrębny tryb nadzoru, w którym określił możliwość wzruszenia orzeczenia wojskowej komisji lekarskiej. Powyższy sposób regulacji pozwala na przyjęcie, że możliwość wzruszenia orzeczenia wojskowej komisji lekarskiej może nastąpić wyłącznie w trybie określonym w tym przepisie. W przy-

[43] Dz.U. z 2017 r. poz. 1368 ze zm.
[44] Dz.U. z 2016 r. poz. 1726 ze zm.
[45] Dz.U. z 2015 r. poz. 761.

padku, gdyby racjonalny ustawodawca zamierzał rozszerzyć katalog środków weryfikacji orzeczenia wojskowej komisji lekarskiej o inne tryby szczególne, to tego rodzaju ograniczenie sformułowałby wprost w ww. rozporządzeniu. Rozpoznanie wniosku strony powinno być dokonane na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. (wyrok z 30 kwietnia 2020 r., I OSK 485/19).

W sprawach dotyczących przyznania dodatku wyrównawczego sędziom sądów powszechnych NSA wskazał, że z treści art. 77 § 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[46] wynika, że w razie delegowania sędziego do sądu równorzędnego, sędziemu przysługuje dodatek funkcyjny wizytatora sądu okręgowego. Nie oznacza to jednak, że sędzia otrzymujący dodatek orzeczniczy z tytułu delegacji zaczyna również pełnić funkcję wizytatora, czy choćby, że powinien być traktowany za osobę pełniącą taką funkcję. Wobec tego w takiej sytuacji, pomimo zbiegu uprawnień do dodatku funkcyjnego z tytułu delegowania oraz dodatku funkcyjnego z tytułu pełnienia danej funkcji, regulacja § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie funkcji przysługujących sędziom[47], podobnie jak i regulacja § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom[48], nie znajduje zastosowania (wyroki z: 23 czerwca 2020 r., I OSK 2203/19 oraz 13 października 2020 r., I OSK 2513/19).

3.14. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W tym obszarze przeważały sprawy dotyczące chorób zawodowych oraz sprawy dotyczące kary pieniężnej za wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu środków zastępczych w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (tzw. dopalacze).

Dokonując oceny uchwały Krajowej Rady Fizjoterapeutów odmawiającej skarżącemu stwierdzenia prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty, wydanej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty[49], Sąd pierwszej instancji uznał, że zgodnie z art. 13 ust. 3 pkt 8 ustawy stanowiącym, że dyplomem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji jest dyplom wydany osobie, która ukończyła przed dniem wejścia w życie ustawy szkołę policealną publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej i uzyskała tytuł zawodowy technika fizjoterapeuty. Z treści art. 13 ust.1 pkt 5 lit. a) ustawy Sąd wywiódł, że dokumentem potwierdzającym kwalifikacje może być oprócz dyplomu, czy świadectwa także zaświadczenie. Dokument ten może być w rozumieniu ustawy traktowany jako dyplom, jeśli tylko potwierdza zdobycie przez skarżącego wykształcenia uprawniającego go do posługiwania się tytułem technik fizjoterapii. Dokonując ustaleń, czy blisko dwuletnie kształcenie podyplomowe uprawniało skarżącego do wykonywania zawodu fizjoterapeuty, należało wziąć pod uwagę wymogi, jakie wówczas stawiano dla uzyskania omawianych uprawnień. Stosując zaś art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. a) i ust. 3 ustawy należało przyjąć taką ich interpretację, która nie naruszy zasady ochrony praw nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP i nie będzie prowadziła do zbytniego formalizmu. NSA zaznaczył, że przy ocenie przygotowania do wykonywania zawodu fizjoterapeuty nie można pominąć przedstawionych dyplomów, świadectw, zaświadczeń, które potwierdzają

[46] Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.
[47] Dz.U. z 2013 r. poz. 151.
[48] Dz.U. z 2018 r. poz. 591.
[49] Dz.U. z 2018 r. poz. 505 i 1000.

przygotowanie w tym przedmiocie osoby występującej o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty. Nie można pozbawić osoby mającej przygotowanie do prowadzenia masażu prawa wykonywania zawodu (wyrok z 21 maja 2020 r., II OSK 2708/19).

Odnosząc się do problemu szczepień ochronnych, NSA stwierdził, że Program Szczepień Ochronnych na dany rok wskazuje terminy, w jakich osoby powinny być poddawane szczepieniom, natomiast o realizacji szczepień obowiązkowych i kwalifikacji do ich podania u dziecka decyduje każdorazowo lekarz, po uprzednim wykonaniu szczegółowego badania obecnego stanu zdrowia dziecka oraz zebraniu potrzebnych informacji podczas wywiadu z rodzicem. Warunkiem wykonania szczepienia jest prawidłowe wykonanie badania kwalifikacyjnego wykluczającego przeciwwskazania do szczepienia. NSA podzielił pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że poddanie się lekarskiemu badaniu kwalifikacyjnemu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[50], jest elementem obowiązku szczepienia ochronnego. Wykonanie tego obowiązku obciąża zobowiązanego lub osobę odpowiedzialną za wykonanie obowiązku przez zobowiązanego. Niepoddanie się badaniu kwalifikacyjnemu jest równoznaczne z niewykonaniem obowiązku poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu (zob. wyroki z: 21 listopada 2019 r., II OSK 3322/17, II OSK 43/18). Niepoddanie dziecka badaniu kwalifikacyjnemu było równoznaczne z niewykonaniem obowiązku poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[51]), a tym samym stanowiło podstawę do podjęcia czynności egzekucji administracyjnej i zastosowania środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia na podstawie art. 119 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[52], zgodnie z którym grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego (wyrok z 21 kwietnia 2020 r., II OSK 899/19).

3.15. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

Równoważnik pieniężny za brak lokalu przysługuje tylko w razie nieposiadania lokalu mieszkalnego. NSA przyjął, że policjant traci uprawnienie do równoważnika, kiedy na skutek zmiany (ujawnienia) okoliczności faktycznych okaże się, że jest on posiadaczem odpowiedniego lokalu w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Posiadanie lokalu mieszkalnego nie zostało powiązane w żaden sposób z tzw. legalnym posiadaniem. Posiadanie jest stanem faktycznym, co oznacza, że każde posiadanie lokalu mieszkalnego (domu) uzasadnia cofnięcie równoważnika, którego ewentualną konsekwencją jest obowiązek zwrotu równoważnika nienależnego. Brak formalnego odbioru budynku i pozwolenia na użytkowanie nie może być traktowany jako brak zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w sytuacji posiadania lokalu umożliwiającego zamieszkanie zgodnie z przysługującymi normami. Okoliczność, że do czasu zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, w domu nie można było zamieszkiwać, nie ma żadnego znaczenia w sprawie, w sytuacji faktycznego w nim zamieszkiwania (wyrok z 2 października 2020 r., I OSK 492/19).

[50] Dz.U. z 2016 r. poz. 1866.
[51] Dz.U. z 2016 r. poz. 1866 ze zm.
[52] Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.

Warunek przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu (art. 94 ust. 1 u.o.P.) wiązać należy tylko z taką sytuacją, w której policjant spełnia warunki do uzyskania przydziału lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, lecz lokalu takiego nie otrzymał. Natomiast jeśli policjant ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej w formie przewidzianej przez ustawę (art. 95), to nie spełnia on ustawowych warunków do uzyskania prawa do lokalu (art. 88). W konsekwencji taki policjant nie spełnia przesłanki przyznania pomocy finansowej określonej w art. 94 ust. 1 u.o.P. Najem lokalu mieszkalnego o odpowiedniej dla policjanta powierzchni, którego wynajmującym jest gmina, stanowi zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najemcy. Skoro tak, to wyczerpuje to przesłankę posiadania lokalu mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej (wyrok z 27 maja 2020 r., I OSK 639/19).

W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[53] ustawodawca przewidział, że ustalając stawkę czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jego właściciel powinien uczynić to z uwzględnieniem co najmniej czterech, wymienionych w tym przepisie czynników, wśród których znajduje się taki czynnik, jak położenie budynku, to brak uwzględnienia tego kryterium w uchwale rady miejskiej w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy w latach 2017–2021" dowodzi tego, iż uchwała ta w zaskarżonej części została wydana z istotnym naruszeniem prawa. Użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności" nie może być rozumiane jako tożsame z pojęciem „przykładowo". Zgodnie z zasadami prawidłowej polszczyzny fraza przysłówkowa: „w szczególności" oznacza: „głównie" lub „zwłaszcza". Zawarcie zatem w omawianym przepisie powyższego sformułowania, zgodnie z zasadami wykładni językowej, musi być przez to rozumiane jako nakaz ustawodawcy, by Rada Gminy, będąca właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1–4 art. 7 ust. 1 ustawy kryteriów (wyrok z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 838/19).

3.16. Sprawy z zakresu obronności

W odniesieniu do konfliktu pomiędzy obowiązkiem wykonania świadczeń osobistych w ramach powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny – ustanowionego przepisami art. 85 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[54], a wyznawanymi przez niego przekonaniami religijnymi i jego sumieniem – chronionymi przepisami art. 53 ust. 1 Konstytucji RP oraz aktów międzynarodowych NSA uznał, że zarówno z norm prawa międzynarodowego (art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[55], art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[56], art. 10 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[57], jak i z norm ustanowionych w Konstytucji RP nie wynikają przesłanki do kwestionowa-

[53] Dz.U. z 2016 r. poz. 1610.
[54] Dz.U. z 2016 r. poz. 1534 ze zm.
[55] Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
[56] Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
[57] Dz.Urz. UE C 2007.303.1.

nia konstytucyjności art. 206a ustawy o powszechnym obowiązku obrony w tym zakresie, w jakim nie uwzględnia on osób, które odmawiają wykonania świadczeń osobistych, jako sprzecznych z ich sumieniem i przekonaniami religijnymi. Obowiązujące regulacje proklamujące wolność sumienia i wyznania dopuszczają ich ograniczenie w drodze ustaw, gdy jest to konieczne m.in. dla ochrony bezpieczeństwa publicznego (wyrok z 12 marca 2020 r., II OSK 1259/18).

Termin, o którym mowa w art. 134a ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[58] jest terminem prawa materialnego. Złożenie wniosku przez pracodawcę po upływie terminu określonego w tym przepisie powoduje niemożność realizacji uprawnień pracodawcy wynikających z art. 134 ust. 1a, które wygasają, a przepisy prawa nie przewidują możliwości ich przywrócenia. Zdaniem NSA nie można przyjąć aby początkowym terminem do złożenia takiego wniosku był dzień przeniesienia powołanego do pełnienia terytorialnej służby wojskowej żołnierza do rezerwy, a nie dzień, w którym świadczenie to zostało przez pracodawcę wypłacone. Z art. 125 ustawy, w oparciu o który pracodawca obowiązany jest wypłacić odprawę, wynika, że obowiązek ten powstaje już w chwili powołania pracownika do odbywania terytorialnej służby wojskowej, a nie dopiero z chwilą przeniesienia go do rezerwy, czyli po odbyciu służby. Również wykładnia celowościowa przemawia za powyższym rozumieniem przepisu. Trudno bowiem zaakceptować pogląd, iż w przypadku gdy czas trwania terytorialnej służby wojskowej zostałby określony na maksymalny okres sześciu lat (art. 98j ust. 1 ustawy) pracodawca musiałby oczekiwać na zwrot wypłaconej odprawy przez tak długi okres, co stanowiłoby zerwanie związku czasowego między wypłatą przez pracodawcę świadczenia, a datą możliwości uzyskania jej zwrotu (wyrok z 26 maja 2020 r., II OSK 3027/19).

3.17. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Wśród rozpoznawanych spraw z ww. zakresu na uwagę zasługują wyroki, w których NSA uznał, że:

– uchwała ustalająca diety oraz zwrot kosztów podróży sołtysom jest aktem prawa miejscowego. Zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ zarówno diety, jak i zwrot kosztów podróży mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy, który pełniłby funkcję sołtysa któregokolwiek sołectwa w tej gminie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak przez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy tej uchwały stają się generalnymi (wyrok z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 570/19);

– na gruncie przepisu art. 24f u.s.g. chodzi o ujawnienie faktu rzeczywistego (realnego) prowadzenia działalności gospodarczej (rolniczej) przez radnego, z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat. Wykorzystanie mienia gminy musi pozostawać w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą. Wymaga przy tym podkreślenia, że sankcja utraty mandatu radnego pochodzącego z wyboru, ingerująca w wolę powszechną, musi być zastosowana w sytuacji zaistnienia w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości przesłanek wynikających z normy prawa materialnego, nakazujących wygaszenie takiego mandatu (wyrok z 11 lutego 2020 r., II OSK 3681/19);

[58] Dz.U z 2017 r. poz. 1430 ze zm.

– przepis art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[59], musi się odnosić do celu działania tej instytucji kultury, dla realizowania którego została utworzona. O ile działalność inna niż kulturalna nie powinna być wymieniona szczegółowo, to sformułowanie w treści statutu Agencji Artystycznej – stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miasta – nie powinno pozostawiać wątpliwości, że zakres tej działalności nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana. Odmienna interpretacja normy art. 13 ust. 2 pkt 2 u.p.d.k. otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności – jednej wynikającej ze statutu i drugiej, ustalanej autonomicznie przez instytucję kultury na podstawie obowiązujących przepisów. Taki dualizm prawnych podstaw (o różnej mocy prawnej), prowadzenia działalności przez instytucję kultury jest niedopuszczalny. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 u.p.d.k. prowadzi do uznania, że organizator instytucji kultury może wskazać zakres działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej), ale musi być ona powiązana z celem działania instytucji i statut Agencji Artystycznej powinien to jasno i precyzyjnie określać (wyrok z 21 maja 2020 r., II OSK 2828/19);

– brak aktywnego udziału radnego w dyskusjach na forum rady może wywoływać jedynie odpowiedzialność polityczną radnego, znajdującą odzwierciedlenie w decyzjach wyborców, oceniających dotychczasową działalność radnego na forum organów gminy, w ewentualnych kolejnych wyborach samorządowych. Skoro obowiązek radnego czynnego udziału w pracach rady, w tym poprzez aktywny udział dyskusjach (debatach) nie jest prawnie sankcjonowany, nie można mówić o jakiejkolwiek sankcji prawnej za naruszenie tego obowiązku. Z jednej strony, podkreślić bowiem należy obowiązek czynnego udziału radnego w pracach organów gminy oraz tych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany, co obejmuje udział w dyskusjach i głosowaniach, lecz z drugiej strony regulacja zobowiązująca radnych do czynnego udziału w pracach rady i w innych strukturach gminy nie jest poparta żadnymi sankcjami w przypadku niewywiązywania się radnego z przyjętych obowiązków (wyrok z 7 lipca 2020 r., II OSK 600/20).

3.18. Sprawy cudzoziemców

W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach[60] oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[61].

Rozstrzygając problem dopuszczalności skargi cudzoziemca na decyzję wydaną w przedmiocie rozpoznania wniosku w sprawie przedłużenia zezwolenia na pracę na terytorium RP, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 88a ust. 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[62], stroną postępowania o wydanie, przedłużenie lub uchylenie zezwolenia na pracę cudzoziemca jest wyłącznie podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi. Cudzoziemiec, któremu podmiot powierza wykonywanie pracy posiada jedynie interes faktyczny (postanowienie z 21 października 2020 r., II OSK 2056/20).

[59] Dz.U. z 2005 r. Nr 131, poz. 1091 ze zm.; dalej: u.p.d.k.
[60] Dz.U. z 2020 r. poz. 35.
[61] Dz.U. z 2019 r. poz. 1666.
[62] Dz.U. z 2019 r. poz. 1482.

Posiadanie przez cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej numeru PESEL jest obowiązkowe, albowiem jego nadanie związane jest z wypełnieniem obowiązku meldunkowego nałożonego na niego ustawą z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności[63] (postanowienie z 9 marca 2020 r., II OZ 119/20).

Odnosząc się do obowiązku rozpatrzenia przez organ przesłanek udzielenia zgody na pobyt tolerowany i humanitarny, gdy podstawą zobowiązania jest art. 329a ustawy o cudzoziemcach, NSA wyjaśnił, że ustawodawca nie wyłączył takiego obowiązku. Artykuł 329a ustawy o cudzoziemcach przewiduje szczególny tryb postępowania, w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, w odróżnieniu od zwykłego trybu z art. 302 ustawy o cudzoziemcach. Decyzja o zobowiązaniu do powrotu w tym trybie wydawana jest przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego. W art. 329a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przewidziano dwie odrębne i niezależne podstawy wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Pierwsza z nich to istnienie obawy, że cudzoziemiec może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską. Druga przyczyna wydania decyzji zobowiązującej do powrotu to stwierdzenie, że cudzoziemiec jest podejrzewany o popełnienie jednego z tych przestępstw. Przepis art. 329a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach stanowi *lex specialis* wobec takich ogólnych podstaw wydania decyzji zobowiązującej do powrotu jak m. in. względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes RP (art. 302 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach). Powołany przepis ma być skutecznym i szybkim środkiem administracyjnym zapobiegającym zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego w postaci szpiegostwa lub działalności terrorystycznej. Ma on zastosowanie do wszystkich przypadków, gdy istnieje obawa, że cudzoziemiec może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzewany jest o jedno z tych przestępstw. NSA stwierdził, że przepis art. 329a ustawy o cudzoziemcach jest integralnie powiązany z całą instytucją zobowiązania do powrotu. W przypadku wydawania decyzji na podstawie tego przepisu obowiązują takie same zasady, jak w przypadku wydawania decyzji na podstawie art. 302 ustawy o cudzoziemcach. Ustawodawca w przepisie art. 356 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach użył sformułowania „w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu", a zatem rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, a w razie jej nieudzielenia w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt tolerowany musi być zawarte w każdej decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez względu na tryb, w jakim wydawana jest ta decyzja (wyrok z 17 listopada 2020 r., II OSK 744/20).

3.19. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

Rozpoznając skargę kasacyjną skarżącej, dotyczącą orzeczenia Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, przyznającego skarżącej Parafii odszkodowanie w określonej kwocie pieniężnej od Skarbu Państwa, NSA wskazał, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r., K 25/10 nie budzi wątpliwości, że orzeczenie Komisji Regulacyjnej podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, ponieważ jest decyzją administracyjną. W konsekwencji wnoszącego skargę obowiązuje wymóg z art. 53 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym termin do wniesienia skargi do sądu admi-

[63] Dz.U. z 2019 r. poz. 1397.

nistracyjnego wynosi 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Jest to termin ustawowy, którego sąd administracyjny nie może przedłużyć. W przypadku upływu terminu do wniesienia skargi strona skarżąca może złożyć wniosek o przywrócenie terminu (postanowienie z 2 grudnia 2020 r., II OSK 1314/18).

Na wyrok TK K 25/10 powołał się NSA oddalając zażalenie Prokuratora Rejonowego na postanowienie Sądu pierwszej instancji o odrzuceniu wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi na orzeczenie Komisji Regulacyjnej w przedmiocie przyznania odszkodowania za nieruchomość. NSA wskazał, że niezajęcie przez Trybunał jednoznacznego stanowiska w kwestii dotyczącej charakteru orzeczenia Komisji, nie oznacza, że wyłączona była możliwość zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego, w tym wnioskowania o przywrócenie terminu do wniesienia skargi i nie pozbawiało Prokuratora możliwości wniesienia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi na przedmiotowe rozstrzygnięcie i wykazania braku winy w uchybieniu terminu, co powinno nastąpić przez złożenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, w terminie 7 dni, od daty publikacji wyroku K 25/10 (postanowienie z 4 marca 2020 r., II OZ 201/20, także postanowienie z 27 listopada 2018 r., II OZ 1195/18).

3.20. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

Problematyka spraw z zakresu przejęcia mienia z naruszeniem prawa i pojawiające się w tej kwestii zagadnienia są tożsame z problemami z lat poprzednich. W tej kategorii większość spraw dotyczyła zagadnień związanych ze stosowaniem dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[64] oraz spraw dotyczących przejęcia gospodarstw rolnych i nacjonalizacji przemysłu.

Stosowanie procedury z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[65], nie służy ustalaniu, która z podstaw przejęcia przewidziana w art. 2 dekretu PKWN miała w sprawie zastosowanie i na jakiej podstawie Skarb Państwa nabył prawo do nieruchomości. Przepis § 5 rozporządzenia można stosować wówczas, gdy podstawą nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa były okoliczności określone w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN. Nie można natomiast w tym trybie ustalać, jaka inna podstawa dekretowa stanowiła przesłankę nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa (wyrok z 15 stycznia 2020 r., I OSK 1662/18).

Dla realizacji celów z art. 1 ust. 2 lit. a)–c) dekretu PKWN (upełnorolnienia lub utworzenia nowych gospodarstw rolnych, tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych gospodarstw dla produkcji ogrodniczo-warzywniczej) możliwe było przejmowanie gruntów rolnych wraz ze znajdującymi się na nich obiektami kubaturowymi. Dla realizacji celów opisanych pod lit. e) i d) dekretu, było jednak przejmowanie jedynie gruntów. W tych jednostkach redakcyjnych przepisu mowa jest bowiem o zarezerwowaniu „odpowiednich terenów" (ale nie „odpowiednich obiektów") na realizację określonych celów, a więc stworzenie odpowiedniego rezerwuaru gruntów na te cele przeznaczonych (wyrok z 14 października 2020 r., I OSK 775/20).

[64] Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.; dalej: dekret PKWN.

[65] Dz.U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51.

Z art. 1 i art. 2 rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich[66], wynika, że wymóg uprzedniego uzyskania zezwolenia władzy państwowej dla przeniesienia własności nieruchomości ziemskich dotyczył również działów spadków, jeżeli śmierć spadkodawcy nastąpiła po 1 stycznia 1919 r. Rozporządzenie to miało również zastosowanie do umowy działowej z dnia 10 lutego 1939 r., albowiem otwarcie spadku nastąpiło po 1 stycznia 1919 r., a w skład spadku wchodziły nieruchomości ziemskie (wyrok z 12 marca 2020 r., I OSK 2867/19).

Artykuł 3 ust. 1 pkt C.1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[67], odnosi się również do przedsiębiorstw żeglugowych. Zgodnie z tym przepisem państwo przejmuje na własność za odszkodowaniem przedsiębiorstwa komunikacyjne (kolei żelaznych normalnych i wąskotorowych, kolei elektrycznych, komunikacji powietrznej). Wyliczenie zawarte we wskazanym przepisie nie stanowi zamkniętego katalogu, a ma charakter jedynie przykładowy, o czym świadczy użycie przez prawodawcę parentezy (nawiasu) w analizowanym przepisie (wyrok z 4 marca 2020 r., I OSK 2174/18).

3.21. Sprawy dotyczące posiadania broni i materiałów wybuchowych

Kwestię odmowy wydania pozwolenia na broń reguluje art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji[68], zgodnie z którym pozwolenia na broń nie wydaje się osobie o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej i pkt 4, zgodnie z którym pozwolenia na broń nie wydaje się osobie uzależnionej od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych. NSA wskazał, że orzeczenia lekarskie i psychologiczne wydane w oparciu o przepisy ustawy o broni i amunicji stanowią podstawę do wydania przez właściwy organ Policji decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na broń. NSA podkreślił, że zgodnie z art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji, orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne, co oznacza, że wydawane w wyniku rozpatrzenia odwołania orzeczenia mające ostateczny charakter są wiążące dla organów Policji prowadzących postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na broń i organy te nie są uprawnione do ich oceny. Sam zaś fakt wydania ostatecznego negatywnego orzeczenia lekarskiego stanowi okoliczność wystarczającą do odmowy wydania pozwolenia na broń. Z przepisów ustawy o broni i amunicji wynika, że dokonywanie oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osób ubiegających się o pozwolenie na broń zostało przekazane upoważnionym do tego lekarzom i psychologom. Zakres i sposób przeprowadzania badań poprzedzających wydanie stosownego orzeczenia został ściśle określony w przepisach tej ustawy. Przewidziany tam został swoistego rodzaju tryb postępowania, który przewiduje możliwość składania przez osobę podlegającą badaniom, a także organ Policji, odwołań od orzeczeń lekarskich i psychologicznych. Tego rodzaju regulacja dotycząca czynności specjalistycznych, jakimi są niewątpliwie badania lekarskie, stanowi procedurę odrębną od procedury administracyjnej. Ostateczne orzeczenia lekarskie nie podlegają więc weryfikacji przez organy Policji w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń. Jeżeli zatem

[66] Dz.U. Nr 73, poz. 428 ze zm.
[67] Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.
[68] Dz.U. z 2012 r. poz. 576 ze zm.

w sprawie o wydanie pozwolenia na broń uprawniony lekarz w ostatecznym orzeczeniu stwierdził brak zdolności skarżącego do dysponowania bronią, to stanowi to okoliczność wystarczającą do odmowy wydania pozwolenia na broń (wyrok z 4 marca 2020 r., II OSK 1082/18).

3.22. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

W orzecznictwie sądów administracyjnych, w dwóch kwestiach należących do spraw z zakresu pomocy społecznej, pojawiły się rozbieżności. Pierwsza z nich dotyczyła zagadnienia przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która ma ustalone prawo do emerytury, druga natomiast dotyczyła wykładni pojęcia „utrata dochodu".

Odnośnie do kwestii przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która ma ustalone prawo do jednego ze świadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[69] wypowiedziano się za rozwiązaniem umożliwiającym osobie uprawnionej wybór jednego ze świadczeń, co w praktyce oznacza umożliwienie rezygnacji z pobierania świadczenia niższego, na rzecz bardziej korzystnego świadczenia. W ocenie składów orzekających takie rozwiązanie zapewnia poszanowanie zasad konstytucyjnych (wyroki z: 27 maja 2020 r., I OSK 2375/19; 18 czerwca 2020 r., I OSK 254/20; z 11 sierpnia 2020 r., I OSK 764/20; 18 sierpnia 2020 r., I OSK 780/20; 30 października 2020 r., I OSK 1189/20; 30 listopada 2020 r., I OSK 1334/20; 15 grudnia 2020 r., I OSK 1983/20; 17 grudnia 2020 r., I OSK 2010/20). Powyższe stanowisko różni się od poglądów wyrażanych w analogicznych sprawach, w latach ubiegłych, zgodnie z którymi najpierw uznano, że osobie która ma ustalone prawo do emerytury świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, zgodnie z literalną wykładnią ww. przepisu, a następnie stwierdzono, że treść ww. przepisu pozbawia przysługującego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego do wysokości otrzymywanej emerytury.

W drugiej kwestii, w orzecznictwie na nowo pojawiły się rozbieżności co do pojęcia utraty dochodu, zarówno w świetle ustawy o świadczeniach rodzinnych, jak i ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Według jednego z poglądów utratą dochodu jest nie tylko bezwzględna utrata dochodu, ale także czasowe lub stałe zmniejszenie jego wysokości (wyroki z: 29 kwietnia 2020 r., I OSK 782/19; 29 kwietnia 2020 r., I OSK 783/19; 27 kwietnia 2020 r., I OSK 1349/19). Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie NSA, pojęcie utraty dochodu należy rozumieć zgodnie z literalną wykładnią przepisów odnoszących się do tej kwestii (art. 3 pkt 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz odpowiednio art. 2 pkt 19 lit. c) ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci), w których wymienione zastały przypadki, których zaistnienie ustawodawca uznał za utratę dochodu, wobec czego przejściowego obniżenia dochodu nie można uznać, za utratę dochodu (wyroki z: 24 kwietnia 2020 r., I OSK 1106/19; 9 lipca 2020 r., I OSK 3314/19; 18 czerwca 2020 r., I OSK 2586/19).

Zgodnie z art. 2 pkt 19 lit. c) ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci przez utratę dochodu rozumie się utratę dochodu spowodowaną m.in. utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przy czym nie chodzi jedynie o utratę zatrudnienia w całości, gdyż dla przyjęcia utraty dochodu wystarczająca jest utrata zatrudnienia w części, np. wskutek zmniejszenia wymiaru czasu pracy i płacy. Zatem aby organ mógł zastosować przepis art. 7

[69] Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.

ust. 3a ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci musi zaistnieć nie tylko kontynuacja zatrudnienia u tego samego pracodawcy (bez względu na podstawę prawną tego zatrudnienia), ale też kontynuacja wysokości uzyskiwanego dochodu – dochód uzyskany w okresie 3 miesięcy nie może być niższy niż dochód utracony (wyrok z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 782/19). Przejściowe uszczuplenie (zmniejszenie) dochodu z określonego źródła nie stanowi utraty dochodu. Gdyby ustawodawca chciał uznać uszczuplenie dochodu za jego utratę, to zapewne tak by uczynił i w ustawie utratę dochodu zdefiniowałby jako utratę wymienionych w przepisie źródeł dochodu lub uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego. Skoro zatem nie doszło do utraty źródła dochodu w sposób trwały, a jedynie przejściowo obniżono dochód ze stosunku pracy, to nie można uznać, że doszło do utraty dochodu w myśl art. 2 pkt 19 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (wyrok z 24 kwietnia 2020 r., I OSK 1106/19). W oparciu o art. 2 pkt 19 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci utratą dochodu będzie niewątpliwie strata powiązana z sytuacją utraty źródła dochodu, a zatem całkowitym ustaniem prawnego stosunku zatrudnienia. Utrata dochodu może być jednak związana z sytuacją, w której dochodzi do zmian w zatrudnieniu powodujących zmniejszenie dochodu. Wówczas bowiem również dochodzi do pozbawienia dochodu w dotychczas uzyskiwanej wysokości (wyrok z 27 kwietnia 2020 r., I OSK 1349/19).

Zgodnie z art. 3 pkt 23 lit. c) ustawy o świadczeniach rodzinnych za utratę dochodu rozumie się utratę dochodu spowodowaną m.in. utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przy czym nie chodzi jedynie o utratę zatrudnienia w całości, gdyż dla przyjęcia utraty dochodu wystarczająca jest utrata zatrudnienia w części, np. wskutek zmniejszenia wymiaru czasu pracy i płacy. Zatem aby organ mógł zastosować przepis art. 5 ust. 4c ustawy musi zaistnieć nie tylko kontynuacja zatrudnienia u tego samego pracodawcy (bez względu na podstawę prawną tego zatrudnienia) ale też kontynuacja w uzyskiwaniu dochodu – dochód uzyskany w okresie 3 miesięcy nie może być niższy niż dochód utracony (wyrok z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 783/19).

Artykuł 3 pkt 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych wymienia różne źródła dochodów, których utrata uznawana była za dochód utracony lub też za utratę dochodu uznawane było uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego. Przepis ten nie wymienia jednak zmiany wysokości wynagrodzenia, przy ciągłości zatrudnienia, jako przesłanki do uznania utraty dochodu. Obniżenia dochodu ze stosunku pracy związanego ze zmniejszeniem wymiaru czasu pracy nie można uznać za utratę dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 23 lit. c) ustawy o świadczeniach rodzinnych (wyrok z 9 lipca 2020 r., I OSK 3314/19; wyroki z 9 lipca 2020 r., I OSK 3312/19 oraz I OSK 3313/19).

W ustawie o pomocy społecznej nie zawarto definicji utraty dochodu, co jest odmiennym rozwiązaniem niż obowiązujące w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Przez „utratę dochodu", o której stanowi art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, należy rozumieć sytuację, w której dana osoba lub rodzina uzyskiwała dochód w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie świadczenia, natomiast w miesiącu złożenia wniosku już go nie uzyskuje (wyrok z 14 lutego 2020 r., I OSK 567/19).

Skoro celem przyznania świadczenia wychowawczego unormowanego w ustawie o pomocy państwa w wychowaniu dzieci jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka (podopiecznego), opieką nad nim i zaspokajaniem jego potrzeb, to niewątpliwie opiekun prawny, który wnosi o wypłatę tego świadczenia musi sprawować nad nim faktyczną opiekę, uczestniczyć w jego wychowywaniu, czy też zaspokajać potrzeby życiowe podopiecznego. Tym samym nie każdy ustanowiony przez sąd rodzinny opiekun

sprawujący pieczę nad dzieckiem może otrzymać świadczenie wychowawcze, a tylko taki, który sprawuje nad nim rzeczywistą opiekę, uczestniczy w jego wychowaniu i zaspokajaniu potrzeb (wyrok z 28 października 2020 r., I OSK 906/20).

3.23. Sprawy z zakresu bezrobocia

Odnosząc się do definicji osoby bezrobotnej, NSA usystematyzował ewolucję pojęcia bezrobotnego w kontekście przesłanki wpisania osoby zainteresowanej do ewidencji działalności gospodarczej w ujęciu historycznym norm kolejno obowiązujących ustaw. NSA podkreślił, że ustawodawca w różnych okresach obowiązywania tych ustaw, nakazywał i nakazuje rozumieć w określony sposób pojęcie osoby bezrobotnej, to jest poprzez dalsze zaostrzanie przesłanek warunkujących danej osobie tego rodzaju status (wyrok z 4 czerwca 2020 r., I OSK 2/19). NSA podkreślił, że definicja bezrobotnego przyjęta w ustawie po jej nowelizacji obowiązującej od 1 lutego 2011 r. w kontekście wpisu do ewidencji działalności gospodarczej nie budzi obecnie wątpliwości i nie pozostawia miejsca na swobodę interpretacyjną. W jej świetle status osoby bezrobotnej nie został powiązany z faktem rzeczywistego wykonywania działalności gospodarczej, co powoduje, że obecnie nie ma potrzeby badania, czy działalność taka jest prowadzona. Bezrobotnym może być bowiem osoba, która bądź to nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, bądź to, jeżeli taki wniosek złożyła, to po jego złożeniu zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo nie upłynął jeszcze okres do wskazanego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej (wyrok z 25 września 2020 r., I OSK 619/20).

Przedmiotem rozważań NSA była również kwestia, czy wydanie decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest czynnością procesową przerywającą bieg przedawnienia, przysługującemu organowi roszczenia o zwrot nienależnie pobranego świadczenia. W wyroku z 30 września 2020 r., I OSK 729/20 NSA uznał, że art. 76 ust. 1 i 2 ustawy nie dostarcza argumentów przemawiających za koniecznością uprzedniego pozbawienia statusu bezrobotnego, aby następnie móc rozstrzygać o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Tożsamość okoliczności obu postępowań nie wiąże ich funkcjonalnie w taki sposób, aby pozbawienie statusu bezrobotnego determinowało możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, a tylko taka zależność usprawiedliwiałaby analizę okoliczności sprawy z punktu widzenia przesłanki bezpośredniości, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 Kodeksu cywilnego.

3.24. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

Analizując kwestię zakresu stosowania 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[70], NSA za datę zakończenia deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej na terytorium III Rzeszy przyjął dzień powszechnie uznany za zakończenie wojny w Europie, tj. dzień 8 maja 1945 r. W znaczeniu prawnym po tej dacie ustał okres przymusowego wykonywania

[70] Dz.U. z 2014 r. poz. 1001 ze zm.

pracy związany z uprzednią deportacją, uprawniający do świadczenia pieniężnego (wyrok z 28 maja 2020 r., II OSK 1925/19). Wobec braku wyraźnej normy prawnej, nie ma możliwości uzyskania tego świadczenia przez spadkobiercę osoby deportowanej do pracy przymusowej (wyrok z 10 marca 2020 r., II OSK 1146/18).

NSA zwrócił także uwagę, że w świetle ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[71] ucieczka rodziców skarżącego po wybuchu wojny do ZSSR wyklucza możliwość uznania ich przymusowego zesłania i deportacji. (wyroki z: 21 kwietnia 2020 r., II OSK 862/19 i 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1198/19).

Odnosząc się do statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych[72], NSA zwrócił uwagę na niedopuszczalność formalistycznej, językowej wykładni art. 4 pkt 2 ustawy, zgodnie z którą dla potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej jest konieczne ustalenie niezachowania się dokumentów wytworzonych przez nią lub przy jej udziale, w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. W zapisie hipotetycznego stanu faktycznego zawarta jest indywidualizacja udziału osoby ubiegającej się o status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej w wytworzeniu dokumentów przez nią lub przy jej udziale w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. Bez dokonania indywidualizacji czynności nie można uznać zapisów ewidencyjnych jako dokumentów potwierdzających wykluczenie podstaw do potwierdzenia statusu osoby działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej (wyrok z 22 września 2020 r., II OSK 1921/19). Zapisy znajdujące się w archiwum mogą co najwyżej świadczyć o pewnym prawdopodobieństwie współpracy (dowody pośrednie), co jest jednak niewystarczającą przesłanką do odmowy potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy (wyrok z 25 listopada 2020 r., II OSK 1797/19). Konieczna jest analiza znajdujących się w archiwum dokumentów, czy powstały one w warunkach związanych z działaniem wnioskodawcy „w ramach czynności wykonywanych w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa". Samo też istnienie teczki pracy agenta nie może być traktowane jako przesądzające o udziale osoby w tworzeniu zawartych tam dokumentów bez ich jakiejkolwiek analizy (wyrok z 25 maja 2020 r., II OSK 3122/19). Doświadczenie życiowe i wynikająca z niego wiedza o działaniach organów służby bezpieczeństwa nie pozwala na jednoznaczną ocenę kwestii rejestracji osobowych źródeł informacji lub tajnych współpracowników. Przeciwnie, wskazuje ono na konieczność bardzo ostrożnego podchodzenia do oceny działalności służby bezpieczeństwa i sporządzanej przez nią dokumentacji, która nie pozwala wykluczyć ewentualnych nieprawidłowości (i to nawet bardzo poważnych) w sporządzaniu przez tę służbę dokumentów, jak fikcyjna rejestracja osobowych źródeł informacji lub tajnych współpracowników w celu np. ukrycia prawdziwych danych osób

[71] Dz.U. z 2018 r. poz. 276.

[72] Dz.U. z 2018 r. poz. 690 ze zm.

pozyskanych do współpracy, bądź uzyskiwania środków materialnych rzekomo przekazywanych fikcyjnie zarejestrowanym osobom (wyrok z 18 listopada 2020 r., II OSK 1961/18). Z kolei ujawnienie świadomego podjęcia, jak i nawet przebiegu kontaktów z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów służby bezpieczeństwa, które nastąpiło wobec osoby lub środowiska, których przekazywane informacje dotyczyły, że kryterium tajności nie zostało spełnione (wyrok z 10 stycznia 2020 r., II OSK 441/18).

3.25. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

Większość spraw z zakresu kultury i sztuki dotyczyła prowadzenia rejestru i ewidencji zabytków na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[73].

Prawidłowo sporządzony protokół kontroli zabytku, o którym mowa w art. 39 ustawy o ochronie zabytków, nie stanowi źródła uprawnień ani obowiązków i nie może zostać uznany za akt lub czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Organ w treści protokołu kontroli, przeprowadzonej na podstawie art. 38 ustawy o ochronie zabytków, nie może nałożyć na kontrolowanego żadnych obowiązków. Taką możliwość stwarza jedynie kompetencja organu do wydania zaleceń pokontrolnych albo decyzji administracyjnej i tylko w sytuacji, gdy stan zachowania zabytku jest nieodpowiedni. Gdyby jednak z treści protokołu wynikały zalecenia lub wytyczne, których celem byłoby spowodowanie zmiany sposobu postępowania kontrolowanego podmiotu, to przy spełnieniu wszystkich określonych przesłanek, taki protokół mógłby zostać wyjątkowo zakwalifikowany jako czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 26 maja 2020 r., II OSK 3330/20).

Objęcie nieruchomości wpisem do gminnej ewidencji zabytków reguluje art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków. Jedną z przesłanek do ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków jest wcześniejsze objęcie tej nieruchomości ochroną wynikającą z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Wykładnia art. 22 ust. 5 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków doprowadziła do praktyki „automatycznego" włączania treści kart ewidencyjnych nieruchomości objętych wojewódzką ewidencją zabytków do gminnej ewidencji zabytków w formie kart adresowych, czemu sprzeciwił się NSA, przesądzając, że nieruchomość znajdująca się w wojewódzkiej ewidencji zabytków powinna zostać ujęta, na podstawie art. 22 ust. 4 i ust. 5 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków, w gminnej ewidencji zabytków prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, jeżeli jest zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt. 1 tej ustawy. Odwołał się przy tym do procesu tworzenia wojewódzkich ewidencji zabytków, które powstawały w związku z działaniami wojewódzkiego konserwatora zabytków zobowiązanego do sporządzenia wykazu zabytków, o których mowa w art. 1 pkt 5 lit. b) ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[74], oraz wykazu zabytków nieruchomych wyznaczonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Jedynie przez okres przejściowy (do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków) ustawa nowelizująca z dnia 18 marca 2010 r. wiązała ograniczenia właściciela w postaci wymogu uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków planowanych zamierzeń

[73] Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zabytków.

[74] Dz.U. Nr 75, poz. 474

budowlanych z umieszczeniem zabytku w wojewódzkiej ewidencji zabytków (art. 8 ustawy nowelizującej z 2010 r.). Po utworzeniu gminnej ewidencji zabytków, ograniczenia prawa własności w związku z wymogami ochrony zabytku należy wiązać wyłącznie z ujęciem zabytku w gminnej ewidencji zabytków. Przyjęcie praktyki „automatycznego" włączania treści kart ewidencyjnych do gminnej ewidencji zabytków w formie kart adresowych na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków nie wyłącza obowiązku sprawdzenia, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym, i w związku z tym kompetencji organu gminy do oceny charakteru zabytkowego nieruchomości (wyrok z 26 maja 2020 r., II OSK 2745/19).

Na możliwość badania charakteru zabytkowego przez sąd administracyjny zwrócił uwagę NSA w wyroku z 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2116/19, uznając, że przepisy regulujące prowadzenie wojewódzkiej ewidencji zabytków nie przewidują, aby właściciel lub posiadacz zabytku został zawiadomiony o tym, że zabytek został włączony do takiej ewidencji. Charakterystyczny jest też art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, w którym przewidziano, że jedynie włączenie zabytku ruchomego, który nie jest wpisany do rejestru zabytków, do wojewódzkiej ewidencji zabytków wymaga zgody jego właściciela. Z powyższego przepisu można wywieść normę, według której w przypadku zabytku nieruchomego organ ochrony zabytków nie jest niczym skrępowany przy dokonywaniu takiej czynności. W ocenie NSA, przepisy te należy rozumieć jako środek wstępnej ochrony zabytków. Organ ochrony zabytków na podstawie posiadanych przez siebie informacji ocenia, czy określony przedmiot powinien podlegać ochronie jako zabytek w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i nie prowadzi w tej sprawie żadnego postępowania, w którym właściciel lub posiadacz zabytku mógłby przedstawiać przeciwne twierdzenia. Dopiero w postępowaniu przed sądem administracyjnym, wszczętym na skutek skargi na czynność wojewódzkiego konserwatora zabytków polegającą na włączeniu zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, dopuszczalne jest badanie, czy organ administracji miał usprawiedliwione podstawy włączenia zabytku do ewidencji, czy też, że czynność ta nie była niczym uzasadniona.

3.26. Sprawy inne

W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego oceny, czy akty lub czynności podejmowane w toku procesu naboru na wolne stanowisko urzędnicze w trybie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[75], mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, NSA przesądził, że rozstrzygnięcie o naborze na wolne stanowisko urzędnicze, podjęte na postawie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych jest aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ w tego rodzaju konstrukcjach prawnych przedmiotem zaskarżenia powinien być „efekt końcowy" łańcucha działań przewidzianych prawem, chyba, że takiemu rozwiązaniu sprzeciwia się zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do sądu. Powołał się przy tym na uchwałę NSA z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 5/14 (wyrok z 30 października 2020 r., I OSK 1094/20).

Odnotowania wymaga wyrok z 25 września 2020 r., I OSK 1256/20, w którym NSA oceniając pismo rady gminy w przedmiocie przyjęcia stanowiska w sprawie sprzeciwu wobec ideologii LGBT i gender wskazał, iż „zawężanie „administracji publicznej" do rozstrzygnięć ogólnych i abstrakcyjnych, natury normatywnej, nie znajduje uzasadnienia ani w przepi-

[75] Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.; dalej: u.p.s.

sach prawa, ani w stanowisku doktryny odnośnie do prawnych form działania administracji publicznej". Przybliżając zaś charakterystykę prawną uchwały jako formy wypowiedzi organu kolegialnego podniósł, że stanowisko rady gminy niezależnie od nadanej mu przez organ nazwy stanowi przejaw działania administracji publicznej i jako niewywołujący bezpośrednio skutków cywilnoprawnych stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. i korespondującego z nim art. 101 ust. 1 u.s.g. Wskazał, iż „Ocena, czy działanie to i jego charakter miały podstawę prawną, czy zostało zrealizowane zgodnie z tą podstawą i czy stanowiło wynik prawidłowo przeprowadzonej procedury, następuje w toku postępowania sądowoadministracyjnego." Tak szerokie rozumienie pojęcia aktów podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej ma na celu zapewnienie realizacji prawa do sądu i objęcia kontrolą sądowoadministracyjną jak najszerszego zakresu działań administracji publicznej, a tym samym zapobieżenie takim przejawom aktywności administracji publicznej, która ukierunkowana jest na uniknięcie takiej kontroli.

3.27. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego możliwości udostępnienia osobie fizycznej przez spółkę telekomunikacyjną danych osobowych abonenta, który umieścił na stronie internetowej treści pomawiające skarżącego, NSA stwierdził, że tajemnica telekomunikacyjna nie ma charakteru bezwzględnego i w sytuacji, w której istnieje konflikt pomiędzy tym rodzajem tajemnicy a innym dobrem chronionym prawem – powinna ona ustąpić na rzecz tego dobra. Wynika to wprost z treści art. 159 ust. 2 pkt 4 p.t., według którego zakaz zapoznawania się z danymi objętymi przez tajemnicę telekomunikacyjną nie obowiązuje, jeżeli jest to konieczne z innych powodów przewidzianych ustawą lub przepisami odrębnymi. NSA stwierdził, że domaganie się ochrony dóbr osobistych na drodze cywilnej mieści się w granicach ustanowionych w art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o., choć w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w takim przypadku uzasadnieniem dla udostępnienia danych może być art. 23 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o. Ponadto NSA dodał, że wobec niszczącego życie społeczne i polityczne w Polsce zjawiska tzw. „hejtu" w Internecie konieczne jest umożliwienie osobom pokrzywdzonym przez tego rodzaju działalność realne, a nie tylko hipotetyczne, szybkie ustalenie osób publikujących anonimowo w Internecie treści naruszające dobra osobiste pokrzywdzonych i podjęcie dzięki temu kroków prawnych zmierzających do pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej hejterów (wyrok z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 4332/18).

W przypadku, gdy przetwarzanie danych jest uregulowane bezpośrednio w przepisach prawa, podstawę do takiego przetwarzania stanowi art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o., przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Udzielanie zwolnienia od kosztów sądowych stronie postępowania cywilnego jest uregulowane odrębnie na poziomie aktów ustawowych i wykonawczych. Podstawą do żądania danych jest nie tylko przepis art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[76], przewidujący podanie „szczegółowych danych" ale także art. 109 ust. 1, który uprawnia sąd do zarządzenia stosownego dochodzenia co do rzeczywistego stanu majątkowego wnioskodawcy. Prze-

[76] Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.

pis art. 27 ust. 1 u.o.d.o. wprowadzający zakaz przetwarzania danych wrażliwych nie ma charakteru bezwzględnego, a podstawy prawne przetwarzania danych sensytywnych zostały wymienione w art. 27 ust. 2 u.o.d.o., zawierającym zamknięty katalog wyjątków od generalnej zasady niedopuszczalności przetwarzania. NSA podkreślił, że GIODO nie jest organem kontrolującym ani nadzorującym prawidłowość stosowania prawa materialnego i procesowego w sprawach należących do właściwości sądów, których orzeczenia podlegają kontroli w toku instancji czy w inny sposób określony odpowiednimi procedurami. Istnienie natomiast podstawy do przetwarzania danych w ramach rozpoznawania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych powoduje, że organ ochrony danych osobowych nie miał podstaw do wydawania decyzji nakazującej przywrócenie stanu zgodnego z prawem, skoro nie doszło do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych (wyrok z 26 maja 2020 r., I OSK 1533/19). Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 16 września 2020 r., I OSK 2018/18.

3.28. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej[77]

Dorobek orzeczniczy dotyczący zagadnienia dostępu do informacji publicznej jest pokaźny, a poglądy orzecznicze w tej materii nie budzą kontrowersji.

Odnosząc się do celu ww. ustawy NSA stwierdził, że przedmiotem wniosku o udzielenie informacji publicznej nie może stać się informacja dotycząca indywidualnego, prywatnego interesu, a którą to informację można pozyskać w innym trybie (wyrok z 18 maja 2020 r., I OSK 2267/19). Sprawami publicznymi nie są konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu. Pisma składane w indywidualnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Z żądania udostępnienia informacji publicznej musi wynikać interes obiektywny a nie subiektywny (wyroki z: dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 2794/19 i 27 maja 2020 r., I OSK 1601/19.). W drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej niedopuszczalne jest pozyskiwanie informacji co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego. Takie działanie pozostaje bez żadnego związku z interesem publicznym, lecz służy wyłącznie indywidualnemu interesowi jednej ze stron postępowania sądowego (wyrok z 27 maja 2020 r., I OSK 2099/19).

NSA wielokrotnie oceniał także możliwość udostępnienia informacji o wynagrodzeniach wskazując, że jest to uzależnione od szerokiej wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. Wykładnia pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych. Użyte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną" obejmuje każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną. Taka wykładnia pozwala zapewnić efektywny dostęp do informacji publicznej, służący transparentności działania władzy publicznej także w warunkach jej styku ze sferą prywatną, a zatem wpisuje się w normę zawartą w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną" ma na gruncie u.d.i.p. autonomiczne i szersze znaczenie, niż w art. 115 § 13 i 19 Kodeksu karnego. Na tej podstawie NSA uznał, że pracownikami samorządowymi pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu

[77] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020, poz. 2176); dalej: u.d.i.p.

art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. będą nie tylko osoby zajmujące stanowiska kierownicze, ale także inni pracownicy samorządowi, którzy w ramach swoich obowiązków wykonują zadania, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym. Takimi osobami będą niewątpliwie pracownicy merytoryczni urzędu miasta, którzy w indywidualnych sprawach innych podmiotów prowadzą postępowania administracyjne i wydają decyzje administracyjne, nawet z upoważnienia Prezydenta Miasta, a także ci, którzy chociaż nie wydają decyzji administracyjnych, jednak przygotowują całość materiału dowodowego w takich sprawach, a nawet przygotowują projekty decyzji administracyjnych, czy osoby uprawnione do wydawania zaświadczeń w imieniu organu (wyrok z 11 sierpnia 2020 r., I OSK 185/20). Pracownicy, którzy przykładowo zajmują się prowadzeniem postępowań administracyjnych prowadzą sformalizowane postępowania, których celem i efektem jest wydawanie rozstrzygnięć, mających bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki obywateli. Mają oni zatem realny wpływ na kształt tych decyzji. Pracownicy ci wykonują czynności, które mają realny wpływ na sytuacje prawne osób spoza struktury organizacyjnej organu władzy publicznej. Zatem takie osoby należy zaliczyć do osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (wyrok z 14 lipca 2020 r., I OSK 2842/19). Wynagrodzenia wszystkich pracowników urzędu należą do kategorii spraw o znaczeniu publicznym, skoro wiążą się ze sposobem gospodarowania środkami stanowiącymi majątek publiczny (wyrok z 14 lutego 2020 r., I OSK 578/19). Informacja o wysokości wydatków ponoszonych przez podmiot publiczny ze środków publicznych na zatrudnienie pracownika ma charakter informacji publicznej. W ramach tej informacji można żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia. Organ powinien jednak każdorazowo analizować czy żądana informacja jest niezbędna z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej, a także czy nie narusza godności i intymności osoby, której taka informacja dotyczy, tj. ocenić, czy w sprawie zachodzą przesłanki ograniczające dostęp do informacji. Informacją publiczną nie jest bowiem to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretna osoba, ale kwota wydawana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych (wyrok z 3 marca 2020 r., I OSK 3955/18).

Przesłankę prywatności osoby fizycznej należy powiązać z konstytucyjnym potwierdzeniem prawa do prywatności uregulowanym w art. 47 Konstytucji RP, który to przepis nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony chronionych prawem dóbr jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją. Do aktów prawnych ustanawiających ochronę takich dóbr należała także ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, która w art. 1 stanowiła, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych. Należy jednak zauważyć, że art. 5 u.d.i.p. nie wprowadza ochrony danych osobowych jako przesłanki ograniczenia prawa do informacji. Nie oznacza to jednak, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej relacje między dostępem do informacji oraz ochroną danych osobowych nie występują, ale należy je jednak oceniać w oparciu o prywatność, o której mowa w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, a dopiero następnie to rozwiązanie odnieść do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych[78] (wyrok z dnia 4 lutego 2020 r., I OSK 2701/18). Prawo do informacji publicznej jest prawem równorzędnym do prawa do prywatności. Jednak prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, z wyłączeniem osób pełniących

[78] Powołany w uzasadnieniu wyroku: G. Sibiga, glosa do wyroku SN z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, „Monitor Prawniczy" 2013, nr 8, s. 59–62.

funkcje publiczne. Tym samym informacje dotyczące kwot wynagrodzeń, jak i składników tych wynagrodzeń oraz nagród (finansowane są ze środków publicznych i wypłacane za wykonywaną pracę), stanowią informację publiczną, niezależnie od tego, czy są to stałe elementy wynagrodzenia, czy fakultatywne lub uznaniowe. Zasada jawności gospodarki środkami publicznymi jest zasadą, która musi być bezwzględnie przestrzegana przez każdą jednostkę dysponującą publicznymi środkami finansowymi (wyrok z 27 maja 2020 r., I OSK 1577/19). Jeżeli jakaś informacja nie może zostać udostępniona, wówczas organ musi ustalić, jakie informacje podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą bądź podlegają ochronie ze względu na prywatność. Musi więc wskazać, czy żądane dane objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych, czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę państwową, służbową, skarbową bądź statystyczną. Informacja, która nie może być udostępniona ze względu na przepisy o tajemnicy ustawowo chronionej lub prawo do prywatności nie przestaje być informacją publiczną (wyrok z 15 czerwca 2020 r., I OSK 2098/19).

Odmowa udostępnienia informacji publicznej jest bardziej sformalizowanym postępowaniem w sprawie udostępnienia informacji publicznej, nie oznacza to jednak, że nie należy w nim uwzględniać wspomnianych założeń generalnych ustawy o odformalizowaniu i uproszczeniu postępowania, z czym wiąże się także możliwość stosownego dostosowania zakresu uwzględnianych w sprawie przepisów k.p.a. (wyrok z 18 maja 2020 r., I OSK 1447/19).

W kwestii nadużycia prawa do informacji NSA uznał, że jeśli ze sprawy wynika, że żądający nadużywa swego prawa, albo ma możliwość uzyskania informacji w innym trybie, zwłaszcza w toczącym się postępowaniu przed organami państwa, nie może korzystać z przepisów ustawy. Jest to bowiem sprzeczne z jej celem. Jakkolwiek od składającego żądanie udostępnienia informacji publicznej nie można domagać się wykazania interesu faktycznego ani prawnego w żądaniu udostępnienia informacji publicznej, to jednak nie można pomijać regulacji art. 1 ust. 2 ustawy, wedle której nie narusza ona innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Przepisy szczególne regulujące to zagadnienie mogą wyłączać stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej co do zasady bądź co do sposobu udzielenia informacji publicznej. Prawo do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym, a przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą służyć realizacji celów, dla których właściwe są inne tryby postępowań; w tym nie są środkiem pozwalającym na gromadzenie dowodów w sprawach przed organami państwa. Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest więc zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione. Nadużycie nie neguje prawa, a jedynie tamuje drogę do jego uzyskania. Ma to miejsce najczęściej w sprawach, w których żądanie składa podmiot będący stroną innego postępowania (wyrok z 30 kwietnia 2020 r., I OSK 848/19). Z nadużyciem prawa do informacji mamy do czynienia, gdy prawo polityczne służące kontroli społecznej nad organami władzy jest wykorzystywane w celach indywidulanych, prywatnych. Gdy nie budzi wątpliwości, że wniosek o udzielenie informacji publicznej w swej istocie służy do załatwienia indywidualnego interesu wnioskodawcy,

podmiot zobowiązany może uznać, iż wniosek nie dotyczy informacji publicznej (wyrok z 8 października 2020 r., I OSK 2055/18).

3.29. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych[79]

Celem kontrolnego postępowania sprawdzającego (art. 33) nie jest udowodnienie zaistnienia danej przesłanki uzasadniającej twierdzenie, że osoba sprawdzana nie daje rękojmi zachowania tajemnicy, lecz wyeliminowanie wątpliwości co do istnienia takich przesłanek. Organ prowadzący tego rodzaju postępowanie nie może stwierdzić, że osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, jeżeli nie może dokonać eliminacji wątpliwości. W postępowaniu tym nie obowiązują trzy istotne z punku widzenia ochrony praw i interesów jednostki zasady: informowania stron z art. 9 k.p.a., czynnego udziału strony w postępowaniu z art. 10 k.p.a. oraz zasady przekonywania z art. 11 k.p.a. (wyrok z 10 sierpnia 2020 r., I OSK 52/20). Pełne stosowanie Kodeksu nie jest możliwe z uwagi na specyfikę postępowań uregulowanych w ustawie, która wymaga zachowania odrębności, przede wszystkim ze względu na potrzebę ochrony informacji niejawnych (wyroki z 20 października 2020 r., I OSK 3231/18 i I OSK 3232/18). Dokonując wykładni przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, należy mieć na względzie, że powinny być one interpretowane w sposób wysoce restrykcyjny, a ich wykładnia powinna zmierzać w kierunku zawężającym. Celem ustawy jest zabezpieczenie dobra Państwa, polegające na zachowaniu w tajemnicy informacji chronionych. Jeżeli z materiału zebranego w toku postępowania sprawdzającego wynikają jakiekolwiek wątpliwości co do dawania przez osobę sprawdzaną gwarancji zachowania tajemnicy, sąd administracyjny nie może zobowiązać organu do tłumaczenia się, dlaczego odmówił wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Nie ma też podstaw prawnych do domagania się od organu wskazania kryteriów słusznościowych, czy celowościowych podjętej decyzji (wyrok z 8 grudnia 2020 r., I OSK 931/20).

Analizując z kolei status prawny Centrum Eksperckiego Kontrwywiadu NATO w strukturach organizacyjnych państwa, NSA zwrócił uwagę, że nie zostało ono wymienione w katalogu z art. 1 ust. 2 ustawy i brak jest dowodu, że stanowi ono jednostkę organizacyjną podległą Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowaną. Nie zostało również wymienione w żadnym z załączników do kolejnych decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych mu podległych lub przez niego nadzorowanych, obowiązujących w czasie podpisania oraz po podpisaniu Memorandum o Porozumieniu dotyczącym utworzenia, administracji i działania Centrum Eksperckiego Kontrwywiadu NATO. Z regulacji prawnych nie wynika, aby podlegało ono także w okresie tworzenia jakiemukolwiek krajowemu organowi władzy publicznej. Kwestia ta nie została przez organy w żadnym stopniu wyjaśniona, poprzez wskazanie regulacji prawnych, z których bezpośrednio wynikałby status tego podmiotu oraz nie oceniano, czy nie stanowi ono międzynarodowej jednostki organizacyjnej ustanowionej na terytorium RP na podstawie umów międzynarodowych (wyroki z: 19 czerwca 2020 r., I OSK 507/19; 6 października 2020 r., I OSK 621/19; 6 listopada 2020 r., I OSK 508/19; 6 listopada 2020 r., I OSK 552/19).

[79] Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 167 ze zm.).

3.30. Świadczenia w drodze wyjątku

Świadczenia w drodze wyjątku zostały uregulowane w następujących aktach prawnych: ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[80], w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[81], a także w ustawie dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym[82].

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. W ramach powyższej regulacji rozpatruje się prawo do świadczenia, o które dana osoba ubiegała się w postępowaniu zwykłym i którego odmówiono ze względu na brak spełnienia ustawowych warunków. Z uprawnień przewidzianych w tym przepisie mogą skorzystać ci ubezpieczeni (członkowie rodziny), którzy spełniają łącznie następujące wymogi: 1) wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty; 2) nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym; 3) nie mają niezbędnych środków utrzymania. Brak choćby jednej z powyższych przesłanek wyklucza przyznanie tego świadczenia. Świadczenie w drodze wyjątku nie ma charakteru roszczeniowego, a jego przyznanie następuje w ramach tzw. uznania administracyjnego.

Przedmiotem spraw rozpatrywanych przez NSA na gruncie ww. przepisu były przeważnie wyroki sądu pierwszej instancji oddalające skargi na decyzje Prezesa ZUS o odmowie przyznania świadczenia w drodze wyjątku. NSA rozważał w tych sprawach rozumienie pojęcia „szczególnych okoliczności", które uzasadniałyby przyznanie takiego świadczenia. W rozstrzyganych sprawach NSA nie dostrzegł zaistnienia takich szczególnych okoliczności, powołując się w uzasadnieniach wyroków na dotychczasowe, utrwalone stanowisko, że kategoria „szczególnych okoliczności" jest klauzulą generalną, której stosowanie ma charakter ocenny i indywidualny. Nie chodzi tu o każdy przypadek nieotrzymania świadczenia w trybie zwykłym, lecz o taki, który na gruncie ustawy emerytalnej ogranicza, utrudnia czy wręcz udaremnia możliwość wypracowania wymaganego okresu ubezpieczenia uprawniającego do otrzymania świadczenia na zasadach ogólnych. Zaistnienie tego rodzaju zdarzeń powinno usprawiedliwiać brakujący do wymaganego staż ubezpieczeniowy. Za niespełniające ww. przesłanki NSA uznał m.in.: poświęcenie się opiece nad członkiem rodziny, nieusprawiedliwioną bierność zawodową, fakt bezrobocia (np.: wyroki z: 12 lutego 2020 r., I OSK 1256/19; 18 sierpnia 2020 r., I OSK 871/20; 13 listopada 2020 r., I OSK 1413/19; 2 grudnia 2020 r., I OSK 37/20).

Następne świadczenie przyznawane w drodze wyjątku reguluje art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości

[80] Dz.U. z 2020 r. poz. 53; dalej: ustawa o emeryturach i rentach.
[81] Dz.U. z 2020 r. poz. 174.
[82] Dz.U. z 2019 r. poz. 303.

innej niż określone w ustawie. Przyznanie świadczenia w trybie powyższego przepisu nie jest uzależnione od spełnienia formalnych wymogów, jak ma to miejsce w przypadku świadczenia przyznawanego przez Prezesa ZUS. Rozważania NSA na gruncie tego przepisu, podobnie jak w przypadku art. 83 ust. 1 ustawy, skupiły się na pojęciu „szczególnie uzasadnionych przypadków".

W wyroku z 26 maja 2020 r., I OSK 2988/19, NSA, powołując się na utrwalone orzecznictwo, stwierdził, że decyzja wydana na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy ma charakter fakultatywny i podejmowana jest w ramach tzw. uznania administracyjnego. Zakres uznania administracyjnego wyznaczony jest zawsze przepisem prawa, a jego ramy określają normy kompetencyjne, przepisy o postępowaniu administracyjnym i przepisy prawa materialnego. Podobnie w wyroku z 13 października 2020 r., I OSK 1980/19, NSA stwierdził, że „szczególnie uzasadniony przypadek" należy wiązać z uhonorowaniem wyjątkowych osiągnięć indywidualnych w określonej dziedzinie aktywności, również w znaczeniu niepowtarzalnych – art. 82 ust. 1 ustawy ma charakter wyjątkowy w tym sensie, że może znajdować zastosowanie jedynie w sytuacjach jednostkowych, a nie dość powszechnych.

W roku 2020 po raz pierwszy NSA rozpoznał sprawy związane z rodzicielskim świadczeniem uzupełniającym. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym w art. 1 ust. 2 stanowi, że celem przyznania ww. świadczenia jest zapewnienie niezbędnych środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej albo ich nie podjęły, ze względu na wychowywanie dzieci. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że: „Projektowana ustawa ma na celu uhonorowanie i docenienie okresu wychowywania dzieci." (...) i że: „Projektowane zmiany podkreślają ważną z punktu widzenia rozwoju kraju funkcję społeczną pełnioną przez rodziców, w większości kobiety, związane z wychowaniem dzieci". Zarówno treść normatywna ustawy, jak i uzasadnienie jej projektu mocno akcentują kwestię wychowania dziecka. Konsekwencją tego jest zawarcie w treści ustawy definicji legalnej instytucji wychowania, a także uczynienie z wychowania dziecka kluczowej przesłanki, warunkującej przyznanie omawianego świadczenia. W myśli art. 3 ust. 1 pkt 1, ust. 2, 3 i 4 ustawy, Prezes ZUS – w odniesieniu do kobiety – może przyznać rodzicielskie świadczenie uzupełniające matce, która spełnia łącznie następujące warunki: urodziła i wychowała lub wychowała co najmniej czworo dzieci; zamieszkuje na terytorium RP i posiada po ukończeniu 16 roku życia centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych), o którym mowa w art. 3 ust. 1a pkt 1 u.p.d.o.f., na terytorium RP przez okres co najmniej 10 lat; jest obywatelem RP lub posiada prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium RP będąc obywatelem państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, lub cudzoziemcem legalnie przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; osiągnęła wiek 60 lat; nie posiada dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania; nie jest uprawniona do emerytury lub renty w wysokości co najmniej najniższej emerytury.

Ustawodawca nie zdefiniował wprawdzie wprost pojęcia „matki", ale posłużył się definicją legalną pojęcia „dziecka". Przyjął, że oznacza ono dziecko własne lub współmałżonka przysposobione lub przyjęte na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej (art. 2 pkt 1). Tego rodzaju regulacja prawna nakazuje przyjąć, że przewidziane omawianą ustawą świadczenie nie jest związane z władzą rodzicielską rodzica (przysposabiającego) przysługującą mu w stosunku do dziecka (art. 95 § 1 i art. 96

§ 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), czyli, że jest związane nie tyle z faktem samego urodzenia dziecka lub jego przysposobienia, a głównie z jego wychowaniem.

Pod pojęciem „wychowanie" ustawodawca rozumie: „sprawowanie osobistej opieki nad dziećmi polegającej na stałym bezpośrednim i ciągłym wykonywaniu ogółu obowiązków spoczywających na rodzicach w ramach praw im przysługujących względem dzieci w celu należytego sprawowania pieczy nad nimi i nad ich majątkiem" (art. 2 pkt 9 ustawy). Z treści tego przepisu wynika, że wychowanie – w pojęciu ustawodawcy – ma polegać na wykonywaniu przez osobę uprawnioną pewnych obowiązków w stosunku do dziecka oraz jego majątku. Wprawdzie czynności te określono w sposób ogólny, nawiązując do praw przysługujących rodzicowi w stosunku do dziecka, ale ustawodawca nie utożsamia wychowania dziecka ze sprawowaniem nad nim władzy rodzicielskiej.

W wyroku z 27 października 2020 r., I OSK 1540/20, NSA wskazał, że wyjątkowy charakter przepisów omawianej ustawy nakazuje, by przepisy jej były wykładane ściśle. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym definiuje pojęcie „wychowania", definicja ta nie precyzuje jednak, kiedy doszło do „wychowania" dziecka. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że każdy wniosek o przyznanie przedmiotowego świadczenia powinien zostać rozpatrzony indywidualnie. W tej sprawie o przyznanie przedmiotowego świadczenia ubiegała się kobieta, będąca matką czworga dzieci, z których jedno zmarło w wieku 4 lat i 11 miesięcy. NSA uznał, że w analizowanym przypadku nie można było przyjąć, że strona wychowała – w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy – co najmniej czworo dzieci. Wiek, w jakim dziecko zmarło, uniemożliwił przyjęcie, że w tym przypadku dziecko było na tyle rozwinięte, by mogło w miarę samodzielnie funkcjonować w społeczeństwie. Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z 21 października 2020 r., I OSK 569/20, w którym stwierdził, że skoro jedno z czworga dzieci zmarło w wieku 6 lat, to nie można przyjąć, że matka zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy urodziła i wychowała co najmniej czworo dzieci, albowiem w stosunku do zmarłego dziecka ten proces wychowania nie został zakończony. W wyroku z tego samego dnia, I OSK 1020/20, NSA stwierdził, że przesłanka wychowania co najmniej czworga dzieci łączy się z wykazaniem, że osoba względem takiej ilości dzieci podejmowała czynności, o jakich mowa w art. 2 pkt 9 ustawy, a czynności te skutkowały osiągnięciem przez dzieci pewnego stanu socjalizacji i samodzielności. Oceny tej dokonuje organ w każdym z rozpoznawanych przypadków. Przedwczesna śmierć dziecka w wieku 3 miesięcy nie stanowi o spełnieniu przesłanki wychowania z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Z kolei w wyroku z 18 sierpnia 2020 r., I OSK 848/20, NSA wskazał, że przesłankę „wychowała (...) co najmniej 4 dzieci" należy rozumieć w ten sposób, że odnosi się ona do tych rodziców, którzy wobec co najmniej czwórki dzieci sprawowali obowiązki opisane w art. 2 pkt 9 omawianej ustawy aż do czasu osiągnięcia przez co najmniej czwórkę dzieci pełnoletności. Natomiast w wyroku z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 500/20, NSA stwierdził, że ustawodawca nie określił w ustawie czasokresów, w których opieka nad dzieckiem powinna być sprawowana. Jedynym wskazaniem ustawodawcy jest „wykonywanie ogółu obowiązków spoczywających na rodzicach w ramach praw im przysługujących względem dzieci". Skoro skarżąca wykonywała ogół obowiązków spoczywających na niej w ramach praw jej przysługującej względem dzieci w czasokresie, w którym mogła je realizować (aż do momentu ustania przysługiwania jej tych praw wskutek śmierci dziecka), to należy uznać, że wychowała dziecko w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy.

3.31. Sprawy dotyczące wyborów

W postanowieniach z: 21 kwietnia 2020 r., II OKW 1/20 i 23 kwietnia 2020 r., II OKW 2/20 NSA odrzucił skargi grupy wyborców na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) w przedmiocie pozostawienia ich skargi bez rozpoznania. W uzasadnieniu tych orzeczeń wskazano, iż zgodnie z art. 12 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy[83] w wyborach głosowanie przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach głosowania utworzonych na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art. 14 § 1 i art. 15 § 1. Podziału gminy na stałe obwody głosowania dokonuje komisarz wyborczy (art. 12 § 2 Kodeksu wyborczego). W myśl art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego komisarz wyborczy tworzy odrębny obwód głosowania w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców. Na postanowienia komisarza wyborczego, o których mowa w § 2, 4 i 9, wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do PKW, w terminie 3 dni od daty podania ich do publicznej wiadomości. PKW rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni i wydaje postanowienie (art. 12 § 13 Kodeksu wyborczego). Natomiast – zgodnie z art. 12 § 14 Kodeksu wyborczego – na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące skarg na postanowienie komisarza wyborczego, o którym mowa w § 2, wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do NSA, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. NSA rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia. Od orzeczenia NSA nie przysługuje środek prawny. Przepis art. 420 § 3 stosuje się. Przepis art. 12 § 14 Kodeksu wyborczego w obecnym brzmieniu obowiązuje od dnia 1 stycznia 2019 r. (art. 10 w zw. z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw[84]). Oznacza to, że skarga do NSA przysługuje wyłącznie na postanowienie PKW dotyczące skargi na postanowienie komisarza wyborczego, o którym mowa w art. 12 § 2 Kodeksu wyborczego, a więc na postanowienie w przedmiocie podziału gminy na stałe obwody głosowania. Na postanowienie PKW dotyczące skargi na postanowienie komisarza wyborczego o utworzeniu odrębnego obwodu głosowania w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu (art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego) skarga do NSA nie przysługuje.

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

Orzecznictwo należące do właściwości Izby w 2020 r. charakteryzowało się stabilnością, a pojawiające się sporadycznie rozbieżności eliminowane były poprzez działalność uchwałodawczą NSA, narady bądź monitorowanie ich przez Biuro Orzecznictwa. Poniżej przedstawione zostaną zagadnienia ważne z punktu widzenia stabilności orzeczniczej Izby.

[83] Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.

[84] Dz.U. z 2018 r. poz.1349.

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podobnie jak w latach poprzednich rozbieżności, dotyczyły nałożenia kary, o której mowa w art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[85], za nielegalne przystąpienie do użytkowania obiektu w sytuacji jego budowy bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Skład orzekający NSA, postanowieniem z 20 września 2019 r., II OSK 2641/17, postanowił przedstawić składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy przewidziana w art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane sankcja w postaci kary pieniężnej za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części dotyczy także obiektów zrealizowanych bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia". Stosownie do art. 187 § 3 p.p.s.a., NSA w składzie siedmiu sędziów przejął sprawę do rozpoznania i w wyroku z 30 listopada 2020 r., II OSK 2641/17 stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., prowadzenie postępowania w trybie art. 48 i 49 lub art. 51 Prawa budowlanego wyłącza możliwość równoległego zastosowania art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego[86].

4.2. Pomoc społeczna, cudzoziemcy

4.2.1. Odmienne poglądy pojawiły się w kwestii możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która ma ustalone prawo do emerytury. Wedle pierwszego stanowiska art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[87] powinien być interpretowany w taki sposób, że pozbawia przysługującego z mocy art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tylko do wysokości otrzymywanej emerytury (wyroki z: 8 stycznia 2020 r., I OSK 2392/19; 30 kwietnia 2020 r., I OSK 1546/19; oraz 28 czerwca 2019 r., I OSK 757/19). Natomiast wyrokach z: 27 maja 2020 r., I OSK 2375/19 oraz z 18 czerwca 2020 r., I OSK 254/20 zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym w przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia emerytalnego i do świadczenia pielęgnacyjnego osoba uprawniona powinna mieć prawo wyboru jednego z tych świadczeń.

Zagadnienie to zostało opisane w części dotyczącej orzecznictwa Izby.

4.2.2. Rozbieżność w orzecznictwie NSA na tle wykładni art. 315 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[88] dotycząca tego, czy organ drugiej instancji utrzymując w mocy co do meritum decyzję organu pierszej instancji powinien ją uchylić w części dotyczącej daty zobowiązania do powrotu i określić ją na nowo, czy też nie.

W części orzeczeń prezentowano pogląd, że wskazany w decyzji organu pierwszej instancji termin dobrowolnego powrotu liczony jest od dnia doręczenia tej decyzji. Komendant Placówki Straży Granicznej nie może określać, że termin dobrowolnego powrotu zaczyna biec od dnia doręczenia decyzji II instancji. Z przepisów nie wynika takie uprawnienie dla strony, ponadto organ pierwszej instancji nie może przesądzać, czy zostanie wniesione odwołanie i zostanie wydana decyzja w wyniku jego wniesienia. Rozpoczęcia biegu terminu

[85] Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.
[86] Do wyroku zgłoszono zdanie odrębne.
[87] Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.
[88] Dz.U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.

dobrowolnego powrotu ustawodawca nie powiązał z uzyskaniem przez decyzję o zobowiązaniu do powrotu przymiotu ostateczności. W sytuacji gdy termin dobrowolnego powrotu upłynął, w związku z zainicjowaniem przez skarżącego postępowania odwoławczego, jeszcze przed datą rozstrzygnięcia sprawy przez organ drugiej instancji, organ odwoławczy powinien dokonać odpowiedniej korekty terminów. Tylko takie rozstrzygnięcie zapewnia zgodność orzeczenia z przepisem art. 315 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (wyrok z 28 lutego 2020 r., II OSK 3872/19 oraz wyroki z: 18 listopada 2019 r., II OSK 2592/19 i 1 sierpnia 2018 r., II OSK 25/18). Odmienny pogląd został przedstawiony w wyroku z 14 stycznia 2020 r., II OSK 3215/19, w którym NSA wskazał, że art. 315 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach może być rozumiany w ten sposób, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji określony w niej termin dobrowolnego powrotu biegnie od dnia doręczenia decyzji organu drugiej instancji. Pogląd ten został podzielony w wyroku z 12 lutego 2020 r., II OSK 3362/19.

4.3. Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości

4.3.1. W tej materii w orzecznictwie odnotowano rozbieżności odnośnie do podmiotu uprawnionego do odszkodowania za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości[89] oraz za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124–126 ustawy o gospodarce nieruchomościami[90].

W orzecznictwie NSA można wyróżnić trzy poglądy stanowiące odpowiedź na pytanie: czy uprawnionym do odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.w.n. oraz art. 128 ust. 4 u.g.n. może być aktualny (każdoczesny) właściciel nieruchomości, czy tylko właściciel gruntu, który doznał ograniczenia tego prawa?

W myśl pierwszego z nich podmiotem legitymowanym do uzyskania odszkodowania jest tylko ten, który doznał ograniczenia własności nieruchomości w chwili jej zajęcia. Prawo do odszkodowania, co do zasady, nie przechodzi na następców ani syngularnych, ani uniwersalnych. Uzasadniając powyższe wskazano, że zarówno sukcesja uniwersalna jak i syngularna nie może być źródłem przejścia roszczeń, o których mowa w art. 128 u.g.n., a tym samym stanowić podstawy do domagania się przez obecnego właściciela nieruchomości ustalenia odszkodowania za ograniczenie korzystania z nieruchomości (ograniczenie prawa własności), które nastąpiło względem poprzedniego jej właściciela. Okoliczność, że obecny właściciel nie jest podmiotem, który doznał ograniczenia prawa własności wyklucza dopuszczalność ustalenia odszkodowania w trybie administracyjnym na podstawie aktualnych przepisów u.g.n. w związku z art. 129 ust. 5 pkt 3 tej ustawy (por. wyroki z: 11 grudnia 2018 r., I OSK 4191/18, I OSK 402/17, I OSK 352/17; 28 maja 2019 r., I OSK 993/19; 29 maja 2019 r., I OSK 740/19 i 28 sierpnia 2019 r., I OSK 2701/17).

Zgodnie z kolejnym, dominującym w ostatnich 2 latach poglądem, żądanie ustalenia i wypłaty odszkodowania w związku z ograniczeniem praw do nieruchomości przysługuje następcom prawnym wywłaszczonego właściciela na zasadzie sukcesji uniwersalnej. Ustalenie natomiast, że skarżący nie są następcami prawnymi pod tytułem ogólnym podmiotu wywłaszczonego czyni ich żądanie bezzasadnym. Ograniczenie sposobu korzystania

[89] Dz.U. Nr 17, poz. 70 ze zm.; dalej: u.w.n.

[90] Dz.U. z 2015 poz. 1774 ze zm.; dalej: u.g.n.

z nieruchomości na podstawie art. 35 ustawy z 1958 r. należy kwalifikować jako jeden ze sposobów wywłaszczenia. Zaś kwestie odszkodowania za wywłaszczenie i ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości regulują obecnie przepisy rozdziału 5 u.g.n. (art. 128 -135). Przepisy te mają zastosowanie także do stanów faktycznych, które miały miejsce przed wejściem w życie u.g.n. – zgodnie z uchwałą z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06, w której stwierdzono, że w sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak i do tych, które miały miejsce wcześniej jednak trwają dalej, po wejściu w życie nowej ustawy (por. wyroki z: 23 sierpnia 2017 r., I OSK 2781/15; 9 stycznia 2018 r., I OSK 1627/15; 12 kwietnia 2018 r., I OSK 1735/17; 11 października 2018 r., I OSK 2899/16; 31 stycznia 2019 r., I OSK 972/17 i z 27 sierpnia 2019 r., I OSK 1840/19).

Trzeci z prezentowanych poglądów zakłada, że wykładnia art. 128 ust. 4 u.g.n. w odniesieniu do zakresu podmiotowego roszczeń odszkodowawczych wskazuje, że roszczenia te przysługują przede wszystkim właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, ale nie wyłącznie. Zaspokojenie roszczeń zgłoszonych przez ww. uprawnione do tego podmioty co prawda wyłącza dopuszczalność ich zgłoszenia w przyszłości przez następców prawnych, jednakże jeśli roszczenia te nie zostały dotychczas zgłoszone – a nieruchomość została zbyta na rzecz innego podmiotu – to wówczas nabywca nieruchomości może zgłosić takie roszczenie. Podkreśla się, że odszkodowanie ustalane na drodze administracyjnej (decyzją administracyjną) nie podlega przedawnieniu (por. wyroki z: 11 października 2017 r., I OSK 3233/15; 9 listopada 2017 r., I OSK 23/16 i 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1735/17).

Wskutek zaistniałych rozbieżności Prezes NSA skierował do NSA, na podstawie art. 36 § 1 p.p.s.a. oraz na podstawie art. 264 § 2 i 3 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wniosek o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „1. Czy odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości[91], może być od dnia 1 stycznia 1998 r. ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[92] dla spadkobiercy właściciela nieruchomości wymienionej w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości? 2. Czy odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, może być ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami również na rzecz nabywcy nieruchomości w drodze umowy zawartej po dniu czasowego zajęcia tej nieruchomości w trybie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości?”.

4.3.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowała się istotna rozbieżność poglądów w sprawie możliwości uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, w sytuacji gdy podmiot odebranego prawa został pozbawiony wpływu na to odebranie, jak również nie miał wpływu na sposób i wysokość wynagrodzenia należnego za odebrane prawo.

W wywodach mających charakter ogólny, prezentowanych przez składy orzekające wyrażające pierwszy z poglądów (zob. wyroki z: 19 listopada 2014 r., I OSK 713/13; 25 maja 2017 r., I OSK 2263/15; 19 października 2017 r., I OSK 611/17; 21 lipca 2020 r., I OSK 3326/19 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 13 czerwca 2018 r., II SA/Gd 231/18), podnoszono, że prze-

[91] Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.

[92] Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.

pis art. 129 ust. 5 u.g.n. ma zastosowanie także do stanów faktycznych powstałych przed jej wejściem w życie, czyli do stanów faktycznych polegających na odjęciu, przejęciu lub ograniczeniu prawa własności bez ustalenia należnego odszkodowania. Kluczowym warunkiem dopuszczalności zastosowania tego przepisu jest brak ustalenia odszkodowania za pozbawienie praw do nieruchomości. Nie jest bowiem istotne, w jakiej formie miało w przeszłości dojść do jego ustalenia lecz sam fakt, że do takiego ustalenia nie doszło. Skoro art 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. odnosi się do stanów sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, to konsekwentnie należy przyjąć, że ustawodawca zobowiązał się do regulowania roszczeń także w przypadkach, gdy przed 1998 r. nastąpiło wywłaszczenie, a obecne przepisy przewidują ustalenie (i co za tym idzie wypłacenie) odszkodowania. Oznacza to, że prawo do odszkodowania, a także jego wysokość ustalane są na podstawie aktualnych przepisów.

Składy sądów administracyjnych wyrażające pogląd odmienny (zob. wyroki z: 2 czerwca 2016 r., I OSK 2111/14; 25 maja 2017 r., I OSK 13/17; 19 lipca 2019 r., I OSK 2472/17 i 14 lipca 2020 r., I OSK 2724/19 oraz wyroki: WSA w: Poznaniu z 14 sierpnia 2019 r., IV SA/Po 72/19 i Krakowie z 19 listopada 2019 r., II SA/Kr 8812/19) nie negowały stanowiska, zgodnie z którym art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. ma zastosowanie do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a to oznacza obowiązek uregulowania roszczeń sprzed 1 stycznia 1998 r. (przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami) i jest przepisem blankietowym zaś do przyznania odszkodowania konieczna jest konkretna norma materialna, która przewiduje takie prawo, jednakże wyraźnie akcentowały, że obowiązek uregulowania odszkodowania istnieje tylko wówczas, gdy wydano pozostający w obrocie prawnym akt w zakresie odjęcia własności nieruchomości, a nie zostało do tej pory ustalone i wypłacone odszkodowanie z tego tytułu, mimo że przepisy, na podstawie których nastąpiło przejęcie takie odszkodowanie przewidywały. Rozstrzygając przedmiotowe kwestie na gruncie art. 2, 3, 4 i 15 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach[93] lub art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli[94] podniesiono, że skoro art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. jest przepisem blankietowym to do przyznania odszkodowania konieczna jest konkretna norma materialna, która przewiduje takie prawo. Sprawa przedstawia się inaczej, gdy ówcześnie obowiązujące przepisy nie przewidywały odszkodowania. W takim przypadku nie można bezrefleksyjnie przyjąć, że w każdym przypadku odjęcia własności, należne jest odszkodowanie. Po pierwsze dlatego, że nie było podstawy prawnej do jego wypłaty, a pozbawienie prawa do odszkodowania odbyło się zgodnie z obowiązującym poprzednio porządkiem prawnym. Ponadto nie istnieje norma prawna w obecnych regulacjach, która przewidywałby możliwość wypłaty odszkodowania. Ówcześnie obowiązującej regulacji prawnej nie można niejako „dopełniać" normą z art. 98 ust. 3 u.g.n. jeżeli wolą ówczesnego prawodawcy było odjęcie własności bez odszkodowania. Orzeczenie o odszkodowaniu z powołaniem się na art. 98 ust. 3 u.g.n. byłoby możliwe, gdyby aktualny prawodawca jednoznacznie taką normę przewidział. Sąd administracyjny nie może zastępować prawodawcy i "uzupełniać" obowiązującą regulację prawną poprzez dokonanie wykładni prawotwórczej. Przeciwko dopuszczalności stosowania art. 98 ust. 3 u.g.n. świadczy także argument natury systemo-

[93] Dz.U. z 1973 r. Nr 27, poz. 192.

[94] Dz.U. z 1948 r. poz. 240 oraz z 1957 r. poz. 172.

wej, a mianowicie art. 129 ust. 5 pkt 1 u.g.n. stanowi, że starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1 i art. 124–126. Przyjąć należy zatem, że z woli ustawodawcy przepis o prawie do odszkodowania, o którym mowa w art. 98 ust 3 u.g.n., nie odnosi się do sytuacji wymienionych w art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n.

Zagadnienie to zostało przedstawione Prezesowi Izby Ogólnoadministracyjnej celem przedyskutowania przez sędziów tej Izby.

4.3.3. W kwestii uzgodnienia wysokości odszkodowania za nieruchomość wydzieloną pod drogę publiczną pojawiło się interesujące zagadnienie. Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych (ust. 1). Po myśli natomiast ust. 3 tego artykułu, za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Regulacja ta zawiera cywilno-administracyjny system zaspokajania roszczeń przysługujących z tytułu przejścia – z mocy prawa – własności wydzielonych, w wyniku zatwierdzenia podziału nieruchomości, działek gruntu jako przeznaczonych pod drogi publiczne. W wyroku z 12 kwietnia 2013 r., I OSK 596/13 NSA przyjął, że art. 98 ust. 3 u.g.n. przewiduje dwa odrębne tryby ustalenia odszkodowania za przejęte grunty. Pierwszy z nich polega na uzgodnieniu przez właściciela lub użytkownika wieczystego z właściwym organem wysokości odszkodowania i ma charakter cywilnoprawny, podczas, gdy drugi tryb polega na ustaleniu odszkodowania przez organ administracyjny w trybie decyzji administracyjnej. Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania jest możliwe, gdy wysokość odszkodowania nie zostanie ustalona w wyniku uzgodnień. Stanowisko to wyrażone zostało w szeregu orzeczeń, m.in. w wyrokach z: 26 lutego 2008 r., I OSK 203/07; 26 lutego 2008 r., I OSK 238/07; 2 kwietnia 2009 r., I OSK 506/08; 22 grudnia 2009 r., I OSK 382/09; 8 grudnia 2010 r., I OSK 203/10; 12 maja 2017 r., I OSK 2091/15; 7 lipca 2017 r., I OSK 2663/15; 12 września 2019 r., I OSK 2738/17; 27 lutego 2020 r., I OSK 1928/18 i 15 lipca 2020 r., I OSK 2896/19 oraz prawomocnych wyrokach WSA: w Olsztynie z 22 stycznia 2013 r., II SA/Ol 1223/12; w Szczecinie z 5 czerwca 2013 r., II SA/Sz 319/13; w Gdańsku z 22 listopada 2017 r., II SA/Gd 501/17.

Przedstawiony wyżej pogląd prezentowany przez sądy administracyjne nie zyskał aprobaty Sądu Najwyższego, który w wyroku z 18 stycznia 2018 r., V CSK 261/17, stwierdził nietrafność stanowiska sądów administracyjnych, że uzgodnienie wysokości odszkodowania za nieruchomość wydzieloną pod drogę publiczną, dokonywane między właścicielem a właściwym organem, nie może mieć miejsca przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

Wskutek tego wyroku w orzecznictwie sądów administracyjnych odnotowano rozbieżności. NSA w wyroku z 30 października 2018 r., I OSK 31/17, podzielając w pełni stanowisko Sądu Najwyższego stwierdził, że do oceny skuteczności uzgodnień, o których mowa w art. 98 ust. 3 u.g.n., a więc instytucji cywilnoprawnej, muszą mieć zastosowanie regulacje właściwe prawu cywilnemu. Skoro więc strony zawrą umowę w kwestii dotyczącej odszkodowania za nieruchomość, której własność przeszła – z mocy prawa – na rzecz jednostki publicznoprawnej, to ocena ważności i skuteczności tej umowy, w tym warunki, jakie powinna ona spełniać i ustalenie treści stosunku prawnego, jaki umowa ta między stronami tworzy, należy do drogi cywilnej. W tym zakresie organ nie może zatem kwestionować, że umowa zawierająca owe uzgodnienia została zawarta np. w niewłaściwym czasie (to jest przed dniem, w którym decyzja o zatwierdzeniu podziału nieruchomości stała się ostateczna) albo, że inna była rzeczywista treść porozumienia stron aniżeli wynika to wprost z treści umowy lub, że umowa ta dotknięta jest jedną z wad oświadczenia woli. W przypadku sporu między stronami rozstrzyganie o tego rodzaju kwestiach należy bowiem do kompetencji sądu cywilnego (art. 2 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego). Organ przed wszczęciem postępowania administracyjnego musi ustalić więc jedynie czy w ogóle miały miejsce uzgodnienia w omawianym zakresie i jaka ich treść wynika z tekstu umowy. NSA zaznaczył, że z uwagi na rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego dotychczasowy pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych powinien ulec weryfikacji (podobnie orzekł NSA w wyroku z 6 lipca 2020 r., I OSK 2977/19). Przedmiotowa teza została również zaaprobowana przez składy orzekające NSA – wyrok z 8 maja 2018 r., I OSK 1479/16 oraz WSA w Gdańsku – z 27 lutego 2019 r., II SA/Gd 630/18; 26 września 2019 r., II SA/Gd 336/19; 23 października 2019 r., 337/19 i z 18 grudnia 2019 r., II SA/Gd 472/19.

Powyższe zagadnienie, różnie ocenione przez składy orzekające, zostało przedstawione Prezesowi Izby Ogólnoadministracyjnej celem przedyskutowania przez sędziów tej Izby.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne, zawarte w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1], były wielokrotnie nowelizowane. W kolejnych zmianach wprowadzanych w ustawie procesowej uzwględniano przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych i wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych zwiększających efektywność postępowania sądowoadministracyjnego[2]. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających NSA[3]. Rozbieżności co do stosowania przepisów intertemporalnych wyjaśniane są na bieżąco.

Kolejna nowelizacja przepisów procesowych związana była z wprowadzeniem w 2019 r. informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego. Mocą ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw[4] dostosowano przepisy procesowe do realizacji nowych zadań. Nad prawidłowym wdrożeniem ww. procedur czuwa, powołany przez Prezesa NSA Zespół międzystrukturalny do spraw monitorowania zagadnień procesowych związanych z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego. Nadzór nad pracami Zespołu powierzono Dyrektorowi BO i Szefowi Kancelarii Prezesa NSA.

2. Zagadnienia procesowe

W odniesieniu do zagadnień proceduralnych sądy administracyjne kierowały się potrzebą zapewnienia jednostce szeroko rozumianego prawa do sądu. Rozstrzygając poszczególne zagadnienia procesowe, sądy stosowały prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, tak w sprawach dotyczących kognicji sądów administracyjnych, jaki i podstaw skargi kasacyjnej, czy prawa pomocy.

Zagadnienia procesowe odnoszące się do poszczególnych przepisów postępowania administracyjnego zostały omówione w poszczególnych częściach Informacji.

W części odnoszącej się do stosowania Konstytucji omówiono wyrok z 15 grudnia 2020 r., SK 12/20, w którym Trybunał Konstytucyjny przesądził o kognicji sądów administracyjnych do badania czynności kończącej procedurę konkursową na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie miasta punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. W części opisującej zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa NSA, w wyroku z 30 września 2020 r., II GSK 295/20, przesądził o kognicji sądu administracyjnego do badania spraw związanych z bezczynnością Prezydenta RP co do stwierdzenia przejścia sędziego w stan spoczynku.

[1] Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.

[2] W tym m.in. zmiana p.p.s.a. dokonana mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658; dalej: ustawa nowelizująca p.p.s.a.) oraz zmiany wprowadzono ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) .

[3] Zob. np.: uchwały z: 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18; 22 stycznia 2018 r., I FPS 3/17.

[4] Dz.U. z 2019 r. poz. 934.

Do interpretacji przepisów procesowych odniesiono się w uchwałach NSA: w uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 1/20 przesądzono, że termin określony w art. 318 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska jest terminem procesowym; w uchwale z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19 przesądzono, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi przez sąd administracyjny na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.; w uchwałach z 21 września 2020 r., II OPS 6/19 i z 30 listopada 2020 r., II FPS 1/20 odniesiono się do kwestii odstąpienia od stanowiska wyrażonego w uchwale w trybie określonym w art. 269 § 1 p.p.s.a. W cytowanych uchwałach NSA odniósł się również do zagadnienia dopuszczalności podjęcia uchwały na posiedzeniu niejawnym, w świetle art. 15zzs^4 ust. 2 i 3 ustawy COVID-19.

W kilku wyrokach NSA odniósł się do sytuacji, w których miała miejsce nieważność postępowania, np. w wyrokach z: 27 października 2020 r., II OSK 1679/20 (uniemożliwienie udziału w postępowaniu sądowym w przypadku następstwa prawnego), 14 lipca 2020 r., II OSK 706/20 (naruszenie prawa do właściwej procedury przed sądem), 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1986/19 (pozbawienie uczestników postępowania możliwości obrony swoich praw).

Ze wskazanych wyżej przykładów wynika, że wszelkie wątpliwości związane ze stosowaniem prawa procesowego są eliminowane na bieżąco.

3. Postępowanie administracyjne

Przepisów postępowania administracyjnego dotyczyła uchwała NSA o sygn. akt II OPS 2/19, w której NSA przesądził, że organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* ustawy o ochronie zwierząt.

4. Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane wypowiedzi orzecznicze odnoszące się do zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Zaprezentowane w tej części orzecznictwo wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych dla procedury sądowoadministracyjnej oraz postępowania administracyjnego i postępowania w sprawach podatkowych.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2020 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich[1], zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw z zakresu podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego), jak również w sprawach z zakresu podatków dochodowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od nieruchomości, prawa celnego, transportu drogowego i lotniczego, ochrony środowiska i gospodarki przestrzennej, budownictwa, nadzoru sanitarnego, weterynaryjnego i farmaceutycznego, dostępu do informacji publicznej, zabezpieczenia społecznego, gier i zakładów wzajemnych, prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych, a także w sprawach cudzoziemców, dozoru technicznego i normalizacji oraz własności przemysłowej[2].

Sądy administracyjne w orzecznictwie powołują się na prawo Unii Europejskiej (dalej: prawo UE lub prawo unijne albo prawo wspólnotowe jeżeli akt prawny wszedł w życie przed traktatem z Lizbony), zarówno pierwotne, jak i wtórne. Rozpatrując sprawy z tzw. elementem unijnym bądź wspólnotowym sądy administracyjne powoływały się na prawo UE, a także przywoływały standardy europejskie, w tym obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego oraz zapewnienie pierwszeństwa prawu unijnemu i ratyfikowanym umowom międzynarodowym. Korzystały także z możliwości bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw.

W celu ustalenia znaczenia danego przepisu prawa unijnego mającego zastosowanie w danej sprawie, a także dokonanie oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach sądy administracyjne korzystały z dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) oraz powoływały się na postanowienia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencji Europejskiej lub EKPC)[3] i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Odwołania te miały miejsce w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (w tym do skutecznego środka odwoławczego, zakazu *ne bis in idem*, prawa pomocy, zakazu dyskryminacji), ochrony prawa własności oraz w sprawach cudzoziemców. Orzeczenia ETPC były powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych.

[1] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych* z lat 2005–2019.

[2] Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z wymienionych dziedzin zostały szerzej przytoczone w dalszej części opracowania.

[3] 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.).

W przypadku Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP)[4] sądy administracyjne odnosiły się do niej również w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa (co ukazuje multicentryczną strukturę aktualnego porządku prawnego). Odwołania te dotyczyły w szczególności prawa do sądu, prawa do dobrej administracji oraz zasady proporcjonalności.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Skierowane pytania prejudycjalne

W 2020 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 6 sprawach. W tym 3 postanowienia wydały składy orzekające NSA i po 1 postanowieniu WSA w Krakowie, WSA w Szczecinie i WSA w Warszawie.

Postanowieniem z 18 czerwca 2020 r. w sprawie I SA/Sz 61/20 WSA w Szczecinie skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy prawidłowe jest rozumienie przez organy krajowe definicji »trwałych użytków zielonych« – zamieszczonej w art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników[5] – w ten sposób, że naturalne okresowe zalewanie i podtopienia łąk oraz pastwisk położonych w strefie szczególnej ochrony przyrodniczej (obszar Natura 2000; Iński Park Krajobrazowy), powoduje podleganie tych gruntów tzw. »płodozmianowi« i skutkuje przerwaniem okresu pięciu lat (lub dłużej) niepodlegania temu »płodozmianowi«, co w konsekwencji stanowi także podstawę do pozbawienia lub ograniczenia płatności rolnośrodowiskowej rolnika, jak też dalsze konsekwencje finansowe związane z przerwaniem kontynuacji pięcioletniego okresu realizacji programu rolnośrodowiskowego?”.

Postanowieniem z 30 czerwca 2020 r. w sprawie I FSK 1785/17 NSA wystąpił do TSUE z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 41 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[6] oraz zasada proporcjonalności i neutralności stoją na przeszkodzie zastosowaniu, w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym, przepisu krajowego w postaci art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[7] do transakcji wewnątrzwspólnotowego nabycia przez podatnika, – jeżeli nabycie to zostało już opodatkowane na terytorium państwa członkowskiego zakończenia wysyłki przez nabywców towarów tego podatnika – przy ustaleniu, że działanie podatnika nie wiązało się z żadnym oszustwem podatkowym, lecz było wynikiem błędnego rozpoznania dostaw w transakcjach łańcuchowych a podanie

[4] Dz. Urz. UE C z 2010 r., s. 389.
[5] Dz.Urz. UE L 2009.316.1.
[6] Dz.Urz. UE L 2006. 347.1 ze zm.
[7] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

przez niego polskiego numeru identyfikacyjnego VAT dokonane zostało na potrzeby dostawy krajowej a nie wewnątrzwspólnotowej?".

Postanowieniem z 22 lipca 2020 r. w sprawie I FSK 2024/17 NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy przepisy dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[8], a w szczególności art. 9, art. 295 i art. 296, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się praktyce krajowej, ukształtowanej na podstawie art. 15 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[9], która wyłącza możliwość uznania za osobnych podatników VAT małżonków prowadzących działalność rolniczą, w ramach gospodarstwa rolnego, przy wykorzystaniu majątku stanowiącego ich wspólność majątkową małżeńską? 2. Czy dla odpowiedzi na pytanie pierwsze istotne jest, że zgodnie z praktyką krajową wybór przez jednego z małżonków opodatkowania prowadzonej przez niego działalności na podstawie zasad ogólnych VAT powoduje, że drugi traci status rolnika ryczałtowego? 3. Czy dla odpowiedzi na pytanie pierwsze znaczenie ma to, że możliwe jest wyraźne wyodrębnienie majątku, który każdy z małżonków wykorzystuje samodzielnie i niezależnie dla potrzeb prowadzonej działalności gospodarczej?".

Postanowieniem z 9 września 2020 r. w sprawie VI SA/Wa 235/20 WSA w Warszawie skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy przepis art. 34 TFUE sprzeciwia się unormowaniu prawa krajowego, według którego pozwolenie na import równoległy wygasa po upływie roku od dnia wygaśnięcia pozwolenia na dopuszczenie do obrotu referencyjnego produktu leczniczego? 2. Czy w świetle art. 34 i 36 TFUE organ krajowy może wydać decyzję deklaratoryjną, stwierdzającą wygaśnięcie z mocy prawa pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego w ramach importu równoległego, wyłącznie z powodu upływu czasu określonego w ustawie, liczonego od daty wygaśnięcia pozwolenia na dopuszczenie do obrotu referencyjnego produktu leczniczego, bez badania przyczyn wygaśnięcia tego produktu oraz innych przesłanek, o których mowa w art. 36 TFUE, związanych z ochroną życia i zdrowia ludzi? 3. Czy wystarczającym dla wydania decyzji deklaratoryjnej, stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego w ramach importu równoległego, jest fakt zwolnienia importerów równoległych z obowiązku przedkładania okresowych raportów o bezpieczeństwie i związany z tym brak po stronie organu aktualnych danych o stosunku korzyści do ryzyka płynącego z farmakoterapii?".

Postanowieniem z 27 października 2020 r. w sprawie I FSK 67/18 NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 135 ust. 1 lit. b) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[10] należy interpretować w ten sposób, że zwolnienie, które przepis ten przewiduje dla transakcji dotyczących udzielania kredytów, pośrednictwa kredytowego lub zarządzania kredytami, ma zastosowanie do opisanej w postępowaniu głównym umowy o subpartycypację?".

Postanowieniem z 9 grudnia 2020 r. w sprawie III SA/Kr 1217/19 WSA w Krakowie skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 21 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 2 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zw. z art. 7, art. 21 ust. 1 i art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy rozumieć w ten sposób, że stoi on

[8] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

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

[10] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

na przeszkodzie tego by organy państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada małoletni, odmówiły mu transkrypcji jego aktu urodzenia wydanego przez inne państwo członkowskie, niezbędnej do uzyskania dokumentu tożsamości państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, z tego powodu, że prawo krajowe tego państwa nie przewiduje rodzicielstwa par jednopłciowych, a w akcie tym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci?". Ponadto, na podstawie art. 107 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, z uwagi na dobro małoletniego dziecka pozostającego bez ochrony w postaci zapewnienia mu prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terenie państw członkowskich, a także ochrony jego życia prywatnego i rodzinnego, WSA w Krakowie sformułował wniosek o zastosowanie w sprawie trybu pilnego.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

Wyrok Trybunału z 7 maja 2020 r. w sprawie C-547/18 *Dong Yang Electronics*[11]. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA we Wrocławiu[12] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 44 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. oraz art. 11 ust. 1 i art. 22 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112 należy interpretować w ten sposób, że usługodawca nie może wywieść istnienia na terytorium państwa członkowskiego stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej spółki z siedzibą w państwie trzecim z samego faktu, że spółka ta posiada w tym państwie członkowskim spółkę zależną, oraz że usługodawca ten nie jest zobowiązany do badania, w celu dokonania takiej oceny, stosunków umownych łączących te dwa podmioty".

Wyrok Trybunału z 28 maja 2020 r. w sprawie C-727/17 *ECO-WIND Construction*[13]. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA w Kielcach[14] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „1) Artykuł 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego należy interpretować w ten sposób, że wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie stanowi przepisu technicznego, który jest objęty obowiązkiem notyfikacji w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy, o ile jego ustanowienie nie skutkuje jedynie marginalnym użytkowaniem turbin wiatrowych, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego. 2) Artykuł 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie ustanawiające wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych nie należy do przepisów, które uzależniają podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od ograniczenia terytorialnego, zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami, które to przepisy państwo członkow-

[11] ECLI:EU:C:2020:350.

[12] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 6 czerwca 2018 r., I SA/Wr 286/18.

[13] ECLI:EU:C:2020:393.

[14] Postanowienie WSA w Kielcach z 12 października 2017 r., II SA/Ke 337/17.

skie winno notyfikować Komisji Europejskiej zgodnie z art. 15 ust. 7 tej dyrektywy. 3) Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy i art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE w wersji zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu, które wprowadza wymóg zachowania minimalnej odległości usytuowania elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych, jeśli to uregulowanie jest niezbędne i proporcjonalne w świetle wiążącego dane państwo członkowskie obowiązkowego krajowego celu ogólnego, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego".

Wyrok Trybunału z 15 października 2020 r. w sprawie C-335/19 *E.*[15]. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne NSA[16] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 90 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które uzależniają obniżenie podstawy opodatkowania podatkiem od wartości dodanej (VAT) od warunku, by w dniu dostawy towaru lub świadczenia usług, a także w dniu poprzedzającym dzień złożenia korekty deklaracji podatkowej mającej na celu skorzystanie z tego obniżenia dłużnik był zarejestrowany jako podatnik VAT i nie był w trakcie postępowania upadłościowego lub w trakcie likwidacji, zaś wierzyciel był w dniu poprzedzającym dzień złożenia korekty deklaracji podatkowej nadal zarejestrowany jako podatnik VAT".

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W następstwie orzeczeń prejudycjalnych wydanych przez TSUE w 2020 r. sądy administracyjne podjęły postępowania zawieszone w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi[17], jak również w innych sprawach, w których zawieszenie postępowania było uzasadnione uprzednim wystąpieniem do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi[18]. Sądy administracyjne powoływały się na argumentację TSUE zawartą w wydanych orzeczeniach podczas rozpoznawania zarówno spraw, których rozstrzygnięcie uzależniono od odpowiedzi Trybunału, jak i spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniami prejudycjalnymi[19].

[15] ECLI:EU:C:2020:829.

[16] Postanowienie NSA z 6 grudnia 2018 r., w sprawie I FSK 2261/15.

[17] Postanowieniem z 9 czerwca 2020 r., I SA/Wr 286/18 WSA we Wrocławiu podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TSUE wyroku prejudycjalnego w sprawie C-547/18. Postanowieniem z 27 października 2020 r., II SA/Ke 337/17 WSA w Kielcach podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-727/17. Postanowieniem NSA z 15 grudnia 2020 r., z uwagi na wydanie przez TSUE wyroku w sprawie C-335/19, podjęto zawieszone postępowanie w sprawie I FSK 2261/15.

[18] Zob. postanowienie NSA z 19 czerwca 2020 r. o podjęciu zawieszonego postępowania w sprawie II OSK 70/18 w związku z wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-727/17 *ECO-WIND Construction*; postanowienie NSA z 30 grudnia 2020 r. o podjęciu zawieszonego postępowania w sprawie I FSK 1073/17 w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-335/19 *E.*

[19] Zob. np. wyroki WSA w Gliwicach: z 28 lipca 2020 r., I SA/Gl 141/20; z 6 października 2020 r., I SA/Gl 1401/19 (w obu przypadkach sąd odwołał się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-547/18); wyrok NSA z 17 listopada 2020 r., II OSK 70/18 (wykładnia dokonana przez TSUE w sprawie C-727/17 miała istotne znaczenie przy rozstrzyganiu tej sprawy).

W sprawie I SA/Wr 286/18 (wyrok z 10 września 2020 r.), w której uprzednio WSA we Wrocławiu wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi uchylono decyzje organów podatkowych obu instancji uznając, że organy podatkowe niezasadnie pozbawiły skarżącą spółkę prawa do zastosowania preferencyjnej stawki opodatkowania. Rozsztrygnięcie w tej sprawie oparto na dokonanej przez TSUE wykładni art. 44 dyrektywy 2006/112/WE i art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego (UE) Nr 282/2011.

Podobnie WSA w Kielcach 27 października 2020 r., II SA/Ke 337/17 wydał rozstrzygnięcie w sprawie, w której uprzednio skierował do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące kwestii ograniczeń w realizacji lądowych elektrowni wiatrowych. W wyroku TSUE z 28 maja 2020 r. w sprawie C-727/17 *ECO-WIND Construction* sformułowane zostały kryteria oceny charakteru i skutków przepisów ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. W realiach porządku prawnego obowiązującego w Polsce, a więc w ramach kontroli legalności zaskarżonych decyzji administracyjnych, WSA w Kielcach uchylił decyzje organów obu instancji, pozostawiając im (według właściwości) merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przy zastosowaniu wskazówek wynikających z wyroku TSUE.

2.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

W 2020 r. powodem odmowy przez sądy administracyjne wystąpienia do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi, o które wnioskowała strona, było uznanie, że występujące w sprawie zagadnienie prawne nie budzi wątpliwości i nie wymaga korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE (tzw. *acte clair*) lub jest dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie TSUE (tzw. *acte éclairé)*[20].

Za bezzasadny uznawał NSA stawiany w skargach kasacyjnych zarzut naruszenia art. 267 TFUE przez niedozwolone, faktyczne zastąpienie przewidzianej w tym przepisie kompetencji sądu krajowego do przedstawienia pytania prejudycjalnego TSUE innym prejudykatem, tj. abstrakcyjną uchwałą składu 7 sędziów NSA z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16. W uchwale tej NSA rozstrzygnął, że art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[21] nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE[22], którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy, i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych. Podjęcie tej uchwały nie naruszało art. 267 TFUE, bowiem przedmiotem wykładni był przepis polskiej ustawy o grach hazardowych. Poza tym, orzekając w formie uchwały, krajowy sąd związany był punktem 40 wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11, C-217/11 *Fortuna i in.*[23], wydanego w odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA w Gdańsku, w którym Trybunał podkreślił, że dokonanie ustaleń co do faktycznego charakteru przepisów krajowych tego rodzaju jak przepisy ustawy o grach hazardowych należy do sądu krajowego. NSA przypomniał także, że od 1 maja 2004 r., a więc od daty akcesji Rzeczypospolitej

[20] Zob. m.in. uzasadnienia wyroków NSA: z 20 stycznia 2020 r., I FSK 1695/17; z 25 sierpnia 2020 r., II GSK 514/18.

[21] Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.

[22] Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L 1998.204.37 ze zm.).

[23] ECLI:EU:C:2012:495.

Polskiej do Unii Europejskiej, NSA jest również sądem unijnym i może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii. W unijnym porządku prawnym kontrolę sądową sprawują zarówno TSUE, jak i sądy krajowe państw członkowskich, które wspólnie zapewniają poszanowanie dla prawa unijnego, co potwierdził TSUE m.in. w wyroku z 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*[24]. Z wyroku tego wynika, że jeżeli sąd krajowy może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, iż organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TSUE (pkt 40 w zw. z pkt 38 uzasadnienia wyroku)[25].

Podobnie za bezzasadny uznał NSA wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 11 lutego 2020 r., II OSK 1330/17. W tej sprawie skład orzekający, związany rozstrzygnięciem zawartym w uchwale z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19[26], zwrócił uwagę, że w tym konkretnym postępowaniu nie miała zastosowania żadna konkretna norma prawa unijnego, której wykładnia lub stwierdzenie ważności byłyby niezbędne do wydania rozstrzygnięcia. W ocenie NSA, w uzasadnieniu uchwały II OPS 1/19 wszechstronnie rozważono, na gruncie zasad i wartości konstytucyjnych oraz międzynarodowych, jak również wynikających z prawa UE, kwestie dopuszczalności rejestracji w polskich aktach stanu cywilnego, pochodzenia dziecka od dwóch osób tej samej płci, jak również dokonano gruntowanej egzegezy przepisów prawa krajowego w kontekście orzecznictwa TSUE.

3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne jest stosowane przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. W mniejszym stopniu prawo unijne powoływane było w sprawach dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od gier oraz w sprawach podatków dochodowych. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjne, odnosząc się do powoływanych przez podatników i organy podatkowe dyrektyw unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wykładni prounijnej (wykładni zgodnej) oraz zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa i skuteczności.

3.1.1. Podatek od towarów i usług. Sądy administracyjne szeroko odwoływały się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak np. zasada neutralności podatku VAT, zasada przeciwdziałania bezpodstawnemu wzbogaceniu podatnika

[24] ECLI:EU:C:2018:117.

[25] Zob. wyroki NSA: z 17 listopada 2020 r., II GSK 4198/17; z 27 listopada 2020 r., II GSK 3773/17; zob. także wyrok NSA z 24 listopada 2020 r., II GSK 4103/17.

[26] Skład 7 sędziów NSA orzekł: „Przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm.) w zw. z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 1792) nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci".

czy zasada proporcjonalności. Pojawiały się również zagadnienia szczegółowe, zilustrowane poniżej.

Uwzględniając skargę kasacyjną gminy, w wyroku z 19 lutego 2020 r., I FSK 1087/15, NSA orzekł, że artykuł 86 ust. 13 u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, iż termin w nim określony nie może ograniczać prawa podatnika do odliczenia podatku naliczonego, jeżeli obowiązujące w tym okresie przepisy prawa, wsparte praktyką orzeczniczą krajowych organów podatkowych, uniemożliwiały realizację tego prawa, wbrew przepisowi wynikającemu z dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[27]. W przypadku takim podatnik może takie prawo realizować w terminie określonym w art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[28], tzn. do momentu upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego za okres, za który podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia.

Sporna w sprawie była skuteczność złożonej przez gminę w dniu 27 grudnia 2013 r. korekty deklaracji VAT-7 za grudzień 2008 r. z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty – zasadniczo w kontekście wykładni i zastosowania art. 86 ust. 13 u.p.t.u. odnośnie do terminu, w jakim można skorzystać z prawa odliczenia podatku naliczonego. Zdaniem NSA, gdyby nawet gmina spornej korekty dokonała przed 31 grudnia 2012 r., korekta ta nie miała szans powodzenia w świetle powyższego stanowiska organów podatkowych. Sytuacja ta była spowodowana wadliwą implementacją art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE w ramach art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. i przepisach wykonawczych do ustawy, przyjmującą, że podmioty prawa publicznego, takie jak jednostki organizacyjne gminy (gminne jednostki i zakłady budżetowe), są podatnikami podatku od towarów i usług, podczas gdy nie spełniają one kryterium samodzielności przewidzianego w tym przepisie.

Powszechna praktyka organów podatkowych wobec gmin uległa zmianie dopiero po wydaniu przez TSUE wyroku w sprawie C-276/14. W dniu 1 października 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego[29], regulująca zasady centralizacji rozliczeń w zakresie podatku VAT w samorządach. Zarówno w treści tej ustawy (por. art. 1 i art. 11), jak i w uzasadnieniu jej projektu, odwołano się bezpośrednio do powyższego wyroku TSUE, jako podstawy przyjętej regulacji. Do ww. orzeczenia odwołano się dokonując nowelizacji rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień[30], poprzez uchylenie w nim z dniem 1 stycznia 2017 r. przepisu § 3 ust. 1 pkt 7 (por. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień[31]), który wskazywał na odrębną podmiotowość podatkową w zakresie VAT samorządowych zakładów budżetowych oraz jednostek budżetowych.

[27] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

[28] Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; dalej: o.p.

[29] Dz.U. z 2016 r. poz. 1454.

[30] Dz.U. z 2013 r. poz. 1722.

[31] Dz.U. z 2016 r. poz. 2302.

W tych okolicznościach faktycznych nie można uznać za podatnika „nienależycie starannego" gminy, która w sytuacji takiego otoczenia prawnego oraz praktyki krajowych organów podatkowych (mającej miejsce do końca 2015 r.), w terminie określonym w art. 86 ust. 13 u.p.t.u. nie zadeklarowała do odliczenia podatku naliczonego z faktur dokumentujących zakupy towarów i usług zaliczonych do środków trwałych, dot. budowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, oddanej do realizacji sprzedaży opodatkowanej gminnemu zakładowi budżetowemu. Kierując się potrzebą zapewnienia efektywności prawa unijnego wniosek gminy, mimo jego złożenia po upływie terminu z art. 86 ust. 13 u.p.t.u., lecz nie z winy gminy, należało uznać za złożony w terminie.

Wyrokiem z 23 czerwca 2020 r., I FSK 1821/17, NSA oddalił skargę kasacyjną Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) i wskazał, że zgodnie z art. 13 ust. 1 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 2006/112/WE krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami, lecz w przypadku gdy podejmują one takie działania lub dokonują takich transakcji, są uważane za podatników w odniesieniu do tych działań lub transakcji, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji. Z przepisu tego wynika, że jeżeli organ władzy publicznej wykonuje w zakresie swoich uprawnień (obowiązków) czynność, która podlega prawu publicznemu, tzn. w ramach którego organ wyposażony jest w kompetencje władczego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów z możliwością bezpośredniego przymusu w celu dostosowania się do normom tego prawa – nie jest podatnikiem VAT. Natomiast w przypadku gdy organy te działają na zasadach analogicznych do prywatnych przedsiębiorców, będących podatnikami, są one uznawane za podatników, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji.

Przepis ww. dyrektywy, implementowany do krajowego porządku prawnego w art. 15 ust. 6 u.p.t.u. zawęził przedmiot wyłączenia z opodatkowania VAT ww. organów, do realizowanych przez nie „zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa", włączając jednocześnie do opodatkowania tym podatkiem czynności „wykonywane na podstawie umów cywilnoprawnych", w odniesieniu do których organy władzy publicznej są podatnikami. Na podstawie art. 13 ust. 2 dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą uznać działalność podmiotów prawa publicznego, zwolnioną na podstawie art. 132, art. 135, art. 136 i art. 371, art. 374–377, art. 378 ust. 2, art. 379 ust. 2 lub art. 380–390b, za działalność, którą podmioty te podejmują jako organy władzy publicznej.

Dyrektywa umożliwia państwom członkowskim uznanie organów publicznych za (nie) podatników także w stosunku do czynności wykonywanych w zakresie prawa prywatnego, o ile czynności te podlegają zwolnieniu przedmiotowemu z VAT. Wśród czynności objętych tym przepisem znajduje się m.in.: działalność w interesie publicznym, w tym świadczenie usług i dostawa towarów ściśle związanych z opieką i pomocą społeczną, wraz z usługami świadczonymi przez domy spokojnej starości, dokonywane przez podmioty prawa publicznego lub inne podmioty uznane za podmioty o charakterze społecznym przez dane państwo członkowskie (art. 132 ust. 1 lit. g) dyrektywy VAT.

Powyższe wskazuje, że jeżeli czynności te wykonują organy władzy publicznej w ramach realizacji praw i obowiązków nałożonych na nie normami prawa publicznego (w ramach tzw. imperium władzy publicznej) ich wykonywanie przez te podmioty jest – na

podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy – wyłączone z zakresu VAT. Natomiast jeżeli wykonują je inne podmioty prawa publicznego (niemające przymiotów organów władzy publicznej lub w tym zakresie niedziałające w reżimie publicznoprawnym i związanym z nim imperium), czyli podmioty ustanowione lub działające w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru komercyjnego, korzystają one ze zwolnienia od VAT na podstawie art. 132 ust. 1 lit. g) dyrektywy (por. art. 43 ust. 1 pkt 22–24 u.p.t.u.), czyli są zaliczane do podatników VAT, chyba że państwo członkowskie skorzysta z opcji art. 13 ust. 2 dyrektywy i wyłączy je z tego zakresu, co ma znaczenie dla zakresu rozliczania podatku naliczonego.

Gmina jest organem władzy publicznej z mocy art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6a u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców należy do zadań własnych gminy. Z uwagi na treść art. 15 ust. 6 u.p.t.u. nie można uznać gminy za podatnika VAT. Opłata za pobyt dziecka w żłobku zaliczana jest do środków publicznych stanowiących nieopodatkowane należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym (art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych), a pobieranie przez samorządy opłat publicznych należy uznać za wykonywanie władztwa publicznego, nie zaś świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych.

3.1.2. Podatek akcyzowy. Uwzględniając skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na interpretację indywidualną Ministra Finansów w przedmiocie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie zwolnienia z opodatkowania energii elektrycznej wykorzystywanej w procesach produkcyjnych opisanych przez wnioskodawcę: „czy realizowana przez Spółkę działalność, opisana w jej wniosku jako Procesy wytwarzania Produktów, stanowi proces mineralogiczny oraz – w przypadku pozytywnej odpowiedzi – czy dochowując warunków formalnych w postaci: posiadania statusu podatnika akcyzy od energii elektrycznej, o którym mowa w art. 30 ust. 7b pkt 1 u.p.a. oraz złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 30 ust. 7b pkt 2 tej ustawy, Spółka jest uprawniona do skorzystania ze zwolnienia od akcyzy dla energii elektrycznej wykorzystanej w procesach produkcyjnych opisanych we wniosku?" NSA, w wyroku z 16 stycznia 2020 r., I GSK 617 wskazał, że zarówno w art. 2 ust. 1 pkt 33 u.p.a., jak i w art. 2 ust. 4 lit. b) tiret 5 dyrektywy Rady nr 2003/96/WE, zwanej dalej dyrektywą energetyczną, w zakresie procesów mineralogicznych prawodawca odsyła do klasyfikacji NACE kodu DI 26 „produkcja produktów z pozostałych surowców niemetalicznych". W myśl art. 2 ust. 1 pkt 33 u.p.a. procesy mineralogiczne to procesy sklasyfikowane w nomenklaturze NACE pod kodem DI 26 „produkcja produktów z pozostałych surowców niemetalicznych" w rozporządzeniu Rady nr 3037/90/ EWG w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej, natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 4 lit. b) tiret 5 dyrektywy energetycznej, procesy mineralogiczne oznaczają procesy sklasyfikowane w nomenklaturze NACE pod kodem DI 26 „produkcja produktów z pozostałych surowców niemetalicznych". Z przepisów tych wynika normatywna definicja procesów mineralogicznych, ujęta jako katalog zamknięty wymienionych tam procesów. Podsekcja DI 26 nomenklatury NACE obejmuje produkcję wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych. Ten katalog zamknięty co do zasady dotyczy procesów produkcyjnych produkcji, np.: szkła i wyrobów ze szkła (26.1), ceramiki szlachetnej (26.2), cegieł, dachówek i materiałów budowlanych, z wypalanej gliny (26.4), cementu, wapna i gipsu (26.5), czy masy betonowej (26.63). Zdaniem NSA kluczem do udzielenia odpowiedzi na to zagadnienie jest dokładna analiza poszczególnych procesów, o których mowa w katalogu zamkniętym DI 26 nomenklatury NACE, a pod-

sekcja DI 26 nomenklatury NACE obejmuje produkcję wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych. Ten katalog zamknięty co do zasady dotyczy procesów produkcyjnych, w ramach których zachodzą przemiany fizykochemiczne, ale i zmiany o charakterze fizycznym. Jest jeden wyjątek umieszczony pod kodem DI 26.7, gdzie prawodawca ujął „cięcie, formowanie i wykańczanie kamieni ozdobnych i budowlanych". W ramach procesu cięcia kamieni szlachetnych lub budowalnych nie zachodzi proces przemiany fizykochemicznej, tylko proces fizyczny. Nie sprawdza się zatem główne założenie charakteryzujące procesy mineralogiczne, przyjęte w definicji tych procesów przez organ i zaakceptowane przez Sąd pierwszej instancji, że zachodzi w nich przemiana fizykochemiczna. W konsekwencji powyższego przyjęto, że rozdrabnianie, przesiewanie, mielenie, sortowanie, komponowanie mieszanki surowców stałych, obróbka mechaniczna, komponowanie mieszanki surowców stałych i formowanie, komponowanie mieszanki surowców stałych i ciekłych, następuje w procesie fizycznym, który mieści się w zakresie definicji procesów mineralogicznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 33 u.p.a., jak i w art. 2 ust. 4 lit. b) tiret 5 dyrektywy energetycznej. Energia elektryczna zużyta w tym procesie podlega zatem zwolnieniu od podatku akcyzowego na podstawie art. 30 ust. 7a pkt 4 u.p.a., jako energia wykorzystana w procesach mineralogicznych."

3.2. Prawo celne

Szereg spraw z uwzględnieniem obowiązku bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzenia Rady nr 2913/92/EWG ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[32] dotyczyło weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia i określenia klasyfikacji taryfowej towaru, a w konsekwencji wymiaru należności celnych oraz określenia kwoty długu celnego. Znaczna liczba spraw dotyczyła określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych.

W wyroku z 25 maja 2020 r., I GSK 2136/19 NSA odniósł się do kwestii, czy Sp. z o.o. Spółka komandytowo-akcyjna (Skarżąca) działając jako przedstawiciel bezpośredni, w imieniu i na rzecz *A.* sp. z o.o. w Warszawie jest stroną postępowania celnego. W rozstrzyganej sprawie Skarżąca zgłosiła towary do procedury dopuszczenia do obrotu. Przedmiotem zgłoszenia były nowe opony do samochodów pochodzące z Chińskiej Republiki Ludowej. Organ pierwszej instancji określił od tego towaru kwotę ostatecznego cła antydumpingowego, kwotę ostatecznego cła wyrównawczego, powiadomił o zaksięgowaniu ww. kwot oraz wezwał do ich zapłaty w zakreślonym terminie, natomiast organ drugiej instancji uznał odwołanie za niedopuszczalne z przyczyn podmiotowych, ponieważ skarżąca – jako przedstawiciel bezpośredni zgłaszającego – nie była stroną postępowania celnego. Uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji NSA uznał, że stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Sądu jest wynikiem nie dość dostatecznego rozważenia istoty podmiotu w stosunku prawnym zobowiązania celnego a mianowicie odróżnienia strony od podmiotu tego stosunku jak również niedostatecznego uwzględnienia zmian dokonanych ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo celne oraz niektórych innych ustaw[33]. NSA przypomniał, że ww. nowelizacją zasadniczo zmieniono przepisy postępowania w sprawach celnych, co było konsekwencją stosowania od 1 kwietnia 2016 r. unijnego kodeksu celnego (UKC). Za-

[32] Dz. Urz. WE L 1993.253.1; dalej: WKC.

[33] Dz.U. z 2016 r. poz. 1228.

miast dotychczas stosowanych odpowiednio przepisów działu IV o.p. z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów prawa celnego wprowadzono odwołanie tylko do niektórych wybranych przepisów działu IV o.p., co spowodowało, że do postępowania w sprawach celnych nie stosuje się wielu tradycyjnych pojęć i instytucji prawnych postępowania podatkowego. UKC w postępowaniu nie posługuje się pojęciem strony, natomiast zawiera pojęcia określone w art. 5 ust. 4-5,15, 19 (definicje osoby, przedsiębiorcy, dłużnika). Tym samym w zakresie procedury organy celne w miejsce pojęć krajowych stosują nomenklaturę i definicje określone w unijnym kodeksie celnym. Odrębność zasad postępowania w sprawach celnych od postępowania podatkowego jest widoczna.

Podobnej argumentacji NSA użył w analogicznych sprawach: I GSK 37/20, I GSK 39/20 oraz I GSK 41/20.

3.3. Drogi, koleje, lotnictwo, żegluga

W ramach kategorii koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska można wskazać wyrok z 21 stycznia 2020 r., II GSK 664/19, w którym NSA odniósł się do zagadnienia wznowienia postępowania po wyroku TSUE wydanym w innym trybie niż pytanie prejudycjalne. Podzielając pogląd prawny wyrażony w uchwale z 16 października 2017 r., I FPS 1/17[34] NSA zaznaczył, że wprawdzie został on wyrażony na gruncie sytuacji odnoszącej się do orzeczenia TSUE wydanego w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE), to zachowuje swoją aktualność także w odniesieniu do wyroku wydanego przez TSUE na podstawie art. 258 TFUE. W przypadku postępowania z wniosku Komisji, jeśli TSUE stwierdzi, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążą na mocy Traktatów, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku. Obowiązki w zakresie wykonania wyroku ciążą zatem w pierwszej kolejności na organach i sądach, które – kierując się orzecznictwem TSUE – nie mogą stosować krajowych przepisów uznanych za niezgodne z prawem unijnym. W praktyce będzie to oznaczać w szczególności odmowę zastosowania przepisu lub przepisów uznanych przez TSUE za niezgodne z prawem UE. Skutki interpretacyjnego wyroku prejudycjalnego TSUE przesądzają *de facto* o niezgodności przepisu krajowego z prawem UE. Orzeczenie TSUE wydane w trybie art. 267 TFUE nie rozstrzyga sprawy co do istoty, ale przesądza o wiążącej wykładni prawa unijnego na potrzeby rozstrzygnięcia w postępowaniu krajowym. W przypadku wyroków wydanych w trybie art. 258 TFUE, na wniosek Komisji ich wykonanie sprowadzać się będzie na płaszczyźnie aplikacyjnej do odmowy stosowania przepisu lub przepisów uznanych przez TSUE za niezgodne z prawem unijnym. Natomiast wykonanie orzeczenia TSUE, wydanego w trybie pytania przedłożonego przez sąd krajowy, dotyczącego wykładni Traktatów i aktów przyjętych przez instytucje polegać będzie na uwzględnieniu przez sąd występujący z pytaniem oraz wszystkie inne sądy orzekające w tej sprawie przedstawionej przez TSUE wykładni przepisu prawa unijnego. Ponadto, zgodnie z doktryną *acte éclairé* (stanowiącą o możliwości odstąpienia od przedłożenia pytania, jeżeli TSUE rozstrzygał już w podobnej

[34] Podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369) może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania.

sprawie), skutkiem orzeczenia TSUE będzie uwzględnienie wykładni także przez inne sądy orzekające w podobnych sprawach.

Ze względu na to, że orzeczenia TSUE, zarówno te wydane w trybie prejudycjalnym, jak i na wniosek Komisji, wywołują skutek *ex tunc* – w kontekście ich wykonania – konieczne jest umożliwienie wszczęcia określonych procedur zmierzających do wyeliminowania z obrotu rozstrzygnięć wydanych na podstawie przepisów uznanych przez TSUE za niezgodne z prawem UE. Dokonując prounijnej wykładni art. 272 § 3 p.p.s.a. należy przyjąć, że dopuszczalne jest na tej podstawie żądanie wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu, skoro ów prawomocny wyrok okazał się niezgodny z późniejszą interpretacją prawa UE określoną przez TSUE w wyroku wydanym w trybie art. 258 TFUE. Taka konstatacja wynika z prawa do skutecznej ochrony sądowej uprawnień jednostki wynikających z prawa UE (art. 19 w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych).

Z uwagi na wskazane wyżej argumenty NSA wznowił postępowanie zakończone wyrokiem z 12 października 2017 r., II GSK 3605/15 i uchylił zaskarżony wyrok i decyzję GITD oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego (WITD). Przedmiotem sprawy była decyzja WITD z 2014 r., mocą której nałożona została kara pieniężna na spółkę na rzecz której skontrolowany pojazd składający się z ciągnika oraz naczepy, którym wykonywano przejazd z ładunkiem podzielnym z Niemiec do Polski w imieniu i na rzecz Spółki przekroczył dopuszczalny nacisk na pojedynczej osi napędowej na drodze. Organy oraz Sądy obu instancji oddalił skargę nie podzieliły zarzutów Spółki dotyczących m.in. naruszenia art. 2 pkt 35a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[35] w związku z dyrektywą nr 96/53/WE przez nieprawidłowe zastosowanie i uznanie pojazdu za pojazd nienormatywny, a także naruszenia przepisów postępowania przez ważenie pojazdu za pomocą wag typu SAW 10C/III. Jako podstawę wznowienia postępowania Spółka wskazała wyrok TSUE z 21 marca 2019 r., C-127/17, w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, w którym* TSUE stwierdził, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się na niektórych drogach publicznych, RP uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i art. 7 dyrektywy Rady nr 96/53/WE z 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2015/719 z 29 kwietnia 2015 r., w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy nr 96/53/WE. W konsekwencji, mając na uwadze sentencję i uzasadnienie wyroku z 21 marca 2019 r., C-127/17, NSA uwzględnił skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem, uchylił wyrok NSA z 12 października 2017 r., II GSK 3605/15 i zaskarżony wyrok VI SA/Wa 275/15 oraz decyzję GITD i poprzedzającą ją decyzję Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 2014 r.

Na wyrok TSUE z 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17, NSA – uwzględniając skargi kasacyjne i argumetując, że rozpoznanie sprawy przez WSA wymagało uwzględnienia tegoż wyroku – powołał się także w sprawach II GSK 3028/17 oraz II GSK 3456/17, rozstrzygniętych 13 lutego 2020 r.

[35] Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.

3.4. Ochrona danych osobowych

W sprawach z zakresu ochrony danych osobowych można wskazać wyrok z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 2471/19, którym NSA uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji i decyzję Ministra Cyfryzacji o odmowie wyrażenia zgody na udostępnienie danych z Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej teletransmisji danych. Sąd pierwszej instancji (podobnie jak organ wydający zaskarżoną decyzję w sprawie) przyjął, że skarżąca Spółka jest instytucją obowiązaną w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 i 25 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[36], a zatem spoczywa na niej obowiązek identyfikacji i weryfikacji tożsamości klienta, osoby upoważnionej do działania w jego imieniu oraz beneficjenta rzeczywistego. Odmowa uwzględnienia wniosku o uzyskanie dostępu do danych z Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej teletransmisji danych została uzasadniona niewykazaniem przez Spółkę interesu prawnego, ponieważ dostęp do takich danych nie służy identyfikacji i weryfikacji tożsamości klienta. NSA nie podzielił tego stanowiska i za uzasadniony uznał zarzut naruszenia art. 68 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych[37], przez jego błędną wykładnię i ustalenie przez Sąd pierwszej instancji, że skarżąca nie miała interesu prawnego w uzyskaniu dostępu do Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej teletransmisji. Zdaniem NSA ustalając zakres i treść obowiązków, które ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nakłada na Spółkę stwierdził, że ww. ustawy stanowią implementację postanowień dyrektywy Parlamentu i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE[38]. Sądy krajowe zobowiązane są dokonywać wykładni prawa krajowego w świetle brzmienia i celu rozpatrywanej dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej rezultat, a zatem dostosować się do art. 288 akapit trzeci TFUE (m.in. wyrok TSUE z 4 lipca 2006 r., C-212/04 *Adeneler i inni*). W tej sprawie kluczowe znaczenie miała właściwa wykładnia przepisów określających zasady identyfikacji i weryfikacji tożsamości klienta, które w prawie krajowym określa art. 37 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy transponujący m.in. art. 13 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2015/849, z którego wynika, że środki należytej staranności (środki bezpieczeństwa finansowego) wobec klienta obejmują identyfikację klienta i weryfikację jego tożsamości na podstawie (1) dokumentów, (2) danych lub informacji pochodzących z rzetelnego i niezależnego źródła, w tym, o ile są dostępne, środków identyfikacji elektronicznej, odpowiednich usług zaufania określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 lub (3) wszelkich innych bezpiecznych, zdalnych lub elektronicznych procesów identyfikacji regulowanych, uznanych, zatwierdzonych lub przyjętych przez właściwe organy krajowe. NSA dokonał prounijnej wykładni prawa krajowego pozwalającej przyjąć, że uzyskanie rezultatu w postaci identyfikacji i weryfikacji tożsamości klienta może być oparte na danych pozyskanych z właściwych rejestrów, które cechuje rzetelność, niezależność źródłowa i bezpieczeństwo.

[36] Dz.U. z 2018 r. poz. 723, dalej: ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.
[37] Dz.U. z 2017 r. poz. 1464.
[38] Dz.Urz. UE L 2015.141.73.

3.5. Cudzoziemcy

W tym obszarze NSA rozpoznawał sprawy dotyczące wydawania/odmowy wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istotną kategorię stanowiły sprawy dotyczące przyznania obywatelstwa polskiego oraz – co pośrednio do tego prowadzi – transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci

Odnosząc się do zagadnienia odmowy wpisania do akt stanu cywilnego zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane były osoby tej samej płci NSA, w wyroku z 11 lutego 2020 r., II OSK 1330/17 oparł rozstrzygnięcie na uchwale z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19, w której przesądzono, że „przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego[39] w związku z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe[40] nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci". Odwołując się do motywów uchwały II OPS 1/19, w których znalazły się odesłania do orzecznictwa ETPC oraz TSUE NSA przypomniał, że z orzecznictwa ETPC nie wynika generalny obowiązek transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci, których jedno z rodziców pozostaje w jednopłciowym związku partnerskim, uznawanym w kraju wystawienia aktu urodzenia, a nieuznawanym w państwie, które jest stroną Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, bowiem nie sama odmowa transkrypcji aktu urodzenia dziecka może powodować odpowiedzialność państwa za naruszenie Konwencji, ale jej skutki i brak ochrony przed negatywnymi konsekwencjami braku transkrypcji. Skutki te podlegać będą jednak ocenie w odrębnych indywidualnych postępowaniach, np. w związku z ewentualną odmową wydania dowodu tożsamości. W uzasadnieniu ww. uchwały NSA powołał się na orzecznictwo TSUE wskazujące, że ustawodawstwo dotyczące stanu cywilnego mieści się w kompetencjach państw członkowskich i prawo UE nie narusza tej kompetencji (np. wyroki w sprawach: *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 25; *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179, pkt 59; *Grunkin i Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559, pkt 16). Brak harmonizacji przepisów dotyczących stanu cywilnego na poziomie unijnym (a także międzynarodowym) powoduje, że rozwiązania przyjęte w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich różnią się zarówno co do treści, jak i formy oraz zakresu danych ujawnianych w krajowych rejestrach stanu cywilnego. Prawo UE nie przewiduje bezwzględnego obowiązku uznania skutków zagranicznego aktu stanu cywilnego oraz jego przeniesienia do krajowego rejestru stanu cywilnego. Odmowa przeniesienia zagranicznego dokumentu do krajowego rejestru stanu cywilnego może być uzasadniona zastosowaniem krajowej klauzuli porządku publicznego. Trybunał dostrzegł, że rozstrzyganie kwestii związanych z przeniesieniem do krajowego rejestru stanu cywilnego danych wynikających z zagranicznego dokumentu urzędowego wymaga poszanowania słusznej równowagi sprzecznych interesów, tj. z jednej strony, ochrony uprawnień wynikających z prawa UE oraz, z drugiej strony − uzasadnionej ochrony przez państwo członkowskie jego tradycji (zob. wyrok w sprawie *Runevic-Vardyn i Wardyn*, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, pkt 91).

[39] Dz.U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm.

[40] Dz.U. z 2015 r. poz. 1792.

3.6. Finanse publiczne

W kwestii nakazu zwrotu środków przekazanych tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych NSA, w wyroku z 25 lutego 2020 r., I GSK 1210/19 stwierdził, że kluczowe znaczenia dla oceny zasadności skargi kasacyjnej ma prawidłowe rozumienie art. 2a ust. 1–3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych[41]. Zdaniem NSA, przepis ten należy interpretować w kontekście prawa unijnego i przyjętego przez prawodawcę unijnego celu pomocy publicznej w formie subsydiów płacowych, którym jest zachęcenie pracodawców do zwiększenia poziomu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Stosownie do pkt 18 i pkt 54 preambuły do rozporządzenia nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art.107 i art. 108 Traktatu[42] „aby mieć pewność, że pomoc jest niezbędna i zachęca do rozwoju dalszej działalności lub projektów, niniejsze rozporządzenie nie powinno mieć zastosowania do pomocy na działalność, którą i tak beneficjent by prowadził, nawet w przypadku braku pomocy. Pomoc powinna być wyłączona z obowiązku zgłoszenia na mocy niniejszego rozporządzenia tylko wówczas, gdy prace dotyczące realizacji projektu lub działań objętych pomocą rozpoczęto po przedłożeniu przez beneficjenta pisemnego wniosku o pomoc" oraz „pewne kategorie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych wciąż mają trudności z wejściem na rynek pracy i pozostaniu na nim". W związku z tym organy publiczne mogą stosować środki mające na celu zachęcenie przedsiębiorstw do zwiększenia poziomów zatrudnienia tych kategorii pracowników, zwłaszcza osób młodych. Jako że koszty zatrudnienia stanowią część zwykłych kosztów operacyjnych każdego przedsiębiorstwa, pomoc na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych powinna mieć pozytywny wpływ na poziomy zatrudnienia wspomnianych kategorii pracowników i nie powinna zaledwie umożliwiać przedsiębiorstwom ograniczenie kosztów, które musiałyby ponieść w przypadku nieotrzymania pomocy. Pomoc taka powinna być więc wyłączona z obowiązku zgłoszenia, jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że przyczyni się ona do wejścia lub ponownego wejścia tych kategorii pracowników na rynek pracy i pozostania na nim. Zgodnie z Komunikatem Komisji główne elementy strategii UE w sprawie niepełnosprawności łączą przeciwdziałanie dyskryminacji, promowanie równych szans i środków aktywnej integracji oraz odzwierciedlają Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, do której przystąpiła UE i większość państw członkowskich. Niniejsze rozporządzenie powinno odnosić się do pomocy dla pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu art. 1 Konwencji". W myśl art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia „uznaje się, że pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli beneficjent złożył do danego państwa członkowskiego pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności". Ponadto w myśl art. 6 ust. 5 lit. c) i d) rozporządzenia nr 651/2014 „w drodze odstępstwa od przepisów ust. 2, 3 i 4 w przypadku następujących kategorii pomocy nie obowiązuje wymóg wywoływania efektu zachęty lub uznaje się, że wywołują one taki efekt: c) pomoc w formie subsydiowania wynagrodzeń na rekrutację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pomoc w formie subsydiowania wy-

[41] Dz.U. z 2019 r. poz. 1172 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

[42] Dz.Urz. UE L 2014.187.1 ze zm.

nagrodzeń na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych, jeżeli spełnione są odnośne warunki określone odpowiednio w art. 32 i 33; d) pomoc na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych oraz pomoc na rekompensatę kosztów wsparcia udzielanego pracownikom znajdującym się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, wtedy gdy spełnione są odpowiednie warunki określone w art. 34 i 35". W myśl art. 33 „pomoc na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli spełnione są warunki ustanowione w niniejszym artykule i w rozdziale I (ust. 1)"; „za koszty kwalifikowalne uznaje się koszty płacy w danym okresie zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego" (ust. 2); „jeżeli rekrutacja takich pracowników nie powoduje wzrostu netto liczby pracowników w danym przedsiębiorstwie w porównaniu ze średnią za poprzednie 12 miesięcy, powodem zwolnienia zapełnionego w ten sposób etatu lub etatów jest dobrowolne rozwiązanie stosunku pracy, niepełnosprawność, przejście na emeryturę z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego, dobrowolne zmniejszenie wymiaru czasu pracy lub zgodne z prawem zwolnienie za naruszenie obowiązków pracowniczych, a nie redukcja etatu" (ust. 3); „z wyjątkiem przypadku zgodnego z prawem zwolnienia za naruszenie obowiązków pracowniczych, pracownik niepełnosprawny jest uprawniony do nieprzerwanego zatrudnienia przez minimalny okres zatrudnienia zgodny z przepisami krajowymi lub porozumieniami zbiorowymi prawnie wiążącymi dla przedsiębiorstwa i regulującymi zawieranie umów o pracę" (ust. 4). Zgodnie zaś z art. 34 tego rozporządzenia „pomoc na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli spełnione są warunki ustanowione w niniejszym artykule i w rozdziale I" (ust. 1); „za koszty kwalifikowalne uznaje się: koszty zatrudnienia personelu za czas poświęcony wyłącznie na pomoc pracownikom niepełnosprawnym oraz szkolenie tego personelu w zakresie wspierania pracowników niepełnosprawnych" (ust. 2 lit. b).

Regulację pomocy na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych w formie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego polski prawodawca zawarł w art. 26a–26c ustawy o rehabilitacji. Przyjął on, że uprawnionym do miesięcznego dofinansowania jest każdy pracodawca, który spełnia przewidziane w ustawie warunki. Jednocześnie polski prawodawca wprowadził definicję legalną pojęcia osoba niepełnosprawna. Definicję tą zawiera dodany z dniem 1 stycznia 2011 r. przepis art. 2a ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Stosownie do tego przepisu „osobę niepełnosprawną wlicza się do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych począwszy od dnia przedstawienia pracodawcy orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność". Przepis ten nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Na gruncie zaprezentowanej regulacji w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, wedle którego za osobę niepełnosprawną może być uznana wyłącznie osoba legitymującą się ważnym orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Brak przedłożenia ważnego orzeczenia o niepełnosprawności w dacie zawierania umowy o pracę uniemożliwia wliczenie takiego pracownika do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych (por. wyrok NSA z 22 listopada 2018 r., II FSK 3359/16). Za osobę niepełnosprawną na gruncie ustawy o rehabilitacji należy zatem uznać wyłącznie osobę niepełnosprawną, która w danym momencie legitymuje się aktualnym orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Prawo wliczenia pracownika do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na potrzeby dofinansowanie uzależnione jest zaś od posiadania oraz od przedstawienia pracodawcy ważnego orze-

czenia wydanego przez zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności. Ustawa o rehabilitacji ma zastosowanie, jak wynika z jej art. 1, jedynie do osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem. Oznacza to, że pracodawca zatrudniający osobę niepełnosprawną niewykazującą stosownego orzeczenia w momencie nawiązania stosunku pracy nie może korzystać z uprawnień wynikających z przepisów ustawy o rehabilitacji. Dopiero posiadanie przez pracodawcę orzeczenia o stopniu niepełnosprawności nowo zatrudnianego pracownika daje podstawę do stwierdzenia, że osiągnięty został cel pomocy publicznej, o którym mowa w rozporządzeniu unijnym nr 651/2014. Dodać trzeba, że zgodnie z art. 48a ust. 2 ustawy o rehabilitacji środki Funduszu przyznane pracodawcy wykonującemu działalność gospodarczą na podstawie art. 26, art. 26a, art. 26d i art. 32 ust. 1 pkt 2 stanowią pomoc na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu rozporządzenia nr 651/2014. Dlatego przy wykładni przepisów określających warunki nabycia przez pracodawcę uprawnienia do otrzymywania dofinansowania do wynagrodzenia zatrudnianego pracownika niepełnosprawnego, należy mieć na uwadze treść przepisów unijnych zezwalających na udzielanie tego rodzaju pomocy przepisami krajowymi.

3.7. Rolnictwo i leśnictwo

W sprawach z zakresu rolnictwa i leśnictwa odnoszono się do zagadnień ochrony gruntów rolnych i leśnych, gospodarki łowieckiej, rybołówstwa oraz weterynarii i ochrony zwierząt.

Odnosząc się do zagadnienia przemieszczania zwierząt z gospodarstwa położonego w strefie zamkniętej, w celu natychmiastowego uboju, NSA, w wyroku z 3 marca 2020 r., II OSK 96/18, uznał, że w badanej sprawie rozstrzygnięcia wymagają dwie zasadnicze kwestie: 1) czy w świetle art. 8 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1266/2007 z dnia 26 października 2007 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących dyrektywy Rady 2000/75/WE w odniesieniu do kontroli, monitorowania, nadzoru i ograniczeń przemieszczeń niektórych zwierząt należących do gatunków podatnych na zarażenie chorobą niebieskiego języka[43] wnioskodawca musi spełnić kumulatywnie wszystkie kryteria, o których mowa w załączniku IV do rozporządzenia, aby uzyskać decyzję zezwalającą na przemieszczanie zwierząt z gospodarstwa położonego w strefie zamkniętej oraz 2) czy w świetle przepisów ww. rozporządzenia wydanie decyzji zezwalającej na przemieszczanie zwierząt z gospodarstwa położonego w strefie zamkniętej w celu natychmiastowego uboju zależy od uznania organu, czy też spełnienie przez wnioskodawcę wskazanych w przepisach wymogów przesądza konieczność wydania na jego rzecz decyzji zezwalającej. NSA wyjaśnił, że art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 1266/2007 wprowadza generalną zasadę „opuszczania" (pod pewnymi warunkami) przez zwierzęta strefy zamkniętej. Zasada ta nie określa jednak − także przez użycie przez prawodawcę unijnego zwrotu „są zwolnione" − charakteru decyzji w przedmiocie wyznaczenia zakładu jako rzeźni do uboju zwierząt pochodzących z gospodarstw położonych w strefach zamkniętych. Wyznaczenie zakładu jako rzeźni do uboju zwierząt pochodzących z gospodarstw położonych w strefach zamkniętych następuje, zgodnie z punktem 16 preambuły rozporządzenia nr 1266/2007 oraz art. 8 ust. 5, na podstawie oceny ryzyka, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku IV. Załącznik ten określa, w sposób niezamknięty, kryteria, które należy brać pod uwagę przy ocenie ryzyka związanego z wy-

[43] Dz.Urz. UE L 2007.283.37.

znaczeniem rzeźni do nadzoru przemieszczeń zwierząt z gospodarstw położonych w strefie zamkniętej z przeznaczeniem do natychmiastowego uboju. Zdaniem NSA prawodawca unijny „wskazał jedynie płaszczyzny oceny, w ramach których właściwy organ państwa członkowskiego ustala okoliczności i we własnym zakresie analizuje, jak dana okoliczność wpływa na poziom ryzyka". Kryteria te nie stanowią zatem „przesłanek", które muszą być spełnione, aby możliwe było wydanie decyzji w zakresie wyznaczenia zakładu jako rzeźni do uboju zwierząt pochodzących z gospodarstw położonych w strefach zamkniętych. Jeżeli prawodawca unijny wprowadził kryteria ocenne, to decyzja w przedmiocie wyznaczenia zakładu jako rzeźni do uboju zwierząt pochodzących z gospodarstw położonych w strefach zamkniętych nie ma charakteru związanego, lecz jest rozstrzygnięciem uznaniowym organu stosującego prawo, w tym przypadku prawo unijne. Państwa członkowskie Unii Europejskiej, z uwagi na wynikający z art. 34 TFUE zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie, są ograniczone w możliwości odmowy przyjęcia zwierząt przemieszczanych z terenu zamkniętego, położnego w innym państwie członkowskim, jednak państwo członkowskie, z uwagi treść ww. przepisów prawa unijnego, może wyznaczyć rzeźnie, do których takie zwierzęta będą transportowane, ale nie jest do tego zobligowane.

3.8. Środki unijne

W tej materii sądy rozpoznawały sprawy z zakresu środków unijnych, pomocy finansowej i innych regulacji, związane z członkostwem w Unii Europejskiej.

W wyroku z 17 czerwca 2020 r., I GSK 9/20 NSA, badając sprawę dotyczącą terminu przedawnienia, uznał, że Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił zarzutu przedawnienia uregulowanego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 art. 3 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 2988/95/WE z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich[44] oraz art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji nr 65/2011/UE z dnia 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[45]. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 termin przedawnienia wynosi cztery lata, a jego ostateczne zakończenie musi nastąpić nie później niż z końcem okresu odpowiadającego podwójnemu terminowi okresu przedawnienia. Okres ośmioletni, o którym mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 nie jest terminem przedawnienia *sensu stricto*, lecz terminem wyznaczającym maksymalny czas, w którym może dochodzić do wydłużenia terminu przedawnienia. Wprowadzone przez prawodawcę unijnego okresy (czteroletni i ośmioletni) spełniają inne zadanie a tym samym wywołują inne skutki prawne. NSA za zasadny uznał zarzut wydania decyzji bez uwzględnienia art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

Podobnej argumentacji NSA użył w analogicznej sprawie I GSK 10/20 rozpatrzonej w tym samym dniu.

[44] Dz.Urz. UE L 312 z 23.12.1995 r. ze zm.

[45] Dz.Urz. L 25 z 28.1.2011 r.

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

4.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka

Sądy administracyjne sięgały także do tzw. *aquis conventionnel*, czyli do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz do orzecznictwa ETPC. Orzeczenia ETPC były powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, najczęściej jako dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych[46]. Niekiedy jednak – zwłaszcza argumentując oddalenie skargi kasacyjnej – sądy administracyjne używały standardów konwencyjnych jako samodzielnego argumentu[47].

Sądy administracyjne często odwoływały się do postanowień Konwencji i orzecznictwa ETPC w sprawach dotyczących przewlekłości postępowań administracyjnych lub bezczynności organów administracji i zasądzanych z tego tytułu, na podstawie art. 149 § 2 w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a., sum pieniężnych[48]. Według orzecznictwa ETPC przedłużające się postępowanie administracyjne stanowi naruszenie przez Polskę art. 6 EKPC (wyrok z 11 lutego 2003 r. w sprawie Fuchs przeciwko Polsce, skarga nr 33870/96; wyrok z 1 lutego 2005 r. w sprawie Beller przeciwko Polsce, skarga nr 51837/99). Wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC standardy dotyczące prawa do sądu − niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą − znalazły z kolei zastosowanie w ramach rozpatrywania przez sądy administracyjne wniosków o wyłączenie sędziego powołanego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw[49]. Sądy, mając na względzie owe standardy, dokonywały *ad casum* badania dopuszczalności i zasadności wnoszonych wniosków[50]. W kontekście standardów europejskich wątpliwości co do „wadliwości" składu orzekającego NSA podnoszone były również w zdaniach odrębnych do konkretnych orzeczeń wydawanych w składzie orzekającym z udziałem sędziego powołanego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym składzie[51].

Ponadto sądy administracyjne, tak jak w latach poprzednich, rozpatrywały sprawy dotyczące poświadczenia obywatelstwa polskiego oraz transkrypcji aktów urodzenia dzieci, w których jako rodzice figurowały osoby tej samej płci, odwołując się do orzecznictwa ETPC i TSUE[52]. Podobnie w sprawach odmowy wpisania do polskiego rejestru stanu cywilnego

[46] Zob. np. wyrok NSA z 6 lutego 2020 r., I OSK 3535/18.

[47] Zob. np. wyroki NSA: z 24 stycznia 2020 r., II OSK 644/18; z 27 lutego 2020 r., II OSK 2585/19; z 11 marca 2020 r., I GSK 713/17, I GSK 715/17 i I GSK 758/17; zob. także postanowienie NSA z 27 lipca 2020 r., II FSK 945/20.

[48] Zob. np. wyroki NSA: z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 1969/19; z 27 maja 2020 r., I OSK 2324/19; z 30 września 2020 r., II OSK 1442/20.

[49] Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zm.

[50] Zob. m.in. postanowienia NSA: z 27 stycznia 2020 r., I OSK 1917/18; z 5 lutego 2020 r., I OSK 1394/18, I OSK 2055/18.

[51] Zob. np. wyroki NSA: z 29 listopada 2019 r., I GSK 174/17, I GSK 188/17, I GSK 195/17, I GSK 255/17, I GSK 552/19; z 6 grudnia 2019 r., I GSK 1505/18, I GSK 1480/18, I GSK 1610/18.

[52] Zob. m.in. wyroki NSA: z 11 lutego 2020 r., II OSK 1330/17; z 10 września 2020 r., II OSK 1390/18; wyrok WSA w Łodzi z 5 lutego 2020 r., III SA/Łd 617/19; wyrok WSA w Szczecinie z 19 marca 2020 r., II SA/Sz 1075/19; wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2020 r., II SA/Wr 312/20.

aktu małżeństwa, zawartego przez osoby tej samej płci, sądy administracyjne, rozpoznając zarzuty naruszenia art. 8 i art. 14 w zw. z art. 12 EKPC, również odwoływały się w swej argumentacji do orzecznictwa ETPC[53]. Istotne znaczenie dla kierunku orzecznictwa sądowego w tych sprawach sądowoadministracyjnych miała uchwała NSA z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19. Niemniej jednak, WSA w Krakowie postanowieniem z 9 grudnia 2020 r., III SA/Kr 1217/19 skierował do TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące kwestii zgodności odmowy transkrypcji aktu urodzenia wydanego przez inne państwo członkowskie, niezbędnej do uzyskania dokumentu tożsamości państwa członkowskiego, z TUE i Kartą Praw Podstawowych UE.

4.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Do Karty Praw Podstawowych UE sądy administracyjne odnoszą się w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa. Często też sądy łączą argumentację z Karty z orzecznictwem TSUE.

Karta Praw Podstawowych UE jest często powoływana w podstawach skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (art. 285e § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Konsekwentnie NSA stoi na stanowisku, że zarzut naruszenia przepisów KPP nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń NSA. Niewystarczające jest zatem przytoczenie w skardze przepisów Karty bez powiązania ich z przepisem prawa unijnego, który był stosowany lub powinien być stosowany w tej sprawie. Jak wynika bowiem z art. 51 ust. 1 Karty, prawa i zasady w niej określone są wiążące dla państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii[54].

5. Uwagi końcowe

Z podanych wyżej wybranych zagadnień dotyczących stosowania i współstosowania prawa unijnego w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz korzystania z dorobku orzeczniczego TSUE wynika, że sądy administracyjne, jako sądy unijne (od daty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej), zapewniają poszanowanie dla prawa unijnego.

[53] Zob. wyrok NSA z 25 lutego 2020 r., II OSK 1059/18; wyrok WSA w Lublinie z 7 stycznia 2020 r., III SA/Lu 445/19; wyrok WSA w Warszawie z 1 lipca 2020 r., IV SA/Wa 2982/19.

[54] Zob. postanowienia NSA: z 20 lutego 2020 r., I ONP 6/19; z 17 września 2020 r., I ONP 4/20 i I ONP 5/20; por. wyrok NSA z 28 stycznia 2020 r., II FNP 9/19.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

Przepis art. 8 ust. 1: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej" przyznaje Konstytucji najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa. Moc ta wynika z całokształtu relacji norm konstytucyjnych do innych źródeł prawa, dopuszcza bowiem istnienie niżej usytuowanego prawa w postaci ustaw, aktów podustawowych i innych aktów. Z art. 8 ust. 2: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej" wynika, że podstawą prawną wydania aktu stosowania prawa (w szczególności wyroku sądu) może być norma konstytucyjna. W ramach pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji podstawowymi jego formami są: stosowanie „samoistne" i „współstosowanie" Konstytucji wspólnie z ustawami. Zasady te pozwalają sądom administracyjnym na wydanie orzeczenia w przypadku luki prawnej powstałej wskutek zaniechania ustawodawcy np. po wyroku TK, czy też pominięcia ustawodawczego. Stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisu sądy uwzględniają w największym możliwym stopniu gwarancję praw i wolności oraz najszerszą ich realizację w procesie stosowania prawa, korzystając również z dorobku orzeczniczego TK.

Sądy administracyjne kierują także pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, która wystąpiła w toku postępowania, jest istotna dla dalszego biegu postępowania i nie da się jej usunąć przy pomocy technik wykładniczych.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie odwołują się do preambuły Konstytucji. Przykładowo, w wyroku z 8 września 2020 r., VII SA/Wa 4/20, WSA w Warszawie odnotował, że w preambule wyrażono ciążący na Narodzie Polskim obowiązek przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego co cenne z ponad tysiącletniego dorobku. Zdaniem Sądu obowiązek ten uzasadnia ograniczenie prawa własności polegające na uzależnieniu sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków od zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków.

2.2. W orzecznictwie jest przywoływany art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z tego przepisu sądy wywodzą m.in. powinność ochrony majątku publicznego. Na przykład, w wyroku z 16 października 2020 r., I GSK 217/18, NSA wyraził pogląd, że środki finansowe tworzące budżet państwa podlegają szczególnej ochronie. Jednym z elementów tej ochrony jest nakaz, aby świadczenia pochodzące z zasobów publicznych znajdowały podstawę w potrzebie realizacji określonych celów, znajdujących uzasadnienie konstytucyjne.

2.3. Kolejnym przepisem najczęściej stosowanym przez sądy administracyjne jest art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego).

Przepis ten jest źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta znajduje zastosowanie m.in. w sprawach dotyczących przedawnie-

nia zobowiązania podatkowego. Przykładowo, w wyroku z 30 lipca 2020 r., I FSK 128/20, NSA uznał, że nadużyciem prawa jest wszczęcie przez organ podatkowy postępowania karnego wyłącznie w celu doprowadzenia do zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Ponadto zdaniem NSA sądy administracyjne są upoważnione do oceny, czy w danej sprawie wszczęcie postępowania karnego nie miało charakteru instrumentalnego. Sąd dostrzegł bowiem, że zdarza się, iż organy podatkowe wszczynają postępowanie karne bez dostatecznej podstawy faktycznej, jedynie w celu wstrzymania biegu terminu przedawnienia.

Zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada adekwatnej reakcji państwa na naruszenie prawa jest przywoływana w sprawach, w których sądy rozstrzygają o zasadności nałożenia kar administracyjnych. Na przykład, w wyroku z 7 maja 2020 r., I OSK 1562/19, NSA stwierdził, że kumulacja sankcji karnej w postaci zakazu prowadzenia pojazdów określonych kategorii oraz sankcji administracyjnej w postaci zakazu wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w odniesieniu do prawa jazdy kategorii odmiennych niż objęte zakazem wynikającym z wyroku karnego nie stanowi naruszenia zasady *ne bis in idem*. Wyrok karny odnosi się bowiem wprost do uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych określonych kategorii, natomiast decyzja o odmowie wydania prawa jazdy lub o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy ma za przedmiot uprawnienie do uzyskania lub odzyskania dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami określonej kategorii. Nie ma zatem w tym zakresie tożsamości sankcji o identycznym – represyjnym i skierowanym na te same uprawnienia charakterze.

2.4. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany jest art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu działania władz publicznych). Z przepisu tego wywodzony jest m.in. obowiązek uzasadniania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Na przykład w wyroku z 14 października 2020 r., I OSK 3942/19, NSA stwierdził, że przepisy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[1] nie nakładają na radę gminy obowiązku uzasadniania uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. Niemniej jednak, również w takim przypadku obowiązek uzasadnienia istnieje, gdyż wynika z zasady związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad dobrej legislacji.

2.5. W wielu orzeczeniach sądy administracyjne zajmują się problematyką wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Na przykład, w wyroku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Lu 331/20, WSA w Lublinie wyraził pogląd, że wywłaszczenie może polegać nie tylko na odjęciu prawa własności lub innego prawa rzeczowego, ale także na ograniczeniu jednego z tych praw. W konsekwencji ograniczenie w drodze decyzji administracyjnej własności nieruchomości jest wywłaszczeniem, które powinno następować za odszkodowaniem. Z drugiej strony, w pojęciu wywłaszczenia nie mieści się podział nieruchomości, odbywający się na wniosek właściciela i w jego interesie gospodarczym. Wywłaszczeniem jest bowiem tylko takie odjęcie własności, które następuje w formie władczego działania organu władzy publicznej dokonanego z urzędu lub na wniosek innego podmiotu niż sam właściciel (wyrok z 1 grudnia 2020 r., I OSK 1319/20).

[1] Dz.U. z 2018 r. poz. 1496 ze zm.

2.6. Sądy administracyjne odwołują się w swoim orzecznictwie do wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji). Na przykład, w wyroku z 9 lipca 2020 r., II GSK 3838/17, NSA wyraził pogląd, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana zgodnie z zasadą proporcjonalności. NSA stwierdził, że ustalenie w drodze uchwały rady powiatu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych może być uznane za konieczne dla ochrony zdrowia publicznego. W pojęciu tym mieści się bowiem m.in. zapewnienie dostępności świadczenia usług farmaceutycznych, w tym także w porze nocnej i dni wolne od pracy. Ustalenie harmonogramu godzin pracy apteki ogólnodostępnej nie narusza istoty wolności działalności gospodarczej.

2.7. Sądy administracyjne odwołują się w swoim orzecznictwie do zasady ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji).

Na przykład, w sprawie, która była tłem wyroku NSA z 13 listopada 2020 r., I OSK 2876/19, powstał spór co do tego, czy zwolnienie funkcjonariusza ze Służby Celno-Skarbowej na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[2] następuje z mocy prawa, czy też wymaga wydania decyzji administracyjnej. W ocenie NSA właściwe jest to drugie stanowisko z tego powodu, że umożliwia zwalnianemu funkcjonariuszowi zapoznanie się z przyczynami, dla których nie została mu złożona propozycja dalszego pozostania w służbie. NSA podkreślił, że uzasadnienia aksjologicznego takiej wykładni można poszukiwać w zasadzie ochrony godności człowieka, która sprzeciwia się instrumentalnemu traktowaniu człowieka jako samorealizującego się podmiotu, a wyrazem samorealizacji jest praca jako dobro odpowiadające godności człowieka.

Z kolei w wyroku z 25 lutego 2020 r., II OSK 3837/19, NSA stwierdził, że na system praw pacjenta składa się prawo do poszanowania godności i intymności, umocowane w art. 30 Konstytucji. Zdaniem NSA wyrazem prawa do poszanowania intymności jest takie działanie podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych, które tej sfery nie narusza. Przekroczeniem tej granicy jest wprowadzenie monitoringu wizyjnego na salach operacyjnych bez poinformowania o tym pacjentów i bez uzyskania ich zgody. Nie ma przy tym znaczenia to, czy kamery dokonują rejestracji obrazu w sposób umożliwiający identyfikację pacjentów.

2.8. Jednym z najczęściej stosowanych przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażający zasadę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji). Na przykład w wyroku z 28 maja 2020 r., I GSK 1802/19, NSA podkreślił, że organy administracji publicznej powinny dokonywać wykładni przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, mając na uwadze nie tylko ich literalne brzmienie, ale również wykładnię celowościową oraz zasadę proporcjonalności. Z zasady tej wynika, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki. Dlatego też w przypadku kwoty ustalonej w wyniku kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości, zwrotowi powinna podlegać wyłącznie ta kwota, a nie wszystkie otrzymane przez beneficjenta środki.

Sądy administracyjne podkreślają, że zasada proporcjonalności wymaga niekiedy od organów administracji publicznej wyważenia kilku kolidujących ze sobą zasad konstytucyjnych. Na przykład, wyrok NSA z 27 kwietnia 2020 r., I FSK 335/20, dotyczył stosowania blokady rachunku bankowego w przypadku, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że podmiot

[2] Dz.U. z 2016 r. poz. 1948 ze zm.

nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego. NSA zauważył, że stosowanie tej regulacji może rodzić konflikt między zasadą zaufania (art. 2 Konstytucji) a zasadami praworządności i powszechności opodatkowania (art. 83–84 Konstytucji). W konsekwencji organ stosujący blokadę rachunku bankowego powinien przeprowadzić stosowne ważenie zasad na gruncie konkretnego stanu faktycznego i wykazać, której zasadzie i z jakich powodów przyznał pierwszeństwo.

2.9. Sądy administracyjne odwołują się również do zasady równości (art. 32 Konstytucji), np. w uchwale z 17 lutego 2020 r., II FPS 4/19, NSA orzekł, że kwota zadatku (zaliczki) otrzymana przy zawarciu przedwstępnej umowy odpłatnego zbycia nieruchomości wydatkowana na cele mieszkaniowe korzysta z tzw. ulgi mieszkaniowej, jeżeli następnie doszło do zawarcia umowy przyrzeczonej przenoszącej własność nieruchomości, a kwota zadatku (zaliczki) została zaliczona na poczet ceny jej odpłatnego zbycia. Zdaniem NSA wąska wykładnia językowa art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. (zwalniającego od podatku m.in. dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości) mogłaby prowadzić do skutków niezgodnych z art. 32 Konstytucji. Co prawda, stanowiąc o ulgach podatkowych, ustawodawca ma względną swobodę, powinien jednak uwzględniać zasadę równości, wyrażającą się w równym traktowaniu osób znajdujących się w obrębie tej samej klasy, charakteryzującej się w równym stopniu daną istotną cechą. Na gruncie przepisów o uldze mieszkaniowej cechą istotną jest to, że podatnik wydatkuje przychód (dochód) uzyskany z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości na własne cele mieszkaniowe. Przyjęcie, że ze zwolnienia wyłączono podatników, którzy wydatkowali przychód, ale nie zachowali chronologii czynności prawnych (zbycia i nabycia nieruchomości), prowadziłoby do naruszenia art. 32 Konstytucji.

2.10. W sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego zastosowanie znajduje art. 34 Konstytucji. W szczególności warto wskazać na wyrok NSA z 13 lipca 2020 r., II OSK 933/20, który dotyczył odmowy uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. NSA podkreślił, że obywatelstwo to szczególna więź prawna osoby z państwem. Konsekwencją uznania cudzoziemca za obywatela jest włączenie go do społeczeństwa i przyznanie praw przysługujących obywatelom. Konstytucja gwarantuje trwałość obywatelstwa (art. 34 ust. 2). Oznacza to, że decyzja o uznaniu za obywatela powoduje w zasadzie nieodwracalne skutki. W konsekwencji ocena, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga uwzględnienia skutków nabycia przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego i uwzględnienia ochrony trwałości nabytego obywatelstwa.

2.11. Sądy administracyjne stają również przed problemem, na ile do wymierzania sankcji administracyjnych powinny znajdować zastosowanie standardy odpowiedzialności karnej, o których mowa w art. 42 Konstytucji. W jednej z takich spraw, w wyroku z 17 czerwca 2020 r., VI SA/Wa 253/20, WSA w Warszawie wyjaśnił, że w postępowaniach dotyczących kar administracyjnych zasadnym jest korzystanie w niezbędnym zakresie z dorobku doktryny i orzecznictwa dziedziny prawa karnego. Tego rodzaju potrzeba zachodzi m.in., gdy należy dokonać wyboru właściwego reżimu prawnego z uwzględnieniem reguł międzyczasowych. W przekonaniu WSA w analizowanej sprawie, dotyczącej kary administracyjnej wymierzonej przez Komisję Nadzoru Finansowego za nieprawidłowości w zakresie świadczenia usług maklerskich, należało odwołać się do zasady stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy naruszenia prawa (*lex mitior retro agit*).

2.12. Sądy administracyjne stosują art. 45 Konstytucji, w którym mowa o prawie do sądu i do rzetelnego procesu. Jednym z elementów tego prawa jest uprawnienie do publicz-

nej rozprawy. W uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, NSA rozważał kwestię orzekania na posiedzeniu niejawnym w warunkach pandemii COVID-19. Szczególne regulacje w tym zakresie przewiduje art. 15zzs ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[3]. NSA wyjaśnił, że prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym ze względu na konieczność ochrony zdrowia publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Z perspektywy prawa do rzetelnego procesu najistotniejsze jest zachowanie przez stronę uprawnienia do przedstawienia stanowiska w sprawie. Uwzględnić przy tym należy okoliczność, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym co do zasady nie przeprowadza się postępowania dowodowego. W konsekwencji standardy rzetelnego procesu są dochowane, gdyż w analizowanej sprawie Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej NSA zawiadomił strony o możliwości zajęcia stanowiska na piśmie. Z powyższych przyczyn NSA uznał, że w okresie stanu epidemii jest możliwe wydanie uchwały na posiedzeniu niejawnym (zob. też uchwała NSA z 30 listopada 2020 r., II OPS 1/20).

2.13. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się również problemy wymagające oceny z punktu widzenia prawa do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Chodzi m.in. o zagadnienie obowiązkowych szczepień dzieci. W wyroku z 3 marca 2020 r., VII SA/Wa 2258/19, WSA w Warszawie podkreślił, że wolność decydowania o swoim życiu osobistym nie ma charakteru absolutnego i doznaje stosownych ograniczeń m. in. ze względu na ochronę zdrowia (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom (art. 68 ust. 3 Konstytucji). Obowiązek poddania dziecka szczepieniom ochronnym realizuje wskazywane wyżej powinności państwa względem jednostki oraz ogółu społeczeństwa. WSA wyraził ponadto opinię, że w realiach demokratycznego państwa prawnego tak dobro dziecka, jak i interes społeczny wymagają, aby rodzice dziecka korzystali z osiągnięć współczesnej medycyny w sposób wolny od ideologicznych uprzedzeń i poddawali dziecko szczepieniom ochronnym.

2.14. Przedmiotem interpretacji w orzecznictwie sądów administracyjnych była również zasada tzw. autonomii informacyjnej jednostki, wynikająca z art. 51 Konstytucji.

W szczególności w wyroku z 30 kwietnia 2020 r., II OSK 1300/19, NSA zajmował się zasadnością żądania, skierowanego do Ministra Sprawiedliwości, o udostępnienie z rejestru PESEL danych adresowych pewnej osoby, wskazanej wyłącznie z imienia i nazwiska, na potrzeby postępowania cywilnego. NSA podkreślił, że autonomia informacyjna jednostki oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. W konsekwencji w przekonaniu NSA powszechne udostępnianie danych ze zbioru PESEL wyłącznie na podstawie imienia i nazwiska powodowałoby, że dane byłyby niemalże jawne. W takim przypadku prawo do sprawiedliwego procesu musi być stosowane z uwzględnieniem prawa do prywatności oraz prawem do ochrony danych osobowych.

Sądy administracyjne dostrzegają również, że prawo do ochrony danych osobowych nie ma charakteru absolutnego. Znajduje to wyraz m.in. w wyłączeniu stosowania niektórych przepisów RODO w zakresie działalności dziennikarskiej, literackiej, artystycznej i wypo-

[3] Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.

wiedzi akademickiej. Problematyka tzw. wyjątku dziennikarskiego (zwanego również klauzulą prasową) była analizowana w wyroku WSA w Warszawie z 12 lutego 2020 r., II SA/Wa 2073/19. W wyroku tym WSA wskazał m.in. na to, że wolność prasy (art. 14 Konstytucji) jest w polskim porządku prawnym jedną z koronnych zasad ustrojowych, a przepis ten uzupełnia art. 54 Konstytucji, wyrażający wolność wypowiedzi.

2.15. W orzecznictwie sądów administracyjnych zdarzają się przypadki, w których zachodzi konieczność odwołania się do wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji). W szczególności warto wskazać na wyrok NSA z 1 grudnia 2020 r., I OSK 1434/18. W stanie faktycznym tej sprawy skarżącego zobowiązano do wykonania świadczeń osobistych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, polegających na wykonywaniu pracy na stanowisku kierowcy. Skarżący poinformował, że jest świadkiem Jehowy, co nie pozwala mu na szkolenie ze sztuki wojskowej. NSA, akceptując oddalenie skargi, przypomniał, że możliwość odmowy odbywania służby wojskowej wynika z art. 85 ust. 3 Konstytucji. Prawo do odbycia służby zastępczej stanowi gwarancję ochrony wolności religii i przekonań. NSA podzielił pogląd, że nałożony na skarżącego obowiązek stanowi ograniczenie przysługującej mu wolności sumienia i wyznania, jednak spełnia ono wymóg proporcjonalności. Na skarżącego nie nałożono bowiem obowiązku służby wojskowej, lecz wyłącznie obowiązek świadczenia na rzecz obrony. NSA wskazał, że istotą prawa do sprzeciwu sumienia nie jest pozostawienie jednostce całkowitej swobody co do wyboru norm prawnych, których zechce przestrzegać, ale jedynie umożliwienie odmowy podporządkowania się tym, które odbiera jako rażąco niezgodne z wyznawanymi przekonaniami, godzące w jej integralność moralną. Nie ma podstaw do przyjęcia, że wykonywanie pracy na stanowisku kierowcy doprowadzi do naruszenia istoty praw wynikających z wolności sumienia i wyznania.

2.16. Do przepisów często stosowanych przez sądy administracyjne należy art. 61 Konstytucji (prawo dostępu do informacji publicznej). Na przykład, w wyroku z 19 listopada 2020 r., I OSK 2273/18, NSA stwierdził, że dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku prawnego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu państwa. NSA uznał, że właściwym wyważeniem ww. wartości może być anonimizacja danych osobowych zawartych w dokumentach, których udostępnienia zażądał wnioskodawca. Niemniej jednak, w pewnych przypadkach zapoznanie się z danymi osobowymi może stanowić istotę wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zdaniem NSA poznanie danych identyfikujących podmioty, które są beneficjentami umów cywilnoprawnych zawartych z podmiotem publicznym, jest przydatne w społecznej kontroli działalności podmiotów publicznych. W innym orzeczeniu NSA wyjaśnił, że informacją publiczną jest informacja o majątku publicznym. Oznacza to, że można żądać udostępnienia m.in. danych o wynagrodzeniach pracowników spółki komunalnej, a także wszelkich umów zawieranych przez taką spółkę (wyrok NSA z 13 listopada 2020 r., I OSK 2198/19).

2.17. Sądy administracyjne powołują się w swoim orzecznictwie na art. 64 Konstytucji, mówiący o ochronie prawa własności. Często czynią to w sprawach dotyczących tzw. władztwa planistycznego gmin. Na przykład w wyroku z 25 listopada 2020 r., II OSK 791/19, NSA przypomniał, że postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego współkształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Wiąże się to z faktem, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Niemniej jednak ingerencja musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do zało-

żonych celów. NSA podkreślił, że na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[4] interes publiczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Ustawa ta opiera się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. Dokonując ingerencji w sferę interesów właścicieli, rada gminy powinna kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. W konsekwencji w toku procedury planistycznej organy przygotowujące plany miejscowe powinny brać pod staranną rozwagę wszystkie wchodzące w grę interesy, a sytuacje konfliktowe rozstrzygać po wysłuchaniu wszystkich stron konfliktu.

2.18. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest stosowany art. 68 Konstytucji, wyrażający prawo do ochrony zdrowia. Przykładowo, w wyroku z 14 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 1871/19, WSA w Warszawie stwierdził, że z powyższego przepisu wynika obowiązek takiej wykładni prawa, aby dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej miał charakter rzeczywisty, uwzględniający efektywność systemu opieki zdrowotnej (odpowiednia liczba placówek oraz jej właściwe rozmieszczenie) oraz możliwość uzyskania przez pacjentów świadczenia w odpowiednim czasie. WSA podkreślił, że art. 68 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe, tj. prawo do ochrony zdrowia, na które jednostka może powołać się w postępowaniu przed sądem.

2.19. W sprawach z zakresu prawa podatkowego sądy administracyjne stosują art. 84 i art. 217 Konstytucji, wyrażające zasadę wyłączności ustawy przy nakładaniu podatków i innych danin publicznych. Przepisy te są źródłem m.in. zasady *in dubio pro tributario*, nakazującej rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika. Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie wyjaśniają, w jakich przypadkach ww. zasada znajduje zastosowanie. Przykładowo, w wyroku z 10 grudnia 2020 r., II FSK 1420/20, NSA stwierdził, że naruszeniem ww. zasady nie jest każda sytuacja, gdy wynik wykładni przepisu nie jest korzystny dla podatnika. Naruszenie zasady *in dubio pro tributario* byłoby aktualne wówczas, gdyby wyniki wykładni doprowadziły do wyłonienia kilku hipotez interpretacyjnych, z których żadna nie byłaby przekonująca, a mimo to sąd wybrałby opcję niekorzystną dla podatnika. W orzecznictwie podkreśla się ponadto, że na gruncie prawa podatkowego przyjmuje się dyrektywę prymatu wykładni językowej. Stoi za tym ochrona podatnika, tak aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu do tego, że nałożone na niego ciężary i świadczenia publiczne nie zostaną ukształtowane na jego niekorzyść w oparciu o funkcjonalne czy celowościowe dyrektywy interpretacji prawa. Nie jest bowiem dopuszczalne wymaganie od podatnika ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, które nie wynikają wprost z wypowiedzi ustawodawcy (wyrok NSA z 6 listopada 2020 r., II FSK 1738/18).

2.20. Sądy administracyjne często stosują przepisy Konstytucji, które dotyczą systemu źródeł prawa (art. 87–94 Konstytucji).

W szczególności w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzega się, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 94 Konstytucji, nie rodzi takiego uzależnienia dla obowiązywania aktów prawa miejscowego od ustawy, jak upoważnienie dla wydania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powiązanie aktów prawa miejscowego z ustawą może być bardziej luźne, gdy w sprawach objętych zadaniami własnymi samorządu terytorialnego przyznane jest więcej swobody prawo-

[4] Dz.U. z 2020 r. poz. 293.

dawczej. Świadczy to o woli ustrojodawcy zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania za pomocą przepisów prawa miejscowego stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu (wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 1634/19).

W wyroku z 6 sierpnia 2020 r., II SA/Op 56/20, WSA w Opolu stwierdził, że uchwała rady miasta będąca aktem prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji) nie może obejmować materii już uregulowanej w innych aktach normatywnych – w szczególności w ustawie – albo obejmować materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej, bądź normować określoną materię wbrew regulacji ustawowej. W szczególności powtarzanie w akcie prawa miejscowego przepisu ustawy może być interpretowane w kontekście całej uchwały, co może prowadzić do zmiany intencji prawodawcy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawił się również problem dopuszczalności kontroli rozporządzeń wykonawczych do ustaw (art. 92 ust. 1 Konstytucji), które nie zawierają norm generalnych i abstrakcyjnych, lecz są w istocie aktami stosowania prawa. Zdaniem NSA, wydanie rozporządzenia niebędącego aktem normatywnym nie powoduje jednak, że akt ten ze względu na swą treść może podlegać automatycznemu wyłączeniu z konstytucyjnego systemu źródeł prawa i być traktowany na równi z aktami administracyjnymi (postanowienie NSA z 17 listopada 2020 r., I GSK 1470/20). W konsekwencji rozporządzenia tego typu nie podlegają kontroli sądów administracyjnych.

2.21. Sądy administracyjne odnoszą się w swoim orzecznictwie do zasady niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 178 Konstytucji. W szczególności warto odnotować uchwałę NSA z 21 września 2020 r., II FPS 1/20, w której NSA rozważał kwestię związania sądów administracyjnych uchwałami NSA. Odwołując się do zasady niezawisłości, zgodnie z którą sędziowie są związani tylko Konstytucją i ustawami, NSA stwierdził, że sądy administracyjne związane są wyłącznie sentencją uchwały, tj. częścią zawierającą wykładnię ustawy. Tezy zawarte w uzasadnieniu uchwały, nawet gdy są bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem, nie są prawnie wiążące.

Należy dodać, że art. 178 ust. 1 Konstytucji jest od wielu lat rozumiany w taki sposób, że upoważnia on sądy administracyjne do odmowy zastosowania nielegalnego lub niekonstytucyjnego przepisu aktu podustawowego, w szczególności rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego (zob. m.in. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., II OSK 3398/19).

2.22. Jednym z problemów, jakimi zajmowały się sądy administracyjne, była dopuszczalność oceny statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw[5]. W sprawach tych zastosowanie znajdował art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziów powołuje Prezydent RP na wniosek KRS. W szczególności postanowieniem z 27 stycznia 2020 r., I OSK 1917/18, NSA oddalił wniosek o wyłączenie sędziego NSA z powodu podnoszonej przez wnioskodawcę rzekomej wadliwości powołania KRS, która wystąpiła z wnioskiem o powołanie tego sędziego. W postanowieniu tym NSA wskazał m.in., że akt powołania sędziego stanowi kompetencję Prezydenta, która nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Prezydent ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, gdy sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja. Uprawnienia w zakresie powoływania sędziów są osobi-

[5] Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zm.

stymi uprawnieniami Prezydenta, a Konstytucja nie zna prawa podmiotowego dostępu do służby sędziowskiej. To przesądza o niemożności sprawowania kontroli przez sądy administracyjne w zakresie aktów związanych z taką procedurą. W sytuacji, gdy Prezydent nie znalazł podstaw do odmowy powołania na stanowisko sędziego, to NSA w postępowaniu o wyłączenie sędziego nie może dokonywać oceny prawidłowości powołania tego sędziego.

2.23. Sądy administracyjne rozstrzygają w swoim orzecznictwie również kwestie związane z zakresem kompetencji kontrolnych tych sądów, dokonując wykładni art. 184 Konstytucji. Przykładem takiej sprawy jest wyrok NSA z 8 grudnia 2020 r., II GSK 875/20, który dotyczył charakteru prawnego pisma Ministra Sprawiedliwości odmawiającego sędziemu, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku, zgody na dalsze zajmowanie urzędu sędziego. Zdaniem NSA tego typu pismo stanowiło władcze rozstrzygnięcie dotyczące indywidualnych praw i obowiązków jednostki i powinno w związku z tym zostać uznane za decyzję administracyjną. NSA dodał, że odmówienie kontroli sądowej rozstrzygnięcia organu administracji w zakresie sprawy indywidualnej sędziego – w sferze stanowiącej o istocie wykonywania funkcji sędziego, a więc dotyczącej stanu czynnego lub stanu spoczynku, rzutującej na możliwość wykonywania władzy sądowniczej i orzekania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej – prowadziłby do naruszenia art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, bo w rezultacie sędzia zostałby pozbawiony możliwości kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków.

2.24. Problemem często pojawiającym się w orzecznictwie sądów administracyjnych są skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W takich sprawach sądy administracyjne odwołują się do art. 190 Konstytucji.

Przykładowo, w wyroku z 15 lipca 2020 r., IV SA/Wr 30/20, WSA we Wrocławiu zajmował się skutkami wyroku TK zawierającego tzw. klauzulę odraczającą, o której mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Sądu odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu nie oznacza, że przepis ten musi być stosowany przez sądy. Przepis utracił bowiem domniemanie konstytucyjności już z chwilą wydania wyroku przez TK. Twierdzenie, że niekonstytucyjny przepis powinien być stosowany, może okazać się nieracjonalne z uwagi na procedurę wznowienia postępowania. Skoro bowiem można wznowić postępowanie z uwagi na wyrok TK uznający przepis, który był podstawą decyzji administracyjnej, za niekonstytucyjny, to tymczasowe kończenie postępowania w oparciu o taki przepis byłoby niecelowe.

W wielu orzeczeniach pojawił się problem skutków prawnych wyroku z 21 października 2014 r., K 38/13, w którym TK orzekł m.in., że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych – w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności – jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku TK stwierdził, że skutkiem jego wejścia w życie nie jest uchylenie ww. przepisu ustawy ani wykreowanie „prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Zdaniem TK, poprawienie stanu prawnego należy wyłącznie do ustawodawcy. Niezależnie od tego, sądy administracyjne stoją na stanowisku, że organy administracji publicznej są zobowiązane do stosowania ww. wyroku TK, a zawarte w tym wyroku wyjaśnienie co do jego skutków prawnych nie jest wiążące (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 27 lutego 2020 r., III SA/Kr 60/20). Oznacza to, że od dnia wejścia w życie wyroku TK art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych

powinien być stosowany z pominięciem kryterium momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki.

Innym przykładem wyroku TK, którego skutki są przedmiotem oceny sądów administracyjnych, jest wyrok z 30 października 2018 r., K 7/15. Wyrokiem tym TK stwierdził niekonstytucyjność art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia. W wyroku z 17 listopada 2020 r., I OSK 1187/20, NSA stwierdził, że ww. wyrok TK nie został wykonany przez ustawodawcę, w związku z czym zachodzi przypadek zaniechania legislacyjnego. W takiej sytuacji ciężar wykonania wyroku spoczywa na innych organach władzy publicznej. Sąd powinien więc zdekodować obowiązującą normę prawną zgodnie z Konstytucją oraz wytycznymi wskazanymi w wyroku TK. Obowiązek ten dotyczy nie tylko sądów, ale również organów administracji publicznej. Skutki ww. wyroku TK były rozważane również m.in. w wyroku NSA z 31 listopada 2020 r., I OSK 173/20, w którym NSA wyjaśnił m.in., że interpretacja pojęcia „wznowienie postępowania", użytego w art. 190 ust. 4 Konstytucji, nie powinna być ograniczana do ustawowego znaczenia tego terminu. Chodzi tu bowiem o wszelkie środki prawne, dzięki którym można osiągnąć efekt w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów. W konsekwencji, skoro przepisy nie regulują procedury wznawiania postępowania od czynności materialno-technicznych – a taką czynnością jest wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop – należy przyjąć, że funkcjonariusz może dochodzić jego wyrównania.

Jedną z postaci stosowania przez sądy orzeczeń TK jest stwierdzenie tzw. oczywistej niekonstytucyjności (zwanej również niekiedy wtórną niekonstytucyjnością). Polega ono na tym, że sąd pomija w orzekaniu przepis, którego treść jest identyczna z treścią przepisu, który wcześniej został uznany przez TK za niekonstytucyjny. W takim przypadku nie ma potrzeby zadawania pytania prawnego do TK. Problem, o którym mowa, pojawia się m.in. w sprawach przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką w związku z wyrokiem TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym stwierdzono niekonstytucyjność art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. W ocenie sądów ww. wyrok znajduje zastosowanie również do obecnego brzmienia art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej oraz art. 24 ust. 5 u.s.u.s. (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 18 sierpnia 2020 r., V SA/Wa 1832/19, wyrok NSA z 30 lipca 2020 r., I GSK 707/20). Podobny kierunek rozstrzygania sądy przyjęły w sprawach dotyczących udostępniania informacji publicznej w postaci pytań z egzaminów lekarskich. Wynika to z faktu, że obecna regulacja prawna, zawarta w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty[6], zawiera podobne wady, co przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją wyrokiem TK z 7 czerwca 2016 r., K 8/15 (zob. wyrok NSA z 21 maja 2020 r., I OSK 2466/19).

3. Pytania prawne

3.1. Zagadnienia wstępne

Warunkiem skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest spełnienie przesłanek zawartych w art. 193 Konstytucji: pytanie prawne może przedstawić tylko sąd (przesłanka podmiotowa), musi ono dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmioto-

[6] Dz.U. z 2018 r. poz. 617 ze zm.

wa), a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (przesłanka funkcjonalna). Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości, m.in. wykorzystania reguł interpretacyjnych umożliwiających usunięcie wątpliwości konstytucyjnych. Niewykorzystanie przez skład orzeczniczy możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych, czy też niespełnienie przesłanek wynikających z art. 193 Konstytucji skutkuje odmową rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy i umorzeniem postępowania. Wydłuża to czas oczekiwania na załatwienie sprawy, ponieważ wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z koniecznością zawieszenia postępowania do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

3.2. Pytania prawne oczekujące na rozstrzygnięcie

Na rozstrzygnięcie oczekują pytania prawne skierowane do TK przez składy orzekająceNSA postanowieniami:

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

– z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17, w którym wniesiono o zbadanie zgodności art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[7] w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. – ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi o kwalifikacji obiektu do objęcia instrumentami nadzoru konserwatorskiego, np. objęcie obiektu ochroną konserwatorską w decyzji o warunkach zabudowy (art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z.). Ponadto, w świetle art. 22 ust. 5 pkt 3 tej ustawy, właściciel dowiaduje się o tym, że dokonano wpisu *ex-post*.

[7] Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.; dalej u.o.z.o.z

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

4.1. W dwóch wyrokach Trybunał Konstytucyjny odniósł się do przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

4.1.1. Badając skargę konstytucyjną, której podstawą było niedokonanie przez organ czynności kończącej procedurę konkursową na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia na terenie miasta punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (bowiem ogłoszony przez organ otwarty konkurs, powiązany z przyznaniem dotacji ze środków publicznych, jako zadanie publiczne zlecone przez administrację rządową nie został rozstrzygnięty), TK w wyroku z 15 grudnia 2020 r., SK 12/20 orzekł, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz, że art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem TK wybranie konkretnej oferty, niedokonanie wyboru czy unieważnienie konkursu jednostronnie kształtuje sytuację prawną oferentów. Fakt, że postępowanie konkursowe jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy o wolontariacie a nie przepisów k.p.a. nie odbiera aktom charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. Z brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wynika, że ustawodawca dążył do objęcia kognicją sądów administracyjnych jak najszerszej kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej. Procedura wprowadzona w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ma na celu ochronę praworządności, a środek prawny w postaci skargi do sądu administracyjnego jest jednym z instrumentów gwarantujących jej ochronę. Wykładnia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie przeprowadzenia konkursu, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu. Podstawowym prawem jednostki jest bowiem możliwość weryfikacji wydanych wobec niej aktów i czynności lub zaniechań organów administracji publicznej (bez względu na ich rodzaj) przez podmiot niezwiązany z nimi strukturalnie (organizacyjnie), którym jest sąd administracyjny.

4.1.2. W wyroku z 18 listopada 2020 r., SK 5/20 TK nie podzielił wątpliwości zawartych w skardze konstytucyjnej i orzekł, że art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim jest stosowany podczas rozpoznawania wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego w związku ze wznowieniem postępowania przed NSA, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zdaniem TK gwarancje składające się na prawo do sądu nie mają charakteru absolutnego i mogą być ograniczone. Z Konstytucji nie wynika nakaz nieodpłatności postępowań sądowych i obciążenia ich kosztami Skarbu Państwa. W świetle zarówno treści przepisów prawa, jak i orzecznictwa sądów administracyjnych, jedynymi przesłankami warunkującymi przyznanie prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym są przesłanki doty-

czące sytuacji materialnej osoby fizycznej ubiegającej się o skorzystanie z tego prawa. Zgodnie z art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a., przyznanie prawa pomocy zależy od wykazania przez stronę braku możliwości poniesienia pełnych kosztów postępowania – bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla niej i jej rodziny. Pojęcie „uszczerbku utrzymania koniecznego" – mimo, że ma charakter ocenny – nie jest niedookreślone w stopniu, który może wykluczyć jednolite i zgodne z Konstytucją stosowanie art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych i wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa wynika, że na gruncie tego przepisu doszło do wypracowania względnie jasnych i stałych kryteriów oceny przesłanki przyznania prawa pomocy. Podejmowanie decyzji w tym zakresie ustawodawca przekazał sądom, dopuszczając przeniesienie tego typu zadania na referendarzy sądowych i poddając ich rozstrzygnięcie w sprawie przyznania prawa pomocy kontroli sądowej. Na postanowienie w sprawie przyznania prawa pomocy wydane przez wojewódzki sąd administracyjny przysługuje stronie zażalenie do NSA.

4.2. Zasada *lex retro non agit* w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Ważne znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych ma wyrok z 22 lipca 2020 r., K 4/19, w którym TK. orzekł, że art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw[8] w zakresie, w jakim wprowadził z mocą wsteczną art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*). Ponadto przesądził, że ww. przepis, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą po upływie 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem TK wprowadzenie z mocą wsteczną przepisów nadających nowe brzmienie definicjom legalnym „budowli" i "elektrowni wiatrowej" determinuje wysokość dochodów gmin uzyskanych z podatku od nieruchomości i doprowadziło do obniżenia dochodów z tytułu podatku od nieruchomości – zwłaszcza w przypadku małych gmin, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe – a w konsekwencji do pogorszenia jakości życia ich mieszkańców. Wskutek nowelizacji gminy zostały nie tylko pozbawione części swoich dochodów, lecz także zostały zobowiązane do zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości, pobranego za posadowione na ich terenie elektrownie wiatrowe za okres od stycznia do czerwca 2018 r. W ustawie nowelizującej nie przewidziano żadnych rozwiązań umożliwiających gminom dostosowanie się do nowych regulacji, ani też jakiegokolwiek mechanizmu rekompensowania dochodów, które zostały im odebrane. Wprowadzony przepis, uszczuplając budżety gmin, na których terenie znajdują się takie elektrownie, spowodował korzystny efekt ekonomiczny dla tych podatników, którzy są właścicielami elektrowni wiatrowych. Trybunał stwierdził, że unormowania ustawowe dochodów jednostek samorządu terytorialnego muszą nie tylko być zgodne ze standardami wyrażonymi w art. 167 Konstytucji, ale również innymi przepisami konstytucyjnymi, w tym zasadą *lex retro non agit*, będącą składową zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Trybunał przesądził, że zakwestionowana regulacja zachowuje swoją moc obowiązującą i wymaga stosowania do momentu wykonania przez ustawodawcę postanowień tego wyroku. Dopiero, gdy wyrok TK nie zostałby wykonany

[8] Dz.U. z 2018 r. poz. 1276.

przez ustawodawcę i niezgodna z Konstytucją regulacja zostałaby derogowana na mocy niniejszego orzeczenia, spełniony zostałby warunek z art. 190 ust. 4 Konstytucji i możliwa byłaby odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa.

4.3. W kilku sprawach Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowane przepisy za zgodne z Konstytucją

4.3.1. W wyroku z 10 września 2020 r., K 13/18 TK orzekł, że art. 293 ust. 1 p.o.ś. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty podwyższonej za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów w sztywno określonej wysokości, tj. 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania odpadów, bez względu na inne okoliczności dotyczące tego czynu, jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału ustawodawca zastosował w zaskarżonym przepisie rozwiązanie proporcjonalne do wagi dobra, któremu zaskarżona regulacja ma służyć, tj. ochronie środowiska, a przyjęty mechanizm sztywnej opłaty jest niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego i koniecznego dla skutecznej ochrony środowiska celu.

4.3.2. W wyroku z 17 czerwca 2020 r., SK 26/19 TK orzekł, że art. 17 ust. 1c pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. jest zgodny z art. 84 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych dochodu spółki z o.o. w części przeznaczonej i wydatkowanej na ochronę zdrowia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. ma charakter podmiotowo-przedmiotowy. Możliwość skorzystania ze zwolnienia uzależniona jest od spełnienia trzech przesłanek: 1) celu statutowego prowadzonej przez podatnika działalności pokrywającego się z jednym z celów wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, 2) określonej formy prawnej podmiotu prowadzącego tę działalność, oraz 3) przeznaczenia i faktycznego wydatkowania dochodu w całości lub części na cel statutowy. Z zakresu zwolnienia wyłączono podmioty, które z istoty swej powiązane są z działalnością gospodarczą na zasadach komercyjnych, czyli podmioty prowadzące przedsiębiorstwa, których celem jest przede wszystkim osiąganie zysku. Nieobjęcie zakresem zwolnienia pewnej grupy podmiotów nie oznacza pierwszeństwa fiskalizmu przed ochroną zdrowia. Poprzez przywileje podatkowe państwo może wspomagać wykonywanie zadań publicznych przez inne podmioty, jednak tylko w takim zakresie, w jakim zapewni to zrównoważoną realizację innych funkcji, w tym także funkcji fiskalnej państwa.

4.3.3. W wyroku z 26 sierpnia 2020 r., SK 33/15 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 54 ust. 5 w związku z art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[9] jest zgodny z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem TK przewidziana w art. 54 ust. 5 oraz ust. 6 ustawy o działalności leczniczej nieważność umów dotyczących przenoszenia długów placówek publicznej służby zdrowia – bez uzyskania uprzedniej zgody podmiotu tworzącego taką placówkę – jest zgodna z gwarantowaną w Konstytucji wolnością zawierania umów. Celem wprowadzonej w 2010 r. regulacji było zarówno zapobieżenie zjawisku obrotu długami publicznych podmiotów leczniczych, jak i zwiększenie wpływu podmiotów tworzących samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (s.p.z.o.z.) na gospodarkę finansową tych zakładów, bowiem to podmioty tworzące s.p.z.o.z. ponoszą finansową odpowiedzialność za zobowiązania zakładów. Zmiana

[9] Dz.U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.

wierzyciela i związane z tym działania windykacyjne mogłyby, jak przyjął ustawodawca, doprowadzić do zaburzenia, a nawet wstrzymania udzielania takich świadczeń, a w konsekwencji ograniczenia ich dostępności na danym terenie. Dlatego ograniczenie wolności umów wynikające z art. 54 ust. 5 i 6 ustawy o działalności leczniczej zostało uznane za uprawniony – z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji – środek służący zapewnieniu ochrony prawa do opieki zdrowotnej. Decyzja o dopuszczalności zmiany wierzyciela została powierzona podmiotowi odpowiadającemu za realizację zadań publicznych w zakresie opieki zdrowotnej, a jednocześnie podmiotu nadzorującego i ekonomicznie odpowiedzialnego za gospodarkę finansową zakładu. Ustawodawca nie wyłączył obowiązku zapłaty długu przez s.p.z.o.z. ani wywiązywania się ze zobowiązań względem wierzycieli. Nie ograniczył uprawnień pierwotnego wierzyciela do dochodzenia zapłaty na drodze sądowej lub pozasądowej ani świadczeń ubocznych wynikających z nieterminowej zapłaty.

VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administracyjnym

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

Przepisy p.p.s.a. sankcjonują, na wniosek strony, karą grzywny przypadki: nieprzekazania przez organ skargi do sądu administracyjnego w określonym przepisami prawa terminie (art. 55 § 1 w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.); stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem (art. 149 § 1 i 2); niewykonania wyroku (art. 154 p.p.s.a.). Ustawodawca umożliwił sądowi przyznanie stronie skarżącej stosownej sumy pieniężnej jako „szczególnego rodzaju zadośćuczynienie za stan bezczynności organu”[1] (art. 149 § 2 *in fine* i art. 154 § 7 p.p.s.a.). Sądy mają możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych uchybieniach w toku rozpoznawania sprawy (art. 155 § 1 p.p.s.a.), natomiast organ – adresat ma obowiązek rozpatrzenia i powiadomienia sądu, w terminie 30 dni, o zajętym w sprawie stanowisku (art. 155 § 2 p.p.s.a.). W przypadku niezastosowania się do tych obowiązków sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny.

2. W kwestii naruszenia przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę orzecznictwo sądów administracyjnych jest stabilne[2]. Sądy akceptują pogląd, że wymierzenie grzywny organowi może nastąpić w każdym przypadku niewypełnienia obowiązku przekazania do sądu skargi, odpowiedzi na skargę oraz akt sprawy w ustawowym terminie, nawet jeżeli dopełnienie tego obowiązku nastąpiło jeszcze przed rozpoznaniem wniosku o wymierzenie organowi grzywny[3] i nie mają znaczenia okoliczności, które spowodowały bezczynność organu[4]. Podkreślają również, że grzywna ma charakter dyscyplinująco-restrykcyjny[5]. Ocena, czy złożona skarga należy do właściwości sądu administracyjnego, może być przeprowadzona wyłącznie przez ten sąd jednak dopiero po przekazaniu skargi do sądu[6]. Nawet uzasadnione przekonanie, że skarga jest niedopuszczalna, gdyż np. sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych czy to z przyczyn podmiotowych, czy przedmiotowych lub też wniesiona została z uchybieniem terminu, nie zwalnia organu od obowiązku jej przekazania wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, albowiem nie organ lecz sąd dokonuje oceny skargi pod względem formalnym, a także pod kątem jej dopuszczalności[7].

W 2020 r. sądy pierwszej instancji wymierzyły organom 225 grzywien (w 2019 r. – 168). Wysokość ich oscylowała od 200 do 3000 zł. Adresatami grzywien były centralne[8] i terenowe organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji

[1] Por. wyrok z 10 grudnia 2020 r., IV SAB/Wa 627/20.

[2] Por. Informacje o działalności sądów administracyjnych w latach 2010–2019.

[3] Por. postanowienie z 2 października 2020 r., IV SO/Wa 64/20.

[4] Np. postanowienie 19 października 2020 r., VII SO/Wa 18/20.

[5] Zob. ww. postanowienie i powołaną tam uchwałę z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09.

[6] Postanowienie z 18 marca 2020 r., II GZ 58/20.

[7] Postanowienie z 11 września 2020 r., II GSK 633/20.

[8] Najwięcej grzywien wymierzono Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców (od 100 do 2000 zł).

publicznej oraz organy samorządu terytorialnego. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 117 561 zł (w 2019 r. – 132 362 zł).

3. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – poza nakazaniem organowi wykonania czynności dotyczących obowiązku załatwienia sprawy we wskazanym terminie – dokonuje oceny, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości postępowania sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny, a także o przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej.

Poglądy wyrażone w orzecznictwie co do rozumienia pojęć zawartych w ww. normie są stabilne. Wskazuje się, że „bezczynność" należy rozumieć jako niewydanie w terminie decyzji lub postanowienia, względnie aktu lub czynności, natomiast „przewlekłe prowadzenie postępowania" to prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny, co oznacza, że organowi będzie można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia[9]. Rozbieżność poglądów w tej materii zaistniała po nowelizacji ustawy procesowej związanej z wprowadzeniem do systemu prawnego instytucji ponaglenia[10]. Do art. 53 p.p.s.a. dodano m.in. § 2b umożliwiający wniesienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. NSA w uchwale przesądził, że zakończenie postępowania przez organ stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu sprawy przez sąd[11].

W 2020 r. spośród 1913 załatwionych spraw w sądach pierwszej instancji w 173 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek, a w 90 z urzędu. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 262 838 zł. W 1523 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek, a w 56 – z urzędu. Sumy pieniężne przyznane na rzecz skarżących wyniosły 2 255 562 zł.

Grzywny wymierzono organom centralnym[12], podmiotom realizującym zadania z zakresu administracji publicznej[13] i terenowym organom administracji rządowej oraz organom administracji samorządowej. Wysokość grzywien wahała się w granicach od 200 zł do 3000 zł[14].

4. Efektywność wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zapewnia ustawodawca za pomocą

[9] Por. wyrok z 13 listopada 2020 r., IV SAB/Wa 766/20 i powołane tam orzecznictwo (wyroki z: 31 maja 2016 r., II OSK 1903/15; 2 czerwca 2016 r., II OSK 1156/16; 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12) oraz literaturę (zob. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 r., s. 414).

[10] Ustawa nowelizującą Kodeks postępowania administracyjnego z 2017 r.

[11] Zob. uchwała z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19: „Wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § pkt 3 p.p.s.a." Do uchwały złożono dwa zdania odrębne.

[12] M.in. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców .

[13] Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

[14] Np.: wyrok z 4 kwietnia 2019 r., IV SAB/Wa 72/19.

różnych środków prawnych[15]. Zgodnie z art. 286 § 1 p.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sąd zwraca organowi akta administracyjne, natomiast organ, w określonym przepisami prawa lub wyznaczonym przez sąd terminie, wykonuje wyrok (art. 286 § 2). Ustawodawca wprowadził przepisy umożliwiające stronie: prawo do skargi na niewykonanie wyroku, a sądom możliwość wymierzenia organowi grzywny (art. 154 § 1 p.p.s.a.); stwierdzenie, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 154 § 2 p.p.s.a.) oraz przyznanieod organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej (art. 154 § 7 p.p.s.a.). Podstawową funkcją grzywny oraz sumy pieniężnej jest zatem reakcja na niewykonanie prawomocnego wyroku – środki te mają charakter dyscyplinujący. Grzywna zawiera element represyjności, natomiast przyznanie sumy pieniężnej również element kompensacyjności. Ponieważ oba środki mają na celu wymuszenie wykonania prawomocnego wyroku, przy ich nakładaniu i określaniu ich wysokości należy mieć na względzie przewidywaną efektywność. Dla miarkowania wysokości znaczenie mogą mieć nadto okoliczności towarzyszące naruszeniu i zwłoce w wykonaniu prawomocnego wyroku oraz zasadność wynagrodzenia skarżącemu bezczynności w wykonaniu prawomocnego wyroku uwzględniającego jego skargę[16].

Spośród 282 załatwionych przez sądy pierwszej instancji spraw w 177 przypadkach wymierzono organowi grzywnę. Grzywny wymierzane były w wysokości od 500 zł do 8000 zł. Łącznie kwota wymierzonych organom grzywien wyniosła 648 300 zł. Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne w łącznej kwocie 415 980 zł.

5. Możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji w drodze postanowienia o stwierdzonych w toku rozpoznawania sprawy uchybieniach określa art. 155 p.p.s.a. Istotą postanowienia z art. 155 § 1 p.p.s.a. jest poinformowanie właściwego organu administracji publicznej lub organu zwierzchniego o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organu, które zostały ujawnione w toku postępowania sądowego. Natomiast w art. 155 § 2 ustawodawca zobowiązał organ do rozpatrzenia postanowienia i poinformowania sądu o zajętym w sprawie stanowisku. W przypadku nie wywiązania się z tego obowiązku sąd – na podstawie art. 155 § 3 p.p.s.a. – może orzec o wymierzeniu organowi grzywny[17]. Organ, wypełniając ww. obowiązek, powinien podjąć także takie kroki prawne, które w przyszłości skutkować będą ulepszeniem funkcjonowania administracji publicznej[18]. Postanowienia sygnalizacyjne podejmowane są najczęściej w przypadkach powtarzających się naruszeń prawa przez organ lub w przypadku, gdy skład orzekający uzna, że o działaniu organu, z uwagi na charakter naruszenia, należy poinformować organ nadzorujący.

W 2020 r. sądy administracyjne wydały 18 postanowień sygnalizacyjnych (WSA w Warszawie – 2; WSA w Białymstoku – 15; WSA we Wrocławiu – 1), w których wskazały organom nadzorującym istotne naruszenia prawa. Dotyczyły one m.in. przewlekłości postępowania (np.: postanowienia z: 5 lutego 2020 r., I SA/Bk 49/20–54/20; 15 stycznia 2020 r., I SA/Wr 656/19; 19 sierpnia 2020 r., I SA/Bk 529/20 – 532/20; 3 września 2020 r., I SA/Bk 142/20), błędnego pouczenia (postanowienie z 5 lutego 2020 r., I SA/Bk 212/19), rażącego naruszenia prawa poprzez zastosowanie przepisu do stanu faktycznego nieopisanego w przepisie (postanowienie z 6 lutego 2020 r., VIII SA/Wa 828/19).

[15] Por. wyrok z 20 stycznia 202 r., I OSK 1913/20.

[16] Tamże.

[17] Por. postanowienie z 29 stycznia 2020 r., VII SA/Wa 2151/18.

[18] Por. postanowienie z 29 stycznia 2020 r., VII SA/Wa 2151/18.

Odpowiedzi na sygnalizacje, zgodnie z art. 155 § 2 p.p.s.a., zawierały wyjaśnienia dotyczące przyczyn powstania wskazanych nieprawidłowości oraz zapewnienia o podjęciu stosownych działań w celu ich wyeliminowania. Na podstawie art. 155 § 3 sądy z urzędu w 2 przypadkach wymierzyły grzywny w łącznej wysokości 5000 zł.

6. Działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej służy w sposób właściwy ochronie praw jednostki. Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub też wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją podjęcia przez organ stosownych czynności w celu wyeliminowania nieprawidłowości.

Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie przyznawania tzw. szczególnego rodzaju zadośćuczynienie za stan bezczynności organu na podstawie art. 149 § 2 i art. 154 § 7 p.p.s.a. Można mieć nadzieję, że obowiązujące rozwiązania przyczynią się w znacznym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej uchybień w działalności administracji publicznej, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

1. Zagadnienia wstępne

Sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji i art. 1 p.u.s.a.). Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją. Sądownictwo administracyjne jest bowiem elementem konstrukcji państwa prawa.

Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawnej w konkretnej sprawie sądy administracyjne badają, czy dany przepis jest sformułowany w sposób odpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują m.in. wymaganie zupełności i określoności przepisów prawa.

W przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych[1], sądy administracyjne stosują techniki wykładnicze, sięgając do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE oraz orzecznictwa Trybunałów (Konstytucyjnego, TSUE, ETPCz). Przykłady tego typu działań zostały przedstawione w części zawierającej zagadnienia orzecznicze.

2. Luki prawne

W wyroku z 30 września 2020 r., II GSK 295/20 NSA zauważył brak wyraźnego wskazania w ustawie o Sądzie Najwyższym statusu aktu Prezydenta RP, wydanego na podstawie art. 39 ustawy o Sądzie Najwyższym, stwierdzającego datę przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Rozpoznając skargi kasacyjne na bezczynność Prezydenta RP co do stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku NSA podzielił wyrażony w latach poprzednich pogląd, że ww. akt nie mieści się w wśród aktów urzędowych Prezydenta RP, wyszczególnionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, nie stanowi zatem niepodlegającej kontroli sądowej prerogatywy Prezydenta. Stwierdzając datę przejścia sędziego w stan spoczynku, Prezydent RP występuje jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, który podejmowanym aktem kształtuje sferę praw i obowiązków sędziego w zakresie możliwości wykonywania działalności orzeczniczej, stąd zarówno ten akt, jak i brak jego podjęcia mimo złożonego wniosku, stanowią przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej.

3. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne

3.1. W wyroku z dnia 9 września 2020 r., II OSK 1164/20, NSA zwrócił uwagę na lukę prawną w treści art. 85aa ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[2]. Przepis ten ma charakter penalny i przewiduje możliwość nałożenia sankcji administracyjnej na osobę będącą posiadaczem zwierząt, która wbrew wydanym w celu zwalczania choroby zakaźnej zwierząt lub zapo-

[1] Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

[2] Dz.U. z 2018 r. poz. 1967.

biegania takiej chorobie nakazom, zakazom lub ograniczeniom, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 5a i art. 46 ust. 3 pkt 5a, nie zgłasza miejsc, w których przebywają zwierzęta z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną zwierząt powiatowemu lekarzowi weterynarii. Zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 5a, art. 46 ust. 3 pkt 5a oraz art. 47 ust. 1 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 5a ustawy, w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania, stosowne organy mogą – w drodze rozporządzenia – nakazać posiadaczom zwierząt zgłaszanie miejsc, w których przebywają zwierzęta z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną zwierząt. Rodzaj organu uprawnionego do wydania takiego rozporządzenia – jak wynika z treści art. 45 ust. 2, art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ustawy – uzależniony jest od terytorialnego zasięgu zagrożenia lub choroby. W przypadku, gdy zasięg ten jest ograniczony do obszaru powiatu, rozporządzenie takie wydaje powiatowy lekarz weterynarii. Gdy zasięg ten przekracza obszar jednego powiatu, rozporządzenie wydaje wojewoda. W przypadku zaś wystąpienia choroby zakaźnej lub bezpośredniego zagrożenia jej wystąpienia na terytorium RP lub jego części, rozporządzenie takie wydaje Minister właściwy do spraw rolnictwa, upoważniony w art. 47 ust. 1 do zarządzania środków określonych w art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. NSA zauważył, że art. 85aa ust. 1 pkt 15 ww. ustawy nie upoważnia Ministra właściwego do spraw rolnictwa do wymierzenia kary pieniężnej. NSA uznał, że nielogiczne byłoby przyjęcie takiej wykładni art. 85aa ust. 1 pkt 15 ustawy, zgodnie z którą karze podlegałby wyłącznie podmiot, który nie zastosowałby się do nakazu zgłaszania miejsc przebywania zwierząt z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną zwierząt, zawartego w wydanym na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 5a ustawy rozporządzeniu powiatowego lekarza weterynarii – obowiązującym na terenie powiatu, bądź wydanym na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 5a rozporządzeniu wojewody – obowiązującym na terenie województwa. Niezastosowanie się natomiast do takiego samego w swojej treści rozporządzenia Ministra właściwego do spraw rolnictwa – obowiązującego na terytorium RP lub jego części – nie byłoby penalizowane. NSA podkreślił, że określona w art. 85aa ust. 1 pkt 15 ustawy kara pieniężna nakładana jest na posiadacza zwierząt, który pomimo wydanym w celu zwalczania choroby zakaźnej zwierząt lub zapobiegania takiej chorobie nakazom, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 5a i art. 46 ust. 3 pkt 5a, nie zgłasza powiatowemu lekarzowi weterynarii miejsc, w których przebywają zwierzęta z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną zwierząt. Przepis ten nawiązuje zatem do określonych w art. 45 ust. 1 pkt 5a i art. 46 ust. 3 pkt 5a ustawy nakazów i nie uzależnia możliwości nałożenia kary od tego, który organ, w drodze rozporządzenia, zarządził unormowane w tych przepisach środki. Skoro wydane, w oparciu o art. 47 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, rozporządzenie Ministra właściwego do spraw rolnictwa ustanawia środek przewidziany w art. 46 ust. 3 pkt 5a tej ustawy, to ten przepis wraz z przepisem art. 85aa ust. 1 pkt 15 ustawy współtworzy podstawę prawną wymierzenia kary pieniężnej za niezgłoszenie miejsc, w których przebywają zwierzęta z gatunków wrażliwych na daną chorobę zakaźną zwierząt.

3.2. W wyroku z 30 lipca 2020 r., I FSK 42/20, NSA zwrócił uwagę na brzmienie art. 70 § 6 pkt 1 o.p., którego niedookreśloność powoduje, że działania organów państwa ukierunkowane są na ochronę fiskalną swoich interesów. Skutkuje to masowym, „profilaktycznym" wszczynaniem postępowań karnoskarbowych tam, gdzie istnieje ryzyko przedawnienia zobowiązania podatkowego. Można zauważyć, że organy wszczynają postępowanie przygotowawcze bez dostatecznej podstawy faktycznej, w celu wstrzymania biegu terminu

przedawnienia zobowiązania podatkowego, skutecznego nawet wtedy, gdy postępowanie to nie dostarczyło żadnych przesłanek do postawienia komukolwiek w przyszłości zarzutu. Zdaniem NSA możliwe i konieczne jest kontrolowanie przez sąd administracyjny, czy organ podatkowy nie odwołał się do wszczęcia postępowania karnoskarbowego w sposób stanowiący nadużycie prawa – czy nie doszło do instrumentalnego wykorzystywania art. 70 § 6 pkt 1 o.p. ze względu na wszystkie okoliczności sprawy podatkowej, a w szczególności w sytuacji, gdy wykorzystanie tego przepisu związane jest z naruszeniem zasady zaufania do organów podatkowych (art. 121 o.p.), czy wywodzonej z prawa unijnego oraz art. 2 Konstytucji RP zasady uzasadnionych oczekiwań. NSA wskazał, że w realiach badanej sprawy oceny działalności organów należy dokonać przez pryzmat zasady zaufania i pewności prawa, które uznać należy za naruszone, gdy przy niejednoznaczności zakresu opodatkowania danej usługi organy państwa, w tym wyspecjalizowane w zakresie wykładni i stosowania prawa podatkowego, określają stanowczo zakres tego opodatkowania (poprzez interpretacje podatkowe) i wymagają od uczestników obrotu gospodarczego dostosowania się do tej wykładni (m.in. poprzez określenie warunków przetargu i kontrole podatkowe), po czym zmieniają tę wykładnię i do stosujących się do niej i podejmujących w oparciu o nią długoterminową współpracę kontraktową podmiotów gospodarczych wszczynają działania egzekwujące prawo podatkowe według zmienionej wykładni tego samego zagadnienia. NSA uznał, że odwołanie się do wszczętego postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe jest nieuprawnione w sytuacji, w której możliwość żądania zapłaty podatku jest wykluczona ze względu na zasadę uzasadnionych oczekiwań. Organ podatkowy narusza bowiem zasadę zaufania do organów podatkowych, a więc nadużywa art. 70 § 6 pkt 1 o.p., kiedy odwołuje się do wymienionej w tym przepisie przesłanki zawieszenia postępowania, jeżeli zobowiązanie podatkowe nie może zostać wyegzekwowane ze względu na naruszenie zasady zaufania do organów podatkowych. NSA podkreślił, że omawiane orzeczenie nie rozwiązuje zatem tytułowego problemu dotyczącego kognicji sądów administracyjnych do kontroli przypadków instrumentalnego wszczynania postępowań karnoskarbowych w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

4. Podsumowanie

Wskazane wyżej przykłady ilustrują trudności w rozstrzygnięciu sprawy wskutek pominięcia ustawodawczego, czy luki prawnej bądź braku określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania. Sytuacje takie mają wpływ na rozbieżności w orzecznictwie. Należy podkreślić, że o ile sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, o tyle takimi szerokimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

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

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad judykacyjną i organizacyjną działalnością sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (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 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego[2]. Ostatni z wymienionych aktów prawnych, wydany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, zastąpił z dniem 7 lipca 2020 r., obowiązującą przez blisko dekadę, uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA[3]. W wykonaniu upoważnienia ustawowego określonego w art. 47 § 1 pkt 1 ustawy ustrojowej oraz w oparciu o § 25 ust. 1 nowo przyjętego Regulaminu, Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego określiło w drodze uchwały podział czynności w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz ustaliło szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom[4].

Nadzór judykacyjny Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA. Zadania związane m.in. z informowaniem o sprawach stron, udostępnianiem informacji publicznej o działalności NSA, prowadzeniem statystyki i innych spraw wykonuje, zgodnie z § 9 Regulaminu, Wydział Informacji Sądowej.

---

[1] Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.

[2] Dz.U. poz. 1202; dalej: Regulamin.

[3] MP Nr 86, poz. 1007.

[4] Uchwała Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2020 r. w sprawie podziału czynności i szczegółowych zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa, w tym osoby z dorobkiem naukowym. Zgodnie z art. 40 § 3 p.p.s.a. Biuro Orzecznictwa wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Szczegółowe czynności nadzoru Prezesa NSA nad działalnością administracyjną sądów, realizowane w Biurze Orzecznictwa, określają przepisy § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[5]. Szczegółowe zadania jednostek organizacyjnych Biura Orzecznictwa określają przepisy § 14–17 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego[6], a także zarządzenia Prezesa NSA regulujące zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i zespołów działających w Biurze. Struktura organizacyjna Biura wynika zaś z § 14–19 powołanego Regulaminu oraz zarządzeń Prezesa NSA.

W zakresie działań nadzorczych związanych z eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa na bieżąco analizuje orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. W przypadku wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie przedstawia Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opracowywane są także opinie projektów aktów prawnych przesłanych Prezesowi NSA.

2. Analiza orzecznictwa

W 2020 r. w Biurze Orzecznictwa analizowano orzeczenia NSA i orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji Konstytucji, prawa wspólnotowego i umów międzynarodowych, a także uwzględniania orzecznictwa TK, TSUE, ETPC oraz prawidłowego stosowania uchwał NSA. Orzecznictwo sądów administracyjnych analizowano również pod kątem zachowania jego jednolitości.

Przedmiotem analiz Biura były również wskazywane w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających, kierowanych do organów administracji, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na ich powstanie, w tym naruszenia przez organy administracji ustawowej zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku oraz bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Analizie były poddawane także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa.

Stwierdzone w orzecznictwie rozbieżności stanowią podstawę do zalecenia omówienia określonego zagadnienia na naradzie sędziów, jak również, w określonych warunkach, przygotowania projektu pytania abstrakcyjnego kierowanego przez Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepi-

[5] Dz.U. Nr 169, poz. 1645.

[6] Dz.U. z 2020 r. poz. 1202.

sów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych[7], lub projektu wniosku Prezesa NSA do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W 2020 r. do Biura wpłynęły 3 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do TK, jednak analiza zgłoszonych wniosków nie potwierdziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją określonych przepisów i wniosków tych nie uwzględniono. Sporządzono natomiast 2 wnioski Prezesa NSA o rozpoznanie przez poszerzone składy sędziów NSA przez podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne. W tym czasie do Biura wpłynęło 14 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA lub unieważnienie orzeczeń sądu administracyjnego. Po ich analizie uwzględniono 1 wniosek, na rozpatrzenie czeka 1 wniosek, a w przypadku pozostałych wniosków nie było podstaw do wystąpienia o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały.

W ramach rocznego planu pracy Biura Orzecznictwa pracownicy sporządzają opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzeczniczych z zakresu kognicji sądów administracyjnych. Opracowania te są publikowane w Wydawnictwie NSA w serii „Materiały Szkoleniowe" (z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego). *W* 2020 r. ukazała się publikacja „Stosowania art. 57a p.p.s.a. w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych" (nr 56/2020).

3. Działalność nadzorcza

Na podstawie art. 12 p.u.s.a. w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP w 2020 r. przeprowadzone zostały wizytacje w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Warszawie, Kielcach i Gorzowie Wielkopolskim. Protokoły z przeprowadzonych wizytacji, zawierające zalecenia pokontrolne, przedstawiono Prezesom tych Sądów. Stosownie do § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia w wizytowanych Sądach prowadzono również kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów.

W ramach działań nadzorczych Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych zostali zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań ze stanu spraw tzw. „starych", tj. trwających powyżej 36 miesięcy, w podległych im jednostkach. Sprawozdania te są poddawane bieżącej analizie, a w miarę potrzeby, uzyskiwane są dodatkowe wyjaśnienia.

Co miesiąc Biuro dokonuje analizy dotyczącej realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[8] , w zestawieniu planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów w zakresie sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych – czas rozpoznawania spraw SA, SAB, SO oraz działalności orzeczniczej w wojewódzkich sądach administracyjnych (procentowy współczynnik wyrażający stosunek liczby spraw uznających skargę na przewlekłość postępowania do ogólnej liczby spraw załatwionych). Informacja na wskazane tematy każdorazowo przekazywana jest Prezesowi NSA.

Sędziowie Biura Orzecznictwa brali udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto sędziowie i pracownicy Biura brali udział w konferencjach i seminariach, także w tych zorganizowanych online.

[7] Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

[8] Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE[9], dyrektorowi Biura Orzecznictwa powierzono wykonywanie czynności nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez wojewódzkie sądy administracyjne w postępowaniach sądowych. Zadania wynikające z tego nadzoru Dyrektor Biura realizuje przy pomocy Zespołu do spraw Ochrony Danych Osobowych, powołanego decyzją nr 1 Dyrektora Biura Orzecznictwa z dnia 23 lipca 2018 r., w skład którego weszli sędziowie i pracownicy Biura.

4. Działalność wydawnicza

Jednym z zadań Wydziału gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów administracyjnych, działającego w Biurze Orzecznictwa, jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, które zostały zakwalifikowane do publikacji w tym zbiorze zgodnie z zarządzeniem nr 12 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2020 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 94 orzeczenia.

W Biurze Orzecznictwa działa również Zespół do gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów europejskich, utworzony na podstawie zarządzenia nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r. W wyniku prac tego Zespołu wybrane orzeczenia są wprowadzane do Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOIS). W 2020 r. do CBOIS wprowadzono 154 orzeczenia TSUE. Ponadto do CBOIS wprowadzane są opinie i analizy dotyczące wykładni prawa europejskiego oraz Biuletyn Europejski redagowany przez Wydział Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa.

Na stronie internetowej NSA zamieszczane są także komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do TK oraz TSUE. W analizowanym roku sprawozdawczym opublikowano 23 komunikaty Biura Orzecznictwa.

5. Udział w pracach legislacyjnych

Sędziowie, członkowie i pracownicy Biura Orzecznictwa uczestniczą w opracowywaniu opinii, które Prezes NSA przedstawia adresatom nadsyłanych projektów aktów prawnych, a w szczególności analizują ich wpływ na ustrój sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą także udział w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich.

W 2020 r. w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 45 projektów aktów prawnych i opinii legislacyjnych. Uwagi zgłoszono m.in. do projektów ustaw: o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

[9] Dz.Urz. UE L 2016.119.1.

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych; o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; o zmianie ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową.

6. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego (WPE), do którego zadań należy m.in. gromadzenie i analiza: przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; orzecznictwa NSA i WSA, w których zastosowano prawo unijne; orzecznictwa TSUE i ETPC w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych, jak również udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie" na stronie internetowej NSA (http://www.nsa.gov.pl), zwłaszcza w zakresie dokumentacji związanej z pytaniami prawnymi (prejudycjalnymi) polskich sądów administracyjnych; udzielanie informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecznictwie TSUE i ETPC pracownikom WSA i NSA; gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa europejskiego; tłumaczenie (całych lub fragmentów) orzeczeń TSUE i ETPC, sprawdzanie tłumaczeń oraz tłumaczenie innych dokumentów na potrzeby Prezesa NSA i sędziów sądów administracyjnych; sporządzanie rocznych opracowań tematycznych (monograficznych) dotyczących problematyki prawa europejskiego; udział w wykładach, szkoleniach i konferencjach naukowych dotyczących problematyki prawa europejskiego.

W 2020 r. sporządzono szereg opinii, analiz i notatek na potrzeby wewnętrzne Biura i NSA, w tym opracowanie pt. „Transgraniczne problemy obywatelstwa i transkrypcji aktów stanu cywilnego a prawo europejskie". Opracowanie dotyczy transgranicznych problemów obywatelstwa i transkrypcji aktów stanu cywilnego w świetle prawa europejskiego, ze szczególnym uwzgędnieniem sytuacji, które wciąż stanowią prawną i orzeczniczą *terra incognito,* tak jak sprawy dotyczące obywatelstwa i transkrypcji aktów urodzenia dzieci urodzonych i wychowywanych przez rodziców jednopłciowych, w których co najmniej jedno z rodziców posiada obywatelstwo polskie, lecz ich zawarty za granicą związek nie wywołuje w Polsce skutków prawnych.

Wydział koordynował tłumaczenie z języka angielskiego na język polski wybranych wyroków TSUE oraz dokonał weryfikacji tych tłumaczeń, monitorował również przebieg rozpatrywania przez TSUE pytań prejudycjalnych NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. Uczestniczył także w działaniach związanych z dostępem i korzystaniem przez polskie sądy administracyjne z systemu e-Curia, tj. aplikacji TSUE umożliwiającej sądom krajowym w ramach wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wniesionych do TSUE wymianę pism procesowych z sekretariatami drogą elektroniczną.

Wydział dokonał wyboru 10 orzeczeń ETPC w sprawach przeciwko innym państwom wydanych z punktu widzenia zasadności ich przetłumaczenia przez NSA w ramach realizacji porozumienia w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń ETPC, zawartego w dniu 24 marca 2014 r. między Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyrok Wielkiej Izby z 21 listopada 2019 r. w sprawie *Z.A. i inni p. Rosji*, skargi nr 61411/15, 61420/15, 61427/15 i in.; wyrok Izby z 24 stycznia 2019 r. w sprawie *Catt p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 43514/15; wyrok Izby z 24 stycznia 2019 r. w sprawie *Cordella i inni p. Włochom*, skargi nr 54414/13 i 54264/15; wyrok Izby z 23 maja 2019 r. w sprawie *Sine Tsaggarakis A.E.E.*

p. Grecji, skarga nr 17257/13; decyzja Izby z 4 czerwca 2019 r. w sprawie *Tolić i inni p. Chorwacji*, skarga nr 13482/15; wyrok Izby z 11 czerwca 2019 r. w sprawie *Ozdil i inni p. Mołdawii*; skarga nr 42305/18; wyrok Wielkiej Izby z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie *Güzelyurtlu i inni p. Cyprowi i Turcji*, skarga nr 36925/07; wyrok Wielkiej Izby z dnia 8 lipca 2019 r. w sprawie *Mihalache p. Rumunii*, skarga nr 54012/10; wyrok Wielkiej Izby z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen p. Finlandii*, skarga nr 63235/00; wyrok Wielkiej Izby z 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi p. Irlandii*, skarga nr 45036/98).

Wydział opracowuje w cyklu miesięcznym „Biuletyn Europejski", zawierający informacje o nowych aktach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy, o istotnym dla sądownictwa administracyjnego orzecznictwie TSUE i ETPC (w tym omówienie, po uprzednim przetłumaczeniu, dostępnych w językach angielskim i francuskim orzeczeń ETPC). W biuletynie zawarte są również informacje o kierowanych przez składy WSA i NSA pytaniach prejudycjalnych. W okresie sprawozdawczym opracowano 12 numerów „Biuletynu Europejskiego", przekazanych do wiadomości sędziów NSA, zamieszczonych w bazie CBOiS oraz na stronie internetowej NSA. Opublikowano streszczenia 24 orzeczenia ETPC w sprawach przeciwko innym państwom oraz 4 orzeczenia wydane w sprawach przeciwko Polsce w celu upowszechniania standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[10] w polskim wymiarze sprawiedliwości. Wydział opracował także za I i II kwartał 2020 r. „Stosowanie prawa europejskiego przez sądy administracyjne" – wybór orzeczeń sądów administracyjnych, szczególnie istotnych z punktu widzenia wykładni i stosowania przepisów prawa europejskiego. Prowadzi i aktualizuje na stronie internetowej NSA zakładkę „Prawo europejskie", w której zamieszczane są pytania prejudycjalne NSA i WSA, „Biuletyn Europejski", linki do baz orzecznictwa TSUE oraz ETPC, tłumaczenia orzeczeń ETPC na język polski, a także m.in. linki do publikacji Rady Europy, Agencji Praw Podstawowych UE, itp.

[10] Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

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

Zgodnie z art. 40 § 2 p.u.s.a. do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych.

Ogłoszony w minionym roku stan pandemii sprawił, że przed Kancelarią Prezesa NSA postawione zostały, poza wskazanymi powyżej czynnościami, nowe dodatkowe zadania związane w szczególności z koniecznością utrzymania sprawnego działania Sądu w tych szczególnych warunkach oraz zapewnienia sędziom i pracownikom Sądu, a także wszystkim stronom postępowań toczących się przed NSA możliwych środków ochrony przed zarażeniem wirusem SARS-CoV-2, co w praktycznym wymiarze sprawdzało się do: opracowywania właściwych regulacji wewnętrznych, wytycznych i informacji w oparciu o kształtujący się odpowiednio do rozwoju pandemii stan prawny; rozbudowy systemów informatycznych Sądu i uzupełnienia zasobów komputerowych i innych narzędzi informatycznych umożliwiających zdalną realizację zadań; zabezpieczenia sanitarnego pracowników i pomieszczeń Sądu oraz zaopatrzenia sal rozpraw w odpowiednie techniczne wyposażenie.

W lutym 2020 r., jeszcze przed wprowadzeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego, w Kancelarii Prezesa NSA przystąpiono do działań mających na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony sędziów i pracowników Sądu przed ewentualnym ryzykiem zarażenia się koronawirusem SARS-CoV-2 w miejscu świadczenia pracy, określając odpowiednie kroki przygotowawczo – prewencyjne oraz monitorując komunikaty i informacje ogłaszane przez właściwe służby sanitarno – epidemiologiczne. Postanowiono wówczas m.in. o: wyposażeniu Sądu w płyny do dezynfekcji rąk, umieszczeniu w pomieszczeniach sanitarnych instrukcji graficznych obrazujących właściwy sposób mycia rąk, zleceniu służbom sprzątającym przeprowadzania w szczególności dezynfekcji klamek drzwiowych i innych uchwytów, zakupie maseczek ochronnych dla osób, u których ujawniłyby się objawy chorobowe odpowiadające skutkom zarażenia koronawirusem.

Po ogłoszeniu ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego na terenie całego kraju, w oparciu o zarządzenia Prezesa NSA, uwzględniające wytyczne Ministra Sprawiedliwości i Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 18 maja 2020 r. dla funkcjonowania sądów w trakcie epidemii SARS-CoV-2 w Polsce, niezwłocznie podjęto określone czynności wykonawcze dotyczące NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, których celem z jednej strony było przeciwdziałanie potencjalnemu zagrożeniu zakażeniem kadry sądownictwa administracyjnego oraz stron i uczestników postępowań przed tymi sądami wirusem SARS-CoV-2, z drugiej zaś strony utrzymanie w warunkach panującej pandemii dopuszczalnej pracy sądów administracyjnych. Te regulacje wewnętrzne, których w okresie sprawozdawczym wydano 13, odpowiednio skorelowane z aktami prawa powszechnie obowiązującego, stosownie do ogłaszanego przez właściwe

organy stanu zagrożenia epidemiologicznego w Państwie, stanowiły także podstawę do ograniczania lub czasowego zawieszania rozpatrywania spraw na rozprawach jednocześnie równoważonego odpowiednim zwiększeniem, w oparciu o właściwe przepisy, liczby spraw rozpoznawanych na posiedzeniach niejawnych.

Poza tym, dla realizacji przywołanych celów, zostały wdrożone odpowiednie działania w trzech generalnych płaszczyznach, tj.:

1) w zakresie organizacyjnym – kierując część kadry do pracy zdalnej, zmianowej bądź rotacyjnej, a także dokonując skorelowania pracy asystentów z pracą sędziów, którzy to mają prawem określoną samodzielność w organizacji swojego czasu pracy z uwagi na pracę w systemie zadaniowym;

2) udostępniając w sądach administracyjnych odpowiednie środki ochrony i profilaktyki snitarno – epidemiologicznej (środki dezynfekcyjne do rąk, maseczki, rękawiczki ochronne, poddawanie wszystkich osób wchodzących do budynków sądów bezdotykowemu pomiarowi temperatury ciała, wyznaczenie stref przemieszczania się interesantów, techniczne zabezpieczenie rozpraw poprzez wydzielenie transparentnymi przegrodami stanowisk stron i składów orzekających z jednoczesnym zapewnieniem obsługi audiowizualnej i transmisji rozprawy na monitorach zainstalowanych przed salami rozpraw, ozonowanie lub dezynfekowanie sal rozpraw, czytelni akt, ciągów komunikacyjnych, dezynfekowanie poręczy, uchwytów klamek w pokojach biurowych, umożliwienie testowania pracowników w kierunku zachorowania na COVID-19 itp.);

3) rozbudowując o nowe funkcjonalności oprogramowanie wykorzystywane przez sądy administracyjne. W tym zakresie na bazie funkcjonującego w sferze orzeczniczej systemu rozwinięto płaszczyznę: komunikacji elektronicznej ze szczególnym uwzględnieniem wymogu bezpieczeństwa; zdalnego uczestnictwa w rozprawach poprzez stworzenie możliwości technicznych realizacji tej funkcjonalności za pośrednictwem wojewódzkiego sądu administracyjnego właściwego według miejsca zamieszkania.

Kierując się przesłankami zabezpieczenia optymalnych warunków pracy dla uzyskania możliwie najlepszych wyników orzeczniczych, NSA zapewnił wszystkim sędziom i asystentom m.in.:

- możliwość komunikacji elektronicznej z sekretariatami wydziałów procesowych zapewniających dostęp kadry do dokumentacji prowadzonej w tych komórkach organizacyjnych,
- elektroniczny dostęp do dokumentacji procesowej za pośrednictwem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją EZD PUW oraz portalu akt spraw sądowoadministracyjnych „PASSA",
- zdalny dostęp do systemów informacji prawnej.

Ponadto NSA wyposażył wszystkich sędziów w kwalifikowane podpisy elektroniczne, zapewnił możliwość bezpośredniej komunikacji elektronicznej pomiędzy sędziami orzekającymi w sprawach procesowych oraz rozpatrywania tych spraw z wykorzystaniem technik i narzędzi informatycznych na posiedzeniach niejawnych, a także umożliwił komunikację elektroniczną i łączność w sprawach procesowych sędziów z asystentami.

Niezależnie od wydawanych zarządzeń Prezes NSA w całym okresie sprawozdawczym bezpośrednio koordynował działalność wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych w trybie systematycznie prowadzonych wideokonferencji z prezesami tych sądów, na których cyklicznie (z reguły co dwa tygodnie) omawiane były kwestie sprawności orzeczniczej

oraz skutecznego wdrażania systemów zabezpieczających w czasie pandemii pracowników sądów, a także dotyczące utrzymania sprawności działalności sądowniczej.

Przedstawione powyżej działania przełożyły się na utrzymanie wysokiego poziomu sprawności orzeczniczej NSA przy utrzymującym się dużym – wyższym o ponad 2 tys. spraw w stosunku do 2019 r. – wpływie spraw, skutkującym m.in. zmniejszeniem w NSA liczby spraw zaległych o blisko 1,5 tys. W wojewódzkich sądach administracyjnych zaś zaimplementowane odpowiednio mechanizmy działania przyjęte zarządzeniami Prezesa NSA skutkowały rozpoznaniem przez te sądy ponad 65 tys. spraw w średnim czasie wynoszącym dla wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych około 5 miesięcy. Czas ten był krótszy o jeden miesiąc od przyjętego przed ujawnieniem się pandemii miernika rozpatrywania spraw przez te sądy w okresie do 6 miesięcy. W tym miejscu warto także dodać, że na niezmiennie wysokim poziomie utrzymuje się wskaźnik ogólnej liczby spraw wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, który w roku 2020 wyniósł blisko 70 tys. spraw i był wyższy o około 3 tys. spraw w stosunku do wpływu z roku 2018 (67 tys. spraw) i niższy o około 1 tys. spraw w odniesieniu do roku 2019 (71 tysięcy spraw).

Niezależnie od przedstawionych działań związanych z zapewnieniem w czasie pandemii sprawnego funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w okresie sprawozdawczym prowadzono równolegle inne niżej przedstawione prace.

W porozumieniu z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim w Białymstoku – autorem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją EZD PUW, zaadoptowanego na potrzeby sądownictwa administracyjnego, podjęto niezbędne działania dostosowawcze tego systemu w zakresie umożliwiającym posługiwanie się kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, mającą – zgodnie z art. 74a § 12 p.p.s.a. – opatrywać pisma sądowe, odpisy pism i załączników w postępowaniu sądowym oraz orzeczenia doręczane przez sąd w formie dokumentu elektronicznego, na równi z kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie z przyjętymi założeniami przedmiotowa instytucja wdrożona zostanie w I kwartale 2021 r.

Prowadzono prace nad dalszą rozbudową portalu akt spraw sądowoadministracyjnych „PASSA" o dwie nowe funkcjonalności. Pierwsza z nich umożliwia prowadzenie w formie elektronicznej repertoriów spraw rozpatrywanych przez NSA; w wojewódzkich sądach administracyjnych prace nad wdrożeniem repertoriów elektronicznych są obecnie finalizowane. Druga z funkcjonalności umożliwi w 2021 r., obok realizowanego dostępu do akt sądowych, uzyskanie dostępu do elektronicznych akt administracyjnych przekazywanych do wojewódzkich sądów administracyjnych wraz z odpowiedzią na skargę.

W obszarze informatycznym Kancelaria Prezesa NSA realizowała działania mające na celu kreowanie odpowiednich warunków do sprawnego orzekania i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Polegały one w szczególności na: zapewnieniu właściwych obsad orzeczniczych i administracyjnych, zabezpieczeniu optymalnych warunków lokalowych oraz niezbędnego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego.

W zakresie wykonania zadań inwestycyjnych: w WSA w Olsztynie zakończono prace konserwatorsko-restauratorskie polegające na renowacji elewacji zabytkowego budynku będącego jego siedzibą; w WSA w Gdańsku wykonano przyłącze kablowe pełniące rolę wspomagającą w przypadku zaniku zasilania; w WSA w Lublinie uzupełniono system klimatyzacji w części budynku, w której znajdują się pomieszczenia biurowe. Podobnie jak w latach ubiegłych wszystkie sądy administracyjne zostały doposażone w brakujący sprzęt biurowy i techniczny, dokonano modernizacji infrastruktury informatycznej w zakresie niezbędnym

do wdrożenia kolejnych modyfikacji systemów związanych z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego.

W celu zabezpieczenia odpowiedniej sprawności orzeczniczej sądów administracyjnych uruchomiono niezbędne procedury mające na celu zapewnienie obsady wolnych stanowisk sędziowskich. W 2020 roku nominacje na urząd sędziego z rąk Prezydenta RP otrzymało czterech sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz czterech asesorów sądowych. W stan spoczynku przeszło siedmiu sędziów NSA, sześciu sędziów NSA orzekających w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz dwudziestu trzech sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Na dzień 31 grudnia 2020 roku w NSA obsadzonych było sto spośród stu dwudziestu siedmiu etatów sędziowskich, w wojewódzkich sądach administracyjnych czterysta trzydzieści spośród czterystu sześćdziesięciu pięciu etatów, w przypadku etatów asesorskich – spośród osiemdziesięciu dwóch przyznanych etatów obsadzonych zostało trzydzieści jeden. W zakresie dotyczącym pozostałych nieobsadzonych etatów wdrożone zostały odpowiednie procedury, a w tym opublikowano właściwe obwieszczenia obejmując nimi wszystkie wakujące stanowiska.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała w minionym roku zadania związane z zapewnieniem powszechnego dostępu do informacji jurydycznej.

W porozumieniu z Radą Biblioteczną aktualizowano i poszerzano księgozbiory Biblioteki NSA, uzupełniając je o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz literaturę fachową, w tym czasopisma prawnicze wykorzystywane w pracy przez sędziów i pracowników administracyjnych sądu. Zbiory Biblioteki NSA, w zakresie w jakim było to możliwe z uwagi na wymogi reżimu sanitarnego, dostępne były dla adwokatów, radców prawnych, studentów, stron i uczestników postępowania sądowego oraz innych zainteresowanych.

Zadanie polegające na upowszechnianiu wiedzy jurydycznej realizowano także poprzez wydawanie czasopism i publikacji naukowych. W 2020 r. ukazało się pięć numerów (nr 88–92) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" oraz numer specjalny w języku angielskim. Ponadto wydano w formie książkowej „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku" oraz opublikowano opracowanie pt. „W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego". W serii „Materiały Szkoleniowe" ukazały się: nr 55/2019 – „Sprawozdanie z konferencji sędziów Izby Gospodarczej NSA, Trojanów, 27-29 maja 2019", nr 56/2020 – „Stosowanie art. 57a p.p.s.a. w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych", nr 57/2020 – obejmujący wystąpienia asystentów sędziów NSA wygłoszone podczas konferencji naukowej pt. „Asystent sędziego sądu administracyjnego – zagadnienia prawnoporównawcze i praktyczne".

W celu poprawy jakości pracy sądów i poszczególnych sędziów oraz stojąc na straży jednolitości orzecznictwa, systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń dostępnych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach (na dzień 31 grudnia 2020 r. w CBOIS zgromadzono 2 263 tys. orzeczeń).

Realizując prawo obywateli do informacji ustawicznie uzupełniano zbiór orzeczeń sądów administracyjnych zamieszczanych w Internecie w postaci zanonimizowanej. Na koniec roku liczba udostępnionych w ten sposób judykatów wynosiła 1 850 tys. W 2020 roku odnotowano ponad 3 mln „wejść" do internetowej bazy orzeczeń, skutkujących 16,5 mln wyświetleń stron z wynikami wyszukiwania pojedynczych orzeczeń.

Z uwagi na stan pandemii, w 2020 roku w sposób istotny ograniczona została możliwość podejmowania przez NSA inicjatyw ukierunkowanych na rozwój współpracy międzynarodowej w dotychczasowym wymiarze i charakterze. Działalność NSA na polu zagranicznym

koncentrowała się przede wszystkim na utrzymaniu kontaktów wynikających z członkostwa w Stowarzyszeniu Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe) oraz Międzynarodowym Stowarzyszeniu Najwyższych Sądów Administracyjnych (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ). Pomimo tych ograniczeń NSA współuczestniczył w kształtowaniu standardów prawnoadministracyjnych Unii Europejskiej, współpracując z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (European Judicial Training Network – EJTN) przy organizacji staży dla sędziów sądów administracyjnych z innych państw w zakresie możliwym do zrealizowania w czasie pandemii. W 2020 r., w ramach organizowanego przez EJTN programu wymiany sędziów sądów administracyjnych, w NSA i WSA w Krakowie na stażu ogólnym przebywali, z zachowaniem środków ostrożnościowych związanych z epidemią, sędziowie z Niemiec i Portugalii. Jednocześnie w tym samym okresie czasu, na takich samych zasadach, staż specjalistyczny w Sądzie Finansowym w Münster odbyła sędzia WSA w Krakowie, a sędzia WSA w Gliwicach w Sądzie Administracyjnym i w Sądzie Finansowym w Kassel (Niemcy). Sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych brali udział w trybie zdalnym w organizowanych przez EJTN szkoleniach z zakresu prawa migracyjnego, postępowania administracyjnego i prawa konkurencji. W ramach współpracy bilateralnej NSA z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec staż w NSA oraz w wojewódzkich sądach administracyjnych w Gdańsku i w Krakowie odbył sędzia III Senatu odwoławczego niemieckiego Sądu. Na początku 2020 r. delegacja NSA odbyła w Wyższym Sądzie Administracyjnym Dolnej Saksonii w Lüneburgu oraz Sądzie Administracyjnym w Brunszwiku wizyty studyjne, poświęcone wymianie doświadczeń w zakresie informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego w sądownictwie polskim i niemieckim. Podobnie jak w roku 2019, współpracowano również z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office – EASO). Sędziowie orzekający w sprawach uchodźczych i urzędnicy sądów administracyjnych, z uwagi na obostrzenia związane z pandemią, mieli możliwość udziału w trybie zdalnym w szkoleniach i seminariach organizowanych przez ten urząd.

Realizacja wyżej przedstawionych wybranych działań oraz utrzymanie wysokiej sprawności orzeczniczej możliwe były także dzięki uzyskaniu właściwego zabezpieczenia finansowo-budżetowego sądownictwa administracyjnego. Podkreślenia wymaga fakt, że pomimo trwającej epidemii i obowiązywania licznych ograniczeń z nią związanych, wdrożone działania organizacyjne, profilaktyczno-sanitarne oraz informatyczne sprawdziły się w praktycznym funkcjonowaniu, bowiem udało się utrzymać na odpowiednim, akceptowalnym poziomie sprawność orzeczniczą sądów administracyjnych.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

Wydział Informacji Sądowej NSA (WIS NSA) w roku 2020 realizował przede wszystkim zadania wynikające z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego[1], polegające w szczególności na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej, nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą, a także na kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Stosownie do § 9 ust. 5 Regulaminu, WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej[2] poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii.

W związku z sytuacją epidemiczną działalność Wydziału w 2020 r., w zakresie bezpośredniego, osobistego kontaktu z interesantami była ograniczona, co z kolei przełożyło się na zwiększenie liczby kontaktów w formie zdalnej.

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1. Na zapytania stron postępowania, jak też innych osób zainteresowanych, zgłaszane przede wszystkim telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP, pracownicy Wydziału Informacji Sądowej NSA udzielili kilkudziesięciu tysięcy odpowiedzi. Pytania dotyczyły przede wszystkim stanu toczących się postępowań oraz zakresu sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. W ramach wyjaśnień wskazywano na środki prawne przewidziane w ustawie p.p.s.a., obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia. Znaczna część aktywności informacyjnej Wydziału związana była z informowaniem o bieżącej sytuacji organizacyjnej Sądu w związku z ograniczeniami wynikającymi z ogłoszonego w Polsce stanem epidemii.

2.2. Zadania informacyjne realizowano również w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym sądami powszechnymi. W roku 2020 w WIS NSA udzielono w tym trybie 145 odpowiedzi w formie pisemnej (spadek o około 8% w stosunku do 2019 r.).

2.3. W 2020 roku Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu akta 520 spraw w tradycyjnej formie oraz 458 spraw w formie cyfrowej za pośrednictwem platformy PASSA.

[1] Dz.U. z 2020 r. poz. 1202; dalej: Regulamin.

[2] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1546).

W wojewódzkich sądach administracyjnych udostępniono w formie cyfrowej łącznie akta 2423 spraw, natomiast liczba udostępnionych stronom akt, zarówno w formie papierowej, jak też elektronicznej, zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznanych spraw w danym sądzie. W Czytelniach Akt NSA i sądów pierwszej instancji przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 139 § 5 p.p.s.a. w Czytelni Akt NSA udostępniano sentencje wyroków NSA wydane na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 6597 sentencji wyroków, co oznacza wzrost w stosunku do poprzedniego roku o ponad 130%.

2.4. W roku 2020 z inicjatywy WIS NSA rozszerzono funkcjonalność e-Wokandy, dostępnej za pośrednictwem strony internetowej NSA[3], poprzez dodanie informacji o zaplanowanych posiedzeniach niejawnych, a także informacji o treści orzeczeń zapadłych zarówno na rozprawach, jak też posiedzeniach niejawnych.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, Wydział Informacji Sądowej NSA realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[4]. Aktualne informacje o NSA i działalności tego Sądu udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej NSA. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron wojewódzkich sądów administracyjnych, użytkownicy internetu mieli dostęp do uzupełnianej na bieżąco bazy orzeczeń sądów administracyjnych. Stałą praktyką było również umieszczanie na stronach internetowych aktualnych sprawozdań i zestawień statystycznych. NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy.

Do Prezesa NSA wpłynęło 208 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co stanowi spadek o 14% w stosunku do poprzedniego roku. Natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły łącznie 1003 wnioski, co oznacza, że w stosunku do roku 2019 nastąpił spadek o 7%.

Liczną grupę stanowiły wnioski o udostępnienie treści orzeczenia. W 2020 r. było ich 79, co stanowi 37% ogółu wpływu (w 2019 r. było to 33%), zaś w wojewódzkich sądach administracyjnych 242, co stanowi 24% ogółu wpływu (w 2019 r. – 23%). Do NSA wpływały wnioski o udostępnienie nie tylko orzeczeń wydanych przez NSA, ale również przez sądy pierwszej instancji. Pewna ich część wnoszona była jeszcze przed upływem terminu publikacji orzeczeń w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Odnotowano również wnioski o udostępnienie treści orzeczeń, które nie podlegają publikacji w CBOSA w związku ze zmianą zarządzenia Prezesa NSA w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet[5], wprowadzającą obowiązek publikacji wyłącznie orzeczeń kończących postępowanie w sprawie. Realizacja wniosków dotyczących orzeczeń niepublikowanych w CBOSA polegała w większości

[3] http://www.nsa.gov.pl/e-wokanda.php.

[4] Dz.U. z 2020 r. poz. 2176, dalej także jako: u.d.i.p.

[5] Zarządzenie nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet, zmienione zarządzeniem Prezesa NSA nr 40 z dnia 14 listopada 2018 r. (tekst jedn. dostępny na stronie www.nsa.gov.pl).

przypadków na umieszczeniu interesującego wnioskodawcę orzeczenia w Bazie, wskazaniu miejsca internetowej publikacji lub na przesłaniu jego zanonimizowanej kopii w formie papierowej.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA, jak też do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, powtarzały się, podobnie jak w latach ubiegłych, żądania udostępnienia: danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, liczby etatów na stanowiskach pozaorzeczniczych oraz wysokości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych, informacji o zasadach działania systemów bezpieczeństwa na salach rozpraw, okładki akt sprawy sądowoadministracyjnej. Prezes NSA ponadto załatwił szereg wniosków o udostępnienie: informacji dotyczących przebiegu kariery sędziów NSA, pytań prawnych kierowanych do NSA przez uprawnione podmioty, zarządzeń Prezesa NSA w związku z sytuacją epidemiczną w Polsce, a także informacji o podjętych w związku z tym działaniach.

3.2. Zdecydowaną większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej w roku 2020 r.[6] załatwiono pozytywnie poprzez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Prezes NSA uwzględnił ponad 81% wszystkich wniosków, zaś prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 96% przypadków. Pozostałe wnioski załatwiono w inny sposób (wydano decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub poinformowano, że informacja nie ma charakteru publicznego, pozostawiono wniosek bez rozpoznania bądź przekazano według właściwości).

Działając z upoważnienia Prezesa NSA Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie. udostępnienia listy sędziów orzekających obecnie w NSA, którzy po raz pierwszy zostali powołani na stanowisko sędziego przed 1989 r.[7] Podstawą decyzji był art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., zgodnie z którym uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych decyzje o odmowie udostępnienia informacji wydali w 12 przypadkach, zaś podstawę prawną tych decyzji stanowił art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.(przetworzona informacja publiczna) oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p., który stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej.

Do Prezesa NSA wpłynęło pięć odwołań od decyzji prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W trzech przypadkach Prezes NSA utrzymał w mocy zaskarżone decyzje, zaś w dwóch przypadkach uchylił decyzje i umorzył postępowanie przed organem pierwszej instancji.

[6] Z 208 wniosków, które wpłynęły do NSA w 2020 r., do załatwienia w kolejnym roku pozostało 6 wniosków.

[7] Sprawa nr WIS.0144.17.2020.

4. Skargi, wnioski i petycje

4.1. W WIS NSA zarejestrowano ogółem 1086 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 728 dotyczyło skarg w ramach właściwości NSA i WSA), (wzrost o 2,6% w stosunku do 2019 r.). Wpłynęło ponadto 841 pism ponownych (kolejne pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy) tj. o około 12% mniej niż w 2019 r. Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęło 3919 skarg i wniosków, co stanowi wzrost o 47% w stosunku do roku 2019. Wpłynęło ponadto 841 pism ponownych – o 15% więcej niż w poprzednim roku. Najliczniejszą grupę skarg, jak w poprzednich latach, stanowiły skargi dotyczące niezadowolenia stron z przebiegu postępowania sądowego i treści orzeczeń sądowych. Skarżący domagali się weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji w trybie pozaprocesowym oraz wyrażali niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. Wśród wniosków, podobnie jak w minionych latach, dominowały zapytania o stan spraw, a także prośby o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych. Należy ponadto odnotować grupę wniosków dotyczących zamieszczenia orzeczenia w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

4.2. W 2020 r. jedynie 0,7 % skarg na działalność sądów administracyjnych wniesionych do Prezesa NSA okazało się w całości lub w części zasadnych (w poprzednim roku 1,4%)[8]. W pozostałych zbadanych sprawach nie stwierdzono zarzucanych uchybień. W tych przypadkach przedstawiano skarżącym przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2020 r. wskazywane sprawy badane były w szerszym zakresie – z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez skarżących, ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS NSA informował Prezesa NSA, Dyrektora Biura Orzecznictwa lub prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych, a także właściwe organy samorządów zawodowych pełnomocników reprezentujących strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. We wszystkich tego typu przypadkach podjęto działania mające na celu wyeliminowanie możliwości wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości. W sprawach zgłoszeń dotyczących nieprawidłowej anonimizacji orzeczeń publikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych WIS NSA podejmował niezwłoczne działania, polegające przede wszystkim na usunięciu z Bazy danych osobowych stron postępowania, zaś działający w ramach Wydziału Inspektor Ochrony Danych NSA dalsze czynności wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności z RODO[9].

[8] Podobnie jak w poprzednim roku skargi zasadne dotyczyły przede wszystkim niewłaściwej anonimizacji orzeczeń opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 2016.119.1).

4.3. Rozpatrując skargi dotyczące funkcjonowania sądów administracyjnych, podobnie jak w latach ubiegłych, dostrzeżono m.in. uchybienia w zakresie anonimizacji orzeczeń w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, nieterminowe ich udostępnianie a także nieterminowe publikowanie, opóźnienia w doręczeniach odpisów orzeczeń bądź brak takich doręczeń oraz inne uchybienia w zakresie zasad biurowości.

Spośród skarg załatwionych przez WIS NSA w 2020 r. na uwagę zasługuje list podpisany przez szereg działających w Polsce organizacji społecznych, wyrażający krytyczne stanowisko odnośnie do podjętych w sądach administracyjnych działań mających na celu zmniejszenie ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa SARS- Cov2, w szczególności w zakresie odwoływania rozpraw i przeniesienia działalności orzeczniczej na posiedzenia niejawne[10]. W odpowiedzi na ten list, działający w imieniu Prezesa NSA Przewodniczący WIS NSA wyjaśnił, że wbrew często powtarzanym twierdzeniom, powołane zarządzenie Prezesa NSA nie stanowi podstawy odwoływania w ostatnim czasie rozpraw przed NSA. Podstawę prawną skierowania sprawy na posiedzenie niejawne, o którym mowa w § 1 pkt 2 zarządzenia nr 39, stanowi art. 15zzs^4 ust. 3 ustawy COVID-19. Ponadto wskazał, że kierowanie spraw na posiedzenie niejawne w trybie określonym w art. 15zzs^4 ust. 3 ww. ustawy miało miejsce głównie w okresie bezpośrednio następującym po ogłoszeniu w Polsce najwyższego poziomu zagrożenia epidemicznego. Działania te nie miały jednak charakteru automatycznego. Przewodniczący wydziałów orzeczniczych NSA przesyłali – i przesyłają – stronom bądź ich pełnomocnikom z odpowiednim wyprzedzeniem informacje o przeniesieniu sprawy na posiedzenie niejawne, wskazując jednocześnie na możliwość przedstawienia stanowiska w sprawie w formie pisemnej (tradycyjnej lub za pośrednictwem dopuszczalnych środków komunikacji elektronicznej). Przewodniczący WIS NSA zaznaczył, że budzące zastrzeżenia rozwiązania, przyjęte w postępowaniu sądowoadministracyjnym, mają charakter tymczasowy i zostaną zniesione niezwłocznie po ustaniu stanu wysokiego zagrożenia epidemicznego[11].

5. Obsługa medialna

W 2020 r. do WIS NSA wpłynęło 40 wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub w ustnej. W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, udzielano dziennikarzom prasy, radia i telewizji przede wszystkim informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych przekazywał orzeczenia bądź wskazywał miejsce ich publikacji w internetowej bazie orzeczeń. Udzielał również informacji w formie danych statystycznych dotyczących orzeczniczej działalności sądów. Pracownicy Wydziału dokonywali na bieżąco monitoringu prasy pod kątem tematyki dotyczącej sądownictwa administracyjnego, w szczególności NSA. Wypowiedzi Rzecznika Prasowego NSA – Przewodniczącego WIS NSA były przedmiotem publikacji prasowych. Zaintereso-

[10] Zarządzenie nr 39 Prezesa NSA dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w NSA działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym (tekst dostępny na stronie: www.nsa.gov.pl).

[11] Sprawa nr WIS.050.700.2020.

wanie mediów wzbudziły m.in. orzeczenia w sprawach dotyczących: pozwolenia na budowę centrum handlowego[12], nakazu zwrotu środków przekazanych tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych[13], planu zagospodarowania przestrzennego Kolna[14], bezczynności Prokuratora Krajowego w przedmiocie dostępu do informacji publicznej[15]. Rzecznik Prasowy NSA udzielał również informacji o stanie spraw dotyczących tzw. uchwał „anty LGBT" podejmowanych przez rady gmin.

Ponadto przedmiotem zainteresowania przedstawicieli mediów były tematy związane z oświadczeniami sędziów składanymi w trybie art. 88a ustawy o ustroju sądów powszechnych, planami reformy sądownictwa administracyjnego, stanem spraw dotyczących reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, a także ze środkami ochronnymi podjętymi w związku z epidemią SARS- Cov2, w szczególności z odwołaniem rozpraw i zwiększeniem liczby spraw rozstrzyganych na posiedzeniach niejawnych.

W związku z dużym zainteresowaniem opinii publicznej określonymi problemami WIS NSA umieszczał stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. Łącznie w 2020 r. umieszczono 27 komunikatów dotyczących nie tylko zapowiedzi wybranych spraw sądowych oraz treści orzeczeń NSA, ale również zdarzeń pozaorzeczniczych.

6. Statystyka

Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Wydział Informacji Sądowej NSA przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. Zostały one przekazane Prezesowi NSA, Prezesom Izb NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA. Zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku „miesiąc do miesiąca" WIS NSA sporządzał na bieżąco i publikował w serwisie internetowym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej NSA. Ponadto Wydział opracował i przedstawił stosowne dane na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

W ramach nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów (§ 9 ust. 5 Regulaminu) Kierownictwo WIS NSA przeprowadziło wizytacje w WSA w Gorzowie Wielkopolskim oraz WSA w Bydgoszczy. Z uwagi na ograniczenia w działalności sądów administracyjnych, związane z obowiązującym na terenie Polski stanem epidemii, wizytacje zostały przeprowadzone w siedzibie NSA, po wcześniejszym dostarczeniu do WIS dokumentacji z wizytowanych sądów. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych[16]. Ponadto, na prośbę Przewodniczącego WIS NSA, Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te

[12] Wyrok NSA z 6 lutego 2020 r., II OSK 2089/19.
[13] Wyrok NSA z 17 czerwca 2020 r., I GSK 354/20.
[14] Wyrok NSA z 7 lipca 2020 r., II OSK 593/20.
[15] Wyrok NSA z 4 sierpnia 2020 r., I OSK 1889/18.
[16] Sprawy nr WIS.501.1.2020, WIS.501.2.2020

zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Wybrane zagadnienia dotyczące administracyjnej sfery działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiające się w ramach skarg i wniosków składanych Prezesowi NSA, były przedstawiane prezesom sądów pierwszej instancji w celu ewentualnej weryfikacji przyjętych rozwiązań administracyjnych.

8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

8.1. Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 6 Regulaminu Wydział Informacji Sądowej wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) oraz sprawowania nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych. Kolegium Redakcyjne, powołane zarządzeniem nr 13 Prezesa NSA[17], na bieżąco uaktualniało dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. W serwisie internetowym NSA publikowano informacje o ważnych wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem NSA. W ramach komunikatów Rzecznika Prasowego informowano o najistotniejszych orzeczeniach, nie tylko sądów administracyjnych, ale również innych sądów i Trybunałów, w szczególności w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Wykonując obowiązek określony w art. 87 § 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w Biuletynie Informacji Publicznej NSA po raz kolejny opublikowano aktualne oświadczenia majątkowe sędziów NSA. Ponadto w związku z wejściem w życie art. 88a i art. 88b wspomnianej ustawy, znajdujących odpowiednie zastosowanie do sędziów NSA, WIS NSA opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczenia sędziów NSA o członkostwie w zrzeszeniach, pełnieniu funkcji w organach fundacji, członkostwie w partii polityczne oraz informację o pierwszym i kolejnych powołaniach na stanowisko sędziego.

W roku 2020 odnotowano średnio ponad 3,3 mln wejść na stronę internetową NSA w każdym miesiącu, tj. o 57% więcej niż w poprzednim roku, gdy odnotowano średnio 2,1 mln wejść.

8.2. W 2020 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. Dodano ponadto wybrane orzeczenia sprzed 2004 r., które nie miały dotychczas formy elektronicznej. Wszystkie skargi i zgłoszenia, związane przede wszystkim z niewłaściwą anonimizacją orzeczeń umieszczonych w Bazie, WIS NSA niezwłocznie weryfikował i w uzasadnionych przypadkach podejmował stosowne działania.

Opracowano
w Biurze Orzecznictwa NSA

Warszawa, luty 2021 r.

[17] Zarządzenie nr 13 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie publikowania informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (tekst dostępny na stronie: www.nsa.gov.pl).

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2020)

Tabela I.	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	254
Tabela II.	Skargi na akty i inne czynności organów	255
Tabela III.	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	257
Tabela IV.	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2020	261
Tabela V.	Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw	262
Tabela VI.	Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów	278
Tabela VII.	Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej	280
Tabela VIII.	Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	280
Tabela IX.	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	282
Tabela X.	Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2020	283
Tabela XI.	Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	284
Tabela XII.	Skargi kasacyjne według izb NSA	285
Tabela XIII.	Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw	286

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	68 475	100	58 413	85,31		10 062	14,69	
2	WSA Białystok	2 086	3,05	1 820	2,66	87,25	266	0,39	12,75
3	WSA Bydgoszcz	2 195	3,21	2 091	3,05	95,26	104	0,15	4,74
4	WSA Gdańsk	3 790	5,53	3 376	4,93	89,08	414	0,60	10,92
5	WSA Gliwice	4 560	6,66	4 193	6,12	91,95	367	0,54	8,05
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 666	2,43	1 332	1,95	79,95	334	0,49	20,05
7	WSA Kielce	1 672	2,44	1 556	2,27	93,06	116	0,17	6,94
8	WSA Kraków	4 579	6,69	4 160	6,08	90,85	419	0,61	9,15
9	WSA Lublin	2 966	4,33	2 785	4,07	93,90	181	0,26	6,10
10	WSA Łódź	2 824	4,12	2 667	3,89	94,44	157	0,23	5,56
11	WSA Olsztyn	1 978	2,89	1 862	2,72	94,14	116	0,17	5,86
12	WSA Opole	857	1,25	766	1,12	89,38	91	0,13	10,62
13	WSA Poznań	5 148	7,52	4 752	6,94	92,31	396	0,58	7,69
14	WSA Rzeszów	2 547	3,72	2 297	3,35	90,18	250	0,37	9,82
15	WSA Szczecin	2 281	3,33	2 109	3,08	92,46	172	0,25	7,54
16	WSA Warszawa	23 003	33,59	19 915	29,08	86,58	3 088	4,51	13,42
17	WSA Wrocław	6 323	9,23	2 732	3,99	43,21	3 591	5,24	56,79

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa sądu	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol 7 i 17/	ZAŁATWIONO										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym					
								Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem	w tym				
				razem	w tym ponownie wpisane									uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	21 349	58 413	1 836	56 294	53 820	20 436	7 354	12 688	130	264	33 384	7 772	14 222	8 672	2 474	23 468
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 091	6 802	241	7 002	6 276	2 749	1 865	781	62	41	3 527	1 841	924	596	726	1 891
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	274	1 820	51	1 869	1 851	896	202	546	8	140	955	168	518	210	18	225
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	23	209	14	216	213	111	82	23	4	2	102	54	28	15	3	16
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	593	2 091	60	1 984	1 959	989	414	562	2	11	970	241	341	295	25	700
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	59	227	4	246	238	152	123	23	0	6	86	43	14	26	8	40
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 262	3 376	164	3 371	3 268	1 232	409	820	3	0	2 036	396	839	613	103	1 267
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	120	333	20	349	348	171	117	52	2	0	177	59	46	63	1	104
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 631	4 193	83	4 105	4 050	1 804	611	1 158	22	13	2 246	391	1 043	579	55	1 719
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	170	405	16	440	419	246	150	79	13	4	173	80	57	31	21	135
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	336	1 332	32	1 404	1 390	541	189	348	2	2	849	204	260	303	14	264
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	36	163	2	185	184	77	58	17	2	0	107	93	7	7	1	14
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	366	1 556	33	1 582	1 463	511	246	253	6	6	952	343	360	229	119	340
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	140	515	12	586	515	207	158	43	6	0	308	257	28	17	1	69

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 442	4 160	74	4 254	4 006	1 115	488	596	17	14	2 891	716	1 197	790	248	1 348
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	222	537	15	620	604	261	168	81	8	4	343	141	94	81	16	139
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	723	2 785	68	2 703	2 610	907	260	630	3	14	1 703	239	594	414	93	805
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	51	132	6	143	141	71	39	23	1	8	70	15	21	26	2	40
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	953	2 667	69	2 528	2 418	1 123	402	701	10	10	1 295	296	481	343	110	1 092
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	122	393	14	384	380	205	149	51	3	2	175	90	60	18	4	131
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	469	1 862	39	1 835	1 731	724	279	427	9	9	1 007	232	519	199	104	496
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	37	196	11	191	189	100	61	32	3	4	89	59	15	10	2	42
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	242	766	17	781	770	287	113	171	3	0	483	63	204	152	11	227
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	46	80	2	104	104	49	33	13	3	0	55	11	33	8	0	22
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 420	4 752	129	4 351	3 589	1 295	504	778	5	8	2 294	882	801	524	762	1 821
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	153	1 340	22	1 336	787	226	167	59	0	0	561	456	65	32	549	157
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	606	2 297	70	2 320	1 967	534	194	336	2	2	1 433	368	672	331	353	583
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	34	207	9	208	202	63	46	14	2	1	139	52	47	18	6	33
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	725	2 109	78	2 028	1 969	922	276	638	4	4	1 047	283	424	289	59	806
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	37	156	11	136	133	76	29	42	4	1	57	10	18	23	3	57
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	9 223	19 915	762	18 704	18 333	6 478	2 287	4 156	17	18	11 855	2 656	5 554	2 961	371	10 434
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	711	1 487	50	1 494	1 471	591	392	190	4	5	880	352	330	157	23	704
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 084	2 732	107	2 475	2 446	1 078	480	568	17	13	1 368	294	415	440	29	1 341
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	130	422	33	364	348	143	93	39	7	4	205	69	61	64	16	188

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol 7 i 17/	ZAŁATWIONO										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym					
								Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem	w tym				
				razem	w tym ponownie wpisane									uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 014	10 062	572	8 759	8 311	132	83	37	7	5	8 179	3 764	1 134	2 780	448	3 317
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	2 014	10 062	572	8 759	8 311	132	83	37	7	5	8 179	3 764	1 134	2 780	448	3 317
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	14	266	10	257	254	1	0	1	0	0	253	78	28	140	3	23
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	14	266	10	257	254	1	0	1	0	0	253	78	28	140	3	23
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	44	104	0	111	108	25	15	8	1	1	83	23	19	38	3	37
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	44	104	0	111	108	25	15	8	1	1	83	23	19	38	3	37
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	42	414	11	315	311	1	1	0	0	0	310	75	41	102	4	141
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	42	414	11	315	311	1	1	0	0	0	310	75	41	102	4	141
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	105	367	7	359	352	5	4	1	0	0	347	71	144	108	7	113
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	105	367	7	359	352	5	4	1	0	0	347	71	144	108	7	113
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	26	334	6	341	336	20	7	9	2	2	316	23	16	269	5	19
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	26	334	6	341	336	20	7	9	2	2	316	23	16	269	5	19
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	16	116	3	105	105	0	0	0	0	0	105	28	14	63	0	27
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	16	116	3	105	105	0	0	0	0	0	105	28	14	63	0	27

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	103	419	9	426	411	2	0	1	1	0	409	82	129	187	15	96
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	103	419	9	426	411	2	0	1	1	0	409	82	129	187	15	96
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	24	181	5	168	166	21	13	7	1	0	145	43	42	51	2	37
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	24	181	5	168	166	21	13	7	1	0	145	43	42	51	2	37
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	38	157	7	164	163	25	16	7	0	2	138	54	22	48	1	31
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	38	157	7	164	163	25	16	7	0	2	138	54	22	48	1	31
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	20	116	1	115	114	0	0	0	0	0	114	54	20	39	1	21
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	20	116	1	115	114	0	0	0	0	0	114	54	20	39	1	21
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2	91	5	75	75	0	0	0	0	0	75	37	16	19	0	18
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	2	91	5	75	75	0	0	0	0	0	75	37	16	19	0	18
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	104	396	8	386	368	4	4	0	0	0	364	156	55	126	18	114
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	104	396	8	386	368	4	4	0	0	0	364	156	55	126	18	114
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	23	250	18	145	143	1	0	1	0	0	142	50	24	53	2	128
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	23	250	18	145	143	1	0	1	0	0	142	50	24	53	2	128
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	27	172	4	141	138	2	1	1	0	0	136	48	34	47	3	58
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	27	172	4	141	138	2	1	1	0	0	136	48	34	47	3	58
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	860	3 088	125	2 914	2 858	1	0	0	1	0	2 857	1 439	413	924	56	1 034
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	860	3 088	125	2 914	2 858	1	0	0	1	0	2 857	1 439	413	924	56	1 034
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	566	3 591	353	2 737	2 409	24	22	1	1	0	2 385	1 503	117	566	328	1 420
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657, 658, 659	566	3 591	353	2 737	2 409	24	22	1	1	0	2 385	1 503	117	566	328	1 420

L.p.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	ZAŁATWIENIE							
		spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa				spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym			
		razem	uwzględniono	oddalono	w inny sposób	razem	uwzględniono	oddalono	w innym sposób
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	**Razem WSA**	**0**	**0**	**0**	**0**	**5 052**	**3 750**	**1 126**	**176**
2	Białystok	0	0	0	0	106	78	28	0
3	Bydgoszcz	0	0	0	0	28	14	13	1
4	Gdańsk	0	0	0	0	117	75	41	1
5	Gliwice	0	0	0	0	237	71	144	22
6	Gorzów Wielkopolski	0	0	0	0	43	22	15	6
7	Kielce	0	0	0	0	44	28	14	2
8	Kraków	0	0	0	0	274	82	129	63
9	Lublin	0	0	0	0	85	43	42	0
10	Łódź	0	0	0	0	76	52	21	3
11	Olsztyn	0	0	0	0	75	54	20	1
12	Opole	0	0	0	0	53	36	16	1
13	Poznań	0	0	0	0	232	156	55	21
14	Rzeszów	0	0	0	0	75	50	24	1
15	Szczecin	0	0	0	0	86	48	34	4
16	Warszawa	0	0	0	0	1 880	1 438	413	29
17	Wrocław	0	0	0	0	1 641	1 503	117	21

L.p.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.	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.)
	1	2	3	4
1	**Razem WSA**	**0**	**0**	**21**
2	Białystok	0	0	16
3	Bydgoszcz	0	0	0
4	Gdańsk	0	0	0
5	Gliwice	0	0	0
6	Gorzów Wielkopolski	0	0	0
7	Kielce	0	0	0
8	Kraków	0	0	0
9	Lublin	0	0	0
10	Łódź	0	0	3
11	Olsztyn	0	0	0
12	Opole	0	0	0
13	Poznań	0	0	0
14	Rzeszów	0	0	1
15	Szczecin	0	0	0
16	Warszawa	0	0	1
17	Wrocław	0	0	0

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2020*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w t y m				
			na rozpawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03	23 277	27,97	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43	28 459	32,57	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77	24 569	31,23	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85	18 842	28,15	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65	17 826	30,35	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53	17 533	29,47	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67	18 165	28,33	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39	20 514	29,61	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12	20 753	28,88	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62	20 726	27,38	28 070
2014	112 231	81 242	56 877	70,01	24 365	29,99	30 989
2015	114 520	81 353	58 381	71,76	22 972	28,24	33 167
2016	109 859	78 992	52 602	66,59	26 390	33,41	30 867
2017	103 293	77 567	49 681	64,05	27 886	35,95	25 726
2018	91 689	69 315	41 593	60,01	27 722	39,99	22 374
2019	92 601	69 238	39 933	57,67	29 305	42,33	23 363
2020	91 838	65 053	20 568	31,62	44 485	68,38	26 785

* Skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

Tabela V
Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 17/	Z A Ł A T W I O N O										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym					
				razem	w tym ponownie wpisane			Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym				
														uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	2 002	4 654	121	4 780	4 632	1 520	516	984	4	16	3 112	549	1 695	790	148	1 876
		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	922	1 899	49	2 016	1 921	720	250	458	2	10	1 201	243	611	309	95	805
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie		18	1	15	15	1		1			14	1	8	5		3
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	75	203	5	200	194	14	2	12			180	31	115	33	6	78
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	27	46		54	53	27	13	14			26	4	14	6	1	19
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	695	1 692	46	1 700	1 661	575	191	379		5	1 086	151	613	300	39	687
7	6015	Uzgodnienia	2	5		6	6						6	1	5			1
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	16	44	2	45	45	11	1	10			34	6	20	7		15
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	9	20	4	18	18	7	3	4			11	2	2	5		11
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		1														1
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	256	726	14	726	719	165	56	106	2	1	554	110	307	125	7	256
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	66	127	2	144	142	29	4	24	1		113	12	67	33	2	49
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 292	4 338	146	3 926	3 803	1 462	519	925	8	10	2 341	558	869	723	123	1 704
		w tym o symbolach: 6030-6039																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	18	125	2	66	66	24	9	15			42	15	8	19		77
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	267	626	13	639	638	237	53	178	2	4	401	35	171	175	1	254
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	152	318	8	324	314	107	75	31	1		207	85	36	71	10	146
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	141	696	10	589	498	215	138	76		1	283	136	94	49	91	248
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	39	96	1	94	94	31	11	20			63	19	35	9		41
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	119	175	6	252	252	101	55	46			151	64	40	45		42
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	36	102	5	99	90	44	25	18		1	46	16	15	9	9	39
21	6037	Transport drogowy i przewozy	455	2 038	94	1 724	1 719	647	122	517	4	4	1 072	158	448	327	5	769
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	18	52	4	44	42	22	8	14			20	3	12	4	2	26
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	47	110	3	95	90	34	23	10	1		56	27	10	15	5	62
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	424	788	38	841	807	333	67	266			474	25	178	262	34	371
		w tym o symbolach: 6040-6049																
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	20	18		16	16	7	2	5			9			9		22
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	38	102	5	99	95	43	25	18			52	7	20	22	4	41
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	313	610	29	641	612	253	29	224			359	12	139	208	29	282
28	6043	Kinematografia																
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																
30	6045	Ochrona osób i mienia	4	6		7	7	2	1	1			5		1	3		3
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	19	20	1	28	27	14	8	6			13	3	2	7	1	11
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																
33	6048	Status zakładu pracy chronionej		2	1	1	1	1		1								1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	30	30	2	49	49	13	2	11			36	3	16	13		11
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	168	417	6	434	430	179	23	154		2	251	24	114	111	4	151
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																
36	6050	Obowiązek meldunkowy	113	266	4	290	289	121	11	108		2	168	8	79	82	1	89

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	1	1		1	1						1	1				1
38	6052	Akty stanu cywilnego	13	58		56	53	17	1	16			36	9	14	12	3	15
39	6053	Obywatelstwo	27	39		43	43	27	9	18			16	1	13	2		23
40	6054	Paszporty	3	9		7	7	1		1			6	1	1	4		5
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	11	44	2	37	37	13	2	11			24	4	7	11		18
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	47	97	3	100	98	43	10	32		1	55	12	27	15	2	44
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	12	37		27	26	7	3	4			19	8	3	7	1	22
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	5	4		7	7	1		1			6		3	3		2
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	4	12		16	16	7	2	4		1	9	1	6	2		
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	25	36	3	43	42	25	5	20			17	1	13	3	1	18
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi		2		2	2	2		2								
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	1	6		5	5	1		1			4	2	2			2
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	738	1 544	58	1 463	1 375	491	212	269	10		884	315	356	176	88	819
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	65	133	2	103	103	65	8	57			38	8	25	5		95
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	9	9		15	15	7	2	5			8	2	2	3		3
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	53	163	13	153	143	38	9	28	1		105	24	54	25	10	63
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	56	146	7	136	130	55	20	34	1		75	16	25	24	6	66
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	80	240	3	221	217	40	23	17			177	53	85	34	4	99
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	7	9	1	15	15	9	4	5			6		3	3		1
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	280	470	7	437	385	122	87	35			263	165	76	14	52	313
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	188	374	25	383	367	155	59	88	8		212	47	86	68	16	179
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	5	3		5	5	2	1	1			3	1		2		3
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	268	1 049	26	949	940	400	222	178			540	258	187	76	9	368
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	56	179	8	179	178	54	33	21			124	75	29	16	1	56

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	72	185	5	188	184	71	35	36			113	38	49	22	4	69
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	3	14		12	12						12	7	3	2		5
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	1	10	1	4	4	2	1	1			2	1		1		7
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	136	661	12	566	562	273	153	120			289	137	106	35	4	231
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	187	355	8	320	309	147	38	109			162	26	99	34	11	222
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109																
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	90	188	8	168	160	79	10	69			81	11	52	18	8	110
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy		7		2	2						2		2			5
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	97	151		144	142	68	28	40			74	14	41	16	2	104
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa		1														1
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610		8		6	5						5	1	4		1	2
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	6 060	12 888	395	13 542	13 025	5 577	1 809	3 752	5	11	7 448	1 538	3 708	2 017	517	5 406
		w tym o symbolach: 6110-6119																
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 016	3 957	143	4 035	3 796	1 728	517	1 205	1	5	2 068	512	912	595	239	1 938
73	6111	Podatek akcyzowy	366	746	8	730	690	366	77	289			324	31	184	108	40	382
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	781	1 662	54	1 730	1 712	915	307	605	1	2	797	177	419	180	18	713
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	372	620	24	716	708	414	197	215		2	294	96	140	42	8	276
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	69	140	5	140	138	71	20	51			67	7	35	19	2	69
77	6115	Podatek od nieruchomości	922	2 127	62	2 437	2 279	1 149	327	821		1	1 130	190	598	309	158	612
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	361	855	19	954	932	445	201	242	2		487	118	173	177	22	262
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	173	527	12	397	392	155	47	107		1	237	35	73	117	5	303
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	501	1 207	42	1 221	1 205	54	20	34			1 151	200	721	221	16	487
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	499	1 047	26	1 182	1 173	279	95	183	1		894	172	453	249	9	364
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	230	593	26	548	537	149	41	107		1	388	49	203	120	11	275
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	118	275	15	259	255	82	17	64		1	173	16	89	57	4	134
84	6121	Klasyfikacja gruntów	8	30	1	21	21	9	3	6			12	2	10			17

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	75	200	7	198	193	39	17	22			154	28	82	39	5	77
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	17	44		30	30	9	2	7			21		11	10		31
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	1	1	1	2	2	2		2								
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	11	43	2	38	36	8	2	6			28	3	11	14	2	16
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	624	2 129	62	2 059	1 967	860	496	346	6	12	1 107	449	371	253	92	694
		w tym o symbolach: 6130-6139																
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	11	21		26	22	6	1	5			16	4	9	3	4	6
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	12	17	2	22	20	7	2	5			13	2	8	3	2	7
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	48	166	4	123	123	62	10	52			61	5	35	20		91
93	6133	Informacja o środowisku	22	58	5	59	58	18	6	12			40	13	19	7	1	21
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1	1		2	2						2	1				
95	6135	Odpady	85	356	9	297	271	110	41	68		1	161	32	76	48	26	144
96	6136	Ochrona przyrody	90	192	7	218	213	92	40	51	1		121	21	56	38	5	64
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	2	11	2	7	7	2		2			5	1	4			6
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	106	647	10	654	648	325	271	47	2	5	323	268	33	17	6	99
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	247	660	23	651	603	238	125	104	3	6	365	102	131	117	48	256
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	274	775	25	734	728	308	142	151	8	7	420	135	131	124	6	315
		w tym o symbolach: 6140-6149																
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	19	33	1	32	32	16	8	8			16	1	12	2		20
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	8	12		13	13	9	6	1	1	1	4	1	1	2		7
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	1	10		7	6	2		2			4	1	2		1	4
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	71	259	13	238	237	110	46	61	1	2	127	37	33	47	1	92
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	63	152	2	163	160	55	23	28	4		105	36	27	35	3	52
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	59	79	3	88	88	40	20	18		2	48	9	26	8		50
107	6146	Sprawy uczniów	10	38	1	35	35	15	7	6		2	20	11	3	5		13
108	6147	Archiwa	2	4		6	6	2	1	1			4	2	2			
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	2	9		5	5						5	2	2	1		6
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	39	179	5	147	146	59	31	26	2		87	35	23	24	1	71
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	1 022	2 730	82	2 751	2 576	988	446	513	18	11	1 588	369	602	410	175	1 001

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	267	601	44	603	591	310	191	96	17	6	281	83	59	113	12	265
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	6	22	3	20	17	6	4	2			11		2	7	3	8
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	89	224	1	231	224	94	29	64		1	130	35	55	36	7	82
115	6153	Warunki zabudowy terenu	505	1 425	24	1 434	1 291	452	180	269		3	839	172	321	181	143	496
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	51	178	3	185	185	10	4	6			175	43	111	18		44
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej		1		1											1	
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	64	139	1	162	158	87	27	60			71	18	27	22	4	41
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	40	140	6	115	110	29	11	16	1	1	81	18	27	33	5	65
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	310	438	11	578	565	206	108	95	1	2	359	61	131	159	13	170
		w tym o symbolach: 6160-6169																
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	33	110	1	105	105	44	13	30		1	61	13	29	16		38
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	23	30		42	42	23	12	11			19	2	8	9		11
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	13	28	2	24	20	7	2	5			13	1	6	5	4	17
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	8	12		12	12	2	1	1			10	1	5	4		8
126	6164	Wspólnoty gruntowe	14	25	2	32	29	13	8	5			16	4	4	8	3	7
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	107	17		115	115	5	3	2			110	2	30	78		9
128	6166	Łowiectwo	12	19	1	23	23	5	4		1		18	4	6	8		8
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	1	6		5	5	2		2			3		2	1		2
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	87	154	5	186	182	95	59	36			87	30	29	25	4	55
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	12	37		34	32	10	6	3		1	22	4	12	5	2	15
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	81	155	6	184	184	80	14	65		1	104	12	43	43		52
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	23	36	3	47	47	20	2	18			27	1	10	14		12
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	26	24	1	40	40	23	3	20			17		6	10		10
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	5	20		22	22	9	3	6			13	1	10	2		3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	6	10		14	14	7	2	5			7		5	2		2
137	6174	Sędziowie i asesorzy sądowi	3	6	1	8	8	1	1				7	3		3		1
138	6175	Rzecznicy patentowi		1		1	1						1	1				
139	6176	Komorrnicy i syndycy upadłości	4	18	1	12	12	3	1	2			9	4	2	2		10
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	5	6		9	9	3	1	2			6		1	4		2
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych																
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	9	34		31	31	14	1	12		1	17	2	9	6		12
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	641	1 528	61	1 401	1 316	562	144	415		3	754	140	411	163	85	768
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	382	867	36	807	761	338	100	237		1	423	70	235	80	46	442
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	92	276	11	220	210	86	18	68			124	27	64	33	10	148
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	147	339	14	326	297	121	23	96		2	176	37	95	42	29	160
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	20	46		48	48	17	3	14			31	6	17	8		18
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	852	1 652	36	1 786	1 772	671	337	327	5	2	1 101	481	400	194	14	718
		w tym o symbolach: 6190-6199																
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	5	26	1	25	25	16	10	6			9	1	3	2		6
150	6191	Żołnierze zawodowi	58	144	1	131	130	49	12	36		1	81	13	44	21	1	71
151	6192	Funkcjonariusze Policji	580	1 157	27	1 248	1 238	461	250	210	1		777	396	250	122	10	489
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	53	53	1	76	76	21	6	15			55	16	37	2		30
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	22	53	2	52	50	18	8	9	1		32	12	7	13	2	23
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	6	34		27	27	10	3	7			17	2	5	6		13
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	60	66	1	91	91	44	26	18			47	20	18	7		35
156	6197	Służba Celno-Skarbowa	40	64	1	69	69	21	7	10	3	1	48	19	17	9		35
157	6198	Inspekcja pracy	20	26	2	36	36	14	4	10			22		14	7		10
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	8	29		31	30	17	11	6			13	2	5	5	1	6
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	345	1 027	14	843	839	311	89	219	1	2	528	68	317	129	4	529

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																
160	6200	Choroby zawodowe	38	148	2	132	132	81	10	71			51	7	34	10		54
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	13	15	1	19	19	15	10	5			4		1	2		9
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	5	18		17	17	6	4	1	1		11	3	3	4		6
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	80	259	3	210	207	87	22	64		1	120	16	78	23	3	129
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	7	20		21	21	7	3	4			14	5	4	4		6
165	6205	Nadzór sanitarny	38	286	5	152	152	60	15	44		1	92	17	29	42		172
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	164	281	3	292	291	55	25	30			236	20	168	44	1	153
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	171	458	17	416	415	146	43	102		1	269	52	122	85	1	213
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	48	128	6	102	102	37	8	29			65	5	35	20		74
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	25	53	1	52	52	22	7	15			30	12	11	7		26
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	23	70	2	68	68	26	8	18			42	11	20	11		25
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	17	73		49	49	20	4	16			29	4	23	2		41
172	6214	Czynsze regulowane																
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	58	134	8	145	144	41	16	24		1	103	20	33	45	1	47
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	3	3		6	6	6	3	3								
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową																
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	2	3		5	5	5	3	2								
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622	1			1	1	1		1								
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	42	150	4	127	127	52	13	39			75	18	44	12		65
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja		1		1	1						1		1			
180	6231	Dozór techniczny	7	25		13	13	4	1	3			9		8	1		19
181	6232	Miary i wagi																
182	6233	Normalizacja																
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	35	124	4	113	113	48	12	36			65	18	35	11		46

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	12	52	1	40	40	17	1	16			23	6	13	3		24
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej		4		4	4						4	1	3			
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	1	5		2	2	1		1			1			1		4
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej	5			5	5	5		5								
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	6	43	1	29	29	11	1	10			18	5	10	2		20
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	90	106	3	92	74	26	4	21	1		48	5	38	5	18	104
		w tym o symbolach: 6250-6259																
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	2	1		3	3	2		2			1		1			
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)		17		7	3	1			1		2		1	1	4	10
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych																
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego																
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	71	51	3	40	26	9	1	8			17	1	15	1	14	82
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	9	2		10	10	6	2	4			4		4			1
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																
201	6257	Powszechne usługi pocztowe																
202	6258	Kontrola działalności pocztowej																
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	8	35		32	32	8	1	7			24	4	17	3		11
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	233	1 729	13	1 767	1 143	382	299	61	17	5	761	650	37	38	624	195
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																
205	6260	Statut	124	1 363	5	1 382	770	173	150	18	5		597	572	4	5	612	105
206	6261	Regulamin organizacyjny		6		6	5	2	2				3	1	2		1	
207	6262	Radni	24	83	3	79	75	39	17	18	2	2	36	6	18	8	4	28
208	6263	Stałe komisje	3	3		4	4	3	1	1	1		1			1		2
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	2	22		10	10	3			2	1	7	4		3		14

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																
211	6266	Jednostki pomocnicze	13	81	1	90	90	57	52	4	1		33	14	2	3		4
212	6267	Referendum lokalne	2	9		10	9	4		3	1		5		1	4	1	1
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	65	162	4	186	180	101	77	17	5	2	79	53	10	14	6	41
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	349	1 121	34	997	985	377	135	239	1	2	608	112	243	226	12	473
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																
215	6270	Repatriacja	1	2		3	3	1		1			2					
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	145	342	5	319	319	135	20	114	1		184	11	103	63		168
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	189	721	29	624	612	231	113	116		2	381	93	114	156	12	286
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	2	4		5	5	1		1			4		1	3		1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca		3		2	2	1		1			1			1		1
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	12	49		44	44	8	2	6			36	8	25	3		17
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	5	9		9	8	3	2		1		5	1	2	2	1	5
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru																
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	1	7		5	4	1	1				3		1	2	1	3
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	4	2		4	4	2	1		1		2	1	1			2
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	104	238	17	183	157	67	18	49			90	17	55	15	26	159
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																
226	6290	Reforma rolna	42	85	5	63	50	25	9	16			25	3	20	2	13	64
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	9	18	4	18	13	6		6			7		6	1	5	9
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	2	9		4	4	1	1				3	1	1			7
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	43	83	5	71	67	30	7	23			37	7	24	5	4	55
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	3	28	1	15	11	3	1	2			8	4	2	2	4	16
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	5	15	2	12	12	2		2			10	2	2	5		8
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	352	1 407	74	1 451	1 332 **)	518	28	352		138	814	35	375	81	119	308
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	259	774	54	849	750	423	6	279		138	327	21	228	78	99	184
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	3	12		12	12	2		2			10		10			3
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	49	44	16	54	38	35	1	34			3		3		16	39
236	6303	Tranzyt unijny i tranzyt zgodnie z konwencjami TIR i ATA																
237	6304	Zwolnienia celne																
238	6305	Zwrot należności celnych	13	485		478	478	29	4	25			449		126	1		20
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	28	92	4	58	54	29	17	12			25	14	8	2	4	62
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	70	148	3	142	140	65	5	60			75	10	34	22	2	76
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją		4		3	3						3	1	1	1		1
242	6311	Materiały wybuchowe																
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	22	45	1	35	35	19		19			16	1	12	2		32
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	34	58		68	67	28	1	27			39	2	15	15	1	24
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	14	41	2	36	35	18	4	14			17	6	6	4	1	19
246	**632**	**Pomoc społeczna**	1 200	4 877	68	4 318	4 288	1 667	630	1 020	5	12	2 621	818	1 273	375	30	1 759
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	329	714	12	736	722	339	99	240			383	23	235	113	14	307
248	6321	Zasiłki stałe	41	105	3	102	101	35	6	29			66	4	44	14	1	44
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	98	398	7	334	333	141	54	84	1	2	192	38	100	26	1	162
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	1			1	1						1					
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	43	120	3	119	119	43	13	29	1		76	12	34	18		44
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	688	3 540	43	3 026	3 012	1 109	458	638	3	10	1 903	741	860	204	14	1 202
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	106	375	10	377	375	130	37	91	1	1	245	48	100	86	2	104
		w tym o symbolach: 6330-6339																
254	6330	Status bezrobotnego	45	124	6	129	128	64	18	46			64	14	35	11	1	40
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	20	92	1	75	75	17	3	13		1	58	15	32	8		37
256	6332	Należności przedemerytalne																
257	6333	Dodatki szkoleniowe		1		1	1						1		1			
258	6334	Stypendia	1	22		19	19	4	1	3			15	3	7	4		4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	12	13	1	22	22	17	6	11			5	3	2			3
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	5	9		12	12	4	2	2			8	2	2	4		2
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	1	63	1	60	60	2		2			58	5	3	48		4
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	9	18	1	24	24	12	7	5			12	2	4	5		3
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	13	33		35	34	10		9	1		24	4	14	6	1	11
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	83	128	10	162	162	77	17	60			85	6	34	43		49
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349																
265	6340	Potwierdzenie represji	41	78	7	87	87	40	11	29			47	4	18	23		32
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach																
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	14	22	2	29	29	10	1	9			19	1	8	10		7
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	6	9	1	13	13	7	2	5			6	1	3	2		2
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	22	19		33	33	20	3	17			13		5	8		8
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	9	30		31	31	8	2	6			23	11	4	6		8
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego																
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	1			1	1	1		1								
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	4	5		8	8	3		3			5		2	2		1
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	4	25		22	22	4	2	2			18	11	2	4		7
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	109	253	8	234	224	76	26	49	1		148	32	79	32	10	128
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																
276	6360	Biblioteki	1	1		1	1						1		1			1
277	6361	Rejestr zabytków	26	74	2	63	59	28	5	23			31	3	13	12	4	37
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa																
279	6363	Wywóz zabytku za granicę		1		1	1						1		1			
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	52	96	1	103	101	31	13	18			70	19	41	8	2	45
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artyślycznych wykonań		1	1	1	1						1		1			
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	30	80	4	65	61	17	8	8	1		44	10	22	12	4	45
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	37	202	6	216	178	25	9	15		1	153	1	13	125	38	23
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu																
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego	1	2		3	3	1		1			2		2			
288	6373	Uprawnienia maklerskie																
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi																
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi	1			1	1	1		1								
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	1	1		1	1	1	1									1
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	34	199	6	211	173	22	8	13		1	151	1	11	125	38	22
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	164	857	27	870	830	146	96	40	4	6	684	121	66	419	40	151
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	86	202	12	206	205	82	22	60			123	23	71	24	1	82
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																
295	6460	Znaki towarowe	52	145	9	136	135	53	12	41			82	17	45	15	1	61
296	6461	Wynalazki	24	45	3	51	51	17	7	10			34	4	21	9		18
297	6462	Wzory użytkowe	2	8		8	8	2	1	1			6	2	4			2
298	6463	Wzory przemysłowe	8	4		11	11	10	2	8			1		1			1
299	6464	Oznaczenia graficzne																
300	6465	Topografie układów scalonych																
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	90	180	5	149	139	52	14	38			87	8	46	29	10	121

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego**	184	714	39	627	606	208	104	96	8		398	94	140	138	21	271
		w tym o symbolach: 6480-6481																
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	184	714	39	627	606	208	104	96	8		398	94	140	138	21	271
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego																
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	37	75	1	72	72						72	16	49	4		40
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	177	289	3	326	326	141	25	116			185	20	118	40		140
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**																
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	178	404	9	432	431	237	61	175	1		194	51	107	36	1	150
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	914	4 742	281	3 337	3 191	713	277	414	18	4	2 478	374	665	618	146	2 319
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	79	279	8	238	233	82	25	52	5		151	18	35	91	5	120
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	61	421	26	367	363	96	42	44	10		267	23	46	187	4	115
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego		6		2	2	1	1				1					4
314	6534	Zamówienia publiczne	5	4		6	6	3	2	1			3		2	1		3
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	5	10		8	6	4	1	3			2	1	1		2	7
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	258	2 982	227	1 653	1 524	333	109	218	2	4	1 191	109	173	126	129	1 587
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	293	738	11	717	714	110	53	57			604	143	307	146	3	314
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	213	302	9	346	343	84	44	39	1		259	80	101	67	3	169
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	2	6		5	4	1		1			3			3	1	3
		w tym o symbolu 6540																
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	2	6		5	4	1		1			3			3	1	3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	906	2 371	65	2 314	2 281	897	246	633	5	13	1 384	161	585	374	33	963
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																
322	6550	Płatności obszarowe	441	1 088	38	1 044	1 018	484	122	359		3	534	77	228	200	26	485
323	6551	Renty strukturalne	8	9		13	13	5	1	4			8	2	5	1		4
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	10	23		24	24	11	4	7			13		2	11		9
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	4	14		17	17	4		3		1	13	4	8	1		1
326	6554	Zezwolenia połowowe		2														2
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	443	1 235	26	1 216	1 209	393	119	260	5	9	816	78	342	161	7	462
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	21 349	58 413	1 836	56 294	53 820	20 436	7 354	12 688	130	264	33 384	7 772	14 222	8 672	2 474	23 468
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 091	6 802	241	7 002	6 276	2 749	1 865	781	62	41	3 527	1 841	924	596	726	1 891
328	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	250	493	11	511	504	18	2	16			486	37	339	103	7	232
329	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	802	3 836	116	3 894	3 206	1 353	996	275	58	24	1 853	1 210	194	357	688	744
		w tym o symbolach: 6391-6393																
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	772	3 695	110	3 773	3 086	1 298	968	256	50	24	1 788	1 192	180	328	687	694
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	21	103	2	87	87	40	19	16	5		47	14	10	19		37
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	9	38	4	34	33	15	9	3	3		18	4	4	10	1	13
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	173	382	12	411	407	236	202	24		10	171	112	38	6	4	144
		w tym o symbolach: 6401-6403																
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	168	371	12	396	392	225	193	23		9	167	111	36	6	4	143
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	5	11		15	15	11	9	1		1	4	1	2			1
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)																
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	69	303	9	316	308	211	90	116	4	1	97	31	48	12	8	56
		w tym o symbolach: 6411-6413																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	59	285	9	293	285	198	89	105	3	1	87	27	43	12	8	51
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	8	15		19	19	10		9	1		9	3	5			4
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	2	3		4	4	3	1	2			1	1				1
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	2	7		7	6	3	3				3	1	1	1	1	2
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	91	376	26	287	270	81	71	9		1	189	106	7	67	17	180
343	**656**	**Interpretacje podatkowe**	702	1 372	66	1 560	1 559	842	501	336		5	717	341	293	46	1	514
		w tym o symbolach: 6560-6562																
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	685	1 310	63	1 501	1 500	807	483	319		5	693	332	282	42	1	494
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	17	62	3	59	59	35	18	17			24	9	11	4		20
346	6562	Opinie zabezpieczające																
347	**657**	**Inne interpretacje**	2	33	1	16	16	5		5			11	3	4	4		19

W tym sprzeciwów od decyzji	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	293	1 215	16	1 288	1 253	130	42	79	5	4	1 123	273	617	198	35	220

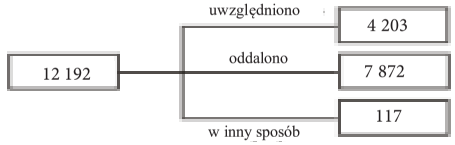
Orzeczenia wydane w trybie art. 179a p.p.s.a. (po uchyleniu wyroku/postanowienia zaskarżonego skargą kasacyjną)	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	56	31	23	8			25	14	8	2

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym



ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.	15
ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.	0
ilość aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.)	456
liczba aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej w trybie art. 64c § 5 p.p.s.a.	6
liczba rozstrzygnięć zobowiązujących organy administracji publicznej do podjęcia działań, o których mowa w art. 145a § 1 p.p.s.a.	2

Tabela VI
Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2–92)	15 299	26,191	10 554	3 448	32,670
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	30	0,051	28	9	0,085
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	18	0,031	6	2	0,019
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1 157	1,981	1 261	731	6,926
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	132	0,226	110	53	0,502
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	177	0,303	107	23	0,218
8	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000	0	0	0,000
9	Główny Geodeta Kraju	61	0,104	29	2	0,019
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	234	0,401	174	34	0,322
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000	0	0	0,000
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	30	0,051	19	8	0,076
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	703	1,203	625	131	1,241
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	5	0,009	6	3	0,028
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	256	0,438	148	36	0,341
16	Główny Inspektor Pracy	2	0,003	1	0	0,000
17	Główny Inspektor Sanitarny	85	0,146	51	10	0,095
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 629	2,789	1 044	252	2,388
19	Główny Lekarz Weterynarii	7	0,012	6	1	0,009
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	10	0,017	13	4	0,038
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	13	0,022	11	4	0,038
22	Komendant Główny Policji	496	0,849	430	120	1,137
23	Komendant Główny Straży Granicznej	62	0,106	77	20	0,190
24	Komisja Nadzoru Finansowego	42	0,072	45	14	0,133
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000	0	0	0,000
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	34	0,058	43	5	0,047
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	124	0,212	96	12	0,114
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	1	0,002	0	0	0,000
29	Krajowa Rada Notarialna	1	0,002	0	0	0,000
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	1	0,002	1	0	0,000
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	37	0,063	28	10	0,095
32	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000	0	0	0,000
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	0	0,000	0	0	0,000
34	Minister Cyfryzacji	9	0,015	2	1	0,009
35	Minister Edukacji Narodowej	56	0,096	33	20	0,190
36	Minister Energii	2	0,003	10	3	0,028
37	Minister Finansów	286	0,490	226	95	0,900
38	Minister Gospodarki	2	0,003	0	0	0,000
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	149	0,255	127	58	0,550
40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	40	0,068	390	103	0,976
41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	19	0,033	28	8	0,076
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	234	0,401	184	48	0,455

	1	2	3	4	5	6
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	54	0,092	28	9	0,085
44	Minister Obrony Narodowej	38	0,065	39	8	0,076
45	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	418	0,716	325	129	1,222
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	405	0,693	335	67	0,635
47	Minister Rozwoju	729	1,248	228	56	0,531
48	Minister Skarbu Państwa	1	0,002	0	0	0,000
49	Minister Sportu i Turystyki	2	0,003	7	4	0,038
50	Minister Spraw Wewnętrznych	4	0,007	2	1	0,009
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	848	1,452	646	382	3,619
52	Minister Spraw Zagranicznych	2	0,003	2	0	0,000
53	Minister Sprawiedliwości	111	0,190	78	19	0,180
54	Minister Środowiska	81	0,139	74	18	0,171
55	Minister Zdrowia	197	0,337	165	13	0,123
56	Naczelna Rada Adwokacka	14	0,024	13	5	0,047
57	Naczelna Rada Lekarska	9	0,015	3	0	0,000
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	3	0,005	5	3	0,028
59	Państwowa Komisja Wyborcza	1	0,002	1	0	0,000
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	0	0,000	0	0	0,000
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	621	1,063	285	63	0,597
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	2	0,003	1	1	0,009
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	0	0,000	0	0	0,000
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	2	0,003	3	2	0,019
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	0	0,000	0	0	0,000
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	47	0,080	34	6	0,057
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	51	0,087	47	14	0,133
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	308	0,527	341	100	0,948
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	1	0,002	0	0	0,000
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	36	0,062	23	7	0,066
71	Prezes Rady Ministrów	107	0,183	78	19	0,180
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	80	0,137	40	5	0,047
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	40	0,068	21	11	0,104
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	67	0,115	56	13	0,123
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	3	0,005	3	1	0,009
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	10	0,017	7	1	0,009
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	4	0,007	5	2	0,019
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	85	0,146	58	19	0,180
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	44	0,075	50	8	0,076
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	2 686	4,598	706	211	1,999
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	2	0,003	1	1	0,009
82	Rada do Spraw Uchodźców	339	0,580	247	31	0,294
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	17	0,029	25	2	0,019
84	Szef Agencji Wywiadu	4	0,007	4	0	0,000
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	158	0,270	142	40	0,379
86	Szef Służby Cywilnej	0	0,000	0	0	0,000
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	665	1,138	455	198	1,876
88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	70	0,120	54	13	0,123
89	Urząd Patentowy RP	203	0,348	176	45	0,426
90	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000	0	0	0,000
91	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
92	Inne urzędy i instytucje centralne	586	1,003	382	101	0,957

Tabela VII
Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej

Lp.	Województwo i siedziba izby administracji skarbowej	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów izb skarbowych	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-17)	10 618	100	8 088	1 909	23,603
2	Dolnośląskie – Wrocław	457	4,304	354	157	1,941
3	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	420	3,956	296	85	1,051
4	Lubelskie – Lublin	886	8,344	415	79	0,977
5	Lubuskie – Zielona Góra	205	1,931	184	48	0,593
6	Łódzkie – Łódź	589	5,547	502	114	1,409
7	Małopolskie – Kraków	670	6,310	508	114	1,409
8	Mazowieckie – Warszawa	2 544	23,959	2 148	711	8,791
9	Opolskie – Opole	177	1,667	145	27	0,334
10	Podkarpackie – Rzeszów	553	5,208	311	30	0,371
11	Podlaskie – Białystok	627	5,905	463	23	0,284
12	Pomorskie – Gdańsk	985	9,277	762	115	1,422
13	Śląskie – Katowice	934	8,796	811	158	1,954
14	Świętokrzyskie – Kielce	195	1,837	140	22	0,272
15	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	276	2,599	214	39	0,482
16	Wielkopolskie – Poznań	772	7,271	529	119	1,471
17	Zachodniopomorskie – Szczecin	328	3,089	306	68	0,841

Tabela VIII
Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba samorządowego kolegium odwoławczego	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2–50)	14 419	10 955	3 860
2	Biała Podlaska	66	48	16
3	Białystok	252	205	50
4	Bielsko-Biała	235	197	66
5	Bydgoszcz	317	237	79
6	Chełm	82	75	38
7	Ciechanów	93	78	19
8	Częstochowa	283	199	47
9	Elbląg	171	207	131

	1	2	3	4
10	Gdańsk	866	585	258
11	Gorzów Wielkopolski	130	123	47
12	Jelenia Góra	122	105	48
13	Kalisz	332	220	95
14	Katowice	959	771	253
15	Kielce	377	256	61
16	Konin	155	129	32
17	Koszalin	374	352	113
18	Kraków	947	670	249
19	Krosno	127	81	22
20	Legnica	125	122	61
21	Leszno	106	60	21
22	Lublin	430	292	86
23	Łomża	90	78	20
24	Łódź	524	339	121
25	Nowy Sącz	163	114	41
26	Olsztyn	486	402	97
27	Opole	234	151	40
28	Ostrołęka	119	59	15
29	Piła	185	109	51
30	Piotrków Trybunalski	140	120	35
31	Płock	92	74	15
32	Poznań	705	418	180
33	Przemyśl	153	139	84
34	Radom	173	164	48
35	Rzeszów	317	262	105
36	Siedlce	158	108	23
37	Sieradz	90	77	24
38	Skierniewice	70	68	20
39	Słupsk	283	272	66
40	Suwałki	83	64	19
41	Szczecin	422	345	96
42	Tarnobrzeg	172	140	53
43	Tarnów	194	136	50
44	Toruń	229	184	74
45	Wałbrzych	192	141	57
46	Warszawa	1 712	1 307	541
47	Włocławek	153	104	25
48	Wrocław	357	227	64
49	Zamość	144	116	57
50	Zielona Góra	230	225	47

Tabela IX
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ		Z A Ł A T W I O N O									
					w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Ogółem /wiersze 2-17/	14 281	100	15 717	2 677	17,03		9 189	58,47		3 851	24,50	
2	Białystok	656	4,59	437	81	0,52	18,54	258	1,64	59,04	98	0,62	22,43
3	Bydgoszcz	418	2,93	495	95	0,60	19,19	261	1,66	52,73	139	0,88	28,08
4	Gdańsk	967	6,77	1 301	192	1,22	14,76	679	4,32	52,19	430	2,74	33,05
5	Gliwice	995	6,97	1 321	171	1,09	12,94	747	4,75	56,55	403	2,56	30,51
6	Gorzów Wielkopolski	379	2,65	509	63	0,40	12,38	263	1,67	51,67	183	1,16	35,95
7	Kielce	204	1,43	288	43	0,27	14,93	188	1,20	65,28	57	0,36	19,79
8	Kraków	966	6,76	1 012	162	1,03	16,01	608	3,87	60,08	242	1,54	23,91
9	Lublin	513	3,59	571	90	0,57	15,76	359	2,28	62,87	122	0,78	21,37
10	Łódź	711	4,98	903	164	1,04	18,16	494	3,14	54,71	245	1,56	27,13
11	Olsztyn	496	3,47	470	87	0,55	18,51	233	1,48	49,57	150	0,95	31,91
12	Opole	206	1,44	317	61	0,39	19,24	203	1,29	64,04	53	0,34	16,72
13	Poznań	959	6,72	1 080	201	1,28	18,61	659	4,19	61,02	220	1,40	20,37
14	Rzeszów	468	3,28	483	94	0,60	19,46	326	2,07	67,49	63	0,40	13,04
15	Szczecin	660	4,62	858	130	0,83	15,15	473	3,01	55,13	255	1,62	29,72
16	Warszawa	5 086	35,61	4 632	876	5,57	18,91	2 780	17,69	60,02	976	6,21	21,07
17	Wrocław	597	4,18	1 040	167	1,06	16,06	658	4,19	63,27	215	1,37	20,67

Tabela X
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2020

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	ZAŁATWIONO					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77	707	24,23	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02	783	11,98	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56	1 181	13,44	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40	1 458	15,60	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42	1 557	16,58	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97	1 605	16,03	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55	1 469	13,45	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30	1 782	15,70	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26	1 687	13,74	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76	1 652	12,24	19 271
2014	37 058	14 994	12 338	82,29	2 656	17,71	22 064
2015	40 698	14 892	12 644	84,90	2 248	15,10	25 806
2016	44 653	16 829	14 793	87,90	2 036	12,10	27 824
2017	45 570	19 192	14 811	77,17	4 381	22,83	26 378
2018	46 608	18 959	12 278	64,76	6 681	35,24	27 649
2019	44 493	16 407	12 435	75,79	3 972	24,21	28 086
2020	42 367	15 717	4 129	26,27	11 588	73,73	26 650

Tabela XI
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	ZAŁATWIONO						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	68 475	160	0,234	100	133	2	1,50	62	46,62	69	51,88
2	Białystok	2 086	0	0,000	0,00	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00
3	Bydgoszcz	2 195	5	0,228	3,13	3	0	0,00	1	0,75	2	1,50
4	Gdańsk	3 790	9	0,237	5,63	3	0	0,00	2	1,50	1	0,75
5	Gliwice	4 560	5	0,110	3,13	4	0	0,00	0	0,00	4	3,01
6	Gorzów Wielkopolski	1 666	1	0,060	0,63	1	0	0,00	1	0,75	0	0,00
7	Kielce	1 672	1	0,060	0,63	1	0	0,00	1	0,75	0	0,00
8	Kraków	4 579	16	0,349	10,00	16	0	0,00	11	8,27	5	3,76
9	Lublin	2 966	9	0,303	5,63	7	0	0,00	1	0,75	6	4,51
10	Łódź	2 824	2	0,071	1,25	2	0	0,00	1	0,75	1	0,75
11	Olsztyn	1 978	1	0,051	0,63	0	0	0,00	0	0,00	0	0,00
12	Opole	857	4	0,467	2,50	4	0	0,00	3	2,26	1	0,75
13	Poznań	5 148	9	0,175	5,63	8	0	0,00	7	5,26	1	0,75
14	Rzeszów	2 547	2	0,079	1,25	1	0	0,00	1	0,75	0	0,00
15	Szczecin	2 281	2	0,088	1,25	1	0	0,00	0	0,00	1	0,75
16	Warszawa	23 003	81	0,352	50,63	74	2	1,50	30	22,56	42	31,58
17	Wrocław	6 323	13	0,206	8,13	8	0	0,00	3	2,26	5	3,76

Tabela XII
Skargi kasacyjne według izb NSA

Lp.	Izba	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 26/	Z A Ł A T W I O N O																			Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /kol. 8 i 17/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym											
								Ogółem /kol. 9-10, 14-16/	Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /kol. 18-19, 23-25/	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 11-13/	w tym							łącznie /kol. 20-22/	w tym								
				razem	z tego ponownie wpisane						uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
1	**RAZEM NSA**	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	28 086	14 281	0	15 717	12 581	4 129	273	818	404	339	75	2 951	2	85	8 452	446	1 140	560	497	83	6 238	23	605	3 136	26 650
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	5 307	2 612	0	2 917	2 750	978	57	293	80	175	38	624	1	3	1 772	125	290	106	110	74	1 207	1	149	167	5 002
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	10 329	6 282	0	5 768	5 763	1 072	47	265	106	89	70	754	1	5	4 691	266	717	390	252	75	3 588	3	117	5	10 843
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 080	1 351	0	1 335	1 333	229	16	67	21	10	36	146	0	0	1 104	97	172	65	38	69	818	1	16	2	2 096
3	IZBA FINANSOWA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	10 462	4 803	0	7 342	4 223	1 896	168	393	199	191	3	1 308	1	26	2 327	93	246	90	155	1	1 680	11	297	3 119	7 923
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 041	1 129	0	1 443	1 278	699	36	214	53	160	1	446	1	2	579	15	99	32	67	0	333	0	132	165	2 727
4	IZBA GOSPODARCZA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7 295	3 196	0	2 607	2 595	1 161	58	160	99	59	2	889	0	54	1 434	87	177	80	90	7	970	9	191	12	7 884
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	186	132	0	139	139	50	5	12	6	5	1	32	0	1	89	13	19	9	5	5	56	0	1	0	179

Tabela XIII
Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 26/	ZAŁATWIONO																			Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /kol. 8 i 17/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym										
								Ogółem /kol. 9-10, 14-16/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /kol. 18-19, 23-25/ ***)	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 /kol. 11-13/	w tym							łącznie /kol. 20-22/	w tym								
											uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						
				razem	z tego ponownie wpisane																						
	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	27
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	2 185	1 234		1 127	1 126	293	10	81	29	52		201		1	833	39	119	72	45	2	645		30	1	2 292
		w tym o symbolach: 6010–6019																									
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	1 051	600		570	570	163	6	62	13	49		94		1	407	22	63	39	23	1	300		22		1 081
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	1																								1
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	83	72		38	38	6						6			32	1	5	3	2		25		1		117
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	18	23		13	13	1						1			12	1	3		3		8				28
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	854	422		425	424	110	3	16	13	3		91			314	13	43	26	16	1	251		7	1	851

	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	27
7	6015	Uzgodnienia	1	2		1	1										1						1				2
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	48	13		15	15	2	1	1	1						13	1					12				46
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	10	4		3	3	1						1			2						2				11
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601	2			1	1	1						1													1
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	117	98		61	61	9		2	2			7			52	1	5	4	1		46				154
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	142	49		39	39	14						13		1	25		2			2	22		1		152
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 208	776		534	534	175	19	28	14	13	1	126		2	359	17	57	32	25		274	4	7		1 450
		w tym o symbolach: 6030-6039																									
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	37	6		31	31	20						20			11	1	1	1			6		3		12
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	189	86		120	120	14						14			106	3	8	3	5		93		2		155
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	146	85		124	124	18		8	5	2	1	10			106	4	21	11	10		81				107
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	119	106		58	58	27	2	2	1	1		23			31	1	3	3			23	3	1		167
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	28	21		19	19	4		1	1			3			15	1	3	3			11				30
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	135	40		27	27	13	1	5	5			7			14	1	7	6	1		6				148
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	22	11		10	10	1						1			9	2	1	1			6				23
21	6037	Transport drogowy i przewozy	475	390		121	121	70	14	9		9		45		2	51	4	11	4	7		34	1	1		744
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	42	22		14	14	4	1	1		1		2			10		1		1		9				50
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	15	9		10	10	4	1	2	2			1			6		1		1		5				14
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	1 362	279		701	699	421	4	9	3	6		365		43	278	7	22	8	13	1	137	1	111	2	940
		w tym o symbolach: 6040-6049																									
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	1			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	27
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	30	19		18	18										18	1	9	5	4		6		2		31
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	1 259	234		672	670	415	3	9	3	6		360		43	255	4	12	3	9		130	1	108	2	821
28	6043	Kinematografia																									
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																									
30	6045	Ochrona osób i mienia	9	4		1	1										1								1		12
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	36	15		3	3	3	1					2													48
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																									
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	1	3		1	1										1	1									3
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	26	4		5	5	2						2			3	1	1			1	1				25
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	131	71		99	98	15		3	1	2		12			83	1	11	3	8		66		5	1	103
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																									
36	6050	Obowiązek meldunkowy	82	40		61	61	6						6			55	1	5		5		45		4		61
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość																									
38	6052	Akty stanu cywilnego	12	9		12	12	3						3			9						9				9
39	6053	Obywatelstwo	21	16		14	14	4		1	1			3			10		2		2		7		1		23
40	6054	Paszporty	3	2		4	4										4		2	2			2				1
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	13	4		8	7	2		2		2					5		2	1	1		3			1	9
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	48	30		14	13	8	1					7			5	1					4			1	64
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																									
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	13	8		3	3	1						1			2						2				18
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	8	3																							11
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	1	3		2	2	2						2													2
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	26	16		9	8	5	1					4			3	1					2			1	33

	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	27
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**	458	305		259	259	41	7	2	1	1		32			218	14	45	23	19	3	152	1	6		504
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																									
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	57	31		25	25	8						8			17	1	2	2			13		1		63
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	6	1		5	5										5		1		1		4				2
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	54	33		40	40	9	2					7			31	2	9	5	3	1	17		3		47
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	37	13		19	19	6	2					4			13		3	1	2		10				31
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	20	22		18	18										18		3	2		1	15				24
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	16	7		6	6	2						2			4	1					2	1			17
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	141	99		61	61	10	1	1	1			8			51	4	7	6	1		39		1		179
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	127	99		85	85	6	2	1		1		3			79	6	20	7	12	1	52		1		141
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	13			4	4										4	2					2				9
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	526	265		209	209	16	1	2	2			12		1	193	12	48	43	5		133				582
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																									
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	35	45		22	22	2						2			20	6					14				58
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	53	46		31	31	7		1	1			5		1	24	2	3	2	1		19				68
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	2	3		1	1	1						1													4
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	8	2		6	6	4						4			2	1					1				4
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	428	169		149	149	2	1	1	1						147	3	45	41	4		99				448
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	134	65		64	64	8	1					7			56	5	5	4	1		46				135
		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	26	27
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	94	48		46	46	7	1					6			39	5	2	2			32				96
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	1			1	1										1						1				
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	37	16		16	16	1						1			15		3	2	1		12				37
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa																									
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	2	1		1	1										1						1				2
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	11 323	5 167		7 553	4 434	2 007	173	414	209	202	3	1 393	1	26	2 427	96	263	92	170	1	1 752	11	305	3 119	8 937
		w tym o symbolach: 6110-6119																									
72	6110	Podatek od towarów i usług	4 882	1 774		1 412	1 411	774	66	205	90	112	3	493	1	9	637	28	65	30	35		406	5	133	1	5 244
73	6111	Podatek akcyzowy	861	364		211	211	111	5	21	10	11		85			100	3	17	2	15		72		8		1 014
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 778	757		776	776	364	24	79	33	46		256		5	412	11	66	22	44		287		48		1 759
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	825	421		341	341	170	12	34	11	23		123		1	171	9	20	8	12		98		44		905
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	88	51		139	41	23						23			18	2	1		1		13		2	98	
77	6115	Podatek od nieruchomości, w tym podatek rolny, podatek leśny oraz łączne zobowiązanie pieniężne	1 202	884		2 085	926	263	40	44	41	3		178		1	663	15	59	15	43	1	562	4	23	1 159	1
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	261	149		410	135	51	2	11	10	1		37		1	84	3	7		7		65	1	8	275	
79	6117	Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich, ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	101	126		227	62	23	3	3	2	1		13		4	39	2					28		9	165	
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych, zabezpieczenie zobowiązań podatkowych	639	304		941	280	138	17	7	7			109		5	142	11	18	12	6		97		16	661	2
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	686	337		1 011	251	90	4	10	5	5		76			161	12	10	3	7		124	1	14	760	12
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	181	103		124	124	15	2	1		1		12			109	4	12	5	7		90		3		160
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																									
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	109	48		68	68	11	1	1		1		9			57	2	6	2	4		49				89

	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	27
84	6121	Klasyfikacja gruntów	10	1		3	3										3		1	1			2				8
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	41	41		35	35	3	1					2			32	2	2	1	1		27		1		47
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	6	6		7	7										7		1		1		6				5
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	1			1	1	1						1													
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	14	7		10	10										10		2	1	1		6		2		11
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	606	313		298	297	64	1	12	8	4		51			233	15	27	12	14	1	181		10	1	621
		w tym o symbolach: 6130-6139																									
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	25	5		5	5	4		2	1	1		2			1						1				25
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	18	6		5	5										5	1					3		1		19
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	24	13		15	15	4						4			11		1	1			9		1		22
93	6133	Informacja o środowisku	6	8																							14
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania																									
95	6135	Odpady	154	77		65	65	16		2	1	1		14			49		8	4	4		40		1		166
96	6136	Ochrona przyrody	88	45		58	58	10	1	3	2	1		6			48		4	1	3		43		1		75
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	4	5																							9
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	27	39		25	25	2		1	1			1			23	6	3	2	1		13		1		41
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	260	115		125	124	28		4	3	1		24			96	8	11	4	6	1	72		5	1	250
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	194	159		108	108	22	1	6	2	2	2	15			86	4	12	6	5	1	68		2		245
		w tym o symbolach: 6140-6149																									
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	16	13		8	8	1						1			7	1	2	1		1	4				21
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	3	1																							4
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	10	2		2	2	2						2													10
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	68	41		36	36	7		2	2			5			29	1	4	2	2		24				73
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	39	36		24	24	6	1	4		2	2	1			18	1	3	1	2		14				51
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	36	34		17	17	4						4			13		3	2	1		9		1		53

	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	27
107	6146	Sprawy uczniów	10	14		10	10										10						10				14
108	6147	Archiwa	2	3		2	2										2						2				3
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	1	2		2	2										2						1		1		1
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	9	13		7	7	2						2			5	1					4				15
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	1 020	575		560	560	97	10	18	14	3	1	68		1	463	39	106	24	26	56	299		19		1 035
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																									
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	256	175		168	168	22	5	5	4	1		12			146	27	14	5	8	1	98		7		263
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad		2		1	1										1						1				1
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	102	49		44	44	17	3	2	2			12			27		2	2			20		5		107
115	6153	Warunki zabudowy terenu	476	263		272	272	46	2	9	6	2	1	34		1	226	7	81	11	15	55	132		6		467
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																									
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	78	45		38	38	6		1	1			5			32	2	7	5	2		23				85
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	7	1																							8
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	60	15		21	21	2		1	1			1			19		2	1	1		16		1		54
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	41	25		16	16	4						4			12	3					9				50
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	192	101		108	108	20	1	5	2	3		13		1	88	5	15	10	5		65		3		185
		w tym o symbolach: 6160-6169																									
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	54	24		31	31	3						3			28	1	5	3	2		22				47
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	13	5		8	8										8						8				10
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	12	5		9	9	4	1					2		1	5		1	1			4				8
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	7	2		1	1										1		1	1							8
126	6164	Wspólnoty gruntowe	3	7		4	4	1						1			3						3				6
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	4	12		2	2										2						2				14

	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	27
128	6166	Łowiectwo	4	4		4	4										4	2	1	1			1				4
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe																									
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	59	30		35	35	8		4	1	3		4			27	2	6	4	2		18		1		54
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	36	12		14	14	4		1	1			3			10		1		1		7		2		34
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	139	49		44	44	16	1					15			28	2	3	2	1		18		5		144
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																									
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	41	6		15	15	6	1					5			9		2	1	1		4		3		32
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	43	14		9	9	4						4			5	1					3		1		48
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	16	4		2	2	2						2													18
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	5	4		2	2	2						2													7
137	6174	Sędziowie i asesorzy sądowi	2	6		5	5	1						1			4						4				3
138	6175	Rzecznicy patentowi	1																								1
139	6176	Komornicy i syndycy upadłości	10	6		5	5										5						4		1		11
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	8	1		2	2	1						1			1						1				7
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych																									
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	13	8		4	4										4	1	1	1			2				17
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	873	341		414	414	87	4	28	24	4		55			327	15	57	34	23		237	2	16		800
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																									
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	496	177		226	226	38	1	7	4	3		30			188	11	25	14	11		137	2	13		447
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	184	69		92	92	30	1	17	17			12			62	3	16	9	7		40		3		161
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	191	91		93	93	19	2	4	3	1		13			74	1	15	10	5		58				189
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	2	4		3	3										3		1	1			2				3
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	1 366	673		625	625	118		66	1	4	61	52			507	17	45	26	15	4	438	1	6		1 414
		w tym o symbolach: 6190-6199																									

	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	27
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	5	9		6	6	1		1	1						5	2	1		1		2				8
150	6191	Żołnierze zawodowi	48	45		24	24	3						3			21		4	3		1	17				69
151	6192	Funkcjonariusze Policji	461	493		172	172	27		2		1	1	25			145	7	37	21	14	2	97	1	3		782
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	27	26		6	6										6	1					4		1		47
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	12	8		7	7										7	1	1	1			5				13
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	21	13		6	6	1						1			5						5				28
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	57	25		12	12	6						6			6	1					5				70
156	6197	Służba Celno-Skarbowa	701	22		359	359	77		63		3	60	14			282	4	2	1		1	274		2		364
157	6198	Inspekcja pracy	28	28		30	30	2						2			28	1					27				26
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	6	4		3	3	1						1			2						2				7
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	483	402		152	152	44		11	9	1	1	33			108	5	8	3	5		94		1		733
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																									
160	6200	Choroby zawodowe	83	24		46	46	16		1	1			15			30	1	2	1	1		27				61
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	9	35		6	6										6	1					5				38
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	10	6		6	6	1		1			1				5		1		1		4				10
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	117	80		43	43	18		9	8	1		9			25	1					24				154
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	14	4		3	3	2						2			1								1		15
165	6205	Nadzór sanitarny	60	23		29	29	4						4			25	2	2	1	1		21				54
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	190	230		19	19	3						3			16		3	1	2		13				401
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	147	72		76	76	9		2		2		7			67	2	11	5	6		52		2		143
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																									
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	21	9		19	19										19		2	1	1		16		1		11
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	28	26		7	7	2						2			5	1					4				47

	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	27
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	35	7		18	18	2		1		1		1			16		4	1	3		12				24
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	20	11		7	7	2		1		1		1			5		2	1	1		3				24
172	6214	Czynsze regulowane																									
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	43	19		25	25	3						3			22	1	3	2	1		17		1		37
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	5	6																							11
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																									
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową	1																								1
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	4	5																							9
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		1																							1
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	61	30		23	23	13	1	3	2	1		8		1	10	1	2		2		7				68
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																									
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	1																								1
180	6231	Dozór techniczny	1	1		1	1	1								1											1
181	6232	Miary i wagi		1		1	1										1						1				
182	6233	Normalizacja																									
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	59	28		21	21	12	1	3	2	1		8			9	1	2		2		6				66
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	19	7		7	7	1						1			6		2	2			4				19
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																									
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	1			1	1										1						1				
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																									
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																									
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej																									
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																									
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń	2																								2
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej																									

	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	27
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	16	7		6	6	1						1			5		2	2			3				17
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	57	48		28	28	11		1	1			9		1	17	4					12		1		77
		w tym o symbolach: 6250-6259																									
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	2																								2
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)	1	1																							2
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych																									
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego																									
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	31	26		9	9	5						4		1	4	2					2				48
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	2	10		3	3										3						3				9
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																									
201	6257	Powszechne usługi pocztowe	8			6	6	4		1	1			3			2	2									2
202	6258	Kontrola działalności pocztowej	1																								1
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	12	11		10	10	2						2			8						7		1		13
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	52	86		54	54	14	1	2	1	1		11			40	4	8	6	2		27		1		84
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																									
205	6260	Statut	11	19		9	9	1		1	1						8	2	3	3			3				21
206	6261	Regulamin organizacyjny		1																							1
207	6262	Radni	7	27		19	19	9	1	1		1		7			10	1					8		1		15
208	6263	Stałe komisje	2	1		2	2										2						2				1
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	8	4		6	6	1						1			5		2	1	1		3				6
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																									
211	6266	Jednostki pomocnicze	6	20		4	4	1						1			3						3				22
212	6267	Referendum lokalne																									
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	18	14		14	14	2						2			12	1	3	2	1		8				18

	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	27
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	107	236		185	185	41	2	6	4	1	1	33			144	15	26	18	2	6	102		1		158
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																									
215	6270	Repatriacja	1			1	1	1						1													
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	23	35		27	27	12		1	1			11			15	1	1	1			13				31
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	77	198		151	151	26	2	5	3	1	1	19			125	14	25	17	2	6	85		1		124
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1			1	1										1						1				
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	2			2	2										2						2				
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	3	3		3	3	2						2			1						1				3
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	4	2		2	2	1						1			1		1			1					4
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																									
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru																									
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	3	1		2	2	1						1			1		1			1					2
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1	1																							2
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	136	95		69	69	17	1	2	2			14			52	4	8	8			38		2		162
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																									
226	6290	Reforma rolna	63	51		37	37	8	1	1	1			6			29	2	6	6			21				77
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	8	8		4	4	1						1			3	1					1		1		12
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	4	2		3	3	2		1	1			1			1		1	1							3
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	48	28		25	25	6						6			19	1	1	1			16		1		51
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	9	6																							15
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	4																								4
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	794	427		41	41 **)	13		2	2			11			28		4		4		22		2		1 180

	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	27
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																									
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	651	328		21	21	8		2	2			6			13						13				958
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	10	1		1	1										1								1		10
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	13	58		7	7										7		4		4		2		1		64
236	6303	Tranzyt unijny i tranzyt zgodnie z konwencjami TIR i ATA	3																								3
237	6304	Zwolnienia celne																									
238	6305	Zwrot należności celnych	89	37		11	11	5						5			6						6				115
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	28	3		1	1										1						1				30
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	44	30		23	23	6	1					5			17	1	1		1		15				51
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																									
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	5	2		1	1	1						1													6
242	6311	Materiały wybuchowe																									
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	11	8		3	3	3	1					2													16
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	14	10		6	6	2						2			4		1		1		3				18
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	14	10		13	13										13	1					12				11
246	**632**	**Pomoc społeczna**	431	372		503	503	34	2	5	2	3		26	1		469	13	76	45	31		379		1		300
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																									
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	58	54		79	79	5		1	1			4			74	2	4	4			68				33
248	6321	Zasiłki stałe	15	9		17	17	4						4			13		2	2			11				7
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	29	45		41	41	1						1			40	2	6	2	4		31		1		33
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej																									
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	10	14		6	6										6		2	1	1		4				18

	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	27
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	319	250		360	360	24	2	4	1	3		17	1		336	9	62	36	26		265				209
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	26	55		42	42	1						1			41	3	8	3	5		30				39
		w tym o symbolu: 6330-6339																									
254	6330	Status bezrobotnego	8	19		14	14										14	1	5	1	4		8				13
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	4	6		5	5										5	1	2	1	1		2				5
256	6332	Należności przedemerytalne																									
257	6333	Dodatki szkoleniowe																									
258	6334	Stypendia	2			2	2										2		1	1			1				
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	4	5		6	6	1						1			5	1					4				3
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	2	1		1	1										1						1				2
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	3	21		12	12										12						12				12
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia		1																							1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	3	2		2	2										2						2				3
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	66	26		28	28	3		1		1		2			25		1	1			24				64
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349																									
265	6340	Potwierdzenie represji	44	19		18	18	1						1			17		1	1			16				45
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach																									
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	10	4		4	4	1		1		1					3						3				10
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	6	2		4	4	1						1			3						3				4
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	6	1		2	2										2						2				5
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	17	9		8	8	5						5			3						2		1		18
		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																							2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	1																								1
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	4	1		1	1	1						1													4
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	11	7		7	7	4						4			3						2		1		11
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**	131	87		50	50	16		3	1	1	1	12		1	34	2	3	2	1		28		1		168
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																									
276	6360	Biblioteki																									
277	6361	Rejestr zabytków	55	21		16	16	4		1		1		3			12	1	3	2	1		8				60
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	60	44		23	23	8		1	1			6		1	15						14		1		81
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzyślanie z utworów lub artystycznych wykonań	1	2																							3
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	15	20		11	11	4		1			1	3			7	1					6				24
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	53	31		10	10	4	1	1			1	2			6						6				74
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																									
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																									
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	1																								1
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego																									

	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	27
288	6373	Uprawnienia maklerskie																									
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1	1																							2
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi		2		1	1										1						1				1
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	4	3		1	1	1		1			1														6
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	47	25		8	8	3	1					2			5						5				64
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	32	67		52	50	4		2			2	2			46	18					28			2	47
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	219	83		64	64	36	7	4	3	1		25			28		2	2			21	1	4		238
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																									
295	6460	Znaki towarowe	141	45		39	39	21	5	2	1	1		14			18		1	1			14		3		147
296	6461	Wynalazki	47	29		14	14	7	2	1	1			4			7		1	1			5		1		62
297	6462	Wzory użytkowe	20	4		6	6	4		1	1			3			2						2				18
298	6463	Wzory przemysłowe	11	5		5	5	4						4			1							1			11
299	6464	Oznaczenia graficzne																									
300	6465	Topografie układów scalonych																									
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																									
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	39	32		14	14	1						1			13	4	2	2			7				57
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego**	423	311		213	213	46	1	4	2	2		41			167	15	21	12	8	1	128		3		530
		w tym o symbolach: 6480-6481																									
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	432	310		211	211	44	1	4	2	2		39			167	15	21	12	8	1	128		3		527
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego	4	1		2	2	2						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	26	27
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	21	38		17	17										17	1					16				42
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	17	38		29	29	2		1	1			1			27		4	2	2		22		1		26
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**	1																								1
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	439	154		164	164	72	3	15	13	2		54			92	6	15	9	5	1	69		2		429
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	737	473		375	366	85	5	22	17	5		58			281	36	49	30	16	3	191	1	4	9	835
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																									
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	111	33		30	30	8	2	3		3		3			22		3		3		19				114
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	192	86		81	81	20	1	1	1			18			61	17	9	6	2	1	35				197
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego																									
314	6534	Zamówienia publiczne	6	3		2	2	2						2													7
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	18	2		1	1	1		1	1																19
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	91	59		58	58	12	1					11			46	4	3		2	1	38	1			92
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 uśt. 3 uśtawy o finansach publicznych)	175	192		103	94	13		1	1			12			81	6	27	23	4		46		2	9	264
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	144	98		100	100	29	1	16	14	2		12			71	9	7	1	5	1	53		2		142
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	2	1																							3
		w tym o symbolu 6540																									
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	2	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	26	27
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulcja rynków branżowych**	1 413	508		604	604	213	12	56	34	21	1	139		6	391	17	39	14	25		285	1	49		1 317
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																									
322	6550	Płatności obszarowe	741	256		301	301	108	6	38	27	11		61		3	193	7	17	4	13		165		4		696
323	6551	Renty strukturalne	10	3																							13
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	45	4		33	33										33						2		31		16
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	9	4		1	1	1						1													12
326	6554	Zezwolenia połowowe	3																								3
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	605	241		269	269	104	6	18	7	10	1	77		3	165	10	22	10	12		118	1	14		577
730		**ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	28 086	14 281		15 717	12 581	4 129	273	818	404	339	75	2 951	2	85	8 452	446	1 140	560	497	83	6 238	23	605	3 136	26 650
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	5 307	2 612		2 917	2 750	978	57	293	80	175	38	624	1	3	1 772	125	290	106	110	74	1 207	1	149	167	5 002
328	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	325	263		81	81	14		2	2			12			67	3	8	7	1		55		1		507
329	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	514	371		358	327	53	10	6	1	3	2	37			274	47	49	25	20	4	176		2	31	527
		w tym o symbolach: 6391-6393																									
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	438	346		320	289	47	9	4		3	1	34			242	42	40	24	14	2	144	15	1	31	464
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	59	15		24	24	4		1	1		1	2			20	2	7	1	6		11				50
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	17	10		14	14	2	1					1			12	3					8		1		13
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	107	74		60	58	11		3	1	2		8			47	5	5	1	4		30		7	2	121
		w tym o symbolach: 6401-6403																									

	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	27
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	103	70		60	58	11		3	1	2		8			47	5	5	1	4		30		7	2	113
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	3	4																							7
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	1																								1
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	53	122		81	74	24	1	5	5			18			50	5	10	7	3		33		2	7	94
		w tym o symbolach: 6411-6413																									
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	45	111		75	68	21	1	4	4			16			47	4	10	7	3		31		2	7	81
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	3	9		4	4	2		1	1			1			2						2				8
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	5	2		2	2	1						1			1	1									5
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	2	3		2	2										2						2				3
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	41	20		40	40	2						2			38		4	3	1		34				21
343	**656**	**Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające**	3 090	1 052		1 392	1 272	696	32	223	58	165		439		2	576	15	101	32	69		329		131	120	2 750
		w tym o symbolach: 6560-6562																									
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	2 946	1 036		1 232	1 176	629	31	207	42	165		389		2	547	15	95	27	68		308		129	56	2 750
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	143	16		159	95	67	1	16	16			50			28		6	5	1		20		2	64	
346	6562	Opinie zabezpieczające	1			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	27
347	**657**	**Inne interpretacje**	9	3		1	1										1		1			1					11
348	**658**	**Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych**	931	545		707	702	135	8	49	9	5	35	78			567	40	44	24	9	11	477		6	5	769
349	**659**	**Skargi na przewlekle prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej**	235	159		195	193	43	6	5	4		1	30	1	1	150	10	68	7	3	58	71	1		2	199

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa

ilość sygnalizacji 0