

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2024 ROKU**



N·S·A

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2024 ROKU**

Warszawa, marzec 2025



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Warszawa 2025

Naczelny Sąd Administracyjny
Biuro Orzecznictwa

Warszawa, marzec 2025

Opracowanie graficzne, korekta:
Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Skład i łamanie: Studio Grafpa, www.grafpa.pl

Druk i oprawa: Drukarnia PRINT GROUP, Szczecin

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów	9
Wstęp	11
Część pierwsza	
DZIAŁALNOŚĆ NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH	
I. Naczelny Sąd Administracyjny	13
1. Informacje ogólne	13
2. Działalność orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego	14
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne	15
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne	24
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	28
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	30
7. Sprawy dyscyplinarne oraz Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego	31
II. Wojewódzkie sądy administracyjne	32
1. Informacje ogólne	32
2. Kontrola działalności administracji publicznej	33
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	33
Część druga	
ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH	
I. Izba Finansowa	37
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i ilości rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej	37
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej	39

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	42
II. Izba Gospodarcza	64
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej	64
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Gospodarczej	65
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	65
III. Izba Ogólnoadministracyjna	82
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej	82
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej	84
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	84
IV. Zagadnienia procesowe	111
1. Zagadnienia ogólne	111
2. Badanie niezawisłości i bezstronności sędziego	111
3. Zagadnienia proceduralne	112
V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2024 r.	123
1. Uwagi wstępne	123
2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wykonywanie orzeczeń TSUE	123
VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	134
1. Zagadnienia ogólne	134
2. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	134
3. Pytania prawne	135
4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach należących do właściwości sądów administracyjnych	137
VII. Kontrola sprawności postępowania administracyjnego	142
VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa	148
1. Zagadnienia wstępne	148
2. Luki prawne	148
3. Wadliwie sformułowane przepisy prawa	150
4. Podsumowanie	152

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I.	Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych wynikający z Konstytucji i ustaw	153
II.	Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego	154
	1. Realizacja zadań ogólnoadministracyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej	154
	2. Działalność dotycząca zarządu majątkiem	155
	3. Współpraca międzynarodowa	155
III.	Biuro Orzecznictwa	158
	1. Zagadnienia ogólne	158
	2. Analiza orzecznictwa	158
	3. Działalność nadzorcza	159
	4. Działalność wydawnicza	160
	5. Udział w pracach legislacyjnych	161
IV.	Wydział Informacji Sądowej	162
	1. Zagadnienia ogólne	162
	2. Informowanie i udostępnianie akt	162
	3. Dostęp do informacji publicznej	163
	4. Skargi, wnioski i petycje	165
	5. Obsługa medialna	167
	6. Statystyka	167
	7. Działania nadzorcze	168
	8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych	168
	Załącznik	171

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)
- ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ETS, TSUE – Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 935 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 2020 r. poz. 2071 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
- u.p.a. – ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 143 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.)
- u.p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
- u.p.c.c. – ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. Nr 86, poz. 959 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 815 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 170 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 295)
- u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 80, poz. 350 ze zm.; Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 21, poz. 86 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 24, poz. 151 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)
- u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 45, poz. 207 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1774 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 1837 ze zm.)
- u.p.t.u. – ustawa o VAT – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54 poz. 535 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 2023 r. poz. 1570 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 361)

WSTĘP

Naczelny Sąd Administracyjny i 16 wojewódzkich sądów administracyjnych działają na podstawie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) i ustaw². Zostały one powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolowanie działalności administracji publicznej oraz orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji RP).

Sądownictwo administracyjne stanowi konstytucyjnie odrębną część wymiaru sprawiedliwości obok sądów powszechnych, sądów wojskowych i Sądu Najwyższego. Ze względu na zakres swoich zadań nie podlega ono również nadzorowi administracyjnemu Ministra Sprawiedliwości, posiadając własny budżet, strukturę ustrojową, procedurę orzeczniczą oraz system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Tak ukształtowany model sądownictwa administracyjnego służyć ma przede wszystkim wypełnianiu jego konstytucyjnej roli, jaką jest ochrona praw i wolności jednostki w sferze prawa publicznego. Organy administracji publicznej, orzekając o sytuacji prawnej jednostki, znajdują się bowiem w pozycji dominującej. Ten brak równowagi ustaje dopiero w postępowaniu sądoadministracyjnym, kiedy to niezależny, niezawisły i bezstronny sąd rozstrzyga spór pomiędzy jednostką a administracją.

W minionym roku wpływ spraw do sądów administracyjnych obu instancji utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie. W 2024 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 23 985 spraw, a do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 69 419 spraw. Tak wysoki wpływ spraw można poczytywać m.in. za wyraz społecznego zaufania do sądów administracyjnych w zakresie sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości. Mimo wciąż utrzymującego się dużego wpływu nowych spraw, podjęte działania organizacyjne oraz ogromny wysiłek wszystkich sędziów doprowadziły do zmniejszenia łącznej liczby zaległych spraw oczekujących na rozpatrzenie, odpowiednio, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i w wojewódzkich sądach administracyjnych. W rezultacie w 2024 r. średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyniósł poniżej 19 miesięcy, a w wojewódzkich sądach administracyjnych – niewiele powyżej 4 miesięcy. Należy przy tym podkreślić rekordową w historii liczbę 26 693 (liczba ta nie obejmuje tzw. spraw zamkniętych) spraw rozstrzygniętych w 2024 r. przez Naczelny Sąd

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

² Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935) 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.).

Administracyjny, pomimo niepełnej obsady etatowej sędziów tego Sądu. We wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych łącznie załatwiono 70 464 sprawy.

W 2024 r. podjęto w Naczelnym Sądzie Administracyjnym 10 uchwał w składach powiększonych. Podjęte uchwały miały na celu ujednoczenie wykładni przepisów prawa oraz zagwarantowanie jednakowej ich interpretacji przez wszystkie sądy administracyjne. W wydanych orzeczeniach sądy administracyjne wielokrotnie odwoływały się do prawa Unii Europejskiej uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Szczegółowe dane i przedmiot wydanych orzeczeń przedstawione zostały w prezentowanej *Informacji rocznej*. Na końcu publikacji umieszczone zostały tabele zawierające dane statystyczne dotyczące działalności sądownictwa administracyjnego. Dostępne są one także na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Jacek Chlebny

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

I. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Informacje ogólne

W myśl art. 15 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, tj. skargi kasacyjne od wyroków i zażalenia od 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 zwłoki⁴. Naczelny Sąd Administracyjny jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych (art. 9 i art. 48 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵).

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 judykacyjny 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 działania Biura Orzec-

³ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; obecnie tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1725; dalej: ustawa o skardze.

⁵ Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; obecnie tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.

nictwa należy natomiast wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Działalność orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2024 r. do NSA wpłynęło ogółem 23 985 spraw, co świadczy o tym, że wpływ ten utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. W podanej liczbie mieszczą się przy tym 18 584 skargi kasacyjne⁶ i 100 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu, w dużej mierze z okresu pandemii, pozostało do rozpatrzenia 37 697 spraw, w tym 36 988 skarg kasacyjnych i 161 skarg o wznowienie postępowania. Ogółem w 2024 r. NSA miał do rozpatrzenia 61 682 sprawy.

W 2024 r. w NSA załatwiono ogółem rekordową w historii liczbę 26 693 spraw, co stanowi 111,29% wpływu spraw w 2024 r. Dla porównania: w 2023 r. załatwiono 25 653 sprawy, w 2022 r. załatwiono 21 532 sprawy, a w 2021 r. 18 592 sprawy. Oznacza to, że w 2024 r. NSA nie tylko opanował wpływ, ale zmniejszył również zaległość z lat poprzednich o 2 708 spraw. Na kolejny rok pozostało do rozpatrzenia 34 989 spraw.

Wśród załatwionych spraw rozpoznano 21 343 skargi kasacyjne, z czego na rozprawie 10 395 (48,7%), a na posiedzeniu niejawnym 10 948 (51,3%). W 3 880 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (18,18%), 15 524 skargi kasacyjne oddalił (72,74%), a 1 939 załatwił w inny sposób (9,08%). Dla porównania: w 2023 r. załatwiono 20 467 skarg kasacyjnych, w 2022 r. załatwiono 16 192 skargi kasacyjne, a w 2021 r. 12 960 skarg kasacyjnych. Z każdym więc rokiem znacząco rośnie liczba załatwianych skarg kasacyjnych.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracji publicznej – 16 743, zaś organy administracji wniosły 2 754 skargi. W postępowaniach toczących się przed NSA wystąpiło 4 049 pełnomocników organów administracji publicznej, 1 666 adwokatów, 2 322 radców prawnych, 759 doradców podatkowych, 22 rzeczników patentowych, 28 prokuratorów oraz Rzecznik Praw Obywatelskich w 11 sprawach.

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 5 317 skarg). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 5 940 skarg kasacyjnych, co stanowi 27,83% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2024 r. NSA załatwił 4 311 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 608 przypadkach uwzględnił zażalenie (14,1%), w 3 491 sprawach oddalił zażalenie (80,98%), a 212 spraw załatwił w inny sposób (4,92%).

NSA rozpatrzył również 184 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 3 skargi uwzględniono (1,63%), 42 skargi oddalono (22,83%), natomiast 139 skarg załatwiono w inny sposób (75,54%).

⁶ Liczba skarg kasacyjnych, które zostały zarejestrowane w NSA w 2024 r.

W 2024 r. NSA załatwił 44,25% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy od ich wpływu, a 65,2% w terminie do 24 miesięcy od ich wpływu. Średni czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej wynosi poniżej 19 miesięcy, przy czym 30,97% skarg kasacyjnych załatwiono w terminie do 12 miesięcy. W przypadku zażaleń 88,26% rozpoznano w terminie do 2 miesięcy od ich wpływu.

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 (tzw. uchwały abstrakcyjne) oraz zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (tzw. uchwały konkretne).

Zgodnie z art. 264 § 2 p.p.s.a. uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., tj. uchwały abstrakcyjne, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznika Praw Dziecka. Uchwały abstrakcyjne podejmowane są w oderwaniu od konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej, mają ogólny charakter rozstrzygając zagadnienie prawne, które wywołało rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podstawowym celem tych uchwał jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Przedmiotem uchwał abstrakcyjnych mogą być zatem wyłącznie wątpliwości prawne, a zasadniczą przesłanką ich podjęcia jest zaistnienie rozbieżności w orzecznictwie wynikających z odmiennej wykładni tego samego przepisu prawa⁷.

Uchwały konkretne, tj. związane z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej, podejmowane są na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w wyniku postanowienia wydanego przez skład orzekający rozpatrujący daną sprawę, jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. W takiej sytuacji Sąd może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu (art. 187 § 1 p.p.s.a.). Merytoryczne ustosunkowanie się do zagadnienia prawnego przedstawionego składowi poszerzonemu każdorazowo powinno być poprzedzone analizą dopuszczalności procedury uchwałodawczej. Należy zatem ustalić, czy zachodzą przesłanki uprawniające Naczelny Sąd Administracyjny do podjęcia uchwały. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że art. 187 § 1 p.p.s.a. odnosi się do zagadnienia prawnego o szczególnej doniosłości. Uwzględniając znaczenie wyrażenia „poważne”, należy przyjąć, że w przepisie tym mowa jest tylko o takich zagadnieniach prawnych, których wyjaśnienie ma zasadnicze znaczenie przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy.

⁷ Zob. uchwałę z 21 października 2024 r., III FPS 2/24 i przytoczoną tam literaturę (R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 22) oraz orzecznictwo (postanowienie siedmiu sędziów NSA z 3 marca 2014 r., II FPS 7/13).

Dopuszczalność wydania takiej uchwały uzależniona jest więc od wystąpienia łącznie dwóch przesłanek – czy w sprawie zachodzi poważna wątpliwość prawna oraz czy rozstrzygnięcie owej wątpliwości jest niezbędne dla rozpoznania skargi kasacyjnej⁸.

3.2. W 2024 r. wpłynęło 14 wniosków o podjęcie uchwały, a z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 5 wniosków. NSA podjął łącznie 10 uchwał, z tego 5 w trybie abstrakcyjnym (2 na wniosek Prezesa NSA, 2 na wniosek Prokuratora Generalnego i 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich), i 5 uchwał w trybie konkretnym.

Przedmiotem rozstrzygnięcia uchwał były zagadnienia ustrojowe, procesowe, podatkowe: m.in. odnoszące się do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku od towarów i usług.

3.2.1. W uchwale z 11 stycznia 2024 r., I OPS 3/22, NSA przesądził, że: „Okoliczności określone w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa⁹ mogą stanowić przesłankę do uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej również w sytuacji, gdy miały miejsce przed wejściem w życie tej ustawy”.

NSA wyjaśnił, że wykładnia językowa art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy prowadzi do wniosku, że wydanie przez Komisję decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–4 ustawy, jest warunkowane wystąpieniem skutków określonych w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy, niezależnie od daty wydania decyzji reprivatyzacyjnej. Omawiany przepis nie uzależnia możliwości wydania decyzji od daty lub okresu wystąpienia skutków, o których mowa w tym przepisie. Norma zawarta w art. 30 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy określa jedną z przesłanek wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji reprivatyzacyjnej (jej uchylenia, stwierdzenia nieważności albo stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa). Norma ta obowiązuje w polskim porządku prawnym od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r., tj. od 5 maja 2017 r. Od tego czasu znaczenie prawne uzyskuje kwalifikacja określonych w ustawie skutków decyzji reprivatyzacyjnej, przy czym ustawa, stanowiąc, że „wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste” wyraźnie odwołuje się do okoliczności wcześniejszych w stosunku do momentu wejścia w życie tej normy. Od chwili wejścia w życie ustawy organ, stosując jej art. 30 ust. 1 pkt 6, powinien zatem brać pod uwagę skutki decyzji reprivatyzacyjnej, do jakich decyzja ta doprowadziła przed wydaniem decyzji, o jakiej mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–4 ustawy, w tym również tych, które zaistniały przed wejściem w życie tej ustawy. Z samej treści normy prawnej wyprowadzonej z art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy wynika zatem, że należy ją stosować również do oceny skutków wydania decyzji reprivatyzacyjnej, które miały miejsce przed dniem 5 maja 2017 r. Konkludując, NSA stwierdził, że analiza treści ustawy przemawia za uznaniem, że w odniesieniu do art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy zostały spełnione wymagania dotyczące dopuszczalności odstąpienia od zasady *lex retro non agit*.

⁸ Por. uchwałę z 18 października 2024 r., II FPS 1/24 i cytowaną tam literaturę (R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały...*, PiP 2004, nr 2, s. 33) oraz orzecznictwo (uchwała NSA z 14 czerwca 2021 r., II FPS 2/21).

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 785.

3.2.2. W uchwale siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23, NSA przesądził, że: „Stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹⁰ nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹¹ do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu”.

W uzasadnieniu uchwały NSA wyjaśnił, że ustawodawca dekretowy, posługując się w art. 7 ust. 1 i 2 pojęciem „dotychczasowy właściciel”, normatywnie zdefiniował (zawęził) krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania praw do gruntu na podstawie powołanego przepisu. Nie można więc dekretowego pojęcia „dotychczasowy właściciel” – czyli „niebędący już właścicielem” – utożsamiać z samym „właścicielem” i na tej podstawie przypisywać byłemu właścicielowi zakres ochrony przynależny aktualnemu właścicielowi. Normatywny cel dekretu i charakter uprawnienia do uzyskania prawa do gruntu odebranego dekretem w połączeniu z publicznoprawnym charakterem pozbawienia prawa własności gruntu oraz publicznoprawnym określeniem podmiotu mogącego być beneficjentem przyznanego na podstawie dekretu prawa do gruntu i warunków jego uzyskania i publicznoprawnym (administracyjnym) trybem postępowania służącego ustaleniu spełnienia wszystkich dekretowych warunków przyznania prawa do gruntu, wykluczają dopuszczalność uznania za „dotychczasowego właściciela” w postępowaniu administracyjnym – w rozumieniu dekretu – także podmiotu wywodzącego swoje prawa z cywilnoprawnej umowy mającej mieć za przedmiot nabycie uprawnień wynikających z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Przedmiotem takiej umowy nie może być bowiem dekretowo określona cecha podmiotowa związana z byciem dotychczasowym właścicielem gruntu, którego własność została odebrana mocą dekretu. Podmiot, powołujący się na umowę zawartą po dniu 21 listopada 1945 r. nie jest właścicielem gruntu odebranego dekretem, przez co nie jest również dotychczasowym właścicielem gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej, przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Natomiast sama podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej, prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może modyfikować, ustawowo określonego, podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Z uwagi na niemożność przelewu na rzecz osoby trzeciej wierzytelności z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, wbrew ustawowemu określeniu takiego beneficjenta jako „dotychczasowego właściciela”, brak interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., w konsekwencji wyklucza zastosowanie art. 30 § 4 k.p.a., zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*. Nie stanowi zatem normy prawa materialnego, w rozumieniu źródła interesu prawnego określonego w art. 28 k.p.a., przepis

¹⁰ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; dalej: k.p.a.

art. 509 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹², gdyż nie zawiera treści materialnoprawnych stanowiących normatywną podstawę interesu prawnego. Dla uzyskania przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego.

3.2.3. W uchwale siedmiu sędziów z 16 kwietnia 2024 r., III OPS 1/23, NSA przesądził, że: „Dopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³, w sytuacji gdy skarga, która nie została przekazana przez ten organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna”.

W uzasadnieniu uchwały NSA zauważył, że regulacja art. 55 § 1 p.p.s.a. i podjęta na jej kanwie uchwała wyrażają konstytucyjną zasadę prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), która – w powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego – zakazuje zawężającej wykładni zasady prawa do sądu i nakazuje odrzucenie wyników zbyt rygorystycznej wykładni, zamykającej stronie drogę do rozpoznania jej sprawy przez niezawisły sąd. Odnosi się to zarówno do możliwości skorzystania przez stronę z regulacji art. 55 § 1 p.p.s.a., jak i wymuszenia na organie administracji publicznej, przekazania skargi strony wraz z aktami sprawy do rozpoznania przez właściwy sąd administracyjny. W ocenie NSA postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest postępowaniem samodzielnym i odrębnym od postępowania w przedmiocie samej skargi i jej ewentualnej dopuszczalności. Ponadto przedmioty tych postępowań są ze swej istoty odmienne. Postępowanie z wniosku o wymierzenie grzywny niejako poprzedza postępowanie sądownoadministracyjne ze skargi, wymusza bowiem przekazanie skargi wraz z aktami sprawy do sądu celem rozpoznania. Ewentualna niedopuszczalność skargi również pozostaje poza zakresem sprawy z wniosku o wymierzenie grzywny. Nie może zatem budzić żadnych wątpliwości, że o dopuszczalności skargi wniesionej do sądu administracyjnego może rozstrzygać wyłącznie ten sąd, nie zaś organ, za pośrednictwem którego skarga została wniesiona.

3.2.4. W uchwale z 24 czerwca 2024 r., I FPS 1/24, NSA uznał, że w stanie faktycznym i prawnym od 24 czerwca 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. czynność dostawy posiłków i dań realizowana przez podatnika w systemach takich, jak np. „*drive in*”, „*walk through*”, „*in-store*” oraz „*food court*” (w tej części, w której sprzedaż była realizowana „na wynos”) powinna być opodatkowana obniżoną stawką 5% na podstawie art. 41 ust. 2a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁴ w związku z poz. 28 załącznika nr 10 do tej ustawy.

Zasadniczym problemem prawnym w sprawie była kwestia dotycząca właściwej stawki podatku od towarów i usług dla czynności dostawy posiłków i dań realizowanych przez podatnika „na wynos” w ww. systemach sprzedaży. Obie strony sporu w uzasadnieniu swojego stanowiska powołały się na treść wyroku TSUE z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie C-703/19. Stan prawny, do którego odnosił się TSUE w przedmiotowym wyroku oraz sądy krajowe w wy-

¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.; dalej: k.c.

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

danych na jego podstawie orzeczeniach, w rozpoznawanej sprawie nie uległ zmianie. Doszło jednak do zmiany stanu faktycznego z uwagi na wydanie przez Ministra Finansów interpretacji ogólnej nr PT1.050.3.2016.156 z 24 czerwca 2016 r.¹⁵, w której Minister Finansów, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, wskazał, że w stosunku do wszystkich placówek gastronomicznych dostarczających posiłki przeznaczone do natychmiastowego (bezpośredniego) spożycia znajdują zastosowanie przepisy rozporządzenia wykonawczego¹⁶, które dla dostarczania takich posiłków objętych grupowaniem PKWiU 56 „usługi związane z wyżywieniem” przewidują 8% stawkę VAT. Co istotne decydująca dla tego stanowiska organów podatkowych interpretacja bazuje na wykładni przepisów klasyfikacji statystycznych, głównie PKD. NSA wskazał, że nie można akceptować wykładni, jaką na tle przedmiotowego zagadnienia prezentują od 24 czerwca 2016 r. organy podatkowe, które dla określenia stawki VAT właściwej dla dostawy posiłków i dań przez placówki gastronomiczne „na wynos” uznają, że – z uwagi na zapisy PKD dotyczące kodu 10.85.Z – nie są one opodatkowane zgodnie ze stawką podatku określoną dla poz. 28 ex 10.85.1. PKWiU: „Gotowe posiłki i dania, z wyłączeniem produktów o zawartości alkoholu powyżej 1,2%” załącznika nr 10 do u.p.t.u. Wykładnia ta, pomijając jednoznaczny pod względem brzmienia treść tego przepisu, interpretuje go w sposób niezgodny ze standardami konstytucyjnymi na niekorzyść podatników poprzez zastosowanie kryteriów pozaustawowych (odwołanie do PKD), do tego z opcją wyboru unormowania niekorzystnego dla podatnika (PKD zamiast np. wykazu PRODCOM). NSA zaznaczył, że nie ma żadnych podstaw do uznania, że nowelizacja polegająca na dodaniu art. 41 ust. 12f u.p.t.u. oraz zmianie treści art. 41 ust. 2 i 2a u.p.t.u. nie miała charakteru normatywnego, a jedynie doprecyzowujący, z uwagi na to, że punkt III poz. 7 załącznika do rozporządzenia z 23 grudnia 2013 r.: „III. Usługi. Usługi związane z wyżywieniem (PKWiU ex 56) z wyłączeniem sprzedaży (...)” obejmowała już do 30 czerwca 2020 r. również dostawę towarów.

3.2.5. W uchwale z 21 października 2024 r., III FPS 1/24, NSA uznał, że artykuł 119zzh § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁷ stanowi podstawę do nałożenia kary pieniężnej z tytułu niezachowania terminów do przekazywania informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp § 1 i 2 lub danych, o których mowa w art. 119zs § 2 o.p.

W uzasadnieniu uchwały podano, że bank ma obowiązek nie tylko (kiedykolwiek) przekazywać informacje, ale przekazywać je w określonym w ustawie terminie. Przepisy art. 119zp i art. 119zs § 2 o.p., do których art. 119zzh § 1 o.p. odsyła w pełnym zakresie, formułując obowiązek informacyjny, jednoznacznie wskazują termin jego realizacji, który jest określony w godzinach i dniach. Obowiązek, o którym mowa w art. 119zzh o.p., należy zatem rozumieć jako wypełnienie dwóch składowych elementów, czyli odpowiedni rodzaj informacji i wskazany w ustawie termin. W ocenie Sądu obowiązek wynikający z art. 119zzh § 1 o.p. obejmuje nie tylko czynności przekazania określonych informacji, zestawień lub danych,

¹⁵ Dz.Urz. Ministra Finansów z dnia 1 lipca 2016 r. poz. 51.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1719 ze zm.)

¹⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.; dalej: o.p.

ale swoim zakresem obejmuje pełną normatywną obligatoryjność zachowania, która dotyczy również obowiązku przekazywania informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp, lub danych, o których mowa w art. 119zs § 2, w terminach w tych przepisach określonych. W przeciwnym razie brak obowiązku terminowego przekazywania informacji, zestawień lub danych byłby *de facto* równoznaczny z nieprzekazywaniem ich w ogóle, a w konsekwencji określona w art. 119zzh § 1 o.p. sankcja w postaci kary pieniężnej byłaby iluzoryczna. Sąd zaznaczył, że skoro kara jest przewidziana za niedopełnienie obowiązku przekazywania informacji, zestawień lub danych, a sam obowiązek polega na składaniu informacji, zestawień lub danych w ustawowych terminach, to należy przyjąć, że sankcja dotyczy także sytuacji nieterminowego wywiązywania się z tego obowiązku.

3.2.6. W uchwale z 21 października 2024 r., III FPS 2/24, NSA przesądził, że budynki, sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁸ jako mieszkalne, przeznaczone do najmu, w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości (wynajmującego) działalności gospodarczej, w takiej części, w jakiej służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁹.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. określa zasadę, według której za grunty, budynki i budowle związane z działalnością gospodarczą uznaje się te będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Zaliczenie określonych nieruchomości do tej kategorii skutkuje zastosowaniem najwyższej stawki podatku od nieruchomości. Jednocześnie art. 1a ust. 2a u.p.o.l. wyłącza z definicji „związanych z działalnością gospodarczą” budynki mieszkalne oraz grunty z nimi związane, nawet jeśli są one w posiadaniu przedsiębiorcy. W związku z tym, dla zastosowania najwyższej stawki podatkowej kluczowe znaczenie ma, by budynek mieszkalny lub jego część była faktycznie zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej. Przy ocenie, czy część budynku mieszkalnego jest zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej, należy uwzględnić, czy w tej części budynku faktycznie realizowane są czynności związane z działalnością gospodarczą. Zajęcie na cele mieszkalne (np. wynajem lokali mieszkalnych) nie może być uznane za zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej, nawet jeśli wynajem odbywa się w ramach działalności przedsiębiorcy. „Zajęcie na działalność gospodarczą” oznacza rzeczywiste wykorzystywanie nieruchomości do celów gospodarczych, a nie tylko związanie jej z działalnością przez jej posiadanie.

3.2.7. W uchwale z 28 października 2024 r., II FPS 1/24, NSA uznał, że określona w art. 30 Konwencji między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Szwecji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisanej w Sztokholmie dnia 19 listopada 2004 r.²⁰ zasada rozstrzygania rozbieżności przy interpretacji jej przepisów w oparciu o tekst w języku an-

¹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

²⁰ Dz.U. z 2006 r. Nr 26, poz. 193; dalej: Konwencja PL-SWE.

gielskim zobowiązuje polskiego płatnika do zastosowania się do treści art. 11 ust. 1 i ust. 2 tej Konwencji na podstawie wersji w języku angielskim, niezależnie od sprostowania błędu w tym przepisie w wersji w języku polskim mocą obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 listopada 2017 r. o sprostowaniu błędu²¹.

Kwestią sporną w sprawie była ocena skutków dla polskiego rezydenta podatkowego błędu w opublikowanym w Dzienniku Ustaw tekście Konwencji PL-SWE, a w szczególności odmiennego brzmienia art. 11 ust. 1 tej Konwencji w opublikowanej pierwotnie jej polskiej wersji językowej w porównaniu z brzmieniem ustalonym mocą obwieszczenia o sprostowaniu błędów. Jak podkreślono, w polskim Dzienniku Ustaw znalazły się trzy teksty językowe Konwencji PL-SWE (polski, angielski i szwedzki), które mają równą moc prawną i składają się na jeden tekst tej umowy międzynarodowej.

Dodatkowym elementem sporu w sprawie była kwestia, czy w okresie poprzedzającym opublikowanie sprostowania błędów polscy podatnicy lub płatnicy powinni poszukiwać właściwej treści normy prawnej wyrażonej w art. 11 ust. 1 Konwencji PL-SWE poprzez konfrontowanie treści tego przepisu w języku polskim z treścią przepisu w języku angielskim, który na mocy art. 30 Konwencji PL-SWE jest właściwy dla rozstrzygnięcia rozbieżności interpretacyjnych tekstu Konwencji.

Dla prawidłowej wykładni art. 11 ust. 1 Konwencji PL-SWE nie mogło mieć znaczenia sprostowanie błędu w polskiej wersji językowej tego przepisu na podstawie obwieszczenia MSZ. Dotyczyło ono wyłącznie jednej z wersji językowych tej umowy międzynarodowej i nie miało żadnego wpływu na tekst tej Konwencji, który zapisany był w trzech wersjach językowych. Zastosowano w tym przypadku tryb uregulowany w art. 18b ustawy o umowach międzynarodowych, który stanowi, że błędy w umowie międzynarodowej polegające na niezgodności między wersjami językowymi, w których umowę sporządzono, błędy w tłumaczeniu umowy międzynarodowej na język polski polegające na niezgodności tłumaczenia z umową międzynarodową w języku obcym, w którym umowę sporządzono, oraz błędy w oświadczeniu rządowym dotyczącym tej umowy prostuje, w formie obwieszczenia, minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym. Nie doszło tym samym do jakiegokolwiek sprostowania, czy zmiany treści Konwencji PL-SWE, a jedynie do zapewnienia spójności wszystkich jej wersji językowych.

3.2.8. W uchwale z 28 października 2024 r., II FPS 2/24, NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 marca 2017 r. organem podatkowym pierwszej instancji, w rozumieniu art. 239b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²², nadającym rygor natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej przez naczelnika urzędu celno-skarbowego, o której mowa w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²³, jest właściwy dla strony naczelnik urzędu skarbowego. Istotą sporu w sprawie było ustalenie, czy w sytuacji gdy decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego wydał naczelnik urzędu celno-skarbowego organem właściwym do wydania postanowienia w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności tej decyzji (art. 239b o.p.) jest

²¹ Dz.U. poz. 2177.

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

²³ Dz.U. poz. 1947 ze zm.

ten sam organ, czy też – tak jak było przed 1 marca 2017 r. – naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na siedzibę podatnika.

Uzasadniając stanowisko przyjęte w uchwale, podkreślono, że: instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności jest elementem szeroko rozumianego poboru podatków; ustanowienie wierzycielem organu podatkowego oznacza przeniesienie na ten organ nie tylko wszelkich praw w zakresie realizacji obowiązków wynikających z decyzji, lecz także wszelkich obowiązków związanych z doprowadzeniem do jej wykonania, w tym wydania postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej; zastosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji nieostatecznych ma bezpośredni związek z egzekucją administracyjną należności pieniężnych.

Do wskazanych w art. 239b § 1 o.p. przesłanek uzasadniających nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji ostatecznej należą okoliczności, w ramach których: organ podatkowy posiada informacje, z których wynika, że wobec strony toczy się postępowanie egzekucyjne w zakresie innych należności pieniężnych (pkt 1) lub strona nie posiada majątku o wartości odpowiadającej wysokości zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, na którym można ustanowić hipotekę przymusową lub zastaw skarbowy, które korzystałyby z pierwszeństwa zaspokojenia (pkt 2), lub strona dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku znacznej wartości (pkt 3), lub okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest krótszy niż 3 miesiące (pkt 4). Przesłanki te są przede wszystkim związane z sytuacją majątkową strony postępowania, jej stosunkiem do wykonania nałożonego obowiązku oraz możliwościami wykonania tego obowiązku w drodze potencjalnej egzekucji. Nie są zaś bezpośrednio związane z treścią decyzji nakładającej obowiązek podlegający wykonaniu w drodze przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. To zatem kompetencje naczelnika urzędu skarbowego, nie zaś naczelnika urzędu celno-skarbowego dają instrumenty i wiedzę co do określenia przesłanek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. To właśnie na podstawie danych operacjonalizowanych przez naczelnika urzędu skarbowego na mocy przyznanych mu kompetencji organ ten jest w stanie określić (także przy współpracy z naczelnikiem urzędu celno-skarbowego, jeśli ten wydał wobec danego podatnika decyzję nieostateczną), czy na gruncie konkretnych okoliczności właściwych danemu podatnikowi, uzasadnione jest nadanie decyzji tej rygoru natychmiastowej wykonalności, o której mowa w art. 239b § 1 o.p. Jeśli zatem naczelnik urzędu celno-skarbowego posiada w tym względzie stosowne informacje, uzasadniające nadanie przedmiotowego rygoru wydanej przez siebie decyzji, niezwłocznie zobowiązany jest przekazać je naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu dla danego podatnika celem rozważenia, w oparciu o pozostałe dane będące w posiadaniu lub kompetencji naczelnika urzędu skarbowego, zasadności nadania decyzji tej rygoru natychmiastowej wykonalności.

3.2.9. W uchwale z 2 grudnia 2024 r., III FPS 4/24, NSA uznał, że w przypadku zawieszenia biegu terminu przedawnienia w związku z doręczeniem zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 4 *in fine* o.p., termin ten biegnie dalej po dniu zakończenia postępowania za-

²⁴ Dz.U. Nr 24, poz. 151 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

bezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 70 § 7 pkt 5 o.p.).

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że w orzecznictwie wyróżnia się dwa stanowiska dotyczące stosowania przepisów art. 70 § 6 i § 7 o.p., które wskazują, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia może wynikać z doręczenia postanowienia o przyjęciu zabezpieczenia na podstawie art. 33d § 2 o.p. lub z doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pierwsze stanowisko opowiada się za tym, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia kończy się po wygaśnięciu decyzji o zabezpieczeniu, natomiast w drugim przypadku – po zakończeniu postępowania zabezpieczającego w trybie u.p.e.a. Zgodnie z drugim stanowiskiem moment zakończenia zawieszenia przedawnienia w obu przypadkach zależy od tego, czy wykonanie decyzji o zabezpieczeniu miało miejsce w formie określonej w art. 33d § 2 o.p. (dobrowolne zabezpieczenie), czy na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ponadto analiza przepisów wskazuje na dwa tryby zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych. Pierwszy dotyczy dobrowolnego zabezpieczenia na wniosek strony na podstawie art. 33d § 2 o.p., a drugi to przymusowe postępowanie zabezpieczające regulowane przez u.p.e.a. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia następuje w przypadku doręczenia postanowienia o przyjęciu zabezpieczenia lub zarządzenia zabezpieczenia. Zakończenie tego zawieszenia jest uzależnione od wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu w przypadku pierwszego trybu, a w drugim – od zakończenia postępowania egzekucyjnego. Zdaniem NSA istotnym elementem omawianych regulacji jest to, że zabezpieczenie wykonania zobowiązania podatkowego ma na celu ochronę interesów wierzyciela podatkowego i zapewnienie skuteczności wykonania obowiązku. W przypadku egzekucji administracyjnej zawieszenie biegu przedawnienia jest związane z zastosowaniem środka egzekucyjnego, który powoduje przerwanie terminu przedawnienia.

3.2.10. W uchwale siedmiu sędziów NSA z 16 grudnia 2024 r., I OPS 2/23, NSA przesądził, że: „W postępowaniu w sprawie stwierdzenia nabycia z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali przez państwowe i komunalne osoby prawne decyzją, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu²⁵, może stanowić samoistny dowód stwierdzenia posiadania wskazanego w tej decyzji gruntu w zarządzie, o którym mowa w art. 200 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”²⁶.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia wszystkie wymienione w nim dokumenty mogą stanowić dowód istnienia prawa zarządu, ale wyłącznie w ściśle określonym celu, tj. dla udokumentowania spełnienia normatywnej przesłanki uwłaszczenia, odwołującej się do zaistniałego w przeszłości stanu faktycznego. Analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że ustalając tak szeroki katalog dokumentów umożliwiających stwierdzenie prawa zarządu dla potrzeb postępowania uwłaszczeniowego – znacznie szerszy niż w przypadku użytko-

²⁵ Dz.U. Nr 23 poz. 120.

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.; dalej: u.g.n.

wania (§ 6 ust. 1 rozporządzenia) – prawodawca miał na uwadze okoliczności historyczne oraz upływ czasu, który mógł spowodować utratę lub nawet zniszczenie określonych dokumentów, a także różnicę między prawem zarządu a prawem użytkowania – co do wielości źródeł zarządu oraz możliwości jego przenoszenia pomiędzy jednostkami państwowymi. Znamienne jest, że w katalogu środków dowodowych wymienione zostały zarówno te dokumenty, na podstawie których zarząd powstał (§ 4 ust. 1 pkt 1–4 rozporządzenia), jak i te, które nie miały takiego skutku (§ 4 ust. 1 pkt 5–10 rozporządzenia). Co więcej, odnośnie do żadnego spośród środków dowodowych należących do tej drugiej kategorii prawodawca nie powiązał go ze źródłem ustanowienia zarządu, ani nie przewidział wymogu odwoływania się do takiego źródła w przypadku korzystania z takiego dowodu.

3.3. Odmowa podjęcia uchwały.

Po rozpoznaniu w Izbie Gospodarczej w składzie siedmiu sędziów NSA wniosku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców o podjęcie w składzie siedmiu sędziów NSA na podstawie art. 264 § 1 i 2 i art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy w świetle art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wniósł skargę w trybie art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców²⁷ w związku z art. 8 § 3 p.p.s.a. może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego tą skargą?” NSA postanowieniem z 2 grudnia 2024 r., II GPS 1/24, odmówił podjęcia uchwały. Sąd wskazał, że w sprawach dotyczących kosztów postępowania, wywołanych skargą Rzecznika, linia orzecznicza jest ukształtowana w sposób jednolity i trwałą.

3.4. Kompetencja NSA do dokonywania wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowanych w składzie siedmiu sędziów bądź w pełnym składzie NSA w sytuacji określonej w art. 269 § 3 p.p.s.a.²⁸, ma ważne znaczenie dla eliminacji rozbieżności w orzecznictwie, bowiem stanowisko podjęte w uchwale ma charakter wiążący (stanowisko zawarte w uchwale podjętej na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma charakter wiążący w danej sprawie – art. 187 § 2 p.p.s.a.). Przesądza o tym treść powołanego art. 269 § 1 p.p.s.a. Liczne przykłady odwoływania się do uchwał przy interpretacji przepisów prawa będących podstawą rozstrzygnięcia zawarte są w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych, omówionych w części orzeczniczej Informacji.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do art. 4 w związku z art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a. NSA rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi – z zastrzeżeniem art. 22 § 1 pkt 1–4 k.p.a.²⁹, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Przez spór o wła-

²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1668.

²⁸ Jeżeli skład jednej Izby NSA wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi NSA.

²⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

ściwość (a także spór kompetencyjny), o którym mowa w art. 4 p.p.s.a., należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny)³⁰ lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny)³¹. W sporze kompetencyjnym pomiędzy organami musi zaistnieć rozbieżność stanowisk, co do zakresu ich kompetencji w odniesieniu do konkretnej sprawy administracyjnej³². Postępowanie w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego może nastąpić wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu, przy czym zgodnie z art. 4 p.p.s.a. podmiotami uprawnionymi do inicjowania takiego postępowania są wyłącznie organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej.

4.2. W 2024 r. do NSA wpłynęło 534 wnioski o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego (167 wniosków pozostało z poprzedniego okresu). Wraz z wnioskami pozostałymi z okresu poprzedniego, łącznie do rozpatrzenia było 701 wniosków. Załatwiono 559 spraw, w tym w 379 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, w 59 sprawach oddalono wnioski, w 73 sprawach odrzucono wnioski, 48 wniosków załatwiono w inny sposób. Ponadto 3 sprawy zamknięto. Na następny okres pozostało do rozpoznania 139 wniosków.

Rozstrzygnięte wnioski dotyczyły m.in. wskazania organu właściwego do przyjęcia zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym³³. Wprawdzie od 1 stycznia 2024 r. znowelizowano przepis art. 78 ust. 2 p.r.d. ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości³⁴, jednak zgodnie z regulacją intertemporalną zawartą w ustawie nowelizującej do spraw związanych z rejestracją oraz zawiadamianiem o zbyciu lub nabyciu pojazdu, które nastąpiło do 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu dotychczasowym. W konsekwencji, linia orzecznicza NSA w stosunku do pojazdów nabytych lub zbytych do 31 grudnia 2023 r. nie uległa zmianie i w sprawach zawiadomienia o nabyciu i zbyciu pojazdu właściwy jest organ ostatniej rejestracji pojazdu (postanowienie z 26 marca 2024 r., II GW 156/23).

Rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Miasta a Naczelnikiem Urzędu Skarbowego w przedmiocie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym, NSA uznał, że to organ egzekucyjny jest właściwy do wezwania wnoszącego zarzuty egzekucyjne do uzupełnienia braków przed przekazaniem ich wierzycielowi, skoro bowiem organ egzekucyjny zobowiązany jest do weryfikacji, czy zarzuty zostały złożone w terminie, to ten organ powinien wezwać wnoszącego zarzuty do usunięcia braków. Przekazanie wierzycielowi zarzutów obarczonych brakami formalnymi po to tylko, aby w trybie art. 64 § 2 k.p.a., wezwał do ich usunięcia, a następnie zwrócenie ich organowi egzekucyjnemu w celu oceny, czy zostały wniesione w terminie, wydłuża postępowania w tym zakresie (postanowienie z 31 lipca 2024 r., I GW 4/24).

³⁰ Np. postanowienie z 28 lutego 2024 r., III FW 8/23.

³¹ Np. postanowienie z 18 stycznia 2024 r., I OW 210/23.

³² Np. postanowienie z 18 grudnia 2024 r., II GW 96/24.

³³ Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.; dalej: p.r.d.

³⁴ Dz.U. poz. 1394 ze zm.

W sporze kompetencyjnym między burmistrzem miasta a Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym dotyczącym ustalenia organu właściwego do prowadzenia postępowania administracyjnego dotyczącego składowania odpadów w lokalu mieszkalnym NSA przywołał art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁵ wyznaczający zakres działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej i uznał, że zgodnie z art. 27 powyższej ustawy Państwowa Inspekcja Sanitarna jest uprawniona i zarazem zobowiązana do wydania w drodze decyzji indywidualnego nakazu usunięcia naruszeń wymagań higienicznych (postanowienie z 21 marca 2024 r., II GW 148/23).

W sporze o właściwość w sprawie opodatkowania podatkiem od środków transportowych pojazdów ciężarowych, tj. czy właściwy jest organ podatkowy według siedziby spółki czy jej oddziału, w którego posiadaniu znajdują się wskazane środki transportu, NSA uznał, że kryterium ustalenia właściwości miejscowej organu podatkowego obejmuje: wydzielenie jednostki organizacyjnej, ustalenie organu podatkowego według siedziby wydzielonej jednostki oraz stwierdzenie, że wydzielona jednostka posiada konkretnie określone środki transportowe podlegające opodatkowaniu i wskazał jako właściwy organ oddziału spółki (postanowieniem z 28 lutego 2024 r., III FW 8/23).

Rozstrzygnięte wnioski dotyczyły m.in. szeroko rozumianych zagadnień dotyczących świadczeń z pomocy społecznej. W postanowieniu z 25 kwietnia 2024 r., I OW 9/24, NSA – wskazując właściwy organ zobowiązany do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej – uznał, że wydanie decyzji o przyznaniu rodzinie zastępczej świadczeń w związku w opieką nad dzieckiem na podstawie art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³⁶ nie usuwa konieczności rozstrzygnięcia sporu między powiatami o to, który z nich jest zobowiązany do ponoszenia wydatków związanych z udzielonymi świadczeniami, o jakich mowa w art. 191 ust. 16 tej ustawy, a zatem nie uzasadnia oddalenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu.

W postanowieniu z 11 września 2024 r., I OW 89/24, NSA stwierdził, że stosownie do art. 7b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁷ wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej pierwszej instancji, a co za tym idzie jest właściwy do rozpatrywania odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia. Organ ten jest również jest ustawowo umocowany do rozpatrywania zażaleń na postanowienia wydane w wyniku rozstrzygania zagadnień szczegółowych, do których należy kwestia związana z wykonaniem obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej od dokonania aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

W kwestii ustalenia organu właściwego do prowadzenia postępowań w sprawach odszkodowania za nieruchomości przejętą na mocy przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym³⁸ zarysowała się w orzecznictwie rozbieżność, wynikająca ze zmian w strukturze organów państwowych i przeprowadzonych w 1990 i w 1998 r. reform organów administracji publicznej.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 416.

³⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 177.

³⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.

³⁸ Dz.U. Nr 11, poz. 37.

W większości orzeczeń sądy administracyjne aprobują stanowisko, że obowiązujące przepisy pozwalają ustalić jako organ właściwy do rozpatrzenia sprawy odszkodowania starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej i takie też stanowisko podzielił, rozpoznając sprawę I OW 47/24 (postanowienia NSA z 24 listopada 2014 r., I OW 132/14; z 8 grudnia 2010 r., I OW 164/10; z 1 czerwca 2009 r., I OW 41/09; z 1 kwietnia 2011 r., I OSK 1639/10).

Spory o właściwość i spory kompetencyjne występujące między organami nadzoru budowlanego a organami gmin dotyczyły m.in.: budowy nasypu wraz z budową hangaru z infrastrukturą towarzyszącą (II OW 21/24); wyegzekwowania od właściciela nieruchomości prawidłowego usytuowania pojemnika na odpady komunalne (II OW 24/24); ogrodzenia zrealizowanego niezgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (II OW 11/24).

Postanowieniem z 11 kwietnia 2024 r., II OW 2/24, NSA rozstrzygnął spór pomiędzy prezydentem miasta a Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o dostęp do nieruchomości. Sąd uznał, że jeśli wyłącznym przedmiotem żądania przedsiębiorcy komunikacyjnego jest prawo dostępu do budynku w celu założenia i przeprowadzenia na jego dachu urządzeń łączności publicznej, to organem właściwym do rozpatrzenia tego żądania jest prezydent miasta, który jako organ wykonawczy miasta na prawach powiatu realizuje określone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁹, w tym w art. 124 ust. 1 tej ustawy, kompetencje starosty, zgodnie z art. 4 pkt 9b¹ ustawy.

Rozstrzygane spory odnosiły się także do różnych zagadnień na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴⁰ (III OW 53/24; III OW 41/24; III OW 40/24; III OW 30/24; III OW 32/24; III OW 25/24; III OW 27/24; III OW 24/24; III OW 7/24; III OW 8/24; III OW 9/24; III OW 23/24; III OW 12/24; III OW 148/23; III OW 142/23; III OW 132/23; III OW 131/23; III OW 137/23). Znaczna część rozstrzygnięć dotyczyła sporów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴¹ (III OW 5/24; III OW 4/24; III OW 6/24; III OW 22/24; III OW 10/24; III OW 6/24; III OW 18/24; III OW 149/23; III OW 144/23; III OW 136/23; III OW 133/23; III OW 134/23).

Część spraw dotyczyła sporów na tle ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴², rozstrzygano w nich wątpliwość co do właściwości organu w kwestiach m.in. wydania pozwolenia zintegrowanego (III OW 43/24; III OW 11/24); pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów (III OW 36/24; III OW 1/24); przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu (III OW 155/23; III OW 140/23); wydania decyzji nakładającej obowiązki na podmiot negatywnie oddziałujący na środowisko przez użycie tzw. działa antygradowego (III OW 139/23). Incydentalne były spory dotyczące kompetencji do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa (III OW 38/24), kary administracyjnej za zniszczenie drzewa (III OW 146/23, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji (III OW 31/24); udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie dotyczącej sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne (III OW 28/24).

³⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

⁴¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1478.

⁴² Dz.U. z 2024 r. poz. 54; dalej: p.o.ś.

W postanowieniu z 26 listopada 2024 r., III OW 54/24, NSA – wskazując prezydenta miasta do rozpoznania sprawy dotyczącej usunięcia odpadów, nie zaś Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – stwierdził, że skoro ustalono posiadacza tych odpadów (osobę fizyczną), to nawet ich zlokalizowanie na działce gminnej nie wyłącza właściwości organu gminy. W sytuacji gdy znany jest właściciel odpadów i nie jest nim gmina, to wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, co wyklucza właściwość RDOŚ.

W sprawie III OW 45/24 NSA stwierdził, że ogólna właściwość organów ochrony środowiska została uregulowana w art. 378 ust. 1 p.o.ś., z którego wynika, że organem ochrony środowiska jest starosta. Natomiast wyjątek od tej zasady przewiduje art. 378 ust. 2a pkt 1 p.o.ś., zgodnie z którym marszałek województwa jest właściwy w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Skoro więc zakład obejmujący instalację do obróbki i przetwórstwa mleka nie znajduje się na terenie, gdzie jest eksploatowana instalacja kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, to brak jest przesłanek do uznania właściwości marszałka województwa, a organem właściwym w sprawie jest starosta.

W sprawie III OW 29/24, rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy Komendantem Szkoły Podoficerskiej Wojsk Lądowych a organem gminy i wskazując tego pierwszego, jako organ właściwy w sprawie wypłaty świadczenia rekompensującego utracone wynagrodzenie w związku z odbytą służbą przygotowawczą, NSA przyjął, że zastosowanie do przypadku odbycia takiej służby w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej będą miały przepisy ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁴³.

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

5.1. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁴ 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 jest to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż jest to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o skardze, przewlekłość postępowania sądowego występuje, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie

⁴³ Dz.U z 2024 r. poz. 248.

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1725.

w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych. W myśl art. 2 ust. 2 tej ustawy dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, konieczne jest ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym oraz że jest ona nieuzasadniona w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o skardze. Użyty w art. 2 ust. 2 tej ustawy zwrot „w szczególności” oznacza, że terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie jest jedną z przesłanek ustalenia, że przewlekłość postępowania jest nieuzasadniona. Dokonanie takiej oceny jest możliwe jedynie w kontekście funkcjonowania sądu, któremu zarzucane jest naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy uwzględnieniu obowiązku sądu rozpoznania wszystkich wniesionych spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Ustalenie zaistnienia przewlekłości postępowania nie jest zatem zależne jedynie od upływu czasu i subiektywnych odczuć skarżącego, ale jest wypadkową czynników obiektywnych oraz czasu niezbędnego do podejmowania działań zgodnych z obowiązującymi przepisami przewidującymi prowadzenie określonych procedur⁴⁵.

W orzecznictwie NSA wskazuje się, że ustawodawca uznał za przewlekłe takie postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy. Jeżeli jednak postępowanie trwa dłużej niż 12 miesięcy, nie oznacza to samo przez się, że nastąpiła przewlekłość postępowania w rozumieniu tej ustawy. Istotne są bowiem ustalenia faktyczne danej sprawy⁴⁶.

5.2. W 2024 r. do NSA wpłynęło 49 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed NSA (3 skargi pozostały z poprzedniego okresu) oraz 133 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi (14 skarg pozostało z poprzedniego okresu). W odniesieniu do skarg dotyczących NSA na 51 załatwione sprawy nie uwzględniono żadnej skargi: 27 oddalono, a 24 załatwiono w inny sposób. Pozostała na następny okres 1 skarga. W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych spośród 133 załatwionych spraw 3 skargi uwzględniono, 15 oddalono, 115 załatwiono w inny sposób. Na następny okres pozostało 11 skarg. Rozpoznane skargi były oddalane lub w większości spraw odrzucane ze względu na niezpełnienie braków formalnych lub nieuiszczenie wpisu sądowego w wyznaczonym terminie.

5.3. W 3 sprawach uwzględniono skargi, stwierdzono przewlekłość postępowania i przyznano łącznie kwotę 7000 zł należnych od Skarbu Państwa za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Sprawy te dotyczyły przewlekłego postępowania przed: WSA w Warszawie – sprawy II SA/Wa 1074/22

⁴⁵ Postanowienie z 15 maja 2024 r., II GPP 11/24.

⁴⁶ Postanowienie z 12 stycznia 2024 r., I OPP 32/23 i powołane tam 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 i 3 października 2014 r., I OPP 101/14.

(III OPP 23/23) i II SA/Wa 2336/23 (III OPP 56/24) i WSA we Wrocławiu – sprawa II SA/Wr 860/22 (II OPP 10/24).

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

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

W świetle art. 285a § 3 p.p.s.a. od orzeczeń NSA skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Naruszenie prawa Unii Europejskiej ma dotyczyć konkretnej normy prawa unijnego, która była stosowana w rozpoznawanej sprawie lub powinna być stosowana, przy czym naruszenie takiej normy ma mieć charakter rażący. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA powinna zawierać więc wskazanie konkretnego przepisu prawa Unii Europejskiej, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne, a ponadto naruszenie ma być naruszeniem rażącym (niezgodnym z treścią przepisu prawa, niezgodnym z charakterem tego przepisu oraz wywołującym skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymogów praworządności)⁴⁷.

6.2. W 2024 r. wpłynęło 17 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (z poprzedniego okresu pozostało 12 spraw). Załatwiono 21 spraw, w tym 5 oddalono, 11 odrzucono, a 5 załatwiono w inny sposób. W odniesieniu do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły 3 skargi. Załatwiono 3 sprawy, w tym 1 oddalono, 2 odrzucono.

Najczęściej NSA odrzucał skargi z uwagi m.in. na niespełnienie wymogów wynikających z art. 285a § 2, art. 285e § 1 pkt 2–4 i art. 285f § 1 p.p.s.a., tj. strona skarżąca nie wykazała np. które konkretnie podstawowe zasady porządku prawnego lub konstytucyjne wolności albo prawa człowieka i obywatela zostały naruszone na skutek wydania zaskarżonego orzeczenia bądź skargę wniesiono po terminie.

⁴⁷ Postanowienie z 25 czerwca 2025 r., II ONP 1/24.

7. Sprawy dyscyplinarne oraz Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych jest – na podstawie art. 9 p.u.s.a. – Naczelny Sąd Administracyjny. Rzecznikiem dyscyplinarnym w tych sprawach jest Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z art. 48 p.u.s.a. do orzekania w sprawach dyscyplinarnych uprawnieni są wszyscy sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego z wyjątkiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego zastępcy. Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny w pierwszej instancji orzeka w składzie trzech sędziów, w drugiej instancji – w składzie siedmiu sędziów. W każdej sprawie skład sądu dyscyplinarnego jest wyznaczany przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze losowania. Rzecznika Dyscyplinarnego NSA i jego zastępcę wybiera Kolegium NSA na okres czterech lat.

W 2024 r. zostało zarejestrowanych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Sądzie Dyscyplinarnym Pierwszej Instancji 14 spraw. Sześć z nich to sprawy z wniosków Rzecznika Dyscyplinarnego NSA o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych złożonych w 2024 r.; jedna to sprawa z wniosku Rzecznika Dyscyplinarnego NSA o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej z wniosku złożonego w 2022 r., którą w 2024 r. zarejestrowano ponownie na skutek wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Drugiej Instancji uchylającego wydany w 2023 r. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji i przekazującego temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania; natomiast pozostałe 7 to sprawy o zezwolenie na pociągnięcie sędziów sądów administracyjnych do odpowiedzialności karnej. Ponadto w 2024 r. toczyły się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – Sądem Dyscyplinarnym dwie sprawy o zezwolenie na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej na podstawie wniosków złożonych jeszcze w 2023 r.

W 5 sprawach zapadły wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji, w tym dwa prawomocne. Pozostałe sprawy są w toku. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Drugiej Instancji wydał łącznie 3 wyroki.

W sprawach dotyczących zezwolenia na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej w 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Pierwszej Instancji podjął łącznie 7 uchwał, w tym 4 o odmowie udzielenia zezwolenia na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej i 3, którymi zezwolił na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Drugiej Instancji w tym przedmiocie podjął 3 uchwały: w dwóch utrzymał w mocy uchwały o zezwoleniu na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej, a w jednej utrzymał w mocy uchwałę o odmowie udzielenia zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

W 2024 r. Rzecznik Dyscyplinarny NSA w 7 sprawach wszczął postępowanie dyscyplinarne i przedstawił zarzuty dyscyplinarne sędziom sądów administracyjnych; w 6 sprawach złożył wnioski do sądu dyscyplinarnego o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych; w dwóch sprawach umorzył postępowanie dyscyplinarne, a w dwóch sprawach zawiesił postępowanie dyscyplinarne.

II. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Informacje ogólne

W 2024 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 69 419 spraw, w tym 59 122 skargi na akty i czynności⁴⁸ organów administracji oraz 9 792 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Wpływ spraw jest zatem bardzo wysoki. Z poprzedniego okresu pozostało 25 066 skarg na akty i czynności oraz 2 392 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie, wśród wszystkich spraw pozostających do rozpatrzenia przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2024 r., było 96 372 skarg.

Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie, to jest 25 490 skarg, co stanowi 36,99% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu: do WSA we Wrocławiu wpłynęło 5 760 skarg, do WSA w Gliwicach wpłynęły 5 504 skargi, a do WSA w Krakowie 5 413 skarg. Najmniej skarg wpłynęło do WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 1 192, WSA w Opolu – 1 267 i WSA w Białymstoku – 1 351.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 50 209. Osoby prawne wniosły 17 566 skarg, organizacje społeczne – 1 154, prokurator – 715, Rzecznik Praw Obywatelskich – 9, inne podmioty – 628. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 11 853 pełnomocników organów administracji publicznej, 6 874 adwokatów, 8 614 radców prawnych, 1 774 doradców podatkowych, 63 rzeczników patentowych, 302 prokuratorów oraz w 14 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w 2024 r. 68 328 spraw, z tego: 58 643 skargi na akty i czynności, 9 152 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania oraz 533 inne wnioski. Z liczby skarg na akty i czynności załatwiono na rozprawie 28 409 oraz 30 234 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy: uwzględniły 9 737 skarg, oddaliły 18 260 skarg, odrzuciły 183 skargi, a 229 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym: uwzględniono 5 528 skarg, oddalono 13 118 skarg, a 10 361 skarg odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 9 152 skargi, z czego na rozprawie 35, a na posiedzeniu niejawnym 9 117. Łącznie w 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 67 795 skarg. Na kolejny rok pozostało do rozpatrzenia łącznie 25 908 skarg, czyli zaległość w wojewódzkich sądach administracyjnych na koniec 2024 r. zmniejszyła się o 1 550 skarg w stosunku do zaległości pozostającej na koniec 2023 r.

Czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych wynosił w 2024 r. średnio poniżej 4,5 miesiąca.

⁴⁸ Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 26,03% decyzji i innych czynności organów administracji publicznej. Dla porównania w 2023 r. współczynnik ten wynosił 30,61%, w 2022 r. 30,95%, w 2021 r. – 31,07%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 21,16% ogółu spraw załatwionych. Na 12 409 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 3 517 skarg, tj. 28,34% (w 2023 r. – 34,29%, w 2022 r. – 29,9%, a w 2021 r. – 25,99%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 9 152 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 3 045 skarg uwzględniono (33,27%). W 2023 r. sądy załatwiły 8 328 takich skarg, w 2022 r. – 14 310, w 2021 r. – 13 635.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęły 2 292 skargi, tj. 3,33% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 1 729 skarg, z czego uwzględniono 1 150 skarg, tj. 66,51%. Dla porównania w 2023 r. wpłynęło 2 391 skarg, tj. 3,41% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 2 010 skarg, z czego uwzględniono 1 379, tj. 68,61%, w 2022 r. do sądów wpłynęły 2 603 skargi, tj. 3,38% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 1 899 skarg, z czego uwzględniono 1 318 skarg, tj. 69,41%.

Ogółem załatwiono 2 110 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 1 051 skarg (49,81%), samorządu powiatowego – 151 skarg, w tym uwzględniono 88 skarg (58,28%), natomiast samorządu województwa – 28 skarg, w tym uwzględniono 11 skarg (39,29%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 19 905 skarg kasacyjnych, z czego 959 skarg zostało odrzuconych. Do NSA przekazano 19 102⁴⁹ skargi kasacyjne (95,97%). Biorąc pod uwagę, że w 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 67 795 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 28,18% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2023 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 19 991 skarg kasacyjnych, w 2022 r. – 18 379 skarg kasacyjnych, a w 2021 r. – 19 761 skarg kasacyjnych.

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 nowelizacji⁵⁰ postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. Przyczynę tego stanu można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania

⁴⁹ Skargi kasacyjne przekazane do NSA w 2024 r., z których część została zarejestrowana w NSA w 2025 r.

⁵⁰ 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.

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.

W 2024 r. złożono 1 wniosek o przeprowadzenie mediacji, postępowanie mediacyjne wszczęto i sprawę załatwiono. Szczegółowe dane dotyczące wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2011–2023 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Wszczęto postępowanie w sprawach	25	8	10	8	8	1	6	1	3	8	1	1	1
Załatwiono spraw	4	5	4	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądownoadministracyjnego 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 administracyjnymi⁵¹, która obowiązuje od 15 sierpnia 2015 r.

Zgodnie z art. 119 p.p.s.a. przed jego nowelizacją w 2015 r., 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 beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Od 1 czerwca 2017 r. sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja została wydana w trybie uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. (pkt 5). Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 121 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 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 22 571 spraw, z czego uwzględniły 7 770.

⁵¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	7 440	10 281	11 007	11 100	17 244	24 868	27 009	24 447	22 571
Stanowi to % ogółu załatwień	10,26	13,25	16,06	19,02	27,75	32,81	36,71	34,57	33,29
Uwzględniono	2 210	2 755	3 810	4 306	7 953	13 115	13 378	10 244	7 770
% spraw załatwionych w post. upr.	29,7	26,8	34,61	38,79	46,12	52,74	49,53	41,9	34,4
Oddalono	4 928	7 143	6 852	6 498	8 998	11 225	13 196	13 646	14 280

W 2024 r. najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 7 939 spraw, w WSA we Wrocławiu – 2 865 spraw, a w WSA w Gliwicach – 1 977 spraw.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

I. Izba Finansowa

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2024 r.*

Pozostałość z 2023 r.	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Zamknięto	% załatwień do wpływu	% załatwień do ogółu	Pozostało na 2025 r.
11 047	5 316	16 402	5830	38	108,87	35,54	10 495

1.1.1. W 2024 r. do Izby Finansowej wpłynęło 5 316 skarg kasacyjnych, a także 39 skarg o wznowienie postępowania. Spośród skarg kasacyjnych: w sprawach właściwych dla Wydziału I 37,40% dotyczyło podatku od towarów i usług, a 3,49% podatku akcyzowego; w sprawach właściwych dla Wydziału II; 17,03% dotyczyło podatku dochodowego od osób fizycznych, a 14,08% podatku dochodowego od osób prawnych; sprawach właściwych dla Wydziału III 10,14% dotyczyło podatku od nieruchomości, 6,87% to sprawy związane z odpowiedzialnością podatkową osób trzecich, a 5,56% sprawy dotyczące postępowania egzekucyjnego.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły ponad 22,70% (1 216 spraw), ponadto wpłynęło 30 skarg kasacyjnych od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy, 2 skargi kasacyjne na opinię zabezpieczającą i 63 skargi kasacyjne dotyczące wiążących informacji stawkowych. Ilość skarg dotyczących interpretacji od wielu lat pozostaje bardzo wysoka.

W Izbie rozstrzygnięto 5 991 skarg kasacyjnych i 38 spraw zamknięto zarządzeniem, w tym 3 971 spraw rozpoznano na rozprawie oraz 2 020 spraw na posiedzeniu niejawnym.

* Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

W 2024 r. do Izby wpłynęło 996 zażaleń oraz 3 wnioski o wznowienie postępowania zażaleniowego. Załatwionych zostało 988 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego najwięcej spraw dotyczyło odrzucenia skargi 27% (266 spraw), wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu 15% (145), uchybienia terminu 11% (112), wyłączenia sędziego 4% (38). Pozostałe zażalenia (425) dotyczyły innej problematyki. Na koniec 2024 r. pozostały nierozpoznane 93 zażalenia, co stanowi bieżący miesięczny wpływ spraw tego rodzaju do Izby.

1.1.2. Do Izby w 2024 r. nie wpłynął żaden wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego ani wniosek o wskazanie sądu właściwego do rozpoznania sprawy. W jednej sprawie, która pozostała do rozstrzygnięcia z poprzedniego roku, wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy.

Wpłynęło 28 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 1 sprawa dotyczyła postępowania przed NSA. W żadnej sprawie Izba nie uwzględniła skargi na przewlekłość postępowania, nie pozostała też żadna sprawa do rozpoznania na kolejny rok.

W 2024 r. do Izby wpłynęło 10 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 6 uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, 2 sprawy przejęto do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów.

Do Izby wpłynęło 11 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, 2 sprawy dotyczyły orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, 9 – orzeczeń NSA. Składy orzekające 5 skarg oddaliły, 3 skargi odrzuciły, żadna skarga nie została uwzględniona.

W 2024 r. sędziowie Izby nie wystąpili z żadnym pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, skierowano 2 pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

1.1.3. W prawie każdym składzie, który w 2024 r. rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany – bez udziału sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej ilości rozpraw (534) oraz posiedzeń niejawnych (938). Sędziom przydzielano 4–6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawikłaności oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. W sytuacji gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczano ich jeszcze więcej, nawet po kilkanaście w referacie. Przydzielenie większej ilości spraw do referatu sędziego wiązało się też ze sprawami po uchwałach czy wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

1.1.4. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2024 r. przez Izbę Finansową (5 991), zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 1 712 skarg kasacyjnych, osoby fizyczne – 2 421, organy – 1 866. Prokurator wniósł 6 skarg kasacyjnych, Rzecznik Praw Obywatelskich 4 skargi kasacyjne. Wpłynęło również 5 skarg kasacyjnych wniesionych przez organizacje społeczne.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej w 2 067 sprawach, co stanowi 52% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (3 971). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 487 (12%) sprawach. Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczest-

ników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 790 sprawach (20%). Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 703 sprawach (18%). Prokurator uczestniczył w 4 sprawach. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 2 rozprawach przed NSA w postępowaniu kasacyjnym w sprawach podatkowych.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej

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

2.2. Zastosowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji uwzględniały wyroki Trybunału Konstytucyjnego, np. wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP przepisu art. 70 § 6 o.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. Stwierdzona przez Trybunał niekonstytucyjność normy prawnej może być odnoszona również do art. 70 § 8 o.p. obowiązującego po 1 stycznia 2003 r. z uwagi na powtórzenie w tym przepisie treści regulacji uznanej za niekonstytucyjną (nieprawomocne wyroki: WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2024 r., I SA/Wr 398/24; z 24 października 2024 r., I SA/Wr 248/24; z 10 września 2024 r., I SA/Wr 418/24; WSA w Poznaniu z 5 listopada 2024 r., I SA/Po 498/24; WSA w Gdańsku z 29 października 2024 r., I SA/Gd 357/24; WSA w Bydgoszczy z 15 października 2024 r., I SA/Bd 528/24; WSA w Olsztynie z 18 września 2024 r., I SA/Ol 226/24; WSA w Opolu z 9 sierpnia 2024 r., I SA/Op 523/24; a także prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 29 sierpnia 2024 r., I SA/Kr 397/24). Omawiane orzeczenie Trybunału było uwzględniane przez sądy pierwszej instancji również w sprawach dotyczących kontroli legalności decyzji o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych. Trybunał wypowiedział się w nim bowiem także o zgodności z Konstytucją RP art. 33 § 2 w zw. z art. 33 § 1 o.p. w zakresie, w jakim uzależnia zabezpieczenie należności podatkowej w toku kontroli podatkowej od przesłanki „uzasadnionej obawy” niewykonania zobowiązania podatkowego (nieprawomocne wyroki: WSA w Poznaniu z 5 listopada 2024 r., I SA/Po 498/24; WSA we Wrocławiu z 24 października 2024 r., I SA/Wr 248/24; WSA w Bydgoszczy z 15 października 2024 r., I SA/Bd 528/24; WSA w Olsztynie z 18 września 2024 r., I SA/Ol 226/24).

Wojewódzkie sądy administracyjne pod uwagę brały również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2008 r., K 16/07. W wyroku tym TK uznał, że przedłużenie terminu dokonania zwrotu podatku od towarów i usług nie narusza konstytucyjnych zasad

wyrażonych w art. 2 oraz art. 217 Konstytucji RP, w związku z czym brak jest podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 87 ust. 2 u.p.t.u.⁵². Wskazał ponadto, że chwilą przedłużenia terminu zwrotu jest data skutecznego wprowadzenia do obrotu prawnego postanowienia przedłużającego termin (data jego doręczenia, ewentualnie ogłoszenia). Nie wystarczy samo tylko sporządzenie (napięcie) i podpisanie postanowienia przedłużającego termin. Stanowisko takie zostało zaprezentowane w nieprawomocnych wyrokach: WSA w Łodzi: z 28 listopada 2024 r., I SA/Łd 335/24; z 24 października 2024 r., I SA/Łd 472/24 oraz I SA/Łd 471/24; z 17 października 2024 r., I SA/Łd 547/24; WSA w Warszawie: z 14 listopada 2024 r., III SA/Wa 1905/24 oraz III SA/Wa 1703/24; z 22 października 2024 r., III SA/Wa 1096/24; z 10 października 2024 r., III SA/Wa 1506/24; z 12 kwietnia 2024 r., III SA/Wa 82/24; WSA w Gliwicach: z 5 listopada 2024 r., I SA/Gl 603/24 oraz I SA/Gl 602/24; z 11 września 2024 r., I SA/Gl 554/24; z 27 sierpnia 2024 r., I SA/Gl 453/24; z 23 stycznia 2024 r., I SA/Gl 1157/23; a także w prawomocnych wyrokach: WSA w Warszawie: z 19 września 2024 r., III SA/Wa 1542/24; WSA w Gorzowie Wlkp. z 21 marca 2021 r., I SA/Go 51/24 oraz I SA/Go 55/24.

Stosując ww. wyrok TK z 13 października 2008 r., wojewódzkie sądy administracyjne jednocześnie odwoływały się także do orzeczenia TK z 11 grudnia 2007 r., U 6/06. W wyroku tym Trybunał wypowiedział się co do niekonstytucyjności § 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 usług⁵³. Wojewódzkie sądy administracyjne w swoich wyrokach zwracały uwagę na to, że przedmiotowe orzeczenie jest wyrazem akceptowania potrzeby zapobiegania nadużyciom podatkowym i skutecznego ich eliminowania. Trybunał uznał w nim bowiem, że przy kształtowaniu treści przepisów mających zapewnić kontrolę prawidłowości rozliczeń w podatku od towarów i usług konieczne jest uwzględnienie z jednej strony wymogów płynących z zasady neutralności tego podatku, z drugiej zaś – ochrony interesu finansowego Skarbu Państwa (nieprawomocne wyrok WSA w Warszawie z 26 marca 2024 r., III SA/Wa 2742/23; a także prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2024 r., III SA/Wa 519/24).

Wojewódzkie sądy administracyjne odnosiły się także do wyroku z 27 lutego 2024 r., SK 90/22, w którym Trybunał stwierdził, że § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu⁵⁴ w zakresie, w jakim określa opłaty stanowiące koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu w wysokości niższej niż stawki minimalne opłat określonych rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie⁵⁵ jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. W wyroku tym Trybunał potwierdził, że wszystkie opłaty wymienione w § 4 ust. 1 rozporządzenia, a określające wysokość stawek (w praktyce opłaty wymienione w przepisach od § 8–21 rozporządzenia) pozostają sprzeczne z Konstytucją RP, o ile przewidują stawki niższe,

⁵² Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.; dalej: u.p.t.u

⁵³ Dz.U. Nr 95, poz. 798 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 2631.

⁵⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1964 ze zm.

niż stawki minimalne opłat określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. Trybunał stwierdził bowiem, że podstawą wynagrodzenia adwokata powinny być natomiast odpowiednie stawki minimalne, przewidziane w drugim z wymienionych rozporządzeń tj. w sprawie opłat za czynności adwokackie (nieprawomocny wyrok WSA w Warszawie z 23 października 2024 r., III SA/Wa 1216/24; postanowienia: WSA w Krakowie z 28 czerwca 2024 r., I SA/Kr 16/23 oraz z 13 maja 2024 r., I SA/Kr 46/24; a także WSA w Warszawie z 1 marca 2024 r., III SA/Wa 1056/23).

2.3. Zastosowanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Istotny wpływ na orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych wywarły orzeczenia TSUE, w szczególności te najnowsze, wydane w odpowiedzi na pytania prejudycjalne krajowych sądów administracyjnych. Do wyroku TSUE z 30 stycznia 2024 r., C-442/22 odniosły się sądy pierwszej instancji, np. wyroki WSA w Łodzi z 10 lipca 2024 r., I SA/Łd 215/22 i I SA/Łd 216/22; wyrok WSA w Krakowie z 29 stycznia 2024 r., I SA/Kr 583/23; wyrok WSA we Wrocławiu z 22 października 2024 r., I SA/Wr 191/23; wyrok WSA w Poznaniu z 7 maja 2024 r., I SA/Po 23/24; wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2024 r., III SA/Wa 1797/24. Do wyroku TSUE z 11 lipca 2024 r., C-182/23, odniósł się WSA w Poznaniu w wyroku z 5 września 2024 r., I SA/Po 891/23. Do wyroku TSUE z 12 września 2024 r. w sprawie C-709/22, odniosły się: WSA w Gorzowie Wlkp. w nieprawomocnym wyroku z 7 listopada 2024 r., I SA/Go 145/23; oraz WSA w Gliwicach w wyroku z 24 października 2024 r., I SA/Gl 445/24; WSA w Warszawie w wyroku z 17 lipca 2024 r., III SA/Wa 635/24 (orzeczenia prawomocne)⁵⁶.

Do wyroku TSUE z 12 września 2024 r., C-73/23 (zainicjowanego wnioskiem sądu pierwszej instancji w Liège) odwołano się w wyrokach: WSA w Warszawie z 25 października 2024 r., III SA/Wa 713/24; z 11 września 2024 r., III SA/Wa 925/24; WSA w Łodzi: z 26 września 2024 r., I SA/Łd 479/24 i I SA/Łd 480/24 – orzeczenia nieprawomocne). Trybunał orzekł, że:

- 1) artykuł 135 ust. 1 lit. i/ dyrektywy Rady 2006/112/WE w związku z zasadą neutralności podatkowej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które wprowadza odmienne traktowanie między, z jednej strony, zakupem losów na loterię i udziałem w innych grach hazardowych *offline*, a z drugiej strony, udziałem w innych niż loterie grach hazardowych *online*, wyłączając te ostatnie ze zwolnienia z podatku od wartości dodanej mającego zastosowanie do tych pierwszych, o ile obiektywne różnice pomiędzy tymi kategoriami gier hazardowych mogą mieć istotny wpływ na decyzję przeciętnego konsumenta o wybraniu jednej lub drugiej z tych kategorii gier;
- 2) zasada lojalnej współpracy ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE i zasada pierwszeństwa prawa Unii nakładają na sąd krajowy obowiązek odstąpienia od stosowania przepisów krajowych uznanych za niezgodne z art. 135 ust. 1 lit. i/ dyrektywy 2006/112 w związku z zasadą neutralności podatkowej, przy czym istnienie wyroku krajowego sądu konstytucyjnego rozstrzygającego o utrzymaniu w mocy skutków tych przepisów krajowych nie ma w tym względzie znaczenia;
- 3) przepisy prawa Unii dotyczące zwrotu nienależnego świadczenia należy interpretować w ten sposób, że przyznają one podatnikowi prawo do uzyskania zwrotu kwoty podatku

⁵⁶ Sentencje wyroków TSUE przytoczono w części drugiej niniejszej *Informacji* w rozdziale dotyczącym stosowania prawa Unii Europejskiej.

od wartości dodanej pobranej w państwie członkowskim z naruszeniem art. 135 ust. 1 lit. i/ dyrektywy 2006/112, pod warunkiem że zwrot ten nie prowadzi do bezpodstawnego wzbogacenia tego podatnika.

2.4. Istotny wpływ na orzecznictwo sądów administracyjnych pierwszej instancji wywarła m.in. uchwała NSA z 24 czerwca 2024 r., I FPS 1/24, do której odwoływano się w wyrokach: WSA we Wrocławiu z 5 listopada 2024 r., I SA/Wr 817/23, I SA/Wr 816/23; z 29 października 2024 r., I SA/Wr 375/24; WSA w Krakowie z 15 października 2024 r., I SA/Kr 716/23 – orzeczenia nieprawomocne; WSA we Wrocławiu: z 15 października 2024 r., I SA/Wr 393/24; z 19 września 2024 r., I SA/Wr 391/24 i I SA/Wr 566/24; WSA w Poznaniu z 26 września 2024 r., I SA/Po 853/23; z 13 sierpnia 2024 r., I SA/Po 40/24; WSA w Białymstoku z 7 sierpnia 2024 r., I SA/Bk 197/24 – orzeczenia prawomocne⁵⁷.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby⁵⁸

3.1. Ordynacja podatkowa

3.1.1. Niedopuszczalność pośredniej kontroli interpretacji ogólnej

Skarżąca nie podważyła skutecznie stanowiska sądu pierwszej instancji, że stan faktyczny/zdarzenie przyszłe opisane we wniosku o interpretację odpowiada zakresowi opisanemu w interpretacji ogólnej. Wobec powyższego NSA uznał, że skarga kasacyjna zmierza w istocie do pośredniej kontroli legalności interpretacji ogólnej, co należy uznać za niedopuszczalne (wyrok z 9 października 2024 r., II FSK 85/22).

3.1.2. Złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty a okres zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w oparciu o normę prawną wynikającą z art. 15z zr ust. 1 pkt 3 ustawy COVID-19

Realizacja uprawnienia podatnika do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty oraz wniosku o zwrot nadpłaty, może zostać przedłużona na zasadzie *analogii legis*, o okres zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w oparciu o normę prawną wynikającą z art. 15z zr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵⁹ (wyrok z 14 marca 2024 r., II FSK 1638/23).

3.1.3. Zastosowanie przepisów dotyczących przedawnienia zobowiązania podatkowego do składek członkowskich w izbie lekarskiej

Składka członkowska w izbie lekarskiej nie jest podatkiem, opłatą skarbową ani żadną należnością budżetową, która podlegałaby egzekucji administracyjnej zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. NSA krytycznie odniósł się do stanowiska

⁵⁷ Sentencję oraz uzasadnienie uchwały omówiono w części pierwszej *Informacji*.

⁵⁸ W niniejszym rozdziale przedstawiono tylko najistotniejsze poglądy orzecznicze NSA w 2024 r.

⁵⁹ Dz.U. poz. 374 ze zm.; dalej: ustawa COVID-19.

sądu pierwszej instancji, który uznał, że stosowanie przepisów art. 70 o.p. (przedawnienie) do składek członkowskich jest uzasadnione ich egzekucją administracyjną (wyrok z 19 marca 2024 r., III FSK 4781/21).

3.1.4. Odpowiedzialność podatkowa firmującego

Ratio legis regulacji art. 113 o.p. sprowadza się do sankcyjnego potraktowania podmiotu, który używając swojego imienia i nazwiska (osoby fizyczne) lub firmy, współdziałał z podatnikiem w uchylaniu się od opodatkowania. Prawidłowa wykładnia tego przepisu wymaga, żeby nie tylko firmowany działał w celu uchylenia się od opodatkowania, ale również firmujący, udostępniając swoje dane, działał w celu zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej albo rzeczywistych jej rozmiarów przez firmowanego (wyrok z 9 stycznia 2024 r., III FSK 3484/21).

3.1.5. Wszczęcie postępowania podatkowego po zakończeniu kontroli podatkowej

Przeprowadzenie w przeszłości kontroli podatkowej, w trakcie której nie stwierdzono nieprawidłowości, nie ogranicza możliwości organu podatkowego w zakresie badania w późniejszym terminie ponownie tego samego okresu rozliczeniowego. Zakaz wszczynania postępowania podatkowego przewidziany w art. 165b § 1 o.p. dotyczy jedynie przypadku ujawnienia nieprawidłowości przez kontrolę podatkową i możliwości wszczęcia postępowania podatkowego po upływie 6 miesięcy od zakończenia kontroli (wyrok z 11 lipca 2024 r., II FSK 1269/21).

3.1.6. Zasada czynnego udziału w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności podatkowej osób trzecich

Skoro skarżący, jako były członek zarządu spółki kapitałowej, dowiedział się jednocześnie o wszczęciu wobec niego postępowania podatkowego, a także o włączeniu do sprawy obszernego materiału dowodowego oraz o możliwości wypowiedzenia się na ten temat w ciągu siedmiu dni, to wydanie przez organ pierwszej instancji decyzji o solidarnej odpowiedzialności skarżącego wraz ze spółką w siódmym dniu od momentu wszczęcia postępowania, narusza zasady postępowania wyrażone w art. 123, art. 192 i art. 200 § 1 o.p. (wyrok z 22 sierpnia 2024 r., III FSK 1137/23).

3.1.7. Postępowanie dowodowe

Strona postępowania podatkowego może żądać przeprowadzenia dowodu z przesłuchania osoby, która była przesłuchana w innym postępowaniu, jednak takie żądanie nie może się ograniczać do wskazania dowodu, jaki ma być przeprowadzony. Strona musi w sposób jednoznaczny określić fakt bądź okoliczność, jaka za pomocą tego dowodu ma być wykazana (art. 180 o.p.; wyrok z 29 lutego 2024 r., I FSK 2253/19).

Przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa nie nakładają na organ podatkowy obowiązku doręczania stronie dowodów zgromadzonych w toku postępowania. Zgodnie z art. 145 § 1 o.p. organ podatkowy ma obowiązek doręczenia stronie pism, jednak przepis ten nie odnosi się do dowodów (wyrok z 18 stycznia 2024 r., III FSK 3431/21).

Przepis art. 194 § 1 o.p., interpretowany z uwzględnieniem art. 2 Konstytucji RP, należy rozumieć w ten sposób, że jego norma nie oznacza bezwzględnego związania innego organu

podatkowego ustaleniami faktycznymi wynikającymi z ostatecznej decyzji podatkowej, z wyjątkiem przypadków decyzji związanych (zależnych), w których odstępianie od stanowiska decyzji ostatecznej odnośnie do oceny stosunku prawnomaterialnego dokonanej wobec jednej strony tego stosunku nie jest możliwe na niekorzyść drugiej strony (wyrok z 24 maja 2024 r., I FSK 1031/20).

3.1.8. Zawieszenie postępowania podatkowego z uwagi na postępowanie karne

Postępowanie karne w sprawie o przestępstwa penalizowane przepisami Kodeksu karnego skarbowego nie może być traktowane jako zagadnienie wstępne, którego konieczność rozpatrzenia uzasadnia zawieszenie postępowania odwoławczego w sprawie, bowiem pomiędzy toczącym się postępowaniem karnym a postępowaniem podatkowym w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych brak jest tak ścisłej zależności, aby rozstrzygnięcie w postępowaniu karnym było obligatoryjne dla rozstrzygnięcia w postępowaniu podatkowym, co jest warunkiem koniecznym ziszczenia się przesłanki zawieszenia, o której mowa w art. 201 § 1 pkt 2 o.p. (wyrok z 23 kwietnia 2024 r., II FSK 818/21).

3.1.9. Zwrot kosztów postępowania podatkowego

Zwrot kosztów postępowania może dotyczyć kosztów, o których mowa w art. 265 § 1 pkt 1–2b o.p., tj. kosztów stron, świadków, biegłych i tłumaczy. Pełnomocnikowi nie przysługuje więc uprawnienie do żądania zwrotu kosztów (wyrok z 11 lipca 2024 r., I FSK 1382/20).

3.2. Podatek od towarów i usług⁶⁰

3.2.1. Dostawa towarów

W wyroku wydanym w składzie siedmiu sędziów z 24 czerwca 2024 r., I FSK 1661/20, NSA stwierdził, że przeniesienie (cesja) praw i obowiązków z umowy deweloperskiej za odpłatnością w postaci tzw. odstępnego w przypadku niedysponowania przez cedenta prawem do rozporządzania lokalem mieszkalnym jak właściciel, stanowi czynność opodatkowaną kwalifikowaną jako świadczenie usług w rozumieniu art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 *in fine* u.p.t.u., a nie jako dostawa towarów w rozumieniu art. 7 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 *ab initio* u.p.t.u.

Opłaty pobierane przez spółkę energetyczną na podstawie § 46 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło⁶¹ oraz – od 9 listopada 2017 r. – na podstawie § 45 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 22 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło⁶² z tytułu bezumownego poboru energii cieplej stanowią zapłatę za dostawę towarów w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. (wyrok z 24 maja 2024 r., I FSK 1154/19).

⁶⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; obecnie tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 361); dalej: u.p.t.u., ustawa o VAT.

⁶¹ Dz.U. z 2010 r. poz. 1291.

⁶² Dz.U. z 2017 r. poz. 1988.

3.2.2. Świadczenie usług

Skoro dokonywanie prób na towarach przekazanych skarżącej przez ich producentów i testowanie tych towarów służy wyłącznie dokonaniu przez skarżącą wyboru produktu spełniającego wymogi związane ze specyfiką prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, to brak jest podstaw do uznania, że czynności te są świadczone w celach niezwiązanych z działalnością gospodarczą (wyrok z 14 marca 2024 r., I FSK 1363/20).

Opłaty i kary umowne naliczane przez spółkę z tytułu wcześniejszego wypowiedzenia umowy z winy klienta (opłata) oraz z tytułu opóźnienia w zwrocie wynajętej maszyny (kara umowna) pełnią funkcję odszkodowawczą, gdyż w sytuacjach tych brak jest możliwości zidentyfikowania świadczenia wzajemnego (wyrok z 17 maja 2024 r., I FSK 1240/20).

Nie sposób mówić o usłudze budowlanej świadczonej przez skarżącego na rzecz najemców, w sytuacji gdy właścicielem substancji majątkowej, w odniesieniu do której realizowane są prace adaptacyjne, jest skarżący (należąca do niego nieruchomość jest objęta efektem tych działań), a jednocześnie wspomniana substancja majątkowa jest przedmiotem umowy najmu i tytuł prawny do realizacji ww. prac jest ściśle związany z wykonywaną usługą najmu (prace adaptacyjne służą dostosowaniu wynajmowanych lokali do potrzeb najemcy, odbioru robót oraz nadzoru nad ich wykonaniem dokonują i będą dokonywały odpowiednie osoby upoważnione przez skarżącego) (wyrok z 24 maja 2024 r., I FSK 1437/20).

3.2.3. Wewnątrzspółnotowa dostawa towarów

Czynność przemieszczenia towarów, o której mowa w art. 13 ust. 3 u.p.t.u., musi być rozpoznana odrębnie od usługi wykonanej przez podatnika na rzecz kontrahenta na terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju i nie może być ona kwalifikowana jako część wykonania kompleksowej usługi (wyrok z 22 maja 2024 r., I FSK 1409/20).

3.2.4. Działalność gospodarcza

Do zakresu obowiązków gminy należy dostarczanie wody na cele przeciwpożarowe, a z tym obowiązkiem wiąże się ściśle konieczność zachowania sieci wodociągowej w stanie, który umożliwia dostarczanie wody dla tych celów w wymaganej ilości. Zapewnienie ochrony przeciwpożarowej zostało narzucone regulacjami przeciwpożarowymi. Gmina, ponosząc koszty instalacji hydrantów, wykonuje czynności nałożone na nią przepisami prawa publicznego (przeciwpożarowymi). Nie prowadzi więc w tym zakresie działalności gospodarczej, bowiem nie dokonuje odpłatnego świadczenia usług, a tym samym nie działa w charakterze podatnika VAT w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.t.u. Wodę zużytą dla celów przeciwpożarowych gmina powinna uwzględniać jako wykorzystaną dla własnych zadań, a więc niezwiązaną z celami działalności opodatkowanej. Wykorzystanie sieci wodociągowej na cele przeciwpożarowe nie jest związane z działalnością gospodarczą w zakresie infrastruktury, także wtedy gdy ma charakter potencjalny (wyrok z 16 lutego 2024 r., I FSK 2293/23).

W sytuacji gdy jednostka budżetowa gminy (miejski ośrodek pomocy społecznej) zleca zakładowi pogrzebowemu za wynagrodzeniem kompleksową organizację pochówków osób zmarłych niepochowanych przez osoby bliskie, których zgon nastąpił na terenie gminy, czynności te wykonywane przez gminę nie podlegają opodatkowaniu VAT, a co za tym idzie nie są one usługą w rozumieniu art. 8 u.p.t.u. (wyrok z 15 maja 2024 r., I FSK 306/22).

Skoro skarżący na przestrzeni lat podejmował szereg zaplanowanych i przemysłanych czynności, sposób jego działania nie budzi wątpliwości co do ich zarobkowego charakteru, a planowanie dokonania sprzedaży działek o powierzchni przekraczającej 8 ha, mających charakter przemysłowy (dokumentacja geologiczna potwierdza istnienie na nieruchomości złoża piasków, o czym skarżący wiedział), wpisuje się w określony schemat działania, to działania te mieszczą się w pojęciu działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. A zatem skarżący, realizując opisaną sprzedaż, będzie działał jako podatnik VAT, traktował bowiem zbywane nieruchomości jak towar handlowy (nabył nieruchomości z wyłącznym zamiarem ich sprzedaży z zyskiem wynikającym z naturalnych, znanych mu, cech tego obszaru; wyrok z 8 lutego 2024 r., I FSK 383/20).

Wykładnia art. 7 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 u.p.t.u. nakazuje przyjąć, że transakcja przeniesienia własności działek gruntu rolnego w trybie wywłaszczenia w związku z przeznaczeniem ich pod inwestycję w zakresie budowy dróg publicznych, w zamian za odszkodowanie, podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, jeżeli na moment wszczęcia postępowania administracyjnego, zmierzającego do zmaterializowania się przedmiotowego wywłaszczenia, właściciel jest rolnikiem będącym podatnikiem tego podatku, a rzeczony grunty wykorzystywane są do wykonywania przez niego tej działalności (wyroki z 1 października 2024 r., I FSK 923/19 i z 13 grudnia 2024 r., I FSK 614/21).

3.2.5. Obowiązek podatkowy

Jeżeli określona wpłata stanowi zaliczkę podlegającą opodatkowaniu, moment dokonania dostawy lub świadczenia usługi nie ma znaczenia dla ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu tej zaliczki – istotny jest moment zapłaty zaliczki i to z tym momentem w odniesieniu do jej kwoty powstaje obowiązek podatkowy (wyrok z 20 czerwca 2024 r., I FSK 1199/20).

3.2.6. Podstawa opodatkowania

Brak jest podstaw do uznania, by wsparcie otrzymane w związku z zakazem przywozu niektórych produktów z Unii Europejskiej do Rosji dokonywane było w celu sfinansowania konkretnej czynności opodatkowanej, skoro udzielane jest na skutek wycofania produktów z rynku i to w celu przekazania ich ściśle określonym podmiotom (wyrok z 22 marca 2024 r., I FSK 1796/20).

Podatek akcyzowy, pobierany na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁶³, nie powinien być wliczany do podstawy opodatkowania VAT. Nie stanowi on bowiem podatku, o którym mowa w art. 78 lit. a/ dyrektywy 2006/112⁶⁴, gdyż nie jest pobierany od sprzedaży wyrobu akcyzowego, która stanowi czynność podlegającą opodatkowaniu VAT, dla której ustalana jest podstawa opodatkowania zgodnie z art. 73 i 78 dyrektywy 2006/112 (wyrok z 11 kwietnia 2024 r., I FSK 429/20).

Za podstawę opodatkowania wniesienia aportem nieruchomości przez pierwszą spółkę do kapitału drugiej spółki w zamian za akcje tej ostatniej należy ustalić na podstawie war-

⁶³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.; dalej: u.p.a.

⁶⁴ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.).

tości emisyjnej tych akcji, jeżeli spółki te uzgodniły, że zapłatę za ten wkład kapitałowy będzie stanowić ta wartość emisyjna (art. 29a ust. 1 u.p.t.u., art. 73 dyrektywy 2006/112; wyroki z 28 sierpnia 2024 r., I FSK 871/21 i z 27 września 2024 r., I FSK 723/21)

3.2.7. Wiążąca informacja stawkowa

Wniosek o wydanie wiążącej informacji stawkowej wskazujący mnogie usługi, niestanowiące jednocześnie łącznie świadczenia kompleksowego, uchybia jego dopuszczalnemu zakresowi wyznaczonemu przez art. 42b ust. 5 pkt 1 u.p.t.u. W odniesieniu do takiego wniosku organ podatkowy odmawia wszczęcia postępowania na podstawie art. 165a § 1 o.p., bez wcześniejszego wezwania wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień, o których mowa w art. 155 § 1 o.p. (wyrok z 16 stycznia 2024 r., I FSK 443/22).

3.2.8 Zwolnienie z opodatkowania

Egzaminy czeladnicze, mistrzowskie oraz egzaminy sprawdzające przeprowadzane na podstawie ustawy o rzemiośle⁶⁵, jako usługi ściśle związane z usługami kształcenia lub przekwalifikowania zawodowego, zwolnione są od podatku od towarów i usług na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 29 lit. a/ u.p.t.u. oraz art. 132 ust. 1 lit. i/ dyrektywy 2006/112 (wyrok z 7 lutego 2024 r., I FSK 268/20).

O uznaniu przedmiotu dzierżawy za grunt przeznaczony na cele rolnicze decyduje to, czy w trakcie trwania umowy grunt jest rzeczywiście wykorzystywany do prowadzenia działalności rolniczej, której formy zostały wymienione w art. 2 pkt 15 u.p.t.u. (wyrok z 17 września 2024 r., I FSK 117/21).

Urządzenie o nazwie „podłoga interaktywna” stanowi zestaw komputerów stacjonarnych w rozumieniu art. 83 ust. 1 pkt 26 i ust. 13 w związku z załącznikiem nr 8 do u.p.t.u. i może ono korzystać z preferencyjnej stawki 0% opodatkowania w podatku od towarów i usług. W tej sytuacji bez znaczenia jest fakt, że urządzenie nie zostało wymienione w katalogu urządzeń wskazanych w załączniku nr 8 do u.p.t.u. (wyrok z 11 września 2024 r., I FSK 513/24).

3.2.9. Prawo do odliczenia VAT naliczonego

Pozbawienie podatnika wynikającego z art. 86 ust. 1 u.p.t.u. prawa do odliczenia podatku z uwagi na jego świadomość (umyślność) udziału w oszustwie podatkowym, w tym o cechach tzw. karuzeli podatkowej, wymaga udowodnienia poprzez przedstawienie dowodów, które pozwalają na dokonanie jednoznacznych ustaleń faktycznych co do takiego charakteru świadomości (wiedzy) podatnika. W przypadku braku takich dowodów, a w konsekwencji jednoznacznych ustaleń, nie można rozstrzygać na niekorzyść podatnika (wyrok z 23 kwietnia 2024 r., I FSK 382/20).

Przy kwestionowaniu prawa do odliczenia podatku naliczonego w takiej sprawie, w której podważa się ważność transakcji albo stwierdza się jej pozorność, nie ma podstaw do odwoływania się do przepisów krajowego prawa cywilnego odnośnie do nieważności lub pozorności danych umów, jak uczyniono to w art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c/ u.p.t.u. Przepis ten w takiej sytuacji należy interpretować w ten sposób, że nie daje on prawa do odliczenia, jeżeli w danej sprawie w sposób niepodważony ustalono, że rzeczona transakcja jest wynikiem oszustwa

⁶⁵ Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2020 r. poz. 2159 ze zm.).

w zakresie podatku od wartości dodanej lub nadużycia prawa w tym podatku, z wykorzystaniem całkowicie sztucznej konstrukcji oderwanej od rzeczywistości gospodarczej, tworzonej wyłącznie w celu uzyskania korzyści podatkowej, której przyznanie byłoby sprzeczne z celami dyrektywy 2006/112 (wyrok z 3 września 2024 r., I FSK 2310/19).

3.2.10. Przepis art. 108 u.p.t.u.

Przepis art. 108 ust. 1 u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy pracownik podatnika podatku od wartości dodanej (VAT) wystawił fałszywą fakturę wykazującą VAT, posługując się tożsamością pracodawcy jako podatnika bez jego wiedzy i zgody, pracodawcę tego nie uznaje się za osobę wykazującą VAT w rozumieniu tego art. 108 ust. 1 u.p.t.u., tylko wtedy, gdy dochował należytej staranności, rozsądnie wymaganej w celu kontrolowania działań wspomnianego pracownika, obejmującej w szczególności stworzenie systemu (procedury) monitorowania czynności wystawiania faktur przez pracowników. Jeżeli bowiem pracodawca upoważnia danego pracownika do wystawiania w jego imieniu faktur, spełniających w systemie podatkowym, a w szczególności na gruncie VAT, szczególną rolę w zakresie obowiązku rozliczania wykazanego na nich podatku, jak również uprawnień do odliczenia podatku przez odbiorców tych faktur, powinien stworzyć system monitorowania rzetelności realizacji tej procedury bądź poprzez kontrolę wewnętrzną, np. przez wyspecjalizowanego w tym zakresie pracownika, bądź przez profesjonalny w tym zakresie podmiot zewnętrzny (wyrok z 3 września 2024 r., I FSK 1212/18).

3.3. Podatek akcyzowy⁶⁶

3.3.1. Przedmiot opodatkowania

W wyroku z 13 czerwca 2024 r., I FSK 1600/22, NSA uznał, że art. 9b ust. 2 u.p.a. wskazuje, co jest sprzedażą dla celów kształtowania przedmiotu opodatkowania w podatku akcyzowym.

W świetle art. 9 ust. 1 pkt 2 u.p.a. w przypadku energii elektrycznej jako wyrobu akcyzowego przedmiotem opodatkowania akcyzą jest sprzedaż energii elektrycznej nabywcy końcowemu na terytorium kraju, w tym przez podmiot nieposiadający koncesji na wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję lub obrót energią elektryczną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁶⁷, który wyprodukował tę energię (wyrok z 24 września 2024 r., I FSK 302/21).

Pojęcie wyrobu nowatorskiego musi być interpretowane kompleksowo jako mieszanina mająca w składzie tytoń lub susz tytoniowy, które dostarczają aerozol rozumiany jako istota tego wyrobu czyli substancja lotna, która jest wprowadzana do dróg oddechowych przez użytkownika. W regulacjach wprowadzonych w 2018 r. ustawodawca racjonalnie objął opodatkowaniem wszelkie wyroby stanowiące substytut tradycyjnych wyrobów tytoniowych, jednocześnie niebędące wyrobami tytoniowymi w rozumieniu dyrektywy Rady 2008/118/WE⁶⁸. Tym samym NSA zaakceptował stanowisko organu, że ilość tytoniu zawar-

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.

⁶⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 266.

⁶⁸ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz.Urz. UE L 2009.9.12).

tego w filtrze, również naniesionego na tworzywo, które nie są podgrzewane w urządzeniu do podgrzewania, podlega uwzględnieniu w podstawie opodatkowania (wyrok z 25 września 2024 r., I FSK 459/21).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych⁶⁹

3.4.1. Odszkodowanie za utraconą korzyść jako niekorzystające ze zwolnienia z PIT

W wyroku z 10 maja 2024 r., II FSK 2177/23 NSA przesądził, że zwolnienie od podatku odszkodowań wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. odnosi się wyłącznie do odszkodowania za straty, które podatnik poniósł (*damnum emergens*), a nie dotyczy odszkodowania za utracone korzyści, które mógłby on osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*).

3.4.2. Wydatek na nabycie togi adwokackiej jako koszt uzyskania przychodów

Mając na uwadze, że niezbędnym do wykonywania zawodu adwokata elementem garderoby jest toga jako strój służbowy, której na mocy art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁷⁰ oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie określenia stroju urzędowego adwokatów biorących udział w rozprawach sądowych⁷¹ adwokat obowiązany jest używać, występując przed sądem, wydatek na nabycie togi adwokackiej może być kwalifikowany jako koszt uzyskania przychodów, poniesiony w celu zabezpieczenia źródła przychodów (art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f.); do tej kategorii nie należą jednak wydatki na inne elementy garderoby, jak garnitur lub obuwie (wyrok z 5 czerwca 2024 r., II FSK 1116/21).

3.4.3. Częściowe wycofanie przez komplementariusza po 1 stycznia 2021 r. wkładu do spółki komandytowej wniesionego przed tą datą

Przepis art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw⁷² nie może być stosowany per analogiam do zdarzenia polegającego na częściowym wycofaniu po dniu 1 stycznia 2021 r. wkładu wniesionego do spółki komandytowej przed tą datą (wyrok z 20 czerwca 2024 r., II FSK 170/24).

3.4.4. Usługi szpitalne jako niewyłączające opodatkowania w formie karty podatkowej

NSA wyjaśnił, że w ramach wykładni językowej art. 25 ust. 3 w związku z art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2540 ze zm.) w przypadku podatnika świadczącego w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej usługi z zakresu ochrony zdrowia ludzkiego (a za takie należy uznać usługi świadczone w ramach praktyki lekarskiej przez skarżącego jako chirurga), nabywanie przez niego usług specjali-

⁶⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.); dalej: u.p.d.o.f.

⁷⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1184.

⁷¹ Dz.U. Nr 112, poz. 1183.

⁷² Dz.U. z 2020 r. poz. 2123.

stycznych nie skutkuje wyłączeniem z opodatkowania w formie karty podatkowej (wyrok z 28 czerwca 2024 r., II FSK 249/24).

3.4.5. Wydatki na ogrodzenie działki oraz brukowanie dojścia do domu i podjazdu jako wydatki poniesione na własne cele mieszkaniowe

Wydatki na wykonanie urządzeń budowlanych związanych z budynkiem mieszkalnym, jak ogrodzenie i podjazdy, zapewniające bezpieczeństwo i poprawiające estetykę działki budowlanej, a przede wszystkim zapewniające możliwość jej użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, należy uznać w świetle art. 21 ust. 1 pkt 131 w związku z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ u.p.d.o.f. za poniesione na własne cele mieszkaniowe (wyrok z 6 sierpnia 2024 r., II FSK 534/24).

3.4.6. Przychód z dzierżawy znaku towarowego

W przypadku zawarcia umowy dzierżawy znaku towarowego nie mamy do czynienia ze źródłem przychodu z prawa majątkowego, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., lecz ze źródłem przychodu z prawa majątkowego, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. (wyrok z 13 lutego 2024 r., II FSK 796/22).

3.4.7. Stawka ryczałtu w przypadku usług związanych z oprogramowaniem

Przepis art. 12 ust. 1 pkt 2b lit. b/ ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, w przypadku PKWiU ex 62.01.1 wskazuje na związek świadczonych usług z oprogramowaniem, nie zawężając tych czynności wyłącznie do kwestii programowania, a zatem przychód uzyskany przez podatnika z tytułu świadczonych usług powinien zostać opodatkowany stawką ryczałtu w wysokości 12% (wyrok z 23 sierpnia 2024 r., II FSK 622/24).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych⁷³

3.5.1. Opłata za udzieloną sublicencję jako przychód z zysków kapitałowych

Przychód z opłaty za udzieloną sublicencję na korzystanie ze znaku towarowego jest zyskiem kapitałowym (zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 6 lit. a/ u.p.d.o.p.), niezależnie od tego, czy ten, kto jej udziela, amortyzuje ten znak towarowy, czy też nie (wyrok z 24 stycznia 2024 r., II FSK 1937/23).

3.5.2. Opodatkowanie dochodów funduszy inwestycyjnych z tytułu zbycia nieruchomości

W obecnym stanie prawnym wyłącznie dochody z najmu, dzierżawy i podobnych umów dotyczących nieruchomości oddanych do użytkowania podlegają opodatkowaniu, natomiast dochody ze sprzedaży nieruchomości przez fundusze inwestycyjne zamknięte korzystają ze zwolnienia na mocy art. 17 ust. 1 pkt 57 u.p.d.o.p. (wyrok z 14 lutego 2024 r., II FSK 669/23).

3.5.3. Zakres przedmiotowy pojęcia „papiery wartościowe”

Sprawa dotyczyła interpretacji przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w zakresie kwalifikacji przychodów z tytułu odsetek od weksli jako zysków kapitałowych

⁷³ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; obecnie tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.); dalej: u.p.d.o.p.

wych. NSA uznał, że pojęcie „papierów wartościowych” w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych obejmuje także weksle. Brak odniesienia w tej ustawie do definicji papierów wartościowych, zawartej w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi, świadczy o świadomej decyzji ustawodawcy, by definiować papiery wartościowe szerzej (wyrok z 20 lutego 2024 r., II FSK 1358/23).

3.5.4. Nieodliczony VAT w związku z udziałem w karuzeli podatkowej jako koszt uzyskania przychodu

Przepis art. 16 ust. 1 pkt 46 u.p.d.o.p. upoważnia do zaliczenia nieodliczonego VAT naliczonego do kosztów podatkowych tylko wtedy, gdy podatnik ze względów prawnych nie ma nawet potencjalnej możliwości odliczenia VAT. Przepis ten nie ma zastosowania, gdy podatnik taką możliwość miałby, ale została ona przekreślona ze względu na okoliczności faktyczne, tj. fikcyjność albo oszukańczy charakter transakcji (wyrok z 25 kwietnia 2024 r., II FSK 2047/23).

3.5.5. Opodatkowanie środków pochodzących z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych otrzymanych na podstawie art. 15 g ustawy COVID-19

Środki otrzymane z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), na podstawie art. 15 g 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, jako dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników i składek pracowniczych skarżące, podlegają zaliczeniu do przychodów podatkowych, a wydatki nimi sfinansowane mogą stanowić koszty uzyskania przychodu, o ile spełniają warunki wskazane w art. 15 u.p.d.o.p. (wyrok z 4 lipca 2024 r., II FSK 1400/21).

3.5.6. Uprzednie porozumienia cenowe

Procedura zawierania uprzednich porozumień cenowych, a w szczególności analizowany przepis art. 85 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych⁷⁴, obejmuje wszystkie transakcje kontrolowane zawierane między podmiotami powiązаныmi, również te, w przypadku których jedna strona transakcji ma siedzibę w innym państwie członkowskim UE (wyrok z 7 sierpnia 2024 r., II FSK 1345/21).

3.5.7. Zaliczenie w ciężar kosztów uzyskania przychodów nieściągalnej wierzytelności

Norma prawna wynikająca z art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. a/ i art. 16 ust. 2 pkt 3 u.p.d.o.p. nie ma zastosowania do wierzytelności, które zostały zgłoszone przez podatnika do masy upadłości i zostały ujęte w tym postępowaniu na liście wierzytelności (wyrok z 5 listopada 2024 r., II FSK 156/22).

3.5.8. Obniżenie wartości nominalnej udziałów; transakcja kontrolowana, obowiązek dokumentacji

Obniżenie kapitału zakładowego spółki zależnej poprzez obniżenie wartości nominalnej wszystkich udziałów stanowi transakcję kontrolowaną w rozumieniu art. 11a ust. 1

⁷⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2200.

pkt 6 u.p.d.o.p., w związku z czym wystąpi obowiązek sporządzenia dokumentacji cen transferowych zgodnie z art. 11k ust. 2 u.p.d.o.p.

Poniesione przez podatnika wydatki na nabycie umorzonych udziałów nie będą podlegały zaliczeniu do kosztów, ponieważ odpowiadać będą przysporzeniu niepodlegającemu uznaniu za podatkowy przychód. Skoro zgodne z wolą stron umorzenie dokonywane jest bez wynagrodzenia, to na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. przypisana do operacji umorzenia udziałów część kosztów wspólnika poniesiona na ich nabycie lub objęcie nie będzie stanowiła kosztu uzyskania przychodu w przypadku późniejszej sprzedaży tych udziałów (wyrok z 19 listopada 2024 r., II FSK 214/22).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych⁷⁵ – PCC

3.6.1. Określanie wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb PCC

Metoda określenia wysokości podstawy opodatkowania dopuszczona przez art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.p.c.c. opiera się o wartości „przeciętne”, czyli na szacowaniu (określaniu przybliżonym) i to, że strona widzi ostatecznie inną wartość, nie formułując jednak przekonujących tez co do istnienia innych danych niż przyjęte w założeniach biegłego wyrażonych w przyjętej do rozstrzygnięcia administracyjnego opinii, nie stanowi podstawy, by taką opinię uznać za nieadekwatną do potrzeb wnioskowania logicznego czy niezgodnego z doświadczeniem życiowym (wyrok z 16 stycznia 2024 r., III FSK 3498/21).

3.6.2. Powołanie się przez podatnika na fakt zawarcia umowy jako czynność dokonana w toku kontroli celno-skarbowej

Zwrot normatywny „w toku”, o jakim mowa w art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c., należy odnosić do czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, postępowania podatkowego lub kontroli celno-skarbowej po ich prawidłowym wszczęciu (wyrok z 5 marca 2024 r., III FSK 4730/21).

3.6.3. Oprocentowanie zwrotu podatku od czynności cywilnoprawnych

Jeżeli podatek zostanie zwrócony na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c., w brzmieniu obowiązującym w dniu powstania obowiązku podatkowego, tj. 3 grudnia 2015 r., przepisy tej ustawy nie przewidują terminu zwrotu podatku i oprocentowania zwróconej kwoty. Zwrócona kwota podatku nie stanowi nadpłaty w rozumieniu przepisów art. 72 § 1 o.p. (wyrok z 27 marca 2024 r., III FSK 4668/21).

3.6.4. Powstanie nadpłaty na skutek naliczenia i pobrania przez płatnika podatku na podstawie przepisu krajowego sprzecznego z prawem UE

Notariusz, który przy sporządzeniu aktu notarialnego dokonuje – jako płatnik – obliczenia i poboru podatku od czynności cywilnoprawnych na podstawie art. 7 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie⁷⁶ w zw. z art. 8 o.p., nie jest zobligowany do weryfikacji zgodności podatkowych regulacji krajowych z przepisami prawa wspólnotowego bądź Konstytucji RP. W przypadku późniejszego skutecznego podważenia zgodności z prawem

⁷⁵ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 295); dalej: u.p.c.c.

⁷⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1799 ze zm.

wspólnotowym lub Konstytucją przepisów krajowego prawa podatkowego, na podstawie których płatnik dokonał obliczenia i poboru podatku, brak jest możliwości wydania z tego powodu decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika, o której mowa w art. 30 § 4 o.p. (wyrok z 10 kwietnia 2024 r., III FSK 1452/23).

3.6.5. PCC od przekształcenia spółki

Uzyskanie przez spółkę partnerską w wyniku przekształcenia – obok wkładów wniesionych uprzednio do spółki komandytowej – innych składników majątkowych nabytych w czasie działalności spółki komandytowej (np. mienia nabywanego przez spółkę ze środków dotychczas posiadanych) wchodzi w zakres podstawy opodatkowania i podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych. W konsekwencji opodatkowaniu podlega różnica pomiędzy wartością majątku wniesionego do spółki partnerskiej a wartością opodatkowanych uprzednio wkładów wniesionych do spółki komandytowej (wyrok z 12 kwietnia 2024 r., III FSK 5053/21).

3.6.6. Przesłanki zwolnienia przedmiotowego z art. 9 pkt 2 u.p.c.c.

Dla zachowania zwolnienia podatkowego wynikającego z art. 9 pkt 2 u.p.c.c. nabywca nieruchomości, które weszły w skład gospodarstwa rolnego, nie jest zobowiązany do prowadzenia tak powiększonego gospodarstwa rolnego, z uwzględnieniem wszystkich działek dotychczas wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, a będących jego częścią w chwili nabycia, w sytuacji gdy gospodarstwo rolne jest prowadzone przez 5 lat od dnia nabycia, a powierzchnia gruntów jest nie mniejsza niż 11 ha i nie większa niż 300 ha (wyrok z 25 kwietnia 2024 r., III FSK 231/22).

3.6.7. Pożyczka – rozgraniczenie VAT i PCC

Spółka z USA z tytułu pożyczki nie pozostaje opodatkowana podatkiem od towarów i usług, bowiem z uwagi na uregulowanie zawarte w art. 28b u.p.t.u. czynność ta nie podlega opodatkowaniu w Polsce, lecz w USA (kraju pożyczkobiorcy). Pożyczka ta nie jest więc wyłączona z działania ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnej. Przepisy tego aktu i ustawy o podatku od towarów i usług wymuszają ochronę interesów Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, nie pozwalając na tworzenie luk prawnych, z których podatnik mógłby skorzystać, chcąc uniknąć opodatkowania (wyrok z 8 maja 2024 r., III FSK 636/22).

3.6.8. PCC od podwyższenia kapitału zakładowego a zasada *stand still*

Skoro w stanie prawnym na 1 lipca 1984 r. nie podlegało opodatkowaniu opłatą skarbową podwyższenie kapitału zakładowego spółek kapitałowych w wyniku wniesienia wkładów przez określoną prawnie kategorię podmiotów, to na podstawie orzecznictwa TSUE po dacie akcesji RP do UE zwolnione z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnej (podatkiem kapitałowym), który zastąpił opłatę skarbową, powinno być podwyższenie kapitału zakładowego w wyniku wniesienia wkładów przez ww. podmioty, czyli również spółki prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki gospodarki uspołecznionej posiadają udziały/akcje wynoszące ponad 50% kapitału zakładowego. Kategoria podmiotów spełniających definicję jednostek gospodarki uspołecznionej została określona precyzyjnie

i stanowiły określoną kategorię prawną obejmującą m.in. spółki prawa handlowego funkcjonujące wówczas w oparciu o obowiązujące w tym czasie przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy⁷⁷ (który obowiązywał do 2001 r.), jak również spółdzielnie czy przedsiębiorstwa państwowe, czyli formy prawne istniejące w polskim systemie prawnym po dziś dzień (wyrok z 26 czerwca 2024 r., III FSK 31/24).

3.6.9. Interpretacja przepisu art. 9 pkt 2 u.p.c.c. co do ustanowionych w nim warunków zwolnienia z opodatkowania

W art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.) prawodawca użył zwrotu „oraz gospodarstwo to”, co oznacza, że chodzi o wszystkie te grunty, które wchodziły w jego skład w chwili jego utworzenia lub powstałe w wyniku jego powiększenia (nie mniej niż 11 ha i nie więcej niż 300 ha), natomiast użycie spójnika „oraz” przed zwrotem „gospodarstwo to” dodatkowo wzmacnia ten warunek; gospodarstwo to, z niepominięszonym arealem gruntów, a jeżeli powiększonym to nie więcej niż do 300 ha, powinno być prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia (wyrok z 20 listopada 2024 r., III FSK 285/24).

3.7. Podatek od spadków i darowizn⁷⁸

3.7.1. Polecenie jako zmniejszające podstawę opodatkowania darowizny

Nie wszystkie polecenia wiążące się z uszczupleniem wartości samej darowizny mogą zostać wykonane tego samego dnia. Ich przeprowadzenie może wiązać się z koniecznością dokonania odrębnej czynności prawnej, dla której zastrzeżona jest szczególna forma prawna (np. zawarcie umowy dożywocia), bądź czynności wymagające podjęcia odrębnych czynności urzędowych (np. uzyskanie pozwolenia na budowę). Stanowisko o koniecznej zbieżności czasowej darowizny i wykonania przez obdarowanego polecenia istotnie zatem zawęża zakres normatywny art. 7 ust. 2 u.p.s.d. (wyrok z 10 stycznia 2024 r., III FSK 3939/21).

3.7.2. Obowiązek podpisania formularza SD-Z2

Podpis pod zgłoszeniem jako oświadczeniem woli jest konieczny dla skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Podatnik, który nie złożył podpisanego formularza SD-Z2, traci prawo do zastosowania zwolnienia w trybie art. 4a ust. 1 u.p.s.d., zaś zgłoszona darowizna podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych (wyrok z 25 kwietnia 2024 r., III FSK 183/22).

3.7.3. Kwalifikacja wpłat na poczet umowy deweloperskiej

Wpłaty dokonywane przez nabywcę w wykonaniu umowy deweloperskiej stanowią o przeznaczeniu środków pieniężnych na nabycie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.p.s.d. Przepis ten nie uzależnia prawa do skorzystania ze zwolnienia podatkowego od nabycia własności lokalu mieszkalnego w okresie 12 miesięcy od dnia otrzymania środków pieniężnych (wyrok z 17 maja 2024 r., III FSK 630/22).

⁷⁷ Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 ze zm.

⁷⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1837 ze zm.); dalej: u.p.s.d.

3.7.4. Odwołanie darowizny jako wyłączenie jej opodatkowanie

Istota opodatkowania polega na obciążeniu przysporzenia rzeczywistego i definitywnego, a w kontekście prawa cywilnego przewidziano możliwość odwołania darowizny w przypadku niedostatku darczyńcy lub rażącej niewdzięczności obdarowanego. W odniesieniu do wykładni art. 6 ust. 1 pkt 4 u.p.s.d., choć odwołanie darowizny jest skuteczne z punktu widzenia prawa cywilnego, nie ma automatycznego przełożenia na prawo podatkowe. W tym przypadku, ze względu na brak definitywnego przyrostu majątku obdarowanej, nie występuje podstawa do opodatkowania. Według NSA zastosowanie wykładni językowej w tym przypadku prowadziłoby do niesprawiedliwego obciążenia podatkiem (wyrok z 7 sierpnia 2024 r., III FSK 1148/23).

3.7.5. Ustalanie darowizny między konkubentami

W przypadku partnerów z konkubinatu nie mogą być stosowane przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁷⁹ odnoszące się do osób pozostających w związku małżeńskim. Nie można wykluczyć w konkretnych okolicznościach, że stosunki majątkowe pomiędzy konkubentami mogły być ukształtowane w ten sposób, że gospodarują oni „ze wspólnego portfela”, nie rozliczając wnoszonych dochodów i ponoszonych wydatków, które traktowane były jako jednakowe. Jest to jednak wynik konkretnych ustaleń faktycznych, nie mogą ich zastąpić funkcjonujące na gruncie prawa małżeńskiego domniemanie równości udziałów w majątku lub też konsekwencje związane ze wspólnością majątkową. Takie ukształtowanie stosunków majątkowych pomiędzy konkubentami może przełożyć się na przykład na zakres i sposób dowodzenia w sprawie z powództwa konkubenta domagającego się zwrotu kwot wyłożonych na majątek drugiego, zwłaszcza w okresie długoletniego związku (wyrok z 11 października 2024 r., III FSK 1463/22).

3.7.6. Udokumentowanie wpłaty na rachunek bankowy kwoty objętej umową darowizny pomiędzy krewnymi

W sytuacji gdy wpłata kwoty objętej umową darowizny pomiędzy krewnymi dokonana została przez darczyńcę na rachunek bankowy podmiotu sprzedającego lokal mieszkalny w związku z konkretną umową zawartą z obdarowanym tytułem zapłaty przypadającej od niego należności pieniężnej na pokrycie ceny nabycia tego lokalu, warunek udokumentowania wpłaty na rachunek bankowy nabywcy jest spełniony. Sformułowanie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. „na rachunek bankowy nabywcy” nie oznacza, że musi to być konto, jakie bank prowadzi dla obdarowanego. Za rachunek bankowy nabywcy można uznać także rachunek bankowy sprzedawcy mieszkania, skoro ten rachunek wskazał obdarowany i na ten też rachunek obdarowany i tak przekazałby podarowane mu środki w realizacji zawartej umowy (wyrok z 27 sierpnia 2024 r., III FSK 392/24).

3.8. Podatek od nieruchomości⁸⁰

3.8.1. Wykładnia zwrotu „budyneków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej”

⁷⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.

⁸⁰ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.).

Powtarzający się odpłatny najem lokali mieszkalnych (w założeniu: krótkotrwały – na dobę lub na kilka dni), niezwiązany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych podatnika i jego rodziny lub osób trzecich, zbliżony jest do świadczenia usług hotelarskich, tj. zapewnienia krótkotrwałego zakwaterowania (praktyka coraz bardziej popularna w kurortach oraz miejscowościach mających znaczenie turystyczne, a także biznesowe). W związku z tym czynność taka skutkuje zajęciem lokalu (budynku) mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. NSA uznał, że tylko znajdujące się w budynku lokale faktycznie udostępnione stronie na podstawie zawartej umowy podlegają opodatkowaniu z zastosowaniem najwyższej stawki podatkowej przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. niezależnie od okoliczności, czy firma wykorzystuje je dla swoich celów gospodarczych, czy też nie, chyba że nie ma takiej możliwości z uwagi na dalsze zajmowanie lokalu w celu zaspokajania osobistych potrzeb mieszkaniowych posiadacza, którego nie łączy żaden stosunek prawny z ww. podmiotem (wyrok z 7 lutego 2024 r., III FSK 1473/22).

3.8.2. Zwolnienie budynków i gruntów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków

Nie jest wystarczające dla skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.o.l. wpisanie obiektu indywidualnie do rejestru zabytków, jeżeli niespełniona jest przesłanka utrzymania i konserwacji obiektu zgodnie z przepisami o ochronie zabytków (wyrok z 23 lutego 2024 r., III FSK 4526/21).

3.8.3. Opodatkowanie infrastruktury portu rzecznego

Skoro prawodawca nie użył w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. po wyrazie „portów” przymiotnika „morskich”, czyli nie wyraził wprost woli zwolnienia od podatku budowli infrastruktury zapewniającej dostęp wyłącznie do portów morskich, to należy uznać, że zwolnieniem objęte są budowle infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich i rzecznych (wyrok z 13 lutego 2024 r., III FSK 4345/21).

3.8.4. Ażurowe konstrukcje metalowe jako kondygnacja budynku

Powierzchnie poziomych ażurowych pomostów, ułożonych ze stalowych kratownic, umieszczonych pomiędzy posadzką a stropodachem, przymocowanych do stalowych poprzecznych belek konstrukcji budynku za pomocą tzw. klem, nie stanowią części użytkowej budynku w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 5 u.p.o.l. w związku z art. 4 ust. 2 u.p.o.l. (wyrok z 25 kwietnia 2024 r., III FSK 230/22).

3.8.5. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 r. na opodatkowanie podatkiem od nieruchomości przedsiębiorców

W wyroku z 11 lipca 2024 r., III FSK 903/23, NSA uznał, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 r., SK 39/10 nie stanowi podstawy do kwestionowania stawki opodatkowania podatkiem od nieruchomości w wysokości wynikającej z art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/, pkt 2 lit. b/ oraz pkt 3 u.p.o.l. w stosunku do posiadacza nieruchomości będącego przedsiębiorcą, jeżeli przedmiot jego aktywności ogranicza się wyłącznie do prowadzenia działalności gospodarczej i nie zachodzą przesłanki wymienione w art. 1a

ust. 2a ustawy, nawet jeżeli grunt lub budynek nie są wykorzystywane, tj. zajęte faktycznie, na prowadzenie działalności gospodarczej, lecz potencjalnie mogą jej służyć.

3.8.6. Zajęcie nieruchomości lub ich części na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego

Zajęcie nieruchomości na odpłatną „Zieloną Szkołę” w sytuacji, gdy prawie w całym budynku był również prowadzony bar z salą konsumpcyjną, gdzie odbywały się wesela i imprezy okolicznościowe, nie pozwala na zastosowanie zwolnienia w podatku od nieruchomości w oparciu o art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l. Zwolnienie powyższe wymaga wykazania faktycznego zajęcia nieruchomości lub ich części na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego (wyrok z 2 sierpnia 2024 r., III FSK 1595/23).

3.8.7. Podatek od nieruchomości a dystrybutory i zbiorniki paliwa

Wyrokiem z 6 września 2024 r., III FSK 1522/23, NSA stwierdził, że dystrybutory paliw stanowią urządzenia budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁸¹ i jako takie są budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Podobnie niesporne jest, że zbiornik (w tym zbiornik paliwa płynnego), jako wprost wymieniony w art. 3 pkt 3 u.p.b., jest budowlą również w rozumieniu ustawy podatkowej. W konsekwencji dystrybutory paliw stanowią urządzenia budowlane, czyli urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym w postaci zbiornika paliw stanowiącego budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 u.p.b., zapewniające możliwość użytkowania tej budowli zgodnie z jej przeznaczeniem, a zatem budowlę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 9 u.p.b.

3.8.8. Prawidłowość opodatkowania nieruchomości stanowiącej grunt oraz posadowiony na nim budynek hali tenisowej

Obiekt wynajmowany odpłatnie w dłuższym okresie czasu należy uznać za wykorzystywany na działalność gospodarczą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. (wyrok z 25 września 2024 r., III FSK 1606/23).

3.8.9. Związanie z prowadzeniem działalności gospodarczej a budowle zamkniętych składowisk odpadów i zajmowane przez te składowiska grunty

Prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu składowiska odpadów obejmuje fazę poeksploatacyjną, w ramach której jest m.in. prowadzony monitoring składowiska. Opłata za monitoring jest uiszczana w ramach opłaty za przyjęcie odpadów do składowania, o czym stanowi art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸², zgodnie z którym cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku odpadów uwzględnia w szczególności koszty budowy, prowadzenia, w tym zamknięcia i re-kultywacji, oraz nadzoru, w tym monitoringu składowiska odpadów. Zatem działalność gospodarcza prowadzona w fazie poeksploatacyjnej jest działalnością odpłatną. Skoro zaś faza poeksploatacyjna jest elementem odpłatnej działalności gospodarczej, to nie sposób przyjąć,

⁸¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; dalej: u.p.b.

⁸² Dz.U. z 2024 r. poz. 1478.

że nieruchomości, na której znajduje się składowisko, nie jest związana z działalnością gospodarczą (wyrok z 23 października 2024 r., III FSK 75/23).

3.8.10. Współużytkownik wieczysty – odpowiedzialność za obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego

Do współużytkowania wieczystego gruntu należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności. Na podstawie wyraźnych odesłań zawartych w art. 234 i art. 237 k.c., do prawa użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o własności. Sąd zauważył, że prawo użytkowania wieczystego podlega takiej samej ochronie jak prawo własności (współwłasności), co wynika z przepisów art. 222–231 k.c. w zw. z art. 195 k.c. w zw. z art. 232 i nast. k.c. W przypadku współwłasności lub współposiadania obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży, co do zasady, solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach (wyrok z 24 października 2024 r., III FSK 5/23).

3.8.11. Opodatkowanie obiektów składających się na kompleks do usuwania z wody zanieczyszczeń powstałych w procesie browarnianym

Przez „zbiornik”, o którym mowa w art. 3 pkt 3 u.p.b., należy rozumieć taki obiekt budowlany, który służy gromadzeniu jakiejś substancji nie tylko w celu jej wyłącznego magazynowania (krótko lub długookresowego) w stanie niezmiennym. Może to być również obiekt budowlany, którego cechą charakterystyczną jest objętość (a nie powierzchnia użytkowa), służący do gromadzenia jakiejś substancji również w innych celach, np. separowania, przetwarzania, uszlachetniania. Fakt, że zbiorniki nie służą wyłącznie magazynowaniu, lecz zachodzą w nich określone procesy technologiczne zmierzające do zmiany fizycznych, chemicznych i innego rodzaju właściwości substancji, a nie pozostawienie substancji w niezminionej formie jak przy magazynowaniu, nie wystarczy do zaprzeczenia, że są one zbiornikami w rozumieniu art. 3 pkt 3 u.p.b. (wyrok z 19 listopada 2024 r., III FSK 944/24).

3.9. Opłata od środków spożywczych

3.9.1. Opłata od środków spożywczych przy napojach z dodatkiem kofeiny lub tauryny

Zgodnie z art. 12b ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁸³ zwolnienie od opłaty od środków spożywczych obejmuje określone w ww. przepisie napoje, nie obejmuje jednak wskazanych w art. 12a ust. 1 pkt 2 tej ustawy napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny (wyrok z 4 kwietnia 2024 r., III FSK 1590/23).

3.9.2. Przesłanki opłaty od środków spożywczych

Jeśli w skład napoju wchodzi tylko składniki zawierające naturalnie cukry będące monosacharydami lub disacharydami, to taki napój należy uważać za zawierający substancje wymienione w art. 12a ust. 1 u.z.p. wyłącznie naturalnie, a więc przy uwzględnieniu definicji z art. 12b ust. 1 u.z.p. podlegający wyłączeniu z opłaty określonej w art. 12a ust. 1 u.z.p. Sformułowanie użyte w art. 12b ust. 1 u.z.p. „z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie” należy odnosić nie tylko do wyrobu finalnego, ale również do komponentów

⁸³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 ze zm.; dalej: u.z.p.

tego wyrobu. Zatem jeśli komponentem wyrobu jest sok, w którym cukier występuje naturalnie, to spełniony jest warunek wyłączający zawarty w art. 12b ust. 1 *in fine* u.z.p. (wyrok z 20 czerwca 2024 r., III FSK 150/24).

3.10. Podatek od środków transportowych

NSA w wyroku z 8 maja 2024 r., III FSK 438/22, analizując kwestię obowiązku podatkowego wynikającego z art. 9 ust. 1 u.p.o.l., stwierdził, że nie bez znaczenia jest okoliczność braku możliwości wyrejestrowania naczep w kontekście prowadzonego postępowania egzekucyjnego i jego zakończenia. Ta okoliczność jest istotna, bowiem data zakończenia postępowania egzekucyjnego i ewentualny zwrot zajętych naczep zobowiązanemu (podatnikowi) byłaby potwierdzeniem nie tylko tytułu własności do nich podatnika, ale przede wszystkim potwierdzeniem możliwości dysponowania nimi przez podatnika.

3.11. Opłata targowa

Miejsce obok pawilonu nie jest „integralną częścią” samego pawilonu. W konsekwencji nie można uznać, że sprzedaż podlegała wyłączeniu z obowiązku uiszczenia opłaty targowej na podstawie art. 15 ust. 2b u.p.o.l. (wyrok z 14 lutego 2024 r., III FSK 4576/21).

3.12. Podatek od niektórych instytucji finansowych

Do przyszłych podatków, do jakich należy również podatek od niektórych instytucji finansowych, adresowany jest art. 2 ust. 4 umowy z 23 czerwca 1994 r. sporządzonej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Rumunii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku⁸⁴, który rozciąga jej postanowienia na wszystkie podatki takiego samego lub podobnego rodzaju, które po podpisaniu umowy będą wprowadzone obok istniejących podatków lub w ich miejsce. Przy czym podatek od niektórych instytucji finansowych jest podatkiem nowym. Nie zastępuje ani podatku dochodowego od osób prawnych, ani podatku dochodowego od osób fizycznych. Nie został wprowadzony „w ich miejsce”, a został wprowadzony „obok istniejących podatków” dochodowych.

W sytuacji, gdy przedmiotem umowy z 23 czerwca 1994 r. jest unikanie podwójnego opodatkowania i zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, podatkiem, którego dotyczy powyższa umowa, jest również podatek od niektórych instytucji finansowych jako podatek typu majątkowego (wyrok z 11 października 2024 r., III FSK 268/23).

3.13. Opłata za gospodarowanie odpadami

3.13.1. Zmiana metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W sytuacji, w której organ stanowiący gminy wadliwie zróżnicował wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, w wyniku czego skutek przyjęcia metody określonej w art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁵, tj. od liczby osób zamieszkujących

⁸⁴ Dz.U. z 1995 r. Nr 109, poz. 530.

⁸⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.; dalej: u.c.p.g.

nieruchomość sytuacja faktyczna skarżącego nie zmieniła się – pozostał ten sam parametr obliczania wysokości opłaty, nie można przyjąć, że nie doszło do zmiany metody ustalania opłaty w ujęciu prawnym (wyrok z 10 stycznia 2024 r., III FSK 3656/21).

3.13.2. Wydanie decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Po doręczeniu decyzji, o której mowa w art. 60 ust. 1 u.c.p.g., złożenie deklaracji nie jest dopuszczalne, jeżeli nie następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty, w tym stawki opłaty. Oznacza to, że dopóki nie zmieniają się dane niezbędne do określenia opłaty, decyzja obowiązuje, ponieważ wskazany przepis wyłączył możliwość złożenia deklaracji. Skoro ustawodawca wyłączył możliwość złożenia deklaracji i wprost wskazał, do jakiego czasu obowiązuje decyzja (do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty), oznacza to, że decyzja ta ma charakter „otwarty”, bowiem musi istnieć podstawa uiszczenia opłaty w określonej wysokości. Opłata natomiast może wynikać bądź z deklaracji, bądź z decyzji (wyrok z 17 stycznia 2024 r., III FSK 3595/21).

3.13.3. Spółdzielnia mieszkaniowa jako podmiot obowiązków wynikających z ustawy o czystości i porządku

Obowiązki wynikające z ustawy o czystości i porządku w gminach ciążą na samej spółdzielni mieszkaniowej, a nie na poszczególnych mieszkańcach, i to spółdzielnia rozlicza się we własnym zakresie z tymi osobami. Po to obowiązki właściciela zostały powierzone spółdzielniom – zgodnie z art. 2 ust. 3 u.c.p.g., aby w rozliczeniach z jednostką samorządu terytorialnego nie występowali masowo poszczególni mieszkańcy gminy, a podmioty zbiorcze (wyrok z 4 kwietnia 2024 r., III FSK 1640/23).

3.13.4. Podmioty zobowiązane do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W art. 6h u.c.p.g. ustanowiono zasadę, że do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zobowiązani są właściciele nieruchomości. Właściciele nieruchomości należy identyfikować z uwzględnieniem regulacji z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Skoro w art. 2 ust. 2a mowa jest o „podmiotach spośród wskazanych w ust. 1 pkt 4”, na których może ciążyć obowiązek ponoszenia opłaty, trzeba przyjąć, że normą tego przepisu objęte są sytuacje, gdy obowiązek ponoszenia opłaty ciąży nie tylko na właścicielach (współwłaścicielach) nieruchomości uwidocznionych w księgach wieczystych, ale również na innych wymienionych ust. 1 pkt 4 podmiotach władających nieruchomością. Wówczas spośród tych podmiotów obowiązek uiszczenia opłaty ciąży na podmiotach faktycznie władających nieruchomością. Jeśli zaś do poniesienia opłaty zobowiązani są wyłącznie współwłaściciele nieruchomości, wówczas ponoszą oni odpowiedzialność solidarną (wyrok z 22 maja 2024 r., III FSK 540/22).

3.13.5. Dopuszczalne kryteria różnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Przepis art. 6j ust. 2a u.c.p.g. nie zawiera przesłanki różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego, gdyż liczba mieszkańców, o któ-

rych mowa w tym przepisie, odnosi się do liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, a nie do liczby mieszkańców tworzących gospodarstwo domowe. Pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z pojęciem „gospodarstwa domowego”, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego (wyrok z 23 maja 2024 r., III FSK 243/24).

3.14. Inne

Spełnienie warunku dopuszczalnego limitu powierzchni użytkowej na podstawie art. 20 ust. 3 pkt 3 ustawy z 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi⁸⁶ następuje według stanu na dzień przystąpienia do użytkowania lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, tj. po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Późniejsze zmiany sposobu użytkowania obiektu nie „sanują” braku spełnienia powyższego warunku na dzień przystąpienia do użytkowania (wyrok z 5 września 2024 r., III FSK 433/22).

3.15. Egzekucja świadczeń pieniężnych oraz zabezpieczenie zobowiązań podatkowych

3.15.1. Skutki wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego na podejmowanie czynności w postępowaniu zabezpieczającym

Wygaśnięcie decyzji zabezpieczającej lub decyzji określającej zobowiązanie podatkowe nie wpływa na ważność zarządzenia zabezpieczenia, które pozostaje w mocy zgodnie z art. 33a § 2 o.p. (wyrok z 6 lutego 2024 r., III FSK 4256/21).

3.15.2. Brak aktualnego operatu szacunkowego jako podstawa skargi na obwieszczenie o licytacji

Operat szacunkowy, zgodnie z art. 156 ust. 3 u.g.n.⁸⁷, może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, tylko przez 12 miesięcy, chyba że zostanie potwierdzony przez rzeczoznawcę na kolejny okres. Brak aktualnego operatu narusza interesy dłużnika, stwarzając ryzyko wystawienia nieruchomości na licytację po zaniżonej cenie. NSA uznał, że kontrola legalności obwieszczenia o licytacji mogła obejmować również ocenę aktualności operatu, gdyż jego treść bezpośrednio wpływa na prawidłowość ustaleń dotyczących ceny wywoławczej (wyrok z 5 marca 2024 r., III FSK 762/23).

3.15.3. Brak wskazania w treści tytułu wykonawczego informacji o przerwach w naliczaniu odsetek od zaległości podatkowej

Z treści art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a. nie wynika obowiązek wyszczególnienia przez wierzyciela, w tytule wykonawczym, przerw w naliczaniu odsetek, jeżeli takie przed wystawieniem tytułu wykonawczego wystąpiły (wyrok z 14 marca 2024 r., III FSK 3769/21).

⁸⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2628.

⁸⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.

3.15.4. Zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego

Na podstawie art. 80 § 1 u.p.e.a., o treści znowelizowanej ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁸⁸, organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego poprzez przesłanie do banku zawiadomienia o zajęciu wymienionej wierzytelności. W obowiązującej – w stanie sprawy i obecnie – treści art. 80 § 1 u.p.e.a. ustawodawca stanowi wyłącznie o banku, nie stanowi natomiast o oddziale banku (wyrok z 27 marca 2024 r., III FSK 4962/21).

3.15.5. Zasada obligatoryjnego prowadzenia egzekucji administracyjnej

W kategorii przypadków określonych w art. 33 § 2 pkt 6 lit. c/ u.p.e.a. nie mieści się złożenie wniosku o umorzenie zaległości podatkowych. Wniosek ten jedynie inicjuje postępowanie przed organem podatkowym i nie wpływa na istnienie ani wymagalność zobowiązania. Tylko decyzja umarzająca zaległość mogłaby skutkować brakiem obowiązku, jednak samo złożenie wniosku świadczy o próbie uniknięcia wykonania zobowiązania, a nie o jego realizacji (wyroku z 24 kwietnia 2024 r., III FSK 112/22).

3.15.6. Odpowiednie stosowanie zasad ogólnych ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego

W kontekście treści art. 18 u.p.e.a. odpowiednie stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym musi nastąpić przy uwzględnieniu specyfiki charakteryzującego się przymusowością postępowania egzekucyjnego, rządzących tym postępowaniem zasad, w tym zwłaszcza zasady efektywności i skuteczności stosowania środków egzekucyjnych prowadzących do wykonania obowiązku (wyrok z 5 lipca 2024 r., III FSK 1100/23).

3.15.7. Utrata wadium

Przepisy u.p.e.a. przewidują w art. 111b § 1 u.p.e.a. utratę wadium w przypadku niewykonania warunków licytacyjnych, niezależnie od przyczyn nieuiszczenia ceny. Sąd wskazał, że skutki takie następują z mocy prawa, a organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania powodów braku zapłaty. Utrata wadium stanowi sankcję majątkową i rekompensatę kosztów egzekucji (wyrok z 27 sierpnia 2024 r., III FSK 245/24).

3.15.8. Zażalenie na postanowienie w sprawie dodatkowego opisu i oszacowania wartości nieruchomości

Na postanowienie w sprawie dodatkowego opisu i oszacowania wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 110u § 2 u.p.e.a., przysługuje zażalenie. Sąd stwierdził, że dodatkowy opis i oszacowanie wartości nieruchomości stanowią integralną część procedury opisanej w art. 110u § 1 u.p.e.a., w związku z czym uczestnicy postępowania mają prawo do zakwestionowania takich czynności w trybie zażalenia (wyroku z 2 października 2024 r., III FSK 213/23).

⁸⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.

3.15.9. Zakres kontroli instancyjnej w sprawie sprzeciwu w sprawie zagrożenia ujawnieniem należności podatkowych w Rejestrze Należności Publicznoprawnych

Do postępowania prowadzonego w przedmiocie ujawnienia danych w Rejestrze Należności Publicznoprawnych zgodnie z art. 18 u.p.e.a. mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a. To zaś oznacza obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy wywołanej sprzeciwem nie tylko przez organ pierwszej instancji, ale także przez organ odwoławczy. Przepisy u.p.e.a. nie ograniczają bowiem zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a. (wyrok z 22 października 2024 r., III FSK 835/24).

3.15.10. Doręczenie odpisu zarządzenia wraz z decyzją o zabezpieczeniu

Doręczenie decyzji o zabezpieczeniu wraz z zarządzeniem zabezpieczenia bezpośrednio zobowiązanemu było zgodne z przepisami prawa. Wskazano, że art. 155b § 1a u.p.e.a. umożliwia takie doręczenie, jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że wcześniejsze doręczenie decyzji mogłoby utrudnić lub udaremnić wykonanie zabezpieczenia (wyrok z 15 listopada 2024 r., III FSK 1688/23).

3.15.11. Dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem ustawy

Zwrot „dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem ustawy”, o którym mowa w art. 54 § 1 pkt 1 u.p.e.a., należy rozumieć w ten sposób, że u.p.e.a. dopuszcza stosowanie wyłącznie tych środków egzekucyjnych, które zostały wyliczone w jej art. 1a pkt 12 ustawy, a przy tym mają to być środki egzekucyjne przewidziane do egzekwowania obowiązków danego rodzaju. Dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem ustawy może więc polegać na zastosowaniu niedopuszczalnego środka egzekucyjnego, niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego nie jest jednak tożsama z niedopuszczalnością egzekucji (wyrok z 20 listopada 2024 r., III FSK 815/23).

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2024 r.⁸⁹

Pozostałość z 2023 r.	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Zamknięto	% załatwień do wpływu	% załatwień do ogółu	Pozostało na 2025 r.
9 098	4 576	13 674	4 657	8	101,78	34,06	9 009

W 2024 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 4 576 spraw ze skarg kasacyjnych. Organy administracji wniosły 888 skarg kasacyjnych, a spośród pozostałych skarg kasacyjnych 1 699 pochodziło od osób fizycznych, 1 964 od osób prawnych, 109 od organizacji społecznych, 119 od prokuratora oraz 6 skarg kasacyjnych wniosł Rzecznik Praw Obywatelskich, a 6 Rzecznik Praw Pacjenta. Ponadto do Izby Gospodarczej wpłynęło 14 skarg o wznowienie postępowania, z poprzedniego okresu do załatwienia pozostała 1 skarga o wznowienie postępowania. Uwzględniając sprawy niezakończone z poprzedniego okresu sprawozdawczego, ilość skarg kasacyjnych oczekujących na rozpatrzenie w Izbie Gospodarczej NSA w 2024 r. – łącznie ze skargami o wznowienie postępowania – wynosiła 13 689.

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

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby wywieziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 2 522, WSA w Krakowie – 265, WSA w Łodzi – 200 oraz WSA w Gliwicach – 197.

W 2024 r. skargi kasacyjne rozpatrywane były na rozprawach oraz na posiedzeniach niejawnych wyznaczanych na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

W rozprawach wzięło udział 1 350 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron i uczestników: 566 radców prawnych, 347 adwokatów, 22 rzeczników patentowych i 56 doradców podatkowych.

⁸⁹ Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2024 r.

W 2024 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 1 106 zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji, z poprzedniego okresu sprawozdawczego pozostało do rozpoznania 75 zażaleń. Ponadto wpłynęła 1 skarga o wznowienie postępowania zażaleniowego. Łącznie rozpoznano 1 029 zażaleń, a do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym pozostały 144 zażalenia.

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

1.3. Pozostałe sprawy

W 2024 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 151 wniosków o rozstrzygnięcie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych, 24 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed NSA i 22 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed WSA oraz 3 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia⁹⁰.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Gospodarczej

2.1. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywana jest przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Obejmuje ona zarówno stosowanie przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Negatywna ocena odnosząca się do konkretnych orzeczeń prowadziła do ich wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze uwzględnienia środka odwoławczego. W 2024 r. w Izbie Gospodarczej w sprawach ze skarg kasacyjnych uchylono 425 orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej. Analiza orzecznictwa Izby Gospodarczej NSA 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 119 orzeczeń objętych w 2024 r. kontrolą instancyjną zostało uchylonych.

2.2. Materiał pomocniczy do oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych stanowiły informacje o wynikach narad sędziów WSA przedstawiane przez Prezesów tych sądów. Obok zagadnień odnoszących się do prawa materialnego, które przedstawione zostały w dalszej części opracowania, istotne znaczenie dla oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych miały zagadnienia procesowe.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

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

⁹⁰ Zagadnienia dotyczące sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

Najliczniejszą grupę spraw o symbolu 630 stanowią sprawy dotyczące weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia towaru, klasyfikacji taryfowej oraz wymiar należności celnych.

3.1.1. W sprawach dotyczących zmiany danych zawartych w zgłoszeniu celnym NSA wyrażał jednolite stanowisko w zakresie wykładni przepisów art. 33a ust. 2 i ust. 2a ustawy o VAT⁹¹, zgodnie z którym, aby zachować możliwość rozliczania podatku od towarów i usług, w sposób, o którym mowa w art. 33a ustawy o VAT, należy złożyć stosowne oświadczenie co 6 miesięcy, bowiem świadczenia złożone przez podatnika zgodnie z art. 33a ust. 2a ustawy o VAT mają termin ważności wynoszący 6 miesięcy, analogicznie jak zaświadczenia, o których mowa w art. 33a ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT. W konsekwencji, jeśli po „upływie” tego „terminu” podatnik ponownie nie złoży takich oświadczeń, traci możliwość rozliczania VAT z tytułu importu towarów na podstawie art. 33a ustawy o VAT i powinien rozliczać VAT na podstawie art. 33 ust. 4 tej ustawy (np. wyroki z 1 marca 2024 r., I GSK 1476/20, I GSK 1628/20, I GSK 1616/20, a także wyroki z: 21 czerwca 2024 r., I GSK 1535/20 i z 11 września 2024 r., I GSK 85/21, I GSK173/21).

3.1.2. W sytuacji niespełnienia warunku z art. 33a ust. 6 ustawy o VAT, zgodnie z którym podatnik jest obowiązany do przedstawienia naczelnikowi urzędu celno-skarbowego dokumentów potwierdzających rozliczenie kwoty podatku należnego z tytułu importu towarów w deklaracji podatkowej w terminie 4 miesięcy po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu importu towarów, NSA jednolicie przyjmuje, że podatnik traci prawo do rozliczenia podatku z tytułu importu na zasadach uproszczonych, a w konsekwencji jest zobowiązany do zapłaty podatku na zasadach ogólnych, w terminie 10 dni od dnia importu towaru (np. wyroki z 2 października 2024 r., I GSK 804/22, I GSK 770/22, I GSK 6/22, I GSK 1688/21).

3.1.3. W sprawie określenia kwoty długu celnego Naczelnik UCS dokonał ustalenia wartości celnej metodami zastępczymi, ponieważ analiza zgromadzonych w sprawie dokumentów nie rozwiała wątpliwości organu co do zadeklarowanej wartości celnej towarów objętych zgłoszeniem celnym, a zatem na podstawie art. 141 rozporządzenia wykonawczego 2015/2447⁹² zaszła przesłanka do zastosowania jednej z metod zastępczych ustalania wartości celnej towaru. Według organu zasadne było zastosowanie metody wartości transakcyjnej towarów podobnych, zawartej w dyspozycji art. 74 ust. 2 lit. b/ UKC⁹³ z uwzględnieniem definicji towarów podobnych z art. 1 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia wykonawczego 2015/2447. Do wyliczenia wartości celnej towarów organ posłużył się jednak średnią ceną jednostkową z trzech transakcji. NSA wskazał, że dokonanie określenia wartości na podstawie średniej cen z trzech transakcji jest niezgodne z normą art. 141 ust. 3 rozporządzenia 2015/2447, która

⁹¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.

⁹² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczególne zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 2015.303.558).

⁹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 2013.269.1 ze zm.; dalej: UKC).

jednoznacznie stanowi, że gdy mamy do czynienia z formą określenia wartości na podstawie transakcji podobnych, to w przypadku kilku różnych cen, przyjmuje się cenę najniższą (wyrok z 15 listopada 2024 r., I GSK 394/21).

3.1.4. Przedmiotem sprawy dotyczącej wiążącej informacji taryfowej (WIT) był produkt, zawierający w swym składzie mieszaninę wyselekcjonowanych bakteriofagów, które hamują wzrost bakterii i jest stosowany w hodowli drobiu. We Wspólnej Taryfie Celnej hodowle mikroorganizmów są klasyfikowane do kodu CN 3002 90 50. W ocenie NSA, skoro zmiany w Notach wyjaśniających powodują cofnięcie wcześniej wydanych wiążących informacji taryfowych, to tym bardziej wiążąca informacja taryfowa nie może być sprzeczna z Notami wyjaśniającymi w obowiązującym brzmieniu. Zgodnie bowiem z art. 34 pkt 7a (iii) UKC, organy celne cofają decyzję WIT, gdy przestaje być zgodna z interpretacją którejkolwiek z nomenklatur wynikającą, m.in. ze zmian Not wyjaśniających do Nomenklatury Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów. Zgodnie z UKC zmiany dokonywane w Notach wyjaśniających powodują, że wcześniej wydana wiążąca informacja taryfowa, która z powodu tych zmian staje się z nimi niezgodna, zostaje cofnięta. Sąd uznał, że organ zasadnie zaklasyfikował produkt w dziale 30 Wspólnej Taryfy Celnej jako produkt farmaceutyczny i cofnął wiążącą informację taryfową (wyrok z 5 czerwca 2024 r., I GSK 1708/20).

3.1.5. W sprawach dotyczących cła antydumpingowego podtrzymana została jednolita linia orzecznicza dotycząca znaczenia dowodów w postaci protokołu kontroli OLAF. NSA uznał, że raport OLAF stanowi dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, i że posiada taką samą wartość dowodową, jak podobne dokumenty sporządzone w postępowaniach prowadzonych przed organami krajowymi. Raporty i zalecenia sporządzone w następstwie dochodzenia zewnętrznego i wszelkie związane z nimi stosowne dokumenty są przekazywane właściwym organom zainteresowanych państw członkowskich, zgodnie z przepisami dotyczącymi dochodzeń zewnętrznych oraz, w razie konieczności, właściwym służbom Komisji – art. 11 ust. 3 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013⁹⁴. Ponadto z art. 11 ust. 4 rozporządzenia wynika, że wskazany raport, jak również wszystkie związane z nim dokumenty przekazywane są danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji, które podejmuje działania, w szczególności dyscyplinarne lub prawne, uzasadnione wynikami dochodzenia (wyroki z 14 lutego 2024 r., I GSK 295/20, I GSK 294/20, I GSK 296/20, I GSK 297/20).

3.1.6. NSA podtrzymał linię orzeczniczną ugruntowaną w 2023 r., zgodnie z którą skoro ustawodawca unijny nie zamieścił w UKC stosownych przepisów przejściowych, a przepis art. 121 ust. 3 UKC polepsza sytuację podmiotu niezasadnie uznanego wcześniej za dłużnika zobowiązanego do zapłaty należności celnych, to nie ma przeszkód do jego zastosowania, o ile termin trzyletni nie upłynął w dniu wejścia w życie UKC (wyrok z 28 maja 2024 r., I GSK 1057/20).

⁹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz. Urz. UE L 2013.248.1).

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

3.2.1. W omawianym okresie sprawozdawczym NSA rozpoznał merytorycznie 47 skarg kasacyjnych w sprawach objętych symbolem 6531. Sprawy te dotyczyły m.in. zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, określenie kwoty dotacji przypadającej do zwrotu czy też określenia przypadającej do zwrotu do budżetu państwa dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. NSA wielokrotnie kontrolował wyroki WSA w sprawach skarg na decyzje wydane w przedmiocie zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. I tak na przykład w wyroku z 9 lutego 2024 r., I GSK 152/20, wskazał, że w kontekście obowiązków szkół i placówek oświatowych, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej⁹⁵, związanych ze sporządzaniem – według stanu na dzień 30 września – zestawień zawierających dane dotyczące liczby uczniów i liczby etatów nauczycieli niezbędnych do dokonania podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, a także opisanych w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015⁹⁶, wag stosowanych w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej, które to wagi odnoszą się do konkretnego ucznia lub słuchacza (ucznia lub słuchacza rzeczywistego), nie jest dopuszczalne podwójne subsydiowanie jednego ucznia będącego wychowankiem Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego, ale jednocześnie uczącego się już w innej szkole i będącego wykazanym w Systemie Informacji Oświatowej przez tę szkołę.

3.2.2. W ramach symbolu 6535 NSA rozpoznał 5 skarg kasacyjnych.

Przepis art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹⁷ nie jest przepisem normującym dokonywanie przez organy oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Regulacją, na podstawie której dokonuje się oceny zebranego materiału dowodowego na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest jej art. 45 ust. 2. Przepis ten przewiduje, że członkowie komisji orzekających i Głównej Komisji Orzekającej orzekają w granicach określonych ustawą oraz na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów, rozstrzygają samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu. Przepis ten statuuje zasadę swobodnej oceny dowodów (odpowiednik art. 80 k.p.a. i 191 o.p.; wyrok z 5 marca 2024 r., I GSK 167/23).

Oparcie się przez skarżącą na błędnej opinii radcy prawnego co do możliwości zmiany istotnych zapisów umowy w sytuacji, gdy obiektywnie nie zachodziły poważne wątpliwości

⁹⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 152.

⁹⁶ Dz.U. poz. 1977.

⁹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.

interpretacyjne zarówno co do treści stosowanej normy prawnej, jak i zapisów samej umowy, nie prowadzi do uznania, że błąd był usprawiedliwiony w rozumieniu art. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Skarżąca, podejmując się pełnienia funkcji związanej z gospodarowaniem środkami publicznymi, miała obowiązek osobistego zapoznania się z regulacjami prawnymi dotyczącymi prowadzenia gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych i prawidłowego stosowania tych regulacji, jak i zawartej z wykonawcą umowy (wyroku z 23 sierpnia 2024 r., I GSK 1010/23).

3.2.3. W zakresie symbolu 6537 NSA rozpoznawał skargi kasacyjne, m.in. w przedmiotach: odmowy umorzenia kosztów egzekucyjnych, obciążenia wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego i oddalenia skargi na czynność egzekucyjną, czy uznanie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym za niezasadne.

W sytuacji, w której organ (ZUS) skierował do dłużnika, stosownie do art. 15 § 1 u.p.e.a.⁹⁸, upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego i jednocześnie skarżący zastosował się do otrzymanego upomnienia i regulował należności określone w wystawionych upomnieniach, zastosowanie mają przepisy § 24 ust. 9 w zw. z § 24 ust. 1–8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek⁹⁹, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Przepisy te są przepisami szczególnymi względem ogólnej regulacji zawartej w § 12 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia i organ powinien dokonać rozliczenia wpłat dłużnika odnoszących się odrębnie do każdej należności składkowej, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z przymusowym wyegzekwowaniem należności, czy dobrowolną wpłatą (wyrok z 10 stycznia 2024 r., I GSK 1670/22).

3.2.4. Wśród rozpoznanych przez NSA spraw objętych symbolem 6532 dominowały te, które dotyczyły określenia kwoty dotacji oświatowej przypadającej do zwrotu do budżetu województwa, miasta, powiatu, gminy (pobranej w nadmiernej wysokości, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnej) oraz ustalenia wysokości należnej dotacji oświatowej.

W sprawach, w których przedmiotem badania była ocena regulacji prawnych z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych, NSA wskazał, że art. 70 ust. 4 Konstytucji nie odnosi się do kwestii dofinansowania podmiotów prowadzących niepubliczne jednostki oświatowe. Zasada pomocy dla uczniów i studentów jest korelatem zasady powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Jednak ta określona ustawą pomoc ma mieć charakter indywidualny, adresowana jest więc bezpośrednio do osób pobierających naukę, a nie do instytucji naukę tę świadczących/organów prowadzących szkoły. Ustalenie dotacji dla szkoły niepublicznej w kwocie zgodnej z przepisami ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹⁰⁰ nie narusza art. 70 ust. 3 Konstytucji. Na władzy publicznej nie ciąży bowiem obowiązek finansowania działalności szkół niepublicznych w takim samym lub zbliżonym zakresie jak w odniesieniu do szkół publicznych (wyroki z: 26 stycznia 2024 r., I GSK 1131/23,

⁹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

⁹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1831.

¹⁰⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2082.

I GSK 1108/23, I GSK 1039/23; 30 stycznia 2024 r., I GSK 1060/23, I GSK 1142/23, I GSK 1248/23; 17 października 2024 r., I GSK 1344/23; 6 grudnia 2024 r., I GSK 1520/23).

Kwota dotacji przypadającej do zwrotu, w sytuacji kwestionowania wyników przeprowadzonej kontroli, musi wynikać z decyzji właściwego organu, wymienionego w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰¹. Oznacza to, że zapłata przez skarżącego kwoty wynikającej z kwestionowanego przez skarżącego protokołu kontroli, nie może być poczytywana jako wygaśnięcie zobowiązania do zwrotu dotacji pobranej nienależnie, bowiem kwota takiej dotacji nie została w sposób prawidłowy określona w żadnej decyzji uprawnionego organu. Z treści art. 59 § 1 pkt 1 o.p., mającego odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu dotyczącym zwrotu dotacji (art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), wynika, że zobowiązanie podatkowe wygasa w całości lub w części wskutek zapłaty, jednak aby przepis ten mógł mieć zastosowanie, wysokość zobowiązania musi być precyzyjnie określona – bądź na podstawie przepisu ustawy, bądź decyzji właściwego organu. Uregulowanie przez skarżącego kwoty wynikającej z kwestionowanego przez skarżącego protokołu kontroli w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego nie spowodowało, że odpadł przedmiot prowadzonego postępowania, zaś organ utracił możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Tym samym nie zachodziła konieczność umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. (wyrok z 10 stycznia 2024 r., I GSK 1663/22).

3.2.5. W sprawach objętych symbolem 6534 NSA rozpoznał 5 skarg kasacyjnych. Istota sporu dotyczyła oceny spełnienia przez skarżącą wszystkich przesłanek, których wspólne występowanie pozwala na uznanie danego podmiotu za podmiot prawa publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. b/ ustawy z dnia 20 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰². NSA, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazał, że do uznania podmiotu za podmiot, który zaspokaja potrzeby powszechne niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, wystarczy, że podmiot ten będzie realizował takie usługi w pewnym tylko zakresie swej działalności. Dla uznania za podmiot prawa publicznego nie jest istotne i to, czy obok obowiązku zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym podmiot ten ma możliwość prowadzenia innej działalności w warunkach konkurencyjnych, jak i to, że zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym stanowi jedynie stosunkowo niewielką część działalności danego podmiotu (wyroki z: 6 marca 2024 r., I GSK 288/20, I GSK 312/20; 5 czerwca 2024 r., I GSK 982/20; 20 listopada 2024 r., I GSK 940/21, I GSK 1153/21).

3.2.6. Wśród spraw o symbolu 6539 dominowały sprawy, które dotyczyły: zwrotu dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, wypłaty lub wstrzymania miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

W wyroku z 8 maja 2024 r., I GSK 850/20, przedmiotem sporu było to, czy ze względu na status skarżącego jako jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 i art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych może znaleźć zastosowanie art. 26b ust. 8 ustawy

¹⁰¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

¹⁰² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁰³, odnoszący się do wyłączeń przewidzianych w art. 26b ust. 7 tej ustawy. Zdaniem NSA błędne było stanowisko prezentowane przez sąd pierwszej instancji oraz organy administracji obu instancji, że skoro skarżący jest jednostką sektora finansów publicznych działającą w formie jednostki budżetowej gminy, a wszelkie środki, jakie znajdują się w jego dyspozycji są środkami publicznymi, to na podstawie art. 26b ust. 7 ustawy o rehabilitacji niejako *a priori* wykluczona jest możliwość przyznania miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przez taką jednostkę. Granice materialne rozpoznania tego rodzaju sprawy obejmują również przepis art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji. Obowiązkiem organu rozpoznającego wniosek podmiotu zaliczonego do jednostek sektora finansów publicznych jest rozważenie z urzędu, czy w sprawie nie zachodzą przypadki wskazane w art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji. Ustawodawca różnicował bowiem możliwość przyznania jednostce budżetowej miesięcznego dofinansowania w zależności od pochodzenia środków publicznych stanowiących ich przychody i dochody. Z art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji wynika, że dofinansowanie może zostać przyznane, gdy środki publiczne znajdujące się w dyspozycji jednostki budżetowej pochodzą między innymi z dochodów z prowadzonej przez nie działalności lub z wpływów ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez te jednostki. Jest to w istocie naturalną konsekwencją tego, że środki publiczne pochodzące z wpływów do budżetu gminy z tytułu sprzedaży wyrobów i świadczenia usług mogą służyć finansowaniu wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, które jest finansowane z tego budżetu.

W wyrokach z 7 czerwca 2024 r., I GSK 1451/20; 9 października 2024 r., I GSK 10/21 oraz z 12 marca 2024 r., I GSK 48/23, istota spornego zagadnienia sprowadzała się do prawidłowej wykładni art. 2 pkt 18 lit. a/ rozporządzenia Komisji 651/2014¹⁰⁴, a mianowicie do ustalenia, czy rezerwy na przyszłe zobowiązania powinny być uwzględniane wraz z kapitałem zapasowym jako majątek spółki, od którego należy odliczyć zakumulowane straty. W ocenie NSA istotna jest ta część przedmiotowego przepisu rozporządzenia, która wyjaśnia, kiedy zachodzi sytuacja, gdy ponad połowa subskrybowanego kapitału zakładowego spółki zostaje utracona w efekcie zakumulowanych strat. Prawodawca unijny w tym zakresie w zdaniu drugim powołanego przepisu wskazuje, że „taka sytuacja ma miejsce, gdy w wyniku odliczenia od rezerw (i wszystkich innych elementów uznawanych za część środków własnych przedsiębiorstwa) zakumulowanych strat powstaje ujemna skumulowana kwota, która przekracza połowę subskrybowanego kapitału zakładowego”. Powołany przepis wprost wskazuje na uwzględnienie w tym rachunku po stronie majątku spółki rezerw. Wykładnią art. 2 pkt 18 lit. a/ rozporządzenia 651/2014 zajmował się TSUE w wyroku z 27 stycznia 2022 r., C-347/20. Z orzeczenia TSUE wynika, że istota art. 2 pkt 18 lit. a/ rozporządzenia 651/2014 sprowadza się do tego, aby ustalić, czy spółka na dzień uprawniający do pomocy posiada zdolność majątkową do kontynuowania prowadzonej działalności. Trybunał przyjął w powołanym orzeczeniu, że w zakres majątku decydującego o możliwości kontynuowania działalności wchodzi także wkłady na kapitał zakładowy, które miały być, a jeszcze nie zostały

¹⁰³ Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 2014.187.1).

wniesione. Dotyczy to zatem środków majątkowych, których spółka nie objęła jeszcze w posiadanie, którymi jeszcze nie dysponuje. Odwołując się do języka potocznego w zakresie ustalenia znaczenia pojęć zawartych w art. 2 ust. 18 lit. a/ rozporządzenia 651/2014 oraz przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe¹⁰⁵, NSA wskazał, że potwierdzają one tezę, że utworzone rezerwy na przyszłe zobowiązania stanowią majątek spółki, który nie został utracony, jest dalej w dyspozycji przedsiębiorstwa i może służyć jako przeciwwaga dla wymagalnych już zobowiązań spółki.

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

W 2024 r. NSA rozpoznał merytorycznie 488 skarg kasacyjnych w sprawach dotyczących dofinansowania do produkcji rolnej. Zdecydowana większość spraw dotyczyła trzech rodzajów płatności: płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, płatności ONW oraz płatności rolnośrodowiskowej. NSA w tych sprawach podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą.

3.4. Polityka spójności (tryby szczególne)

W sytuacji, gdy ocena dokonana przez eksperta powołanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na etapie rozpatrywania protestu wykracza poza negatywną ocenę dokonaną pierwotnie przez ekspertów wchodzących w skład Komisji Oceny Projektów, to PARP, korzystając z takiej opinii eksperta zewnętrznego, nie może opierać się na tych jej wnioskach, które nie były objęte zarzutami protestu. Innymi słowy, skoro pierwotna opinia ekspertów była w jakiejś części korzystna dla wnioskodawcy, to w razie jej podważenia przez eksperta zewnętrznego, ponowna ocena PARP powinna ograniczać się do zarzutów sformułowanych w proteście, które z natury rzeczy nie odnoszą się do oceny pozytywnej dla odwołującego się przedsiębiorcy. Przeciwnie działanie organu prowadzi do mającego istotny wpływ na wynik oceny naruszenia zasad rozpatrywania protestów, a także zasady przejrzystości i rzetelności i standardów demokratycznego państwa prawnego (art. 45 ust. 1 w związku z art. 68 i art. 69 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027¹⁰⁶; wyrok z 12 września 2024 r., I GSK 995/24).

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

Wśród spraw rozpoznawanych w ramach symbolu 637 najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu przed Komisją Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) w sprawach kar pieniężnych, m.in. za naruszenie obowiązków informacyjnych lub ich nienależyte wykonywanie, za naruszenie przepisów o rachunkowości; za naruszenie przepisów ustawy o rzeczniku finansowym, za naruszenie przepisów ustawy o ofercie, za naruszenie przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, jak również w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na tworzenie i prowadzenie funduszy inwestycyjnych oraz cofnięcia zezwolenia na świadczenie usług płatniczych.

¹⁰⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 794.

¹⁰⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1079.

Nową kategorią spraw były sprawy dotyczące stosowania art. 5c ust. 1 lit. a/ rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie¹⁰⁷. W wyroku z 11 września 2024 r., II GSK 605/24, NSA stwierdził, że spełnienie warunków dających podstawę do wyłączenia zakazu z art. 5b ust. 1 i 2 powyższego rozporządzenia musi być łączone z potrzebami związanymi z pobytem na terytorium UE, w rozpoznawanej sprawie – na terytorium Polski, a skarżący kasacyjnie powinien przynajmniej uprawdopodobnić pobyt na terytorium Polski i powiązanie środków przekazywanych z banku rosyjskiego na własne konto w banku w Polsce z wydatkami związanymi z pobytem i rodzajem wyłączeń określonych w art. 5c ust. 1 lit. a/ rozporządzenia nr 833/2014. NSA wskazał, że na gruncie art. 5c ust. 1 lit. a/ rozporządzenia nr 833/2014 stroną postępowania o zezwolenie na przyjęcie depozytu jest dysponent rachunku, a nie bank czy podmiot przekazujący środki na jego rachunek.

W wyroku z 17 września 2024 r., II GSK 713/21, NSA stwierdził, że nie jest warunkiem przypisania odpowiedzialności sankcyjnej towarzystwu funduszy inwestycyjnych, na podstawie art. 228 ust. 1c–2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹⁰⁸, ustalenie, że podmioty działające w jego imieniu lub na jego zlecenie działały z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym naruszenia prawa albo miały pełną świadomość co do zakresu istniejącego stanu nielegalności lub możliwych skutków tego stanu. Wystarczające w tym zakresie jest ustalenie, że w świetle określonych, dostępnych i weryfikowalnych danych (w tym finansowych, księgowych, rachunkowych) podmioty te powinny były w danym momencie lub okresie podjąć określone działania wymagane przepisami prawa (np. aktywne i efektywne czynności nadzorcze lub zarządcze) w celu eliminacji lub redukcji istotnych prawnie ryzyk na rynku finansowym w związku z działalnością inwestycyjną towarzystwa.

Ograniczenie w zakresie biegu terminów przedawnienia, przewidziane w art. 31za ust. 2 ustawy COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰⁹, nie obejmuje terminów przedawnienia tych kar pieniężnych nakładanych przez KNF, do których – wobec istnienia stosownej regulacji prawnej w ustawie szczególnej – nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem i kary pieniężnej, o której mowa w art. 169a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹¹⁰, do której miał zastosowanie szczególny termin przedawnienia karalności określony w art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie. W świetle powyższego przepis art. 31za ust. 2 ustawy COVID-19 nie mógł w sprawie znaleźć zastosowania. W ocenie NSA omawiany termin przedawnienia karalności został jednak zmodyfikowany w art. 31za ust. 1 ustawy COVID-19. Zdaniem NSA należy zatem przyjąć, że w ramach regulacji przywołanej w art. 31za ust. 1 ustawy COVID-19 ustawodawca określił szczególne zasady biegu terminu przedawnienia nałożenia kar pieniężnych przez organ w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Przepis art. 31za ust. 1 ustawy COVID-19 nie odnosi się wyłącznie do terminów procesowych, a zatem mógł znaleźć zastosowanie do terminu określonego w art. 169a ust. 1c ustawy

¹⁰⁷ Dz. Urz. UE L 2014.229.1 ze zm.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1355 ze zm.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

¹¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 328 ze zm.

o obrocie. W świetle wykładni językowej, systemowej i celowościowej art. 31za ust. 1 ustawy COVID-19 nie ma wątpliwości, że intencją ustawodawcy było objęcie normą określoną w tym przepisie zarówno aktów, jak i czynności KNF o charakterze merytorycznym wykonywanych w ramach prowadzonych postępowań wynikających z norm kompetencyjnych (wyrok z 7 listopada 2024 r., II GSK 1764/23).

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

W grupie orzeczeń dotyczących środków farmaceutycznych i nadzoru farmaceutycznego (symbol 6204) istotne znaczenia mają wyroki, w których NSA rozstrzygał kwestię stwierdzenia naruszenia zakazu prowadzenia reklamy apteki, nakazu zaprzestania prowadzenia reklamy apteki ogólnodostępnej oraz nałożenia kary pieniężnej.

Logo apteki, tak jak i jej nazwa, nie zostały wymienione wśród wyłączeń z art. 94a ust. 1 zdanie 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹¹¹, jednak należy przyjąć, że spełnianie funkcji informacyjnej w zakresie lokalizacji i godzin pracy apteki uzasadnia podanie również nazwy apteki, która sama w sobie nie zawiera treści o charakterze reklamy. Informacja wskazująca tylko na lokalizację apteki nie byłaby w istocie informacją, gdyż nie identyfikowałaby, jakiego podmiotu dotyczy (wyrok z 16 kwietnia 2024 r., II GSK 116/21).

NSA w wyroku z 1 października 2024 r., II GSK 265/21, badając kwestię dopuszczalności wprowadzenia do obrotu produktów (oleje konopne) oraz ich prezentacji i reklamy, odniósł się do zarzutu naruszenia art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹¹² oraz art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia 178/2002¹¹³ w związku z przyjęciem istnienia niezgodności produktów w sytuacji, w której są one całkowicie bezpieczne, i stwierdził, że brak jest podstaw do przyjęcia, że produkty spółki, zawierające ekstrakty z konopi, są w pełni bezpieczne i zdrowe. Sama skarżąca kasacyjnie, w rozwinięciu swojego stanowiska, akcentowała nie to, że jej żywność jest w pełni bezpieczna, ale to że organy nie wykazały związanego z jej spożywaniem zagrożenia. Zdaniem NSA pozbawiony podstaw był również zarzut dotyczący niewłaściwego zastosowania art. 27 ust. 6 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 października 2007 r. w sprawie składu oraz oznakowania suplementów diety¹¹⁴. Z treści tych regulacji nie sposób jest wywieść, również przy zastosowaniu innych niż gramatyczna rodzajów wykładni, że w jakikolwiek sposób dopuszczają one do stosowania w suplementach diety CBD.

3.7. Ubezpieczenia zdrowotne (symbol 652)

3.7.1. Sprawy objęte symbolem 652 dotyczyły w szczególności: ustalenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, ustalenia prawa do

¹¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.

¹¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1252.

¹¹³ Rozporządzenie nr 178/2002 (Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 2002.31.1 ze zm.).

¹¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1951.

korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej, zwrotu kosztów leczenia za granicą, wydania zgody na refundację leku. Wśród rozpoznawanych spraw podobnie jak w latach ubiegłych przeważały te dotyczące stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, w których NSA kontrolował stanowisko sądu pierwszej instancji akceptujące pogląd, że Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia zgodnie z prawem uznawał w poszczególnych sprawach, że doszło do zawarcia umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy k.c. o zleceniu, co skutkowało objęciem jednej ze stron tych umów obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e/ ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹¹⁵, a nie do zawarcia umów o dzieło, przy których nie powstaje obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego.

3.7.2. NSA podtrzymał stanowisko dotyczące kwalifikacji umów cywilnoprawnych i wskazał, że skoro przewidziane w umowie czynności podejmowane przez „wykonawcę” nie miały na celu stworzenia dzieła, rozumianego w tym zakresie jako określony, sprecyzowany i z góry określony rezultat – wytwór intelektualny, lecz podjęcie pewnych czynności dydaktycznych, związanych z przygotowaniem materiałów wykładowych oraz przedstawieniem wykładu w formie prezentacji teoretyczno-praktycznych zagadnień odpowiadających aktualnym standardom praktyki medycznej w określonej dziedzinie. Ponadto w umowie nie uregulowano istotnych i szczegółowych cech mającego powstać dzieła, jak również nie określono istotnych dla umowy o dzieło zagadnień związanych z bieżącą kontrolą prawidłowości wykonywania umowy (por. art. 636 § 1 k.c.) oraz odpowiedzialnością za wady dzieła (por. art. 638 k.c.), co skutkuje niemożnością uznania takiej umowy za umowę o dzieło. W praktyce obrotu prawnego dopuszcza się wprawdzie zawieranie umów o dzieło, których przedmiotem jest wygłoszenie wykładu, jednak w takim przypadku wykład musi przyjąć postać utworu w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Najczęściej są to umowy autorskie o przygotowanie i wygłoszenie wykładu naukowego o charakterze specjalistycznym, niestandardowym, niepowtarzalnym, wypełniającego kryteria twórczego i indywidualnego dzieła naukowego (wyroki z 29 października 2024 r.: II GSK 969/24, II GSK 675/24).

3.7.3. Orzekając w przedmiocie potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, NSA w wyroku z 9 lipca 2024 r., II GSK 791/24, wskazał, że katalog zawarty w art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹⁶ ma charakter zamknięty. Oznacza to, że tylko świadczenia wprost w nim wymienione podlegają pominięciu przy ustalaniu dochodu na mocy art. 8 powyższej ustawy i na potrzeby przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.

W sprawie ustalenia obowiązku poniesienia kosztów udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej NSA orzekł, że postępowanie wyjaśniające wymaga uzupełnienia przez organ, zwłaszcza w zakresie oceny faktów ujawnionych w sprawie i ustalenia w sposób niewątpliwy, w jakim momencie skarżący mógł się dowiedzieć, że nie jest osobą bezrobotną, tzn.

¹¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2561; dalej: u.ś.o.z.

¹¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

utracił status osoby bezrobotnej, oraz jak należy rozumieć jego oświadczenie, z którego treści wynika, że „w tym samym czasie dowiedział się, że nie jest ubezpieczony, ponieważ na bezrobociu mógł na L-4 przebywać tylko 90 dni”. Te ustalenia wymagają uzupełnienia i dopiero na ich podstawie będzie można wypowiadać się wiążąco co do treści art. 50 ust. 17 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹¹⁷, a zwłaszcza oceny usprawiedliwionego błędnego przekonania o istnieniu prawa do opieki zdrowotnej (wyrok z 20 lutego 2024 r., II GSK 1927/23).

3.8. Własność przemysłowa

3.8.1. W zakresie praw wyłącznych obejmujących własność przemysłową (symbol 646) w 2024 r. w Izbie Gospodarczej rozpoznano łącznie 69 spraw. Przeważały sprawy dotyczących znaków towarowych – 51 (symbol 6460); 15 spraw dotyczyło wynalazków (6461); 2 sprawy – wzorów użytkowych (6462) oraz 1 sprawa – wzorów przemysłowych (6463). NSA nie rozpoznał żadnej sprawy z zakresu oznaczeń geograficznych (6464) ani też topografii układów scalonych oraz „innych o symbolu podstawowym 646” (6465 i 6469).

3.8.2. Wśród kategorii spraw dotyczących znaków towarowych nieznacznie przeważały sprawy, których przedmiotem była odmowa udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy. NSA zajmował się również stosunkowo często kwestiami związanymi z unieważnieniem prawa ochronnego na znak towarowy. Natomiast w mniej licznych sprawach przedmiotem rozpoznania był sprzeciw wobec udzielenia prawa ochronnego, a pojedyncze sprawy dotyczyły zagadnień, takich jak wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy.

W sprawie dotyczącej sprzeciwu wobec zgłoszenia znaku towarowego strona podnosiła, że wcześniejszy znak towarowy posiada słaby charakter odróżniający, natomiast NSA wyraził pogląd, powołując się na orzecznictwo TSUE, że okoliczność ta, w świetle art. 132¹ ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹¹⁸, nie wyklucza ryzyka konfuzji, czyli wprowadzenia odbiorców w błąd, w szczególności z uwagi na podobieństwo oznaczeń oraz oznaczonych nimi towarów lub usług (wyrok z 29 października 2024 r., II GSK 1041/21).

3.8.3. W sprawach w przedmiocie wynalazków orzeczenia NSA dotyczyły unieważnienia, wygaśnięcia i odmowy udzielenia patentu na wynalazek. Sąd wypowiedział się również w sprawie odmowy stwierdzenia wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności zawieszających bieg terminu do złożenia tłumaczenia zmienionego patentu europejskiego.

NSA rozpoznawał sprawę, w której uprawniony, po zmianie jego patentu europejskiego w wyniku postępowania sprzeciwowego przed Europejskim Urzędem Patentowym (EUP), był obowiązany, w myśl art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o dokonywaniu europejskich zgłoszeń patentowych oraz skutkach patentu europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁹, złożyć w Urzędzie Patentowym RP tłumaczenie zmienionego patentu europejskiego na język polski w terminie trzech miesięcy od daty opublikowania przez EUP. Sąd pierwszej instancji

¹¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

¹¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 776 ze zm.

¹¹⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 65, poz. 598 ze zm.

nie podzielił stanowiska uprawnionego, że uchybienie przez niego wskazanemu terminowi, wynikające z nieprzewidywalnej kombinacji okoliczności w postaci błędów proceduralnych zaistniałych pomimo wysokiej jakości systemu kontroli stosowanego przez pełnomocnika uprawnionego, stanowiło nadzwyczajne okoliczności, o których mowa w art. 243 ust. 6 Prawa własności przemysłowej. NSA nie zaakceptował podnoszonej przesłanki siły wyższej w sytuacji, w której uchybienia terminu można było uniknąć, wspierając system elektroniczny prawidłowym działaniem czynnika ludzkiego. Sąd zauważył, że skorzystanie przez uprawnionego z pomocy profesjonalnego pełnomocnika nie zwalnia z odpowiedzialności za błędy popełnione przez ten podmiot (wyrok z 6 lutego 2024 r., II GSK 726/20).

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

3.9.1. W zakresie symbolu 6041 (przeciwdziałanie alkoholizmowi) NSA, orzekając w sprawach ze skarg Prokuratora Okręgowego w Krakowie na postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności postanowienia opiniującego wnioski o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, przyjął, że stwierdzenie przez sąd administracyjny nieważności aktu prawa miejscowego (aktu normatywnego), stanowiącego podstawę podjęcia postanowienia w indywidualnej sprawie, nie oznacza – nawet wobec deklaratoryjnego charakteru wyroku stwierdzającego nieważność aktu oraz jego skutku *ex tunc* – że tym samym aktualizuje się przesłanka wydania tego postanowienia bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyroki z 9 lipca 2024 r.: II GSK 2208/23, II GSK 2209/23 oraz II GSK 2381/23).

W wyroku z 10 października 2024 r., II GSK 956/24, którego przedmiotem była interpretacja indywidualna w zakresie sprzedaży przez Internet napojów alkoholowych, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹²⁰ posiadane przez podmiot zezwolenie na sprzedaż alkoholu nie obejmuje sprzedaży poza miejscem w nim wskazanym w takim znaczeniu, że sprzedaż będzie zrealizowana przez wydanie rzeczy w miejscu innym niż określone w zezwoleniu. Ustawodawca nie przewidział możliwości sprzedawania alkoholu poza wyznaczonym w zezwoleniu punktem sprzedaży. Brak w przywołanej ustawie jednoznacznego pozwolenia na sprzedaż internetową alkoholu stanowi – zgodnie z celami tego aktu normatywnego – ograniczenie dostępności alkoholu.

3.9.2. W sprawie dotyczącej odpowiedzialności solidarnej członka zarządu spółki za niewykonanie przez spółkę zobowiązania z tytułu kary pieniężnej za urządzenie gier hazardowych, NSA w wyroku z 18 stycznia 2024 r., II GSK 724/23, stanął na stanowisku, że w ramach konstrukcji ogólnego odesłania do odpowiedniego stosowania do kar pieniężnych, o których mowa w rozdziale 10 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹²¹ (art. 91 u.g.h.), przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (o.p.), nie mieści się operacja tak bezpośredniego, jak i zmodyfikowanego stosowania przepisów o odpowiedzialności

¹²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 165.

¹²¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 888 ze zm.; dalej: u.g.h.

podatkowej osób trzecich (art. 107–119 o.p.), co oznacza, że przepisy te nie mają zastosowania do tej kategorii kar pieniężnych.

NSA, orzekając w przedmiocie sporządzenia i doręczenia akt postępowania w związku z ustaleniami kontroli w zakresie przestrzegania przepisów prawa regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych, uznał, że prawo wglądu w akta sprawy, wynikające z art. 178 § 1 o.p., nie obejmuje tej części akt, która na mocy art. 179 § 1 tej ustawy została wyłączona przez organ podatkowy ze względu na stanowisko organu udostępniającego dokumenty stanowiące część akt sprawy podatkowej, bowiem za wyłączeniem prawa do wglądu do akt sprawy podatkowej przemawia interes publiczny, którym jest dobro innego prowadzonego postępowania, z którego udostępniono dokumenty organowi podatkowemu (wyrok z 9 lipca 2024 r., II GSK 2371/23).

3.9.3. W sprawie z zakresu działalności gospodarczej w przedmiocie rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego gminy, tj. stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, NSA stwierdził, że z art. 4 ustawy z 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników¹²² bezpośrednio wynika nakaz ustawodawczy, aby miejsca handlu, o którym mowa w art. 2 pkt 4 u.u.p.h., były oddzielone od miejsc sprzedaży produktów innych, niż objęte przedmiotową ustawą. NSA wskazał, że o ile nie istnieje przeszkoda do wyznaczenia wyodrębnionych miejsc specjalistycznej sprzedaży (art. 2 pkt 4 u.u.p.h.) także w ramach już istniejących miejsc handlowych (np. targowisk, hal targowych), o tyle nie jest dopuszczalne określenie w uchwale, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.u.p.h., że tego rodzaju sprzedaż ma odbywać się w dowolnej lokalizacji (np. na dowolnych stoiskach lub dowolnej przestrzeni) istniejącego już miejsca handlowego, bez zapewnienia odpowiedniego oddzielenia (odseparowania) stanowisk sprzedaży produktów rolno-spożywczych lub wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym oraz sprzedaży produktów innego rodzaju (wyrok z 30 stycznia 2024 r., II GSK 1292/23).

3.9.4. W tematyce wpisu na listę osób i podmiotów wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, NSA w wyroku z 19 czerwca 2024 r., II GSK 555/24, stwierdził, że generowanie zysków (dowolnymi metodami) dla budżetu Federacji Rosyjskiej, które mogą zostać wykorzystane dla potrzeb działań wojennych, może stanowić pośrednią formę wspierania agresji, a bezpośrednie powiązanie z takim podmiotem wypełnia dyspozycję art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego¹²³. Jednocześnie NSA zaakceptował pogląd wyrażony przez sąd pierwszej instancji, że postępowanie w sprawie wpisu na listę osób i podmiotów wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę nie jest typowym postępowaniem administracyjnym, bowiem zgodnie z art. 4 wymienionej ustawy sankcyjnej do tego rodzaju postępowań stosuje się, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, jedynie niektóre, szczegółowo wymienione, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wśród nich nie znalazł się art. 80 k.p.a.

¹²² Dz.U. z 2021 r. poz. 2290; dalej: u.u.p.h.

¹²³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1497.

i art. 107 § 3 k.p.a., wobec czego organ nie jest obowiązany do wypełnienia wymogów stawianych tymi przepisami.

3.9.5. W wyroku z 9 lipca 2024 r., II GSK 1478/23, wydanym w sprawie kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹²⁴, NSA orzekł, że z treści art. 35 ust. 1 pkt 2 lit. a/ wyżej wymienionej ustawy wynika, że na każdej instytucji obowiązanej, przeprowadzającej transakcje okazjonalne, spoczywa obowiązek stosowania środków bezpieczeństwa finansowego nie tylko w sytuacji, w której wartość pojedynczej transakcji jest równa lub przekracza 15 000 euro, ale także wtedy, gdy transakcja jest przeprowadzana jako kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane.

3.9.6. W zakresie symbolu 617 (uprawnienia zawodowe) NSA, orzekając w przedmiocie sprzeciwu wobec wpisu na listę aplikantów adwokackich uznał, że ostrożność w przyjmowaniu negatywnej oceny istnienia przesłanki rękojmi (art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze¹²⁵) jest szczególnie uzasadniona w odniesieniu do aplikantów adwokackich, dla których wpis na listę otwiera etap odpowiedniej drogi przygotowawczej, a ostateczna ocena spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 65 pkt 1 Prawa o adwokaturze, jest dokonywana dopiero w momencie podejmowania uchwały w sprawie wpisu na listę adwokatów. Dlatego do kandydata na aplikanta adwokackiego nie może znaleźć zastosowania w pełnym zakresie i bezpośrednio pogląd, że spełnienie warunku „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata” jest równoznaczne z sytuacją, gdy na danej osobie „nie ciąży żadne zarzuty podważające” jej „wiarygodność” (wyrok z 13 lutego 2024 r., II GSK 2180/22).

Zaświadczenie o ukończeniu specjalizacyjnego kursu w zakresie masażu leczniczego i sportowego – potwierdzające tylko w pewnej części posiadane umiejętności/wiedzę z dziedziny rehabilitacji, która obejmuje dużo szerszy zakres niż tylko poddawanie się masażom w toku procesu rehabilitacji – nie jest tożsame z zaświadczeniem stwierdzającym ukończenie 3-miesięcznego kursu specjalizacyjnego z zakresu rehabilitacji i tym samym poświadczającym posiadanie kwalifikacji, o których mowa w art. 13 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty¹²⁶ (wyrok z 13 czerwca 2024 r., II GSK 555/24).

3.9.7. W sprawie objętej symbolem 6313 (cofnięcie pozwolenia na broń) NSA przyjął, że umyślne przestępstwo polegające na niezłożeniu w terminie sprawozdania finansowego nie stanowi popełnienia umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy ani przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu (przestępstwa poważnego). Skazanie prawomocnym orzeczeniem sądu za popełnienie tego rodzaju przestępstwa umyślnego nie stanowi przesłanki do cofnięcia pozwolenia na broń w rozumieniu art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji¹²⁷ oraz w związku z pkt 18 pre-

¹²⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 593 ze zm.

¹²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.

¹²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 168.

¹²⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.

ambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej 2021/555 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni¹²⁸ oraz art. 6 ust. 1 lit. b/ *in fine* tej dyrektywy (wyrok z 9 października 2024 r., II GSK 1171/24).

NSA przesądził, że przy ocenie pozytywnej przesłanki warunkującej udzielenie pozwolenia na broń z art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, niezależnie od jej rodzaju i przeznaczenia, należy wziąć pod uwagę fakt popełnienia przez wnioskodawcę w przeszłości przestępstw, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 przywołanej ustawy, co do których wprawdzie skazanie uległo zatarciu, jednak zachodzi uzasadniona obawa, że posiadanie przez niego pozwolenia na broń mogłoby stworzyć zagrożenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego (wyrok z 16 kwietnia 2024 r., II GSK 240/21).

Orzekając w sprawie, której przedmiotem była czynność materialno-techniczna komendanta Policji w postaci zabezpieczenia dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni, NSA w wyroku z 16 kwietnia 2024 r., II GSK 187/21, uznał, że w przypadku odebrania przez policję broni (amunicji) i dokumentów potwierdzających jej legalne posiadanie w rozumieniu art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji, odebranie takie jest skuteczne do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego, które stanowiło przyczynę odebrania – nie dłużej jednak niż przez 3 lata od dokonania czynności odebrania. Organy wskazane w art. 19 ust. 1a ww. ustawy mogą dokonywać odebrania, o którym stanowi ten przepis, ale za każdym razem ta czynność musi być powiązana z konkretnym postępowaniem, nie może zaś być uniwersalnym mechanizmem, którego skuteczność i moc prawna będzie obejmować wszystkie toczące się i przyszłe postępowania.

3.10. Transport i drogi publiczne

W sprawie dotyczącej kar pieniężnych za naruszenie przepisów o transporcie drogowym NSA w wyroku z 9 maja 2024 r., II GSK 396/21, uznał, że ocena przesłanki „przypadku uzasadnionego” (ważnym interesem podmiotu, wobec którego toczy się postępowanie, lub interesem publicznym), o której mowa w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹²⁹, nie może ograniczać się do aspektu dotyczącego kondycji finansowej (ekonomicznej) strony i nie może pomijać okoliczności stanu faktycznego konkretnej sprawy oraz rzeczywistych celów ustawy SENT, którymi nie są cele fiskalne. Stosowanie art. 22 ust. 3 ustawy SENT przy uwzględnieniu wyłącznie kryterium kondycji finansowej podmiotu, wobec którego toczy się postępowanie, prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania podmiotów gospodarczych.

NSA w wyroku z 27 czerwca 2024 r., II GSK 2015/23, wyjaśnił, że z art. 12a ust. 1 i 3 ustawy SENT nie wynika, by poprzedzająca wezwanie do przedstawienia środka transportu do kontroli analiza danych w rejestrze, w wyniku której stwierdza się zwiększone ryzyko wskazanego w ogłoszeniu przewozu towarów, wymagała udokumentowania.

W sprawach dotyczących uchylenia uprawnień do kierowania pojazdami, po wznowieniu postępowania, w związku ze stwierdzeniem przez sąd karny poświadczenia nieprawdy w dokumentacji ośrodka szkolenia kierowców, NSA stwierdził, że skoro ustalono zgodnie

¹²⁸ Dz. Urz. UE L 2021.115.1.

¹²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 104; dalej: ustawa SENT.

z prawomocnym orzeczeniem sądu karnego, że zaświadczenie o odbyciu szkolenia nie jest prawdziwe, to nie można uznać, że zostały spełnione wszystkie warunki do wydania prawa jazdy. Możliwość dalszego korzystania z wydanego na podstawie fałszywego zaświadczenia uprawnienia do kierowania pojazdami nie może być sanowana przez upływ czasu, skoro zaświadczenie, które powinno odpowiadać prawdzie, jest koniecznym warunkiem wydania prawa jazdy. NSA uznał, że jakkolwiek uchylenie uprawnień do kierowania pojazdami, po wznowieniu postępowania, ingeruje w prawa nabyte skarżącej, to jednak bez uszczerbku dla standardu konstytucyjnego, bowiem zgodnie z nim ochronie podlegają prawa słusznie nabyte, nie zaś prawa nabyte niezgodnie z prawem, co wobec przedmiotu rozpoznawanej sprawy należy odnieść do nabycia uprawnień do kierowania pojazdami danej kategorii w oparciu o fałszywe zaświadczenie o odbyciu szkolenia (wyroki NSA z 19 marca 2023 r.: II GSK 2120/23 i II GSK 2109/23).

NSA, wypowiadając się w przedmiocie wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym oraz kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji dotyczących usunięcia pojazdu, w wyroku z 17 września 2024 r., II GSK 1162/21, potwierdził, że organ przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d.¹³⁰, powinien przygotować szczegółową kalkulację, która pozwoli ocenić, czy wysokość stawek nie została ustalona arbitralnie z pominięciem ustawowych kryteriów, czy też stanowi ona odzwierciedlenie dokonanej rzetelnie analizy uwzględniającej wytyczne ustawodawcy. W sytuacji, gdy właściwy organ na podstawie upoważnienia ustawowego nakłada na obywateli określony obowiązek – w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił organowi pewien margines swobody – w stosownym uzasadnieniu projektu tego aktu należy przedstawić argumenty przemawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań w uchwale.

W wyroku z 20 czerwca 2024 r., II GSK 2349/23, NSA wypowiedział się w kwestii odpowiedzialności przewoźnika lotniczego na podstawie przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004¹³¹. Sąd orzekł, że przewoźnik był zwolniony od wypłaty odszkodowania z tytułu opóźnienia lotu w związku z wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności w postaci decyzji kierownictwa lotów danego lotniska, a więc podmiotu niezależnego od przewoźnika, co oznacza, że przewoźnik lotniczy nie miał wpływu na podejmowane decyzje i zobowiązany był do ich przestrzegania. Ponadto w orzeczeniu z 19 marca 2024 r., II GSK 1649/23, NSA stwierdził, że obowiązujące przepisy prawa (zarówno rozporządzenia nr 261/2004, jak też ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹³²) nie uzależniają rozpoczęcia biegu terminu na wypłatę odszkodowania od złożenia przez pasażera danych do przelewu/do wypłaty odszkodowania. Po stronie profesjonalnego przewoźnika lotniczego leży obowiązek takiego zorganizowania i prowadzenia postępowań reklamacyjnych, aby pozostawać w zgodzie z systemem prawnym obowiązującym na danym terytorium.

¹³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.

¹³¹ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie nr 295/91/EWG (Dz. Urz. WE L 2004.46.1).

¹³² Dz.U. z 2018 r. poz. 1183.

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 2024 r.¹³³

Pozostałość z 2023 r.	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Zamknięto	% załatwień do wpływu	% załatwień do ogółu	Pozostało na 2025 r.
16 843	8 692	25 535	10 856	35	124,9	42,51	14 644

W 2024 r. do Izby wpłynęły 8 692 skargi kasacyjne, co razem z pozostałymi z poprzedniego okresu 16 843 skargami kasacyjnymi spowodowało, że do załatwienia było łącznie 25 535 spraw. Załatwiono 10 856 spraw, co stanowi 42,51% w stosunku do ogółu spraw do załatwienia i 124,9% w stosunku do wpływu.

Najwięcej skarg kasacyjnych – 4 533 pochodziło od osób prawnych. Osoby fizyczne wniosły 3 961 skarg kasacyjnych. Organizacje społeczne wniosły 140 skarg kasacyjnych, prokuratorzy – 50, Rzecznik Praw Obywatelskich – 2, a Rzecznik Praw Dziecka – 6.

W rozprawach uczestniczyło: 632 pełnomocników administracji państwowej, 832 adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 966 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania oraz 24 prokuratorów. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich uczestniczył w 9 rozprawach.

1.2. W 2024 r. w Izbie zapadły 4 orzeczenia w składach siedmiu sędziów NSA – 3 uchwały podjęto na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (I OPS 1/23, I OPS 2/23 i III OPS 1/23), jedną uchwałę wydano na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (I OPS 3/22)¹³⁴.

1.3. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

W 2024 r. do Izby NSA wpłynęły ogółem 383 wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość. Załatwiono 392 sprawy wszczęte ww. wnioskami. W 275 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 38 wniosków oddalono, a 58 wniosków odrzucono. 21 wniosków załatwiono w inny sposób¹³⁵.

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

Do Izby wpłynęło 108 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 24 skargi dotyczyły postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Z poprzedniego okresu pozostało niezadowolonych 13 skarg, w tym 2 dotyczące postępowania przed NSA. Załatwiono 113 skarg, przy

¹³³ Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

¹³⁴ Zagadnienia dotyczące uchwał zostały omówione w części pierwszej niniejszej *Informacji*.

¹³⁵ Zagadnienia dotyczące sporów kompetencyjnych zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

czym w 24 sprawach skargi oddalono, w 85 sprawach skargi zostały odrzucone, jedną sprawę umorzono, a w 3 sprawach stwierdzono przewlekłość postępowania. W odniesieniu do skarg dotyczących postępowania przed NSA nie uwzględniono żadnej skargi¹³⁶.

1.5. Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Do Izby wpłynęło 6 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Spośród nich 5 skarg dotyczyło orzeczeń NSA, a jedna – orzeczenia WSA (WSA w Krakowie). Z poprzedniego okresu do załatwienia pozostały 4 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wszystkie dotyczące orzeczeń NSA. Rozpoznanych zostało 9 skarg. Wszystkie skargi zostały odrzucone (I ONP 1/24, I ONP 2/24, II ONP 1/24, II ONP 2/24, III ONP 4/23, III ONP 8/23, III ONP 9/23, III ONP 1/24, III ONP 2/24) z uwagi m.in. na niespełnienie wymogów wynikających z art. 285a § 2 p.p.s.a., art. 285e § 1 pkt 2–4 p.p.s.a. i art. 285f § 1 p.p.s.a.¹³⁷.

1.6. Skargi dotyczące funkcjonowania administracji publicznej

1.6.1. W Izbie Ogólnoadministracyjnej rozpoznano 83 sprawy z zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny za nieprzekazanie sądowi w ustawowym terminie skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. W 57 sprawach NSA oddalił zażalenia na postanowienia WSA, w 26 sprawach zażalenia zostały uwzględnione i uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji, z czego w 8 sprawach NSA uchylił orzeczenia WSA i wymierzył organowi grzywnę w łącznej kwocie 1300 zł.

Rozpoznano również 3 sprawy z zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie wymierzenia grzywny organowi w trybie art. 112 p.p.s.a. W sprawach tych zażalenia zostały oddalone.

NSA kontrolował także orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 149 p.p.s.a.), w których sąd orzekał o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej. W tym zakresie załatwiono łącznie 410 spraw. W 254 sprawach skargi kasacyjne od tych orzeczeń zostały oddalone, w 152 sprawach orzeczenia sądów pierwszej instancji zostały uchylone, spośród których w 2 sprawach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i wymierzono organowi grzywnę w łącznej kwocie 3000 zł, a w kolejnych 3 sprawach uchylono orzeczenie sądu pierwszej instancji i przyznano sumy pieniężne od organu na rzecz skarżących w łącznej kwocie 12 000 zł, z czego we wszystkich tych sprawach na wnioski skarżących.

1.6.2. W Izbie rozpoznano także środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, które zostały wydane na podstawie art. 154 § 1, a także art. 154 § 7 p.p.s.a. W 2024 r. NSA załatwił 49 spraw w tym przedmiocie, z czego w 28 sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone, a w 21 sprawach uchylone, spośród których w 4 sprawach NSA uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i wymierzył organowi grzywnę w łącznej kwocie

¹³⁶ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

¹³⁷ Zagadnienia te zostały omówione w części pierwszej *Informacji*.

40 000 zł, natomiast w kolejnych 11 sprawach NSA uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przyznał na rzecz skarżących na złożony przez nich wniosek sumę pieniężną od organu w łącznej kwocie 159 000 zł.

W 2024 r. nie wpłynęło żadne zażalenie i nie rozpoznano żadnego zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie wymierzenia grzywny organowi w trybie art. 155 § 3 p.p.s.a.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

W zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych cechuje się wysokim poziomem merytorycznym rozstrzygnięć. Z danych statystycznych wynika, że na 10 856 załatwionych skarg kasacyjnych (o 2 424 więcej niż w 2023 r.) w 8 036 sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone, co stanowi 74,02%. Z kolei w 1 869 sprawach uchylono orzeczenia sądów pierwszej instancji, co stanowi 17,22% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych. W 16 sprawach odrzucono skargę kasacyjną, co stanowi 0,15% załatwionych skarg kasacyjnych. Natomiast 935 skarg kasacyjnych załatwiono w inny sposób, co stanowi 8,61% wszystkich załatwionych skarg kasacyjnych.

W sprawach zainicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby załatwiono ogółem 2 247 zażaleń (o 163 zażalenia więcej niż w 2023 r.). Spośród załatwionych zażaleń 1829 zażaleń zostało oddalonych, co stanowi 81,40%. Orzeczenia sądów pierwszej instancji uchylono w 345 sprawach, co stanowi 15,35% ogółu załatwionych zażaleń. W inny sposób załatwiono z kolei 73 zażalenia, co stanowi 3,25% wszystkich załatwionych zażaleń.

Z przedstawionych danych wynika, że orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej zarówno w zakresie skarg kasacyjnych, jak i zażaleń, utrzymuje się, tak jak w latach poprzednich, pomimo rozpoznania znacznie większej liczby skarg kasacyjnych i zażaleń, na wysokim poziomie (ponad 74% oddalonych skarg kasacyjnych i ponad 81% oddalonych zażaleń) i jest stabilne.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego (symbol 601)

3.1.1. Organ architektoniczno-budowlany rozpoznający w trybie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane wnioszek o przeniesienie pozwolenia na budowę obejmującego budynek w zabudowie zagrodowej, oceniając oświadczenie nowego inwestora o przejęciu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę, jest uprawniony do zweryfikowania, czy planowana zabudowa będzie wchodzić w skład gospodarstwa rolnego nowego inwestora. W sprawie przyjęto, że skoro skarżący kasacyjnie nie jest rolnikiem, nie posiada gospodarstwa rolnego, to nie spełnia warunku, który spełniał dotychczasowy inwestor, aby zrealizować zabudowę zagrodową. W myśl art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia

2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹³⁸, co do reguły, nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej (wyrok z 13 sierpnia 2024 r., II OSK 1637/23).

3.1.2. Przepis art. 59h u.p.b. nie ma zastosowania wobec decyzji wydanej w trybie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane¹³⁹. Sprawa stwierdzenia nieważności decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie na podstawie tego przepisu ustawy – Prawo budowlane z 1974 r. nie jest sprawą uregulowaną w art. 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁰. Decyzja wydana w trybie art. 42 ust. 1 Prawa budowlanego z 1974 r., będąca wyłącznie formą zalegalizowania samowoli budowlanej, nie może być objęta wzmocnioną ochroną trwałości takiej decyzji przez ograniczenie w czasie możliwości jej wyeliminowania z obrotu w trybie stwierdzenia nieważności do 5 lat. W stosunku do takich decyzji zastosowanie ma przepis art. 156 § 2 k.p.a. przez wprowadzenie 10-letniego terminu przedawnienia. Przepisy ustawy zmieniającej dotyczą wyłącznie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane i w żadnym wypadku nie mogą odnosić się do innych ustaw – Prawo budowlane, w tym do tej z 1974 r. (wyrok z 3 lipca 2024 r., II OSK 441/24).

3.1.3. Użyty w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴¹ zwrot „zjazd istniejący” obejmuje nie tylko zjazdy wybudowane po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu i po uzyskaniu pozwolenia na budowę, ale również zjazdy, które z uwagi na datę ich powstania, nie były objęte obowiązkiem uzyskania wymienionych decyzji. W przypadku gdy zarządca drogi, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 29 ust. 2 ww. ustawy, dokonując przebudowy drogi, nie przebudował istniejących zjazdów, organ nadzoru budowlanego powinien wdrożyć procedurę określoną w art. 50 i 51 u.p.b. celem doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, tj. z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych (wyrok z 5 marca 2024 r., II OSK 1477/21).

3.1.4. W odniesieniu do załatwionej milcząco sprawy dotyczącej zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71 ust. 4 u.p.b.) przyjęto, że przepisy art. 156 § 1 k.p.a. w zw. z art. 122 g k.p.a. nie mogą znaleźć zastosowania z uwagi na zawartą w Prawie budowlanym pełną i kompleksową regulację umożliwiającą weryfikację zgodności z przepisami zmiany sposobu użytkowania dokonanej w trybie zgłoszenia (art. 71a u.p.b.; wyrok z 18 stycznia 2024 r., II OSK 2075/22). Podobny pogląd został wyrażony w odniesieniu do załatwionej milcząco sprawy dotyczącej zgłoszenia robót budowlanych (art. 30 ust. 5 u.p.b.), choć na tle innego trybu postępowania, gdzie przyjęto, że przepisy art. 145 § 1 i nast. k.p.a. w zw. z art. 122 g k.p.a. nie mogą znaleźć zastosowania z uwagi na zawarte w Prawie budowlanym odrębne regulacje umożliwiające weryfikację zgodności z prawem robót bu-

¹³⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 461.

¹³⁹ Dz.U. Nr 38, poz. 229.

¹⁴⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 471.

¹⁴¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

dowlanych zrealizowanych w trybie zgłoszenia (wyrok z 13 lutego 2024 r., II OSK 2774/22). Zasadniczo zatem w ww. przypadkach wyłączono możliwość skutecznego zainicjowania nadzwyczajnego trybu postępowania uregulowanego w rozdziałach 12 i 13 działu II k.p.a.

3.2. Sprawy z zakresu ludności (symbol 605)

Największą kategorię spraw w tym symbolu stanowiły sprawy z zakresu obowiązku meldunkowego, tj. zameldowania i wymeldowania.

3.2.1. Dotychczasowe poglądy dotyczące np. przesłanek opuszczenia miejsca stałego zamieszkania, od lat właściwie nie ulegają zmianom. NSA w swoich orzeczeniach wskazywał, że przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego jest spełniona wówczas, gdy opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne (wyroki z: 9 stycznia 2024 r., II OSK 1954/22; 6 lutego 2024 r., II OSK 1175/21; 18 kwietnia 2024 r., II OSK 1862/21; 6 maja 2024 r., II OSK 2316/22; 15 października 2024 r., II OSK 2458/23). NSA podzielał również wyrażany dotychczas pogląd, że ewidencja ludności ma charakter jedynie rejestracyjny, a jej celem jest odzwierciedlenie rzeczywistego stanu – faktycznego miejsca pobytu oznaczonej osoby (wyroki z: 7 lutego 2024 r., II OSK 2208/22 i 2 lipca 2024 r., II OSK 1203/23).

3.2.2. Wśród spraw dotyczących dokumentów stwierdzających tożsamość wskazać trzeba na wyrok z 28 lutego 2024 r., II OSK 1303/21, w którym stwierdzono, że w świetle ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹⁴² dowód osobisty nie jest dokumentem, który służy ustaleniu macierzyństwa, a także ustaleniu lub uznaniu ojcostwa. Nie reguluje stosunków między rodzicami a dziećmi. Nie jest także dokumentem, z którego w każdej sytuacji wynika, kto sprawuje władzę rodzicielską nad dzieckiem. Jeżeli w zagranicznym akcie urodzenia małoletniego jako matkę dziecka wpisano obywatelkę polską, natomiast jako rodzica – inną kobietę, to nie narusza prawa dziecka wydanie mu dowodu osobistego, w którym ujawnione zostaną dane matki (obywatelki polskiej), a rubryka dotycząca ojca pozostanie niewypełniona.

3.2.3. Brak udostępnienia dokumentu, któremu nadano klauzulę „tajne” nie świadczy o naruszeniu wynikającego z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP prawa skarżącego do dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Z art. 51 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Taką ustawą ograniczającą dostęp do urzędowych dokumentów i zbiorów danych dotyczących danej osoby jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁴³ (art. 8) oraz Kodeks postępowania administracyjnego (art. 74; wyrok z 13 listopada 2024 r., II OSK 2546/23).

3.3. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem (symbol 607)

3.3.1. „Wskazanie” zawarte w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁴ nie jest zrzeczeniem się prawa do rekompensaty, a należy je traktować

¹⁴² Dz.U. z 2022 r. poz. 671.

¹⁴³ Dz.U. z 2019 poz. 742.

¹⁴⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418 ze zm.; dalej: ustawa zabużańska.

jako jednostronne oświadczenie woli dokonane *causa donandi* lub tytułem rozliczeń wynikających ze zdarzeń przeszłych lub jakich dokonają te osoby w przyszłości. W związku z tym osobom, które skorzystały z możliwości wskazania uprawnionego do rekompensaty, należy zapewnić możliwość udziału w postępowaniu, w którym będzie potwierdzane prawo do rekompensaty zabużańskiej (wyrok z 26 stycznia 2024 r., I OSK 1788/20).

3.3.2. W wyroku z 22 marca 2024 r., I OSK 2423/20, NSA uznał, że podziału nieruchomości można dokonać z urzędu, jeżeli jest on niezbędny do realizacji celów publicznych (art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n.¹⁴⁵). Nieruchomość staje się niezbędna dla realizacji celu publicznego w chwili wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym dokonano ustaleń co do przebiegu drogi publicznej, nawet jeżeli stanowi to jedynie modyfikację istniejącej już drogi.

3.3.3. W kategorii spraw dotyczących ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości NSA uznał, na tle sprawy dotyczącej nieruchomości składającej się z kilkunastu działek ewidencyjnych, że wpływ cechy „możliwości inwestycyjnych nieruchomości” na jej wartość powinien zostać uwzględniony przez rzeczoznawcę majątkowego w toku szacowania wartości całej nieruchomości (art. 146 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 17 u.g.n.), a nie poszczególnych jej działek ewidencyjnych (wyrok z 5 marca 2024 r., I OSK 2178/22).

3.3.4. W kategorii spraw dotyczących przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności znaczącą kategorię stanowiły sprawy, w których kontroli sądowej zostały poddane rozstrzygnięcia wydane na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁴⁶. W kwestii rozumienia terminu „nieruchomość” użytego w ww. ustawie w orzecznictwie przeważa stanowisko opowiadające się za przyjęciem dla potrzeb stosowania tej ustawy materialnoprawnego (funkcjonalnego), a nie wieczystoksięgowego rozumienia nieruchomości (wyroki z: 10 stycznia 2024 r., I OSK 1791/20; 24 stycznia 2024 r., I OSK 1738/20; 29 lutego 2024 r., I OSK 2381/20 i I OSK 2352/20; 22 marca 2024 r., I OSK 2448/20; 30 kwietnia 2024 r., I OSK 199/21; 12 lipca 2024 r., I OSK 3/22).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej (symbol 609)

3.4.1. W zakresie problemu zaliczenia wpłaty na poczet zaległości i odsetek za zwłokę w prawie wodnym NSA orzekł, że decyzje wymiarowe wydane na podstawie art. 272 ust. 19 i art. 273 ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁴⁷ mają charakter konstytutywny i kreują zobowiązanie podatkowe, a zatem zaległość podatkowa może powstać wyłącznie po upływie terminu na ich wykonanie (wyrok z 12 marca 2024 r., III OSK 1205/22).

3.4.2. Rozstrzygając problem warunków ustalenia kolejnego okresu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego wydanego na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo

¹⁴⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.

¹⁴⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 916.

¹⁴⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 310; dalej: p.w.

wodne¹⁴⁸ NSA wskazał, że w art. 545 ust. 7 ustawy – Prawo wodne z 2017 r. zawarto przepis, zgodnie z którym pozwolenia wodnoprawne wydane na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne z 2001 r. zachowują moc. W ustawie – Prawo wodne z 2017 r. brak jest przepisów regulujących sytuację, gdy wniosek o ustalenie kolejnego okresu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego składa podmiot posiadający pozwolenie wodnoprawne wydane na podstawie ustawy – Prawo wodne z 2001 r. NSA przyjął stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca nie nałożył na stronę, która legitymowała się pozwoleniem wodnoprawnym wydanym w poprzednim stanie prawnym, żadnych dodatkowych obowiązków mających na celu dostosowanie tamtych decyzji do aktualnego reżimu prawnego. Tym samym wnioskodawca, składając taki wniosek, musi dołączyć jedynie operat, na podstawie którego wydano dotychczasowe pozwolenie wodnoprawne oraz oświadczenie, że zawarte w nim informacje zachowały aktualność (wyrok z 19 marca 2024 r., III OSK 3581/21).

3.4.3. W kategorii spraw dotyczących naruszenia stanu wody na gruncie, NSA uznał, że art. 234 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, która od dnia 1 stycznia 2018 r. zastąpiła uprzednio obowiązującą ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, nie znajduje zastosowania do stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie tej ustawy – także w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne w przedmiocie przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom zostało wszczęte już po dniu 1 stycznia 2018 r., a więc po wejściu w życie nowej ustawy (wyrok z 2 sierpnia 2024 r., III OSK 2839/22).

3.5. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia (symbol 610)

NSA wielokrotnie korygował orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięcia organów, które stwierdzały, że treść wpisu prawa własności w księdze wieczystej na dzień 27 maja 1990 r. w każdym przypadku przesądza o tym, jaki status na gruncie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej miała dana nieruchomość. NSA podkreślał, że organ nadzoru ma w postępowaniu nieważnościowym obowiązek ustalić obiektywny stan prawny, nie zaś stan wieczystoksięgowy. Obowiązek poczynienia takich ustaleń nie wiąże się w żaden sposób z przejęciem przez organ administracji publicznej kompetencji sądu wieczystoksięgowego ani podważeniem mocy wiążącej wpisu w księdze wieczystej (wyrok z 8 maja 2024 r., I OSK 32/23). Organ ma obowiązek dokonać oceny dokumentów pod kątem posiadania w dacie komunalizacji tytułu prawnego do nieruchomości, nie zaś wyłącznie oprzeć rozstrzygnięcie na istniejącym w dacie komunalizacji wpisie własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej (wyrok z 22 marca 2024 r., I OSK 2201/22).

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

3.6.1. Właściciel nieruchomości nie może być uznany za stronę postępowania w postępowaniu dotyczącym odmowy przyjęcia wyników zgłoszonych prac geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Przepis art. 12b ust. 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴⁹ wyklucza bowiem uznanie za stronę

¹⁴⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.

tego postępowania inne osoby niż wykonawca robót geodezyjnych (wyrok z 30 kwietnia 2024 r., I OSK 2320/22).

3.6.2. Zgodnie z art. 24 ust. 2a pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków podlegają aktualizacji na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania (wyrok z 22 maja 2024 r., I OSK 81/23).

3.6.3. Użytkownik górniczy nie może być uznany za podmiot mający interes prawny – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – w postępowaniu rozgraniczeniowym, a tym samym nie może brać udziału w takim postępowaniu w charakterze strony (wyrok z 12 czerwca 2024 r., I OSK 713/21).

3.7. Sprawy z zakresu ochrony środowiska (symbol 613)

3.7.1. Niewystarczające i nieodpowiadające treści art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a/ i b/ ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵⁰ jest przedstawienie w raporcie trzech wariantów, opisanych w sposób z góry wykluczający realizację przedsięwzięcia w dwóch z nich. Zgodnie z prawidłową wykładnią art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej wymagana wariantowość przedsięwzięcia polega na przedstawieniu co najmniej trzech wariantów z uzasadnieniem ich wyboru. Przedstawione warianty powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki wnioskowane przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko w związku z różnymi sposobami jego realizacji. Celem wskazania racjonalnego wariantu alternatywnego jest poszukiwanie alternatywnych rozwiązań pozwalających zrealizować przedsięwzięcie w sposób racjonalny i najkorzystniejszy dla środowiska. Nie można zatem zredukować wymaganych trzech wariantów w istocie do jednego wariantu, przy założeniu, że pozostałe warianty z różnych przyczyn w ogóle nie powinny lub nie mogą być realizowane (wyrok z 9 kwietnia 2024 r., III OSK 3036/23).

3.7.2. Z istoty postępowania w sprawie uzyskania środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia wynika, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko może być uzupełniany w toku postępowania, a postanowienie określające zakres raportu nie zamyka drogi do tego rodzaju uzupełnień (wyrok z 12 marca 2024 r., III OSK 1440/22).

3.7.3. Jediną przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 365 ust. 1 p.o.ś.¹⁵¹ (wstrzymanie użytkowania instalacji) jest użytkowanie instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Ustawodawca nie przewidział badania innych, niż wymienione w art. 365 ust. 1 p.o.ś., okoliczności i przesłanek, które powinien uwzględnić wojewódzki inspektor ochrony środowiska, wydając decyzję na tej podstawie. Badanie innych przesłanek i ewentualne zawieszenie postępowania do czasu zakończenia postępowania dotyczącego wydania pozwolenia zintegrowanego oznaczałoby niemożność podjęcia obowiązkowych

¹⁵⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 2373., dalej: ustawa środowiskowa.

¹⁵¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

działań przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska na podstawie art. 365 ust. 1 p.o.ś. (wyrok z 23 stycznia 2024 r., III OSK 3107/21).

3.7.4. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁵² organ ochrony środowiska jest zobowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub o wystąpieniu szkody w środowisku. Tym samym zgłaszający nie musi legitymować się interesem prawnym, a nawet konkretnym interesem faktycznym we wszczęciu postępowania. W praktyce przedmiotowe zgłoszenie przybiera postać skargi powszechnej (*actio popularis*). Podmiot zgłaszający szkodę nie staje się „automatycznie” stroną tego postępowania, ponieważ strony tego postępowania ustalane są na zasadach ogólnych, a jedynym wyjątkiem od tej zasady jest norma z art. 24 ust. 6 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, która przewiduje, że organizacja ekologiczna dokonująca zgłoszenia, na podstawie którego wszczęto postępowanie, ma prawo uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach strony. Do udziału w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku uprawnione są strony postępowania, czyli podmiot odpowiedzialny za powstanie szkody w środowisku oraz władający powierzchnią ziemi, na której szkoda ta nastąpiła, a także organizacja ekologiczna dokonująca zgłoszenia, uczestnicząca w postępowaniu na prawach strony (art. 24 ust 6). Uprawnienie to nie dotyczy innych podmiotów dokonujących zgłoszenia (wyrok z 11 czerwca 2024 r., III OSK 2326/22).

3.8. Sprawy z zakresu edukacji (symbol 614)

3.8.1. W wyroku z 20 czerwca 2024 r., III OSK 4628/21, NSA dokonał zgodnej z Konstytucją RP wykładni art. 9a ust. 5 Karty Nauczyciela, w myśl której przepis ten może być stosowany do osób zatrudnionych w szkole, posiadających niższe stopnie awansu zawodowego niż stopień nauczyciela mianowanego, które dopiero po zatrudnieniu w szkole spełniły przesłanki określone w tym przepisie.

3.8.2. W wyroku z 15 października 2024 r., III OSK 131/23, NSA zajął się problemem charakteru aktu prawnego w postaci postanowienia Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu profesora i doszedł do wniosku, że jest to inny akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a więc bezczynność w wydaniu takiego aktu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w tym zakresie także podlega – na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. – kognicji sądu administracyjnego.

3.8.3. W wyroku z 10 września 2024 r., III OSK 4487/21, NSA rozważał kwestię prawidłowości powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej w sytuacji braku porozumienia organu prowadzącego szkołę z organem sprawującym nadzór pedagogiczny. Zdaniem NSA w świetle jednoznacznego brzmienia przepisu art. 63 ust. 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹⁵³ ustawowe pojęcie „powołanie dyrektora szkoły za porozumieniem organu nadzoru pedagogicznego” jest jednoznaczne z uzyskaniem jego zgody.

¹⁵² Dz.U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm.; dalej: ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku.

¹⁵³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.; dalej: Prawo oświatowe.

3.8.4. W wyroku z 9 lutego 2024 r., III OSK 2510/23, NSA analizował kwestię zwrotu kosztów przewozu niepełnosprawnego dziecka. Sąd doszedł do wniosku, że ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy, o którym mowa w art. 39 ust. 4 pkt 2 Prawa oświatowego, to także innego rodzaju placówka oświatowa, w której realizowane są zajęcia rewalidacyjne, zwłaszcza w sytuacji, gdy placówka ta została wskazana jako najkorzystniejsza forma kształcenia specjalnego ucznia w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanego przez zespół orzekający w specjalistycznej poradni.

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

3.9.1. Z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵⁴ nie wynika obowiązek zapewnienia komunikacji terenów mieszkaniowych wyłącznie poprzez drogi publiczne. Dopuszczalne jest przeznaczenie w planie miejscowym niewielkiej części nieruchomości pod drogę wewnętrzną, która ma obsługiwać komunikacyjnie m.in. tę nieruchomość oraz ma służyć do przeprowadzenia infrastruktury technicznej. Zatem podmioty, których nieruchomości są przeznaczone albo wykorzystywane na cele mieszkaniowe lub usługowe, muszą się liczyć z tym, że elementem rozwiązań komunikacyjnych będą również drogi wewnętrzne, utrzymywane przez ich właścicieli (użytkowników wieczystych), a nie wyłącznie sieć dróg publicznych (wyrok z 28 sierpnia 2024 r., II OSK 2089/23).

3.9.2. W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., P 20/19 stwierdzającym niekonstytucyjność art. 37a ust. 9 u.p.z.p., za sprzeczne z prawem należy uznać wprowadzenie w uchwale krajobrazowej regulacji nakazujących dostosowanie zrealizowanych legalnie przed dniem jej wejścia w życie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Do czasu wprowadzenia regulacji ustawowych dotyczących podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania za wspomniane dostosowanie lub usunięcie tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych wzniesionych legalnie przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej, nie jest dopuszczalne objęcie zakresem uchwały tych obiektów (wyrok z 24 kwietnia 2024 r., II OSK 166/18).

3.9.3. Za datę wszczęcia postępowania, w znaczeniu wynikającym z art. 37d ust. 4 u.p.z.p., należy uznać dzień doręczenia przez organ podmiotowi pisma zawiadamiającego o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, a zatem pierwszej czynności urzędowej w sprawie, chyba że już wcześniej podmiot powziął informacje o takiej czynności (wyrok z 10 października 2024 r., II OSK 1493/23).

3.9.4. Uzgodnieniu w trybie art. 53 ust. 4 u.p.z.p. w zw. z art. 106 k.p.a. podlega nie przedsięwzięcie, ale konkretny projekt decyzji o warunkach zabudowy przedstawiony do uzgodnienia organowi wyspecjalizowanemu przez organ gminy. Tym samym zasadą jest, że zmiana przez organ główny projektu decyzji wiąże się z koniecznością powtórzenia procedury uzgodnieniowej. Od tej zasady, mając na uwadze wymóg prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób sprawny i zgodny z zasadą zaufania, należy dopuścić wyjątek

¹⁵⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

w sytuacji, gdy w sprawie jest oczywiste, że zmiana projektu decyzji o warunkach zabudowy nie może mieć żadnego wpływu na kwestie istotne z punktu widzenia kompetencji danego organu uzgodnieniowego (wyroki z: 24 stycznia 2024 r., II OSK 2726/22; 18 kwietnia 2024 r., II OSK 578/23).

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

3.10.1. Zastosowana w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁵⁵ przesłanka „szczególnie uzasadnionych potrzeb” nakierowana jest wyłącznie na sytuację właściciela lasu. Nie odwołuje się ona do okoliczności związanych z samym lasem, jego strukturą, położeniem czy aktualnym stanem (wyrok z 28 listopada 2024 r., I OSK 1609/21).

3.10.2. Dokonując wykładni art. 66 ust. 1 i ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG¹⁵⁶, nie można pomijać celu, dla którego wprowadzone zostało rozporządzenie, którym jest, zgodnie z punktem 8 jego preambuły, „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego. Należy zwrócić szczególną uwagę na ochronę szczególnie wrażliwych grup ludności, w tym kobiet ciężarnych, niemowląt i dzieci. Należy zastosować zasadę ostrożności, a niniejsze rozporządzenie powinno zapewnić wykazywanie przez przemysł, że substancje lub środki wytworzone lub wprowadzane do obrotu nie mają żadnego szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi lub zwierząt ani żadnego niedopuszczalnego wpływu na środowisko” (wyrok z 22 lutego 2024 r., I OSK 161/21).

3.10.3. Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹⁵⁷ nie ustanawiają obowiązku przekazania odebranych zwierząt członkowi rodziny właściciela zwierząt ani tym bardziej obowiązku ustalania, czy ktoś z rodziny chciałby się nimi opiekować. Przeciwnie, z ustawy wynika, że nie ma takiej możliwości, gdyż to organ w wydanej decyzji wskazuje, komu odebrane zwierzę zostanie przekazane (wyrok z 16 stycznia 2024 r., I OSK 145/21).

3.11. Sprawy z zakresu wywłaszczenia nieruchomości (symbol 618)

Najistotniejsze orzeczenia NSA wydane w 2024 r. w zakresie wywłaszczenia nieruchomości dotyczyły przede wszystkim zagadnień odnoszących się do wszczęcia postępowania w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, ustalenia odszkodowania oraz przejęcia nieruchomości pod drogi publiczne.

3.11.1. NSA kontynuował linię orzecniczą, zgodnie z którą ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej wymaga, na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., wszczęcia rokowań, przy czym obowiązujące przepisy nie determinują jakiego rodzaju dokumenty powinny zostać przedstawione w toku rokowań, a następnie dołączone do wniosku o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Sąd potwierdził także, że

¹⁵⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 6 ze zm.

¹⁵⁶ Dz. Urz. UE L 2009.309.1.

¹⁵⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.

o formie i charakterze rokowań decyduje inwestor, a rokowania należy uznać za zakończone w sytuacji, w której którakolwiek strona stwierdzi, że nie dają one szans na wypracowanie porozumienia (m.in. wyroki z: 8 maja 2024 r., I OSK 66/23; 18 czerwca 2024 r., I OSK 836/21; 21 maja 2024 r., I OSK 496/21; 27 lutego 2024 r., I OSK 2091/22; 19 stycznia 2024 r., I OSK 2002/22 czy 28 października 2024 r., I OSK 1138/23).

3.11.2. Brak uchwały zaliczającej określoną drogę do kategorii dróg gminnych podjętej na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵⁸ nie przesądza o braku możliwości nabycia prawa własności przez gminę na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., jeżeli z decyzji podziałowej jednoznacznie wynika, że działka została wydzielona pod drogę publiczną. Sąd jednocześnie stwierdził, że w sytuacji gdy z decyzji podziałowej nie można wywodzić, że działka została wydzielona pod drogę publiczną, tylko pod drogę, to brak uchwały zaliczającej określoną drogę do kategorii dróg gminnych stanowi dodatkowe potwierdzenie treści decyzji podziałowej (wyrok z 18 kwietnia 2024 r., I OSK 313/21).

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

3.12.1. Największą grupę spraw z symbolu 619 stanowiły sprawy w przedmiocie wyrównania policjantom ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, które wyniknęły z korzystnego dla tych osób wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2018 r., K 7/15. W wyroku tym TK uznał za częściowo niezgodny z Konstytucją RP przepis art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁵⁹. NSA uznał, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy za okres sprzed 6 listopada 2018 r. ustala się na zasadach wynikających z przepisów ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym przed 6 listopada 2018 r., co implikuje obowiązek obliczenia go według zasad podanych w tej ustawie w brzmieniu ukształtowanym wyrokiem TK o sygn. K 7/15. Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest zatem wynagrodzenie za 1 dzień roboczy. Prawidłowe w tej sytuacji będzie posłużenie się aktualnie obowiązującym współczynnikiem ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wynoszącym 1/21, bowiem przyjęta przez ustawodawcę wartość średnia, jako odwołująca się do zasad, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁰, została uznana za ekwiwalentną względem pierwszego dnia urlopu wypoczynkowego i w pełni realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Pogląd taki prezentowany jest jednolicie w orzecznictwie NSA (wyroki z: 4 lipca 2024 r., III OSK 656/23; 26 września 2024 r., III OSK 1614/23; 27 września 2024 r., III OSK 1962/23; 10 października 2024 r., III OSK 2397/23).

3.12.2. W wyroku z 9 stycznia 2024 r., III OSK 3418/21, NSA odniósł się do problemu przeniesienia na niższe stanowisko służbowe funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa We-

¹⁵⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.

¹⁵⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.

¹⁶⁰ Dz.U. poz. 1610.

wnętrznego. NSA stwierdził, że przez „potrzeby organizacyjne” określone w art. 57 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁶¹, należy rozumieć również potrzeby wynikające z odpowiedniego doboru kadry kierowniczej, zdolnej do realizacji nakreślonej przez Szefa ABW koncepcji działania tej służby. Decyzja podjęta na podstawie art. 57 ust. 2 pkt 4 ustawy jest decyzją uznaniową, a granice uznania administracyjnego wyznaczają z jednej strony przesłanki zawarte w powołanym przepisie, a z drugiej reguły postępowania administracyjnego, określające obowiązki organu w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania.

3.12.3. W sprawach zwolnienia żołnierza ze stanowiska służbowego skarga jest niedopuszczalna, więc podejmowane w takich sprawach czynności organów wojskowych nie mogą być badane przez sądy administracyjne również pośrednio, to jest przy okazji skargi na decyzje o zwolnieniu żołnierza ze służby. Poddanie kontroli sądowej takiej materii stanowiłoby obejście jednoznacznego zakazu przewidzianego w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁶² (wyrok z 7 maja 2024 r., III OSK 1381/23).

3.12.4. Zgodnie z art. 124n ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁶³ w sprawach nieuregulowanych w tym rozdziale ustawy, w zakresie postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Przepis ten zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej strażaków, który nie został uregulowany w przepisach art. 115–124m ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 16 k.p.a., nie mają w tym postępowaniu zastosowania (wyrok NSA z 17 stycznia 2024 r., III OSK 6817/21).

3.13. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych (symbol 621)

3.13.1. W wyroku z 9 lipca 2024 r., III OSK 2553/22, NSA stwierdził, że skarżącemu prawidłowo nakazano opróżnienie i przekazanie w stanie wolnym kwatery tymczasowej. Wobec wystąpienia okoliczności, o których mowa w § 13 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów¹⁶⁴, tj. zwolnienia policjanta ze służby oraz zajmowania kwatery tymczasowej bez tytułu prawnego, zaszła bowiem podstawa do wydania decyzji nakazującej opróżnienie przez skarżącego oraz członków jego rodziny kwatery tymczasowej.

3.13.2. W wyroku z 13 czerwca 2024 r., III OSK 2164/22, NSA uznał, że wykładnia systemowa i celowościowa art. 88 ust. 1, art. 94 ust. 1, art. 95 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji oraz § 3

¹⁶¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2387 ze zm.

¹⁶² Dz.U. z 2022 r. poz. 536.

¹⁶³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.

¹⁶⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 519.

ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów¹⁶⁵ prowadzi do wniosku, że art. 94 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji nie daje podstaw do uznania, że fakt nabycia przez funkcjonariusza lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) już po rozpoczęciu służby, ale przed dniem złożenia wniosku o pomoc finansową, uniemożliwia *a limine* przyznanie mu pomocy finansowej.

3.14. Sprawy z zakresu obronności (symbol 624)

3.14.1. W postanowieniu z 3 września 2024 r., III OW 29/24, NSA wskazał, że skoro skarżący odbył służbę przygotowawczą przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁶⁶ (tj. 23 marca 2022 r.) i stał się z dniem jej wejścia w życie żołnierzem rezerwy pasywnej, to w tym przypadku zastosowanie będą miały uregulowania zawarte w art. 312 tej ustawy. Obecnie obowiązująca ustawa o obronie Ojczyzny w ww. przepisie zawiera jasne wytyczne ustawodawcy w zakresie wypłaty rekompensaty za utracone wynagrodzenie w związku z odbytą służbą.

3.14.2. Zgodnie z literalną dyspozycją art. 134a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony¹⁶⁷, o rekompensatę kosztów może wystąpić jedynie pracodawca zatrudniający pracownika będącego żołnierzem rezerwy, posiadającym nadany przydział kryzysowy, lub żołnierzem obrony terytorialnej za okres odbywania ćwiczeń wojskowych, pełnienia okresowej służby wojskowej lub terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie przez tego żołnierza. Jeżeli zatem w okresie odbywania służby przygotowawczej przez pracowników, czyli okresu, za który spółki domagały się rekompensaty, nie byli oni żołnierzami rezerwy (tytuł ten mogli uzyskać dopiero z datą przeniesienia do rezerwy po zakończeniu służby przygotowawczej), jak również nie posiadali statusu żołnierza obrony terytorialnej, (art. 98j ust. 1 ustawy), to skarżące spółki nie były objęte regulacją art. 134a ustawy (wyroki z 30 kwietnia 2024 r., III OSK 5036/21 i III OSK 3093/21).

3.15. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego (symbol 626)

3.15.1. Dokonane na podstawie art. 492a § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁶⁸ przez komisarza wyborczego w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłoszenie o wygaśnięciu mandatu wójta nie stanowi czynności lub aktu z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Odrzuceniu podlega skarga na ogłoszenie komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu wójta z powodu uprawomocnienia się wyroku sądu stwierdzającego utratę prawa wybieralności, o której stanowi art. 10 § 2 i art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego (postanowienie NSA z 19 czerwca 2024 r., III OSK 2503/22).

3.15.2. Gmina korzysta z konstytucyjnie przyznanej samodzielności, a upoważnienie do kształtowania treści statutu sołectwa jest generalne, a nie kazuistyczne. W związku z tym

¹⁶⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 864.

¹⁶⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 248.

¹⁶⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1541.

¹⁶⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy.

samorząd gminny może swobodnie regulować w statucie wszystkie zagadnienia dotyczące swego ustroju, pod warunkiem, że nie jest to sprzeczne z przepisami ustawowymi (wyrok z 30 lipca 2024 r., III OSK 433/23).

3.15.3. Jeżeli publiczne środki pieniężne z budżetu powiatu zostały przekazane stowarzyszeniu w drodze umowy, to dalsze zawieranie umów przez to stowarzyszenie z innymi podmiotami prywatnymi nie stanowi już dla tych podmiotów korzystania z mienia powiatu, ale z mienia tego stowarzyszenia. Przepis art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁶⁹ zakazuje radnemu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu, więc rygor w postaci utraty mandatu występuje wtedy, gdy radny, prowadząc działalność gospodarczą, korzysta z mienia powiatu. Jeżeli dane prawo majątkowe przysługiwało powiatowi, ale utraciło status mienia powiatu, to tym samym rygor utraty mandatu nie może obejmować przypadków nieobjętych tym przepisem (wyrok z 10 kwietnia 2024 r., III OSK 1732/23).

3.15.4. Działanie radnego wynikające z udzielonego mu upoważnienia do zastępowania prezesa zarządu gminnej spółki prawa handlowego działającej w zakresie ochrony zdrowia i to wyłącznie w trakcie jego nieobecności, nie stanowi prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy w rozumieniu przepisu art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷⁰ (wyrok z 26 marca 2024 r., III OSK 963/23).

3.15.5. Uchwała zarządu województwa, o której mowa w art. 41b ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁷¹ (tryb powoływania członków Rady Wojewódzkiej), nie jest aktem prawa miejscowego (postanowienie z 9 stycznia 2024 r., III OSK 3209/23).

3.16. Sprawy cudzoziemców (symbol 627)

3.16.1. W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach¹⁷² oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷³. W tej kategorii spraw NSA rozpoznał jednostkowe sprawy dotyczące tzw. *pushbacków*.

3.16.2. Wyrok z 9 stycznia 2024 r., II OSK 165/23 dotyczył postanowienia o opuszczeniu terytorium RP wydanego na podstawie art. 303b ust. 1–3 w zw. z art. 303 ust. 1 pkt 9a ustawy o cudzoziemcach. NSA uznał, że uproszczony tryb zawracania cudzoziemca do granicy jest dopuszczalny w świetle przepisów unijnych. Podkreślił jednocześnie, że procedura ta powinna być stosowana jedynie wyjątkowo, gdy ustalony stan faktyczny nie budzi wątpliwości co do sposobu wjazdu i celu pobytu cudzoziemca. Dla stwierdzenia dopuszczalności takiego

¹⁶⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1526.

¹⁷⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.

¹⁷¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1327.

¹⁷² Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.

¹⁷³ Dz.U. z 2024 r. poz. 769.

procedowania niezbędne jest przeprowadzenie postępowania i jego udokumentowanie oraz uzasadnienie rozstrzygnięcia. Zdaniem NSA w postępowaniu przeprowadzonym w trybie uproszczonym dopuszczalne jest komunikowanie się funkcjonariuszy Straży Granicznej z cudzoziemcem za pomocą tłumaczy.

3.16.3. Wyroki z 9 stycznia 2024 r. II OSK 2749/22, II OSK 2750/22 i II OSK 2751/22 dotyczyły czynności Komendanta Placówki Straży Granicznej polegającej na zawróceniu cudzoziemca do linii granicy państwowej, podjętej na podstawie § 3 ust. 2b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych¹⁷⁴. Kwestią sporną w tych sprawach była ocena przysługiwania Rzecznikowi Praw Obywatelskich legitymacji do wniesienia skargi. NSA przyjął, że nie jest niedopuszczalna w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. skarga RPO na akt lub czynność wniesiona przez niego w toku postępowania sądowego zainicjowanego skargą innego podmiotu na tożsamy akt lub czynność, w którym to postępowaniu Rzecznik złożył wcześniej oświadczenie o przystąpieniu do udziału w sprawie na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁷⁵.

3.16.4. Dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość wojewody w wydaniu karty pobytu, bowiem jest to czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 23 maja 2024 r., II OSK 175/24).

3.16.5. W sprawach dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy odnotowano problem dopuszczalności zmiany, w toku postępowania, deklarowanego przez cudzoziemca celu pobytu. W wyroku z 7 marca 2024 r., II OSK 1345/23, NSA przyjął, że organ w toku postępowania nie może zmienić rodzaju wnioskowanego zezwolenia, a strona nie może żądać od organu oceny podanych okoliczności w odniesieniu do każdego rodzaju zezwolenia.

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

3.17.1. Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷⁶ uniemożliwia, po upływie 30 lat od daty doręczenia decyzji, procedowanie w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności. W postępowaniu o stwierdzenie nieważności organ nie ma żadnych uprawnień do badania prawidłowości uchwalenia określonych przepisów prawa. Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli 16 września 2021 r., organy administracji utraciły możliwość merytorycznej oceny takiej decyzji. Prawidłowo zatem, zgodnie z wyżej wskazaną regulacją prawną, organ powołał się na niedopuszczalność prowadzenia postępowania nadzwyczajnego (wyrok z 15 października 2024 r., II OSK 2256/23).

3.17.2. W wyroku z 28 lutego 2014 r., II OSK 1316/21, NSA wskazał, że dla możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, którą stwierdzono przejście z mocy prawa oznaczonej nie-

¹⁷⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 435 ze zm.

¹⁷⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1058 ze zm.

¹⁷⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1491.

ruchomości na własności parafii, ma znaczenie data zgłoszenia roszczeń o zwrot przedmiotowej nieruchomości w trybie art. 136 i art. 137 u.g.n. Jeżeli wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości został złożony przed wydaniem przez wojewodę decyzji uwłaszczeniowej, to należało odrzucić twierdzenia, że zgłoszenie roszczenia o zwrot przedmiotowej nieruchomości miało miejsce dopiero po wydaniu decyzji uwłaszczeniowej.

3.17.3. „Małżeństwa” zawierane w Reformowanym Kościele Katolickim nie powodują skutków cywilnoprawnych, a obrządek ten (nazwany przez ten Kościół sakramentem) ma charakter *stricte* religijny. Sam fakt, że Kościół w kwestii dotyczącej małżeństwa posługuje się tożsamą nomenklaturą jak Konstytucja RP czy Kodeks rodzinny i opiekuńczy, nie stanowi rażącego naruszenia prawa, w szczególności, gdy przyjęcie w ww. Kościele sakramentu „małżeństwa” nie wywołuje żadnego skutku w świetle prawa cywilnego. Ślub wyznaniowy, który wywołuje skutki również w sferze prawa polskiego, jest możliwy nie tylko w Kościele Katolickim. Możliwość taką posiada również dziesięć innych kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce. Takich skutków nie wywołuje natomiast ślub religijny zawarty w Reformowanym Kościele Katolickim (wyrok z 27 czerwca 2024 r., II OSK 999/23).

3.18. Sprawy dotyczące przejęcia mienia (symbol 629)

3.18.1. Gorzelnie rolnicze położone na nieruchomościach ziemskich, o których stanowi art. 2 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁷⁷, zostały objęte działaniem dekretu o reformie rolnej. Potwierdzeniem tego stanowiska jest art. 3 ust. 1 lit. a/ pkt 10 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej¹⁷⁸, który dotyczy przejęcia tylko gorzelnii przemysłowych, natomiast nie odnosi się do gorzelnii rolniczych, mimo że w tej dacie nadal obowiązywało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. o monopolu spirytusowym, opodatkowaniu kwasu octowego i drożdży oraz sprzedaży napojów alkoholowych¹⁷⁹, które regulowało funkcjonowanie zarówno gorzelnii rolniczych, jak i gorzelnii przemysłowych, a które zostało uchylone dopiero z dniem 7 lipca 1953 r. (wyrok z 17 stycznia 2024 r., I OSK 1837/20).

3.18.2. Analizując treść art. 11 ust. 3 i art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁸⁰, NSA przyjął, że z prawa własności infrastruktury ogrodowej stowarzyszenie ogrodowe nie może skutecznie wywodzić interesu prawnego w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o przejęciu na własność Państwa przedsiębiorstwa pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym. Interes taki musi wynikać z praw rzeczowych do gruntu, a nie do infrastruktury ogrodowej. Stowarzyszenie ogrodowe nie może zatem wywodzić interesu prawnego z prawa własności nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce, gdyż nie są to prawa do gruntu, lecz do obiektów (wyrok z 12 czerwca 2024 r., I OSK 116/23).

¹⁷⁷ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

¹⁷⁸ Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

¹⁷⁹ Dz.U. Nr 63, poz. 586.

¹⁸⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1073.

3.19. Sprawy z zakresu pomocy społecznej (symbol 632)

3.19.1. Dodatek węglowy może zostać przyznany na podstawie zaktualizowanej deklaracji, o ile zgłoszone źródło ogrzewania spełnia wymogi wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym¹⁸¹, a deklaracja i wpis w ewidencji odpowiadają stanowi rzeczywistości (wyrok z 21 listopada 2024 r., I OSK 2812/23).

3.19.2. Wykładnia art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci¹⁸² prowadzi do wniosku, że obywatele polscy posiadają na gruncie tego przepisu nieograniczone prawo do świadczenia wychowawczego, jednak w przypadku cudzoziemców nie wszyscy mogą korzystać z tego świadczenia. Grupy cudzoziemców, które nie zostały wymienione (zdefiniowane) w art. 1 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, nie są uprawnione do przyznania świadczenia wychowawczego. Cudzoziemcy, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d/ wskazanej ustawy, zostali określani jako cudzoziemcy posiadający kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Cechą istotną z punktu możliwości przyznania świadczenia wychowawczego nie jest prawna możliwość podjęcia pracy, ale legitymowanie się określonym rodzajem dokumentu (wyroki z: 15 marca 2023 r., I OSK 832/22; 12 lipca 2023 r., I OSK 1437/22). Prawo do uzyskania świadczenia rodzinnego przez cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu uzależnione jest nie od wymaganej prawem adnotacji organu, ale od posiadania przez niego uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które to może wynikać bądź z posiadanego zezwolenia na pracę, bądź z mocy przepisów zwalniających cudzoziemca z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Wynika to z wykładni systemowej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d/ przywołanej ustawy (wyrok z 19 grudnia 2023 r., I OSK 1968/22).

3.19.3. Usługi opiekuńcze mogą być przyznane osobie samotnej (art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁸³), ale również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina – także niezamieszkujący wspólnie małżonek, wstępni i zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (ust. 2). Dlatego w każdej sprawie organ pomocy społecznej powinien w pierwszej kolejności ustalić sytuację życiową osoby ubiegającej się o pomoc, następnie rozważyć stan jej zdrowia oraz stan rodzinny i na tej podstawie ustalić zakres niezbędnych dla niej usług opiekuńczych – biorąc pod uwagę możliwość świadczenia tej pomocy przez ośrodek pomocy społecznej oraz potrzeby innych osób znajdujących się w sytuacji, o której mowa w tym przepisie, bądź wysokość ekwiwalentu pieniężnego, jaki może ponieść rodzina dla potrzebującego pomocy członka rodziny (wyroki z: 17 maja 2024 r., I OSK 975/23; 12 stycznia 2024 r., I OSK 869/22).

3.19.4. Osoba korzystająca z urlopu wychowawczego, chociaż nie świadczy pracy i nie otrzymuje wynagrodzenia, pozostaje w stosunku pracy, bowiem korzystanie z urlopu wychowawczego nie powoduje przerwania tego stosunku. Osobie przebywającej na urlopie wychowawczym nie przysługuje zatem prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (wyrok z 28 grudnia 2023 r., I OSK 2078/22).

¹⁸¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 141 ze zm.

¹⁸² Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.

¹⁸³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

3.19.5. Na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁸⁴ wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym do kręgu osób uprawnionych do przyznania prawa do świadczenia wychowawczego należą małoletni posiadający obywatelstwo polskie, w sytuacji gdy ich rodzic (rodzice) takiego obywatelstwa nie posiadają (wyrok z 25 października 2023 r., I OSK 2115/21). W świetle art. 16 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁸⁵ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania ww. rozporządzenia nr 883/2004¹⁸⁶ niewątpliwie w sprawie dotyczącej przyznania świadczenia wychowawczego biologiczny ojciec dziecka powinien być traktowany jako członek rodziny, niezależnie od tego, czy rodzice dziecka pozostają w związku małżeńskim. Ustawa regulująca zasady przyznawania świadczeń wychowawczych nie zawiera bowiem ani definicji legalnej rodziny lub członka rodziny, ani definicji osoby samotnie wychowującej dziecko (wyrok z 28 lutego 2024 r., I OSK 1349/22).

3.19.6. Do zastosowania art. 68 ust. 1 lit. a/ rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie jest konieczna analiza ustawodawstwa innego państwa członkowskiego pod kątem przyznawania konkretnych świadczeń rodzinnych oraz ich faktycznego przyznania. Do ustalenia pierwszeństwa, o którym mowa w art. 68 ust. 1 lit. a/ rozporządzenia, konieczne i wystarczające zarazem jest ustalenie tytułu, na podstawie którego osoba uprawniona do świadczeń rodzinnych na dane dziecko podlega ustawodawstwu danego państwa (wyrok z 18 października 2024 r., I OSK 2332/22).

3.19.7. Okoliczność pobierania renty socjalnej z tytułu całkowitej bądź częściowej niezdolności do pracy nie wyklucza automatycznie możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Jest jednak obwarowane koniecznością zawieszenia pobierania dotychczasowego świadczenia. W orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że osoba, która spełnia warunki do przyznania wyższego świadczenia pielęgnacyjnego i chce je otrzymać, a pobiera świadczenie wymienione w art. 17 ust. 5 pkt. 1 lit. a/ u.ś.r., powinna móc dokonać wyboru jednego z tych świadczeń poprzez rezygnację z pobierania świadczenia niższego. Zasada ta nie znajduje wyłączenia w przypadku osób, których dotyczy wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17, czyli uprawnionych do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (wyroki z: 12 września 2024 r., I OSK 2354/23; 25 września 2024 r., I OSK 2336/23).

3.20. Sprawy z zakresu zatrudnienia (symbol 633)

3.20.1. Przepis art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁸⁷ należy interpretować w ten sposób, że punktem odniesienia (a przez to przedmiotem badania) organu przyznającego prawo do zasiłku dla bezrobotnych

¹⁸⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.; dalej: u.ś.r.

¹⁸⁵ Dz. Urz. UE L 2004.166.1.

¹⁸⁶ Dz. Urz. UE L 2009.284.1.

¹⁸⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.; dalej: p.z.i.r.p.

jest tryb rozwiązania ostatniej umowy o pracę w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem w PUP. Celem ustawy nie jest to, aby pracownik, który rozwiązuje z własnej woli umowę o pracę i podejmuje pracę w nowym miejscu, na lepszych warunkach, miał być „karany” wyłącznie za chęć poprawy swojej sytuacji życiowej. Regulacje zawarte w ustawie mają mobilizować bezrobotnych, jak i stanowić zabezpieczenie dla pracowników, którzy dążą do poprawy warunków pracy (wyrok z 5 września 2024 r., I OSK 884/24).

3.20.2. Przepis art. 100 ust. 1a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁸⁸ ma zastosowanie w postępowaniu o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, a nie w postępowaniu o wydanie cudzoziemcowi zezwolenia na pracę prowadzonym na podstawie regulacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (wyrok z 16 lipca 2024 r., III OSK 128/23).

3.20.3. Poręczyciel zobowiązania wynikającego z umowy zawartej w trybie art. 46 ust. 1 pkt 2 p.z.i.r.p. nie jest podmiotem, który pobrał nienależne świadczenie, bowiem ani takiego świadczenia nie pobrał, ani nie można wobec niego stawiać tezy, że było ono nienależne. W tej sytuacji prowadzenie postępowania w trybie art. 76 ust. 7 p.z.i.r.p. na wniosek osoby, która nie była beneficjentem pomocy publicznej, jest bezprzedmiotowe (wyrok z 23 lutego 2024 r., I OSK 2548/23).

3.21. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich (symbol 634)

Wśród spraw rozpoznawanych w tym przedmiocie dominowały sprawy dotyczące potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, których podstawę rozstrzygnięcia stanowiła ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych¹⁸⁹.

3.21.1. W orzecznictwie NSA podtrzymano stanowisko, zgodnie z którym organ w trakcie prowadzonego postępowania nie ma obowiązku ustalania zakresu działalności skarżącego jako działacza opozycji lub osoby represjonowanej oraz analizowania sposobu i zakresu funkcjonowania skarżącego przykładowo w ramach organów kontrwywiadu wojskowego. Obowiązkiem organu w tego rodzaju postępowaniu jest wyłącznie odzwierciedlenie stanu zasobów archiwalnych według skonkretyzowanych w przepisie kryteriów i sformułowanie oceny, czy stan zasobów archiwalnych zawiera dokumenty, których treść wskazuje na to, że istniały dokumenty wskazujące na współpracę skarżącego ze służbami bezpieczeństwa i czy w ramach tej współpracy wytworzył on jakieś dokumenty lub czy jakieś dokumenty powstały przy jego udziale (wyroki z: 16 stycznia 2024 r., III OSK 3229/21; 18 czerwca 2024 r., III OSK 3822/21; 27 sierpnia 2024 r., III OSK 172/23; 29 października 2024 r., III OSK 5149/21).

3.21.2. Powszechne rozumienie pojęcia „represje polityczne” jest znacznie szersze niż przyjmowane przez ustawodawcę w art. 3 ustawy o działaczach opozycji, który to przepis

¹⁸⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 91.

¹⁸⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 693 ze zm.

wymienia enumeratywnie okoliczności, jakie muszą zachodzić wobec osoby, by przyznać jej status represjonowanego. Poczucie osobistej krzywdy, doznanej traumy, cierpienia, utrudnień życiowych w tamtym czasie nie zostały uznane przez ustawodawcę za przesłankę umożliwiającą uzyskanie przedmiotowego statusu (wyroki z: 18 czerwca 2024 r., III OSK 3825/21; 17 września 2024 r., III OSK 1236/24).

3.21.3. Pojęcie „udział w wystąpieniu o charakterze wolnościowym” nie znalazło definicji w samej ustawie, natomiast z orzecznictwa NSA wynika, że należy rozumieć je jako formę świadomego uczestnictwa w przedsięwzięciu zorganizowanym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka, a ponadto pojęcie „wystąpienie” oznacza w języku polskim „publiczne zabranie głosu” i „zorganizowane działanie podjęte przeciwko czemuś” (wyroki z: 7 czerwca 2024 r., III OSK 2407/22; 17 września 2024 r., III OSK 1236/24; 12 listopada 2024 r., III OSK 5261/21; 19 listopada 2024 r., III OSK 958/23).

3.21.4. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o działaczach opozycji całkowicie abstrahuje od podstaw podjęcia zatrudnienia czy służby weryfikowanej osoby w organach bezpieczeństwa, czy też oceny charakteru wykonywanych w ramach takiej współpracy zadań i obowiązków. Istotne jest jedynie, czy dana osoba była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa. Na tej podstawie uznano, że niepoprawne byłoby ograniczenie zastosowania ww. przepisu jedynie do pracowników lub funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (wyrok z 23 stycznia 2024 r., III OSK 3204/21). Stwierdzono także, że osoba, która pełniła służbę w latach 1984–1990 w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych jest osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, powołując się jednocześnie na uchwałę Sądu Najwyższego z 14 października 2015 r., UZP 8/15 (wyroki z: 16 stycznia 2024 r., III OSK 3229/21; 15 października 2024 r., III OSK 5091/21).

3.21.5. Przez pojęcie „emeryta”, o którym stanowi art. 20 ust. 3 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego¹⁹⁰, należy rozumieć podmiot wskazany w art. 4 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁹¹, któremu prawo do emerytury ustalono według polskiego porządku prawnego (wyrok z 3 października 2024 r., III OSK 647/23).

3.22. Sprawy dotyczące kultury i sztuki (symbol 636)

3.22.1. Niedopuszczalna jest możliwość złożenia wniosku o zmianę decyzji o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru po upływie wskazanego w tej decyzji terminu jej ważności, bowiem po upływie tego terminu decyzja przestaje wywoływać skutki prawne. Zmiana decyzji możliwa jest jedynie w stosunku do decyzji, które wywołują skutki prawne. Przepisy k.p.a. nie zawierają rozwiązań prawnych, które pozwala-

¹⁹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2039.

¹⁹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 504.

łyby przywracać byt prawny decyzji, której ważność upłynęła, a do tego w istocie sprowadzałyby się zmiana terminu ważności decyzji, który to termin już upłynął. Inwestor mógł legalnie wykonywać roboty budowlane, mimo że upłynął termin ważności decyzji o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. Jeśli bowiem decyzja zezwalająca na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku zawiera termin ważności tej decyzji, to inwestor w tym terminie powinien uzyskać pozwolenie na budowę. Po uzyskaniu pozwolenia na budowę decyzja ta będzie podstawą dalszego prowadzenia robót budowlanych przy zabytku. W takim przypadku, jeśli termin ważności decyzji zezwalającej na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku upłynął, nie ma konieczności uzyskiwania przez inwestora nowego zezwolenia czy też zmiany istniejącego zezwolenia poprzez wydłużenie terminu ważności decyzji (wyrok z 9 kwietnia 2024 r., II OSK 869/22).

3.22.2. Zalecenia pokontrolne zobowiązujące do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁹², nie mogą dotyczyć zabytków wpisanych wyłącznie do gminnej ewidencji zabytków (art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Sąd uznał bowiem, że art. 40 ust. 1 ustawy nie jest jasny i budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. Ingerencja w prawo podmiotowe musi wynikać z jasnego i precyzyjnego przepisu. Z art. 40 ust. 1 tej ustawy nie wynika taki zakres kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, który przyznawałby mu prawo do wydania zaleceń pokontrolnych. W przypadku wątpliwości dotyczących zakresu kompetencji kontrolnych wojewódzkiego konserwatora zabytków uzasadnione jest rozstrzygnięcie ich na korzyść podmiotu, na który zostałyby nałożone obowiązki (wyrok z 2 lipca 2024 r., II OSK 1196/23).

3.22.3. W wyroku z 12 września 2024 r., II OSK 2678/21, NSA, rozpoznając skargę na decyzję w przedmiocie zakazu dalszej działalności muzeum z uwagi na rażące naruszenie ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach¹⁹³, stwierdził, że muzea utworzone przez osoby fizyczne, prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, podobnie jak muzea utworzone przez podmioty publiczne (organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego), są objęte nadzorem ministra, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ww. ustawy i może wobec nich zostać wydana decyzja o zakazie dalszej działalności z art. 8 ust. 2 tej ustawy.

3.23. Sprawy inne (symbol 645)

3.23.1. Zespół interdyscyplinarny nie stanowi wyodrębnionego organu, któremu przyznano szczególne kompetencje do wydawania rozstrzygnięć o charakterze władczym i wiążącym. Stanowi on płaszczyznę współpracy przedstawicieli różnych organów i organizacji, mającą umożliwić sprawne i kompleksowe podejmowanie działań przez członków wchodzących w jego skład, a działających w zakresie właściwych im obowiązków zawodowych lub służbowych. Gdyby ustawodawca zamierzał przyznać temu podmiotowi prawo do wydawania rozstrzygnięć o charakterze władczym i wiążącym, to wprost uregulowałby to w sto-

¹⁹² Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.

¹⁹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 917 ze zm.

sownym akcie prawnym. Ogół czynności podejmowanych przez Zespół Interdyscyplinarny, związany z założeniem, prowadzeniem oraz zakończeniem procedury „Niebieskiej Karty”, nie kształtuje bezpośrednio uprawnień lub obowiązków członków rodzin dotkniętych przemocą ani osób podejrzanych o stosowanie takiej przemocy. Wszczęcie procedury „Niebieskiej Karty” nie kreuje żadnego stosunku administracyjnego, a więc nie powoduje powstania bezpośrednich uprawnień lub obowiązków osób objętych tą procedurą. Tym samym czynności te nie mogą być kwalifikowane jako akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok z 29 lutego 2024 r., III OSK 45/24).

3.23.2. Pierwszeństwo w zatrudnieniu na stanowiskach urzędniczych przysługuje osobie niepełnosprawnej dopiero wówczas, gdy znajdzie się w gronie nie więcej niż pięciu „najlepszych” kandydatów spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe. Niewystarczające jest zatem znalezienie się w gronie pięciu osób, które osiągnęły najwyższą punktację w ramach konkursu. Należy dodatkowo charakteryzować się przymiotem jednego z „najlepszych” kandydatów, których ilość określa Komisja, przy czym w liczbie nie większej niż pięć. Innymi słowy okoliczności zawarte w hipotezie omawianej normy prawnej, których wystąpienie dałoby pierwszeństwo w zatrudnieniu na stanowiskach urzędniczych dla osoby niepełnosprawnej, polegają na byciu w gronie nie więcej niż pięciu „najlepszych”, a nie pięciu najwyższej punktowanych, kandydatów. Przepis art. 29a ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹⁴ będzie miał zatem zastosowanie wyłącznie wtedy, jeśli zaistnieją okoliczności, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, a więc kandydat będący osobą niepełnosprawną będzie tym jednym z nie więcej niż pięciu „najlepszych” kandydatów. W innym przypadku art. 29a ust. 2 ustawy nie będzie miał (jako wyjątek od zasady) zastosowania (wyrok z 9 maja 2024 r., III OSK 3321/23).

3.23.3. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądu nie obejmuje podejmowanych przez prezesa aktów i czynności, które ingerują w prawa i obowiązki podmiotów, z sądem niezwiązanych, kandydujących jedynie do pracy w tym sądzie. Nadzór nad sposobem przeprowadzenia konkursu na stanowisko referendarza sądowego nie może dotyczyć szeroko rozumianych spraw osobowych związanych z obsadą określonego stanowiska, w tym stanowiska orzeczniczego. Z regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przeprowadzania konkursu na stanowisko referendarza sądowego¹⁹⁵ wynika jedynie, że informacja o wynikach konkursu zawiera w szczególności wskazanie kandydatów lub kandydata wybranych na stanowisko. Samo zakończenie procedury konkursowej i sporządzenie przedmiotowej informacji nie determinuje tym samym samoistnego skutku w postaci nawiązania z wybranymi kandydatami/kandydatem stosunku pracy. Zgodnie bowiem z art. 150 § 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁹⁶ stosunek pracy z referendarzem nawiązuje się na podstawie mianowania, z dniem określonym w akcie mianowania. Ewentualna realizacja czynności nadzorczych przez prezesa sądu względem osoby zatrudnionej na stanowisku referendarza sądowego

¹⁹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.

¹⁹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 769.

¹⁹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 365; dalej: u.s.p.

może mieć zatem miejsce jedynie w następstwie dokonania mianowania na określone stanowisko i złożeniu przez daną osobę wymaganego treścią art. 149 § 4 u.s.p. ślubowania. Nie ma podstaw, aby prezes sądu podejmował takie czynności wcześniej, uznając, że pojęcie nadzoru administracyjnego obejmuje wszelkie czynności związane z funkcjonowaniem sądu za wyjątkiem czynności jurysdykcyjnych (wyrok z 11 czerwca 2024 r., III OSK 5033/21).

3.23.4. Czynność konsula, polegająca na odebraniu zapewnienia spadkowego i przesłuchaniu świadka na wniosek sądu powszechnego o przeprowadzenie dowodu w sprawie cywilnej, jest wprowadzanie dokonywana przez organ administracyjny, nie przyjmuje formy decyzji lub postanowienia oraz odnosi się do podmiotu zewnętrznego, jednak nie ma ona charakteru publicznoprawnego (nie jest przejawem władztwa administracyjnego), nie dotyczy wprost praw lub obowiązków adresata wynikających z przepisów prawa (nie kreuje ich, ani nie konkretyzuje). Ponadto, chociaż podmiotem tej czynności jest skarżąca (która, występując w roli świadka miała być przesłuchana w celu złożenia zapewnienia spadkowego), to adresatem tej czynności jest sąd rejonowy, który zlecił przeprowadzenie tej czynności i jest jej odbiorcą. Czynność konsula polegająca na odebraniu zapewnienia spadkowego i przesłuchaniu w tym charakterze świadka na wniosek sądu powszechnego o przeprowadzenie dowodu w sprawie cywilnej, a dokonywana na podstawie art. 671 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 1134 k.p.c. nie jest inną czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a tym samym nie przysługuje na nią skarga na bezczynność do sądu administracyjnego (postanowienie z 21 czerwca 2024 r., III OSK 1034/22).

3.23.5. Przepis art. 11 ust. 2 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 kryzysowych¹⁹⁷ nie mógł stanowić wyłącznej i samodzielnej podstawy prawnej wydania przez Prezesa Rady Ministrów Poczcie Polskiej polecenia „podjęcia i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym”. Wydając decyzję organ nie powołał się na żaden przepis prawa, w oparciu o który dałoby się odtworzyć materialnoprawną podstawę wydanego Poczcie Polskiej polecenia. Na dzień wydania decyzji (16 kwietnia 2020 r.) nie obowiązywała podstawa prawna, która umożliwiałaby przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w 2020 r. wyłącznie w trybie korespondencyjnym, a skoro tak, to z założenia nie mogła obowiązywać podstawa prawna do wydania polecenia, które zobowiązywałoby do podjęcia czynności zmierzających do przygotowania ich przeprowadzenia. Artykuł 11 ust. 2 ustawy COVID-19 nie derogował postanowień art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego¹⁹⁸, ani też nie stanowił dla tych przepisów normatywnej alternatywy. Wydając decyzję administracyjną na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19 Prezes Rady Ministrów nie mógł przełamać ogólnosystemowej zasady wyłączności kompetencji i zobowiązać Poczty Polskiej do podjęcia działań ustawowo zastrzeżonych dla Krajowego Biura Wyborczego. Wydając decyzję z 16 kwietnia 2020 r., Prezes

¹⁹⁷ Dz.U. poz. 374.

¹⁹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 2408.

Rady Ministrów złamał ten zakaz, czym rażąco naruszył art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i 2 Kodeksu Wyborczego (wyrok z 28 czerwca 2024 r., III OSK 4524/21).

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

3.24.1. Najbardziej precedensowym orzeczeniem w 2024 r. w zakresie przetwarzania danych osobowych był wyrok NSA z 20 lutego 2024 r., III OSK 2700/22, dotyczący przetwarzania danych osobowych kandydatów do pracy. Zdaniem NSA pracodawcy mogą przechowywać dokumenty kandydatów do pracy przez okres maksymalnie 3 lat (art. 291 § 1 Kodeksu pracy¹⁹⁹), tj. do momentu upływu terminu przedawnienia potencjalnych roszczeń związanych z nierównym traktowaniem lub dyskryminacją. NSA zakwestionował praktykę UODO, zgodnie z którą pracodawca powinien zniszczyć wszystkie dokumenty uzyskane w czasie rekrutacji od pozostałych kandydatów z chwilą zawarcia umowy z wybranym kandydatem. NSA podkreślił, że taka interpretacja przepisów jest wynikiem prawnie uzasadnionych interesów, które mają charakter nadrzędny wobec praw i wolności osoby, której dotyczą przetwarzane dane. Zaprzestanie bowiem przetwarzania danych osobowych kandydata, który negatywnie przeszedł proces rekrutacyjny i tym samym wyzbycie się przez pracodawcę wszelkich dokumentów i danych identyfikujących oraz pozycjonujących kandydata w tym procesie, może mu uniemożliwić lub znacznie utrudnić skuteczną obronę przed postawionymi przez kandydata przed sądem zarzutami dyskryminacyjnymi.

3.24.2. Wyrokiem z 16 października 2024 r., III OSK 4984/21, NSA doprecyzował rozumienie określonego w rozporządzeniu 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/WE²⁰⁰ wyjątku dotyczącego „czysto osobistego lub domowego” charakteru przetwarzania danych osobowych. NSA, powołując się na stanowisko TSUE w wyroku z 11 grudnia 2014 r., C-212/13, podkreślił, że co do zasady treści publikowane na portalach społecznościowych przez osoby fizyczne nie są objęte działaniem rozporządzenia RODO, o ile działalność ta nie ma zawodowego lub handlowego charakteru i dostęp do nich mają tylko podmioty wyselekcjonowane przez osobę udostępniającą. Innymi słowy w przypadku, gdy przetwarzanie rozciąga się choćby częściowo na przestrzeń publiczną i tym samym jest skierowane poza sferę prywatną osoby dokonującej w ten sposób przetwarzania danych, nie powinno ono być rozumiane, jako czynność o czysto „osobistym lub domowym charakterze”. Wskazane rozstrzygnięcie w sprawie dotyczy opublikowania danych osobowych w mediach społecznościowych, z których na co dzień korzysta ogromna ilość użytkowników.

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

3.25.1. W 2024 r. w orzecznictwie NSA ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym odmowa udostępnienia informacji publicznej w sytuacji nadużywania przez wnioskodawcę publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej powinna następować przez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (wyroki z: 26 marca

¹⁹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.

²⁰⁰ Dz. Urz. UE L 2016.119.1; dalej: RODO.

2024 r., III OSK 1586/22; 22 marca 2024 r., III OSK 320/22; 20 marca 2024 r., III OSK 711/23; 20 lutego 2024 r., III OSK 2916/22; 22 listopada 2024 r., II OSK 956/24; 12 lipca 2024 r., III OSK 2604/23).

3.25.2. Sposób ustalania planu lekcji przez program informatyczny na podstawie kryteriów i priorytetów, z nadaniem im odpowiedniej wagi – prowadzi do wniosku, że ustalone przez organ kryteria i priorytety mają związek z funkcjonowaniem (organizacją) organu, która to działalność stanowi sprawę publiczną. Skoro tak, to względ na przejrzystość życia społecznego i prawidłowość funkcjonowania organu przemawia za uznaniem żądanych informacji za informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b/ ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁰¹ (wyrok z 23 października 2024 r., III OSK 69/24).

3.25.3. Wykształcenie, doświadczenie zawodowe lub inne umiejętności osoby fizycznej są objęte sferą prywatną tej osoby. Ta sfera prywatna objęta jest pojęciem informacji publicznej tylko z mocy wyraźnego rozwiązania ustawowego, które nakazuje traktować te sprawy jako informację publiczną (np. w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. lub w zakresie wynikającym z art. 13 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych). Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje tylko uprawnienie do uzyskania informacji o spełnieniu wymogów przewidzianych w ogłoszeniu o naborze, a nie prawo dostępu do materiału źródłowego, czyli do nośnika zawierającego informację o kwalifikacjach. W tym sensie rozwiązania prawne wykluczają dostęp do treści dokumentów poświadczających wykształcenie lub doświadczenie (które w odniesieniu do dokumentów dotyczących wykształcenia zawsze są dokumentami urzędowymi), stanowiąc tym samym *lex specialis* wobec art. 6 ust. 1 pkt 4a u.d.i.p., wyłączając uprawnienie do uzyskiwania dostępu do ich postaci (wyrok z 11 czerwca 2024 r., III OSK 3251/23).

3.26 Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych (symbol 649)

Fakt postawienia zarzutu w postępowaniu karnym, dotyczącego czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności, rodzi co najmniej wątpliwości co do istnienia po stronie osoby sprawdzanej rękojmi zachowania w tajemnicy informacji niejawnych (art. 24 ust. 1, ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁰²). O prawidłowości tej oceny świadczy fakt, że osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa może podejmować szereg czynności w celu uniknięcia odpowiedzialności prawnokarnej. Oskarżony o popełnienie ściganego z oskarżenia publicznego przestępstwa umyślnego jest w większym stopniu podatny na szantaż lub wywieranie presji, mogące pochodzić od osób trzecich (wyrok z 17 kwietnia 2024 r., III OSK 704/23).

3.27. Świadczenia w drodze wyjątku (symbol 650)

3.27.1. Unormowanie zawarte w art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁰³ ma charakter wyjątkowy, mający

²⁰¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.; dalej: u.d.i.p.

²⁰² Dz.U. z 2019 r. poz. 742.

²⁰³ Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS.

za zadanie polepszenie sytuacji materialnej osób, których szczególne zasługi dla życia społecznego uzasadniają odstępstwo od ogólnie przyjętych zasad przyznawania tego rodzaju świadczeń. Osoba, której to świadczenie może zostać przyznane, musi znacznie różnić się od innych osób w znaczeniu pozytywnym. Celem ustanowienia emerytury lub renty przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów jest uhonorowanie i zapewnienie godziwych warunków bytowych osobom szczególnie zasłużonym, które mają wybitne indywidualne, także w znaczeniu „niepowtarzalne”, zasługi i osiągnięcia w określonej dziedzinie aktywności (wyrok z 20 marca 2024 r., III OSK 1175/23).

3.27.2. Organy są związane treścią orzeczenia lekarskiego, ale tylko co do faktu i charakteru niezdolności do pracy, natomiast datą jej powstania – tylko w sprawach, w których ta kwestia należy do ustawowych przesłanek, np. przyznania renty w trybie zwykłym. Wówczas bowiem niezdolność do pracy i data jej powstania wpływają na uzyskanie określonego uprawnienia. Wobec tego trudno przyjąć pełne związanie datą powstania niezdolności do pracy w sprawach o świadczenie nadzwyczajne. W tych sprawach data powstania niezdolności do pracy nie mieści się wśród ustawowych przesłanek z art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Możliwość jej wcześniejszego powstania może być jednym z czynników skutkujących niemożnością wypracowania renty zwykłej z powodu niemożności zatrudnienia (wyrok z 28 czerwca 2024 r., III OSK 618/24).

3.27.3. Dokonując wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym²⁰⁴, a konkretnie przesłanki „wychowała”, NSA w wyroku z 3 września 2024 r., III OSK 1255/24, zwrócił uwagę, że należy mieć na uwadze bardzo różne, ale dopuszczone przez ustawodawcę, okoliczności faktyczne sprawy, a to oznacza, że efektem wykładni powinno być takie rozumienie przesłanki, które będzie przydatne w bardzo różnorodnych stanach faktycznych. Dlatego też nie można wprowadzać konkretnych ram czasowych dla ustalenia przesłanki „wychowała”, ale w każdym konkretnym przypadku należy ustalać, czy czynności podejmowane względem dziecka przez matkę doprowadziły do jego wychowania, czyli do doprowadzenia własnym działaniem do względnej samodzielności w jego bieżącym funkcjonowaniu, czy też z uwagi na wiek dziecka (np. kilkulatek) ten proces nie został zakończony, lub też z uwagi na wiek dziecka (np. nastolatek), w którym matka rozpoczęła dopiero wykonywanie tych czynności, nie można przyjąć, że spełniła przesłankę wychowania, gdyż ze względu na długość okresu opieki sprawowanej przez inną osobę dziecko zostało wychowane przez tę osobę.

3.28. Sprawy dotyczące lustracji (symbol 654)

W wyroku z 13 września 2024 r. I OSK 831/24 NSA po raz pierwszy odniósł się do zagadnienia charakteru prawnego opinii Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, do zasięgnięcia której Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej zobowiązuje art. 36 ust. 9 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej²⁰⁵. Sąd wskazał, że Kolegium Instytutu Pamięci nie stanowi „innego or-

²⁰⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1051.

²⁰⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 102; dalej: ustawa o IPN.

ganu” w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a. Z treści art. 36 ust. 9 ustawy o IPN wynika, że w wyniku rozpatrzenia odwołania Prezes Instytutu Pamięci wydaje decyzję „po zasięgnięciu opinii Kolegium Instytutu Pamięci”, co wskazuje na niewiążący charakter tego stanowiska. Omawiana opinia staje się jednym z elementów materiału dowodowego podlegającego ocenie organu orzekającego w danej sprawie, zgodnie z wymogami art. 80 k.p.a. Opinia, jako środek dowodowy, dostarcza organowi informacji o faktach służących ustaleniu okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Na opinię organu opiniodawczo-doradczego jakim jest Kolegium Instytutu Pamięci, wydawaną w toku postępowania odwoławczego od decyzji dyrektora oddziału Instytutu Pamięci, nie służy zażalenie, a w konsekwencji nie podlega ona kontroli sądowoadministracyjnej.

3.29. Sprawy dotyczące wyborów (symbol 660)

3.29.1. W sprawach: II OKW 4/23, II OKW 6/23, II OKW 3/24, II OKW 5/24, II OKW 8/24, II OKW 10/24, II OKW 14/24, II OKW 15/24, II OKW 19/24, II OKW 25/24, II OKW 28/24, II OKW 32/24, II OKW 34/24, II OKW 38/24, II OKW 39/24, II OKW 45/24, II OKW 46/24, II OKW 55/24, II OKW 63/24, II OKW 68/24, II OKW 71/24, II OKW 78/24, II OKW 79/24, II OKW 80/24, II OKW 6/24 NSA wyraził pogląd, że w sprawach ze skarg na postanowienie Komisarza Wyborczego w przedmiocie podziału na okręgi wyborcze nie jest możliwe zastosowanie trybu z art. 49 p.p.s.a. i wezwanie do uzupełnienia braku formalnego skargi, bowiem doprowadziłoby to do uchybienia ustawowemu (5-dniowemu) terminowi na rozpoznanie skargi, o którym mowa w art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego. W interesie społecznym jest, aby rozstrzygnięcie NSA dotyczące okręgów wyborczych zostało wydane z zachowaniem zasady szybkości postępowania. Podkreślono, że na konieczność procedowania z zachowaniem tej zasady zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 18 lipca 2013 r., Ts 194/12, OTK-B 2013/4, poz. 407.

3.29.2. W orzeczeniach II OKW 26/24, II OKW 29/24, II OKW 45/24, II OKW 60/24, II OKW 74/24, II OKW 87/24 NSA wskazał, że w sprawach wymienionych w art. 420 (i art. 421) Kodeksu wyborczego dniem złożenia skargi jest dzień jej złożenia organowi wyborczemu, tj. w siedzibie delegatury Krajowego Biura Wyborczego właściwej dla danego komisarza wyborczego, co dodatkowo musi nastąpić w godzinach urzędowania organu. Termin ten jest wiążący niezależnie od formy wniesienia skargi. W przypadku nadania skargi za pomocą operatora pocztowego termin 3-dniowy do wniesienia skargi mógłby być zachowany jedynie wówczas, gdyby skarga w tym terminie została przez operatora pocztowego złożona organowi wyborczemu. Dla zachowania terminowości wniesienia skargi nie ma wyłącznie znaczenia fakt nadania skargi w Urzędzie Pocztowym lub inne działania strony skarżącej, ponieważ w procedurze wyborczej ma znaczenie dzień złożenia skargi organowi wyborczemu. O zachowaniu 3-dniowego terminu do wniesienia skargi na zaskarżone postanowienie organu wyborczego decyduje bowiem data fizycznego wpłynięcia skargi do organu wyborczego.

3.29.3. W wyrokach z 11 stycznia 2024 r., II OKW 18/24, oraz z 15 stycznia 2024 r., II OKW 24/24, NSA zauważył, że jeżeli dotychczasowy podział na okręgi wyborcze jest niezgodny z prawem, a do doprowadzenia tego podziału do stanu zgodnego z Kodeksem wy-

borczym wystarczająca jest zmiana liczby radnych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, to komisarz wyborczy nie musi zmieniać granic okręgów wyborczych. W takiej sytuacji komisarz wyborczy na podstawie art. 463 § 1 Kodeksu wyborczego wydaje postanowienie w sprawie zmian w podziale jednostki samorządu terytorialnego, określając takie same granice okręgów wyborczych, a zmieniając tylko liczbę wybieranych radnych.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

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

2. Badanie niezawisłości i bezstronności sędziego

Przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych były zagadnienia dotyczące badania niezawisłości i bezstronności sędziego na podstawie art. 5a p.u.s.a.²⁰⁶ Przepis ten przewiduje możliwość zbadania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu.

Z art. 5a § 2 p.u.s.a. wynika, że badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności może dotyczyć wyłącznie sędziego sądu administracyjnego wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę co do istoty lub skargę kasacyjną. Przepis ten nie przewiduje możliwości badania spełnienia wymienionych wymogów przez sędziego wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę w jakimkolwiek postępowaniu incydentalnym, w tym dotyczącym zażalenia na postanowienie wydane w przedmiocie spełnienia przez innego sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności. Uprawnionymi do złożenia na podstawie art. 5a § 3 p.u.s.a. wniosku o zbadanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności są tylko skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony w postępowaniu, którego przedmiotem jest rozpoznanie sprawy co do istoty lub rozpoznanie skargi kasacyjnej, a w postępowaniu dyscyplinarnym – także obwiniony. Brak jest zatem podstawy prawnej do uznania, że uprawnionym do złożenia wniosku o zbadanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności może być także sędzia podlegający ocenie co do spełnienia przez niego tych wymogów – w tym sędzia, który wniósł zażalenie na postanowienie sądu administracyjnego wydane w przedmiocie spełnienia przez niego wymogów niezawisłości i bezstronności (postanowienie z 10 grudnia 2024 r., III FSK 605/24).

Sąd, uwzględniając wniosek, wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy (art. 5a § 13). Uprawnienie do składania wniosku w trybie art. 5a p.u.s.a. przyznano w przypadku kwe-

²⁰⁶ Przepis ten wprowadzono do ustawy ustrojowej mocą art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1259) – wszedł w życie z dniem 15 lipca 2022 r.

stionowania niezawisłości i bezstronności sędziego na skutek okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu. Postępowanie to jest postępowaniem odrębnym od postępowania o wyłączenie sędziego z art. 18–24 p.p.s.a. (uchwała z 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22).

W 2024 r. do sądów administracyjnych wpłynęło 161 wniosków o zbadanie niezawisłości i bezstronności sędziów – 145 do wojewódzkich sądów administracyjnych i 16 do NSA. Z poprzedniego okresu pozostało ogółem 19 wniosków do rozpoznania. Rozpoznano łącznie 158 wniosków, z czego 146 odrzucono, 8 oddalono, 3 pozostawiono bez rozpoznania, a 1 wniosek uwzględniono i wyłączono sędziego od orzekania. Na kolejny rok do rozpoznania pozostało 10 wniosków.

3. Zagadnienia proceduralne

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi była wielokrotnie nowelizowana. W kolejnych zmianach uwzględniano głównie interpretację jej przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, jak również potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych zwiększających efektywność postępowania sądownoadministracyjnego.

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

3.2. Kognicja sądów administracyjnych.

3.2.1. Kognicję sądów administracyjnych uznano w sprawach:

- 1) pisma organu o odmowie podpisania umowy o dofinansowanie ze względu na zmianę oceny projektu po przeprowadzonej kontroli, bowiem czynność ta dotyczyła uprawnienia w postaci dofinansowania wynikającego z przepisów prawa. NSA podkreślił, że nie była to czynność warunkowana zgodnie z obowiązującymi regulacjami (wyborem organu), ale z „beztrybowo” dokonaną *ex post* zmianą oceny projektu z pozytywnej na negatywną i w związku z tym odmową zawarcia umowy. Zdaniem NSA omawiana czynność ma charakter publicznoprawny, jest czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień skarżącej wynikających z przepisów prawa, a w związku z tym podlega ono kognicji sądu administracyjnego (postanowienie z 28 lutego 2024 r., I GSK 221/24);
- 2) pisma Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w przedmiocie odrzucenia wniosku o dofinansowanie ze środków PFRON, gdyż informacja o odrzuceniu wniosku wpływa bezpośrednio na sytuację prawną podmiotów, a tym samym po-

- siada przymiot samodzielnie orzeczenia, w związku z czym stanowi akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 10 lipca 2024 r., I GSK 892/24);
- 3) czynności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie odmowy udzielenia informacji w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego wierzycielowi, który – składając wniosek – powołał się na przepis art. 36 § 1 u.p.e.a., ponieważ stanowi czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień i obowiązków wierzyciela, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 20 września 2024 r., I GSK 1256/24);
 - 4) protokołu kontroli dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w przedmiocie ustalenia w sprawie wypłaty świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, który nie jest decyzją administracyjną. Charakter prawny czynności podejmowanych przez organy determinują kryteria wiążące się z istnieniem bądź nie sporu o prawo oraz sposobu działania organu: stosowania prawa bądź jego wykonywania. Zdaniem NSA zaskarżony protokół należy zaliczyć do aktów uregulowanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 15 marca 2024 r., I GSK 286/24);
 - 5) beczynności organu w zakresie wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania ze względu na zaskarżalność tego rodzaju postanowienia w drodze zażalenia. NSA wskazał, że postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 101 ust. 2 w zw. z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁰⁷) nie należy do żadnej z kategorii postanowień zaskarżalnych do sądu administracyjnego, o tyle rozstrzygnięcie odmowne w tym zakresie podlega już zaskarżeniu do sądu administracyjnego zgodnie z art. 61a § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 83 u.o.k.k. Zatem beczynność organu w zakresie wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania ze względu na zaskarżalność tego rodzaju postanowienia w drodze zażalenia może być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. (postanowienie z 18 kwietnia 2024 r., II GSK 2322/23);
 - 6) zarządzenia prezydenta miasta o ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego. NSA odwołał się do wyroku TK z 15 grudnia 2020 r., SK 12/20, który stwierdził, że w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰⁸ brak jest przepisu wyraźnie wykluczającego wniesienie skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie konkursu ofert. W związku z tym postępowanie konkursowe, o którym mowa w art. 13 tej ustawy, ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja (wykładnia) art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wykluczająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie przeprowadzenia konkursu, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu (postanowienie z 11 października 2024 r., I GSK 1328/24).

3.2.2. Brak właściwości sądów administracyjnych stwierdzono w sprawach:

- 1) pisma dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w przedmiocie wezwania do zwrotu dofinansowania kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń

²⁰⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1689; dalej: u.o.k.k.

²⁰⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 571 ze zm.

- składek na ubezpieczenia społeczne, ponieważ zaskarżone do WSA wezwanie zostało skierowane do spółki już po zawarciu umowy cywilnoprawnej, zgodnie z którą dyrektor PUP udzielił spółce dofinansowania na podstawie art. 15z z b ustawy COVID-19 i stanowiło czynność podejmowaną w sprawie cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. (postanowienie z 9 stycznia 2024 r., I GSK 1457/23);
- 2) pisma Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego w sprawie zaprzestania sprzedaży wysyłkowej (produktów wydawanych z apteki za pośrednictwem platformy sprzedażowej, gdyż odpowiedzi organu na zastrzeżenia do protokołu kontroli nie można kwalifikować jako decyzji administracyjnej, bowiem nie towarzyszy jej jednostronne i władcze kształtowanie praw lub obowiązków adresata tej odpowiedzi (postanowienie z 18 stycznia 2024 r., II GSK 2069/23);
 - 3) uchwały Rady Izby Notarialnej w przedmiocie rozdziału zaplanowanych wizytacji pomiędzy notariuszy wizytatorów, jest ona bowiem aktem wewnątrzorganizacyjnym, określającym jedynie organizacyjne kwestie związane z przeprowadzeniem wizytacji w kancelariach znajdujących się na obszarze właściwości określonej izby notarialnej. Nie jest ona skierowana indywidualnie do ściśle określonego podmiotu i nie dotyczy bezpośrednio uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego poszczególnych notariuszy (postanowienie z 23 stycznia 2024 r., II GSK 1999/23);
 - 4) czynności prezydenta miasta w przedmiocie wystąpienia pokontrolnego dotyczącego wykorzystania i rozliczenia dotacji, bowiem wystąpienie pokontrolne kończy etap kontroli i w przypadku braku dobrowolnego zwrotu przez stronę dotacji będzie podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania rozstrzygnięcia, które dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia może być poddane kontroli sądu administracyjnego (postanowienie z 30 stycznia 2024 r., I GSK 1537/23);
 - 5) zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji i Nauki informacji o statusie programu „Inwestycje w Oświacie”. NSA wskazał, że program nie stanowił konkursu ofert zakończonego jednym, ogólnym aktem rozstrzygającym, wskazującym podmioty, którym przyznano lub odmówiono przyznania dotacji. Złożenie każdego wniosku o udzielenie dotacji na finansowanie lub dofinansowanie w ramach programu wszczynało odrębne postępowanie dotyczące jego rozpatrzenia oraz skutkowało indywidualnym aktem przyznania bądź odmowy przyznania dotacji celowej. Jeżeli więc informacja o odmowie przyznania dotacji na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie przyznania, przekazania i rozliczenia dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji remontów i inwestycji w brzmieniu obowiązującym przed 16 maja 2023 r.²⁰⁹ nie została przesłana skarżącej, należy uznać, że organ nie dokonał jeszcze indywidualnego rozstrzygnięcia wobec tego konkretnego adresata. Na tym etapie postępowania kontrola sądowa zaskarżonego działania Ministra byłaby przedwczesna (postanowienie z 24 lutego 2024 r., I GSK 165/24);
 - 6) pisma Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, ponieważ przepisy obowiązującej procedury w postępowaniu administracyjnym nie przewidują wydawania przez KNF roz-

²⁰⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1540 ze zm.

strzygnięcia, zwłaszcza w formie postanowienia, w przedmiocie uznania lub odmowy uznania danego podmiotu za stronę postępowania bądź dopuszczenia osoby fizycznej do udziału w prowadzonym postępowaniu administracyjnym (postanowienie z 12 lipca 2024 r., II GSK 802/24);

- 7) czynności Okręgowej Izby Aptekarskiej w przedmiocie ustalenia istnienia rękojmi należytego prowadzenia apteki ogólnodostępnej, gdyż OIA nie posiada uprawnień do prowadzenia postępowania administracyjnego regulowanego przez przepisy k.p.a. w zakresie odnoszącym się do ustalenia, czy dany podmiot posiada rękojmię należytego prowadzenia apteki (postanowienie z 18 grudnia 2024 r., II GSK 1290/24).

3.3. Związanie sądu administracyjnego wyrokiem sądu karnego

3.3.1. W wyroku z 25 marca 2024 r., I FSK 67/20, NSA wskazał, że sąd administracyjny jest związany treścią sentencji prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym, natomiast ustalenia zawarte w uzasadnieniu tego wyroku, a tym samym ocena materiału dowodowego, bezpośrednio nie wiążą sądu administracyjnego. Sięgnięcie do instrumentu prawnego, jakim jest zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego, jest obligatoryjne w sytuacjach wskazanych w art. 124 § 1 p.p.s.a. Wśród przesłanek tych nie ma jednak sytuacji, która nakładałaby na sąd administracyjny obowiązek zawieszenia toczącego się przed nim postępowania z uwagi na równoległe toczące się postępowanie karne.

3.3.2. Prawomocny wyrok karny wydany w warunkach zezwolenia na dobrowolne podanie się odpowiedzialności karnej należy traktować jak wyrok, do którego odwołuje się art. 11 p.p.s.a. (wyrok z 12 stycznia 2024 r., I FSK 2190/19).

3.4. Uwierzytelnienie udzielenia pełnomocnictwa procesowego

Stosownie do art. 37 § 1 p.p.s.a. pełnomocnik zobowiązany jest wykazać swoje umocowanie do dokonania czynności, przy czym w zakresie dokumentu pełnomocnictwa upoważniony jest do uwierzytelnienia odpisu wyłącznie własnego umocowania (ewentualnie odpisów innych dokumentów wykazujących ciąg jego umocowania), nie zaś innych pełnomocników tego samego mocodawcy (postanowienie z 25 września 2024 r., III FSK 859/24).

3.5. Legitymacja skargowa

3.5.1. Skarga kasacyjna sporządzona przez skarżącego osobiście, będącego uprzednio prokuratorem w stanie spoczynku, któremu mocą orzeczenia sądu dyscyplinarnego odebrano prawo do stanu spoczynku, nie spełnia wymogu z art. 175 § 1 p.p.s.a. (postanowienie z 14 listopada 2024 r., II GSK 2220/24).

3.5.2. Możliwość dochodzenia ochrony procesowej przez podmiot powołujący się na przysługujące mu „prawo reflexowe” wymaga wykazania istnienia interesu prawnego, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., to jest konkretnego prawa podmiotowego o charakterze prywatnoprawnym, czy też publicznoprawnym, które miałyby podlegać ochronie w związku z jego naruszeniem. W ocenie NSA odpowiedzialność osób, o których mowa w art. 96 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów

finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych²¹⁰, pozostaje w funkcjonalnym związku ze stwierdzeniem naruszenia przez emitenta obowiązków, o których mowa w art. 96 ust. 1 tej ustawy, oraz z nałożoną na niego sankcją administracyjną, jednak wymaga podkreślenia, że przesłanki stosowania wymienionych przepisów prawa – zwłaszcza, jeśli w tej mierze odwołamy się do przesłanki temporalnej, o której mowa w art. 96 ust. 7 ustawy – nie są tożsame, co więcej – wobec (odrębnie) wyznaczonego tymi przepisami prawa przedmiotu spraw administracyjnych, który nie jest jednak tożsamy, przede wszystkim nie są tożsame strony postępowań administracyjnych prowadzonych w tych sprawach (postanowienie z 20 sierpnia 2024 r., II GSK 1131/24).

3.6. Związanie granicami skargi na interpretację podatkową

3.6.1. W wyroku z 2 lutego 2024 r., I FSK 2140/23, NSA stwierdził, że sąd pierwszej instancji, rozpatrując skargę na interpretację indywidualną niezgodną z prawem unijnym, powinien zastosować takie środki prawne, aby przy ponownym rozpatrywaniu wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej organ mógł zastosować wykładnię prawa Unii Europejskiej, przedstawioną w wyroku TSUE, oceniając zgodnie z tą wykładnią całość stanowiska wnioskodawcy odnoszącego się do tego samego stanu faktycznego, niezależnie od ograniczeń w tym zakresie wynikających z art. 57a p.p.s.a. W szczególności powinien on wykroczyć poza zakres postawionych zarzutów, jeżeli jest to niezbędne do prawidłowego zastosowania wykładni prawa Unii Europejskiej.

3.6.2. W praktyce funkcjonowania systemu interpretacji indywidualnych zdarzają się sprawy, w których wnioskodawca w jednym wniosku kumuluje różne problemy prawne, niepowiązane ze sobą w ten sposób, że ocena jednego stanowiska determinuje wynik oceny drugiego stanowiska. W takim przypadku interpretacja rozstrzyga różne, odrębne sprawy jedynie technicznie połączone jedynym wnioskiem i jedną interpretacją załatwiającą ten wniosek. Wówczas nie ma przeszkód do orzekania częściowego w zakresie oceny legalności skarżonej w części interpretacji indywidualnej (wyrok z 27 maja 2024 r., I FSK 2214/23).

3.6.3. Sąd, rozpoznając skargę na interpretację indywidualną prawa podatkowego, nie może uwzględnić naruszeń prawa innych niż wskazane w tej skardze, nawet jeżeli takie naruszenia dostrzeże. Jeżeli jakiś przepis zostanie wskazany lub zacytowany w uzasadnieniu skargi na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego, to nie można uznać, aby doszło w ten sposób do prawidłowego sformułowania zarzutu, jeśli ponadto nie określono, w jaki sposób doszło do naruszenia wskazanej lub przytoczonej normy prawnej, tj. czy strona zarzuca błąd wykładni, czy też chodzi o niewłaściwe zastosowanie przepisu – czego wymaga przepis art. 57a p.p.s.a. (wyrok z 27 maja 2024 r., I FSK 1582/20).

3.7. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności

3.7.1. Sąd administracyjny, rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania aktu (w tym postanowienia objętego skargą), złożony w trybie art. 61 § 3 p.p.s.a., nie jest uprawniony do samodzielnego szukania okoliczności spełniających kryteria przyznania ochrony tymczasowej.

²¹⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439.

Uzasadnienie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu nie jest zaś elementem zaliczanym do wymogów formalnych wniosku, którego brak uniemożliwiłoby nadanie takiemu wnioskowi dalszego biegu. W sytuacji, gdy postępowanie w sprawie dotyczyło skargi na postanowienie wydane po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej, stronie nie przysługiwała możliwość uzyskania ochrony tymczasowej w odniesieniu do decyzji nieostatecznej organu pierwszej instancji. Nie mogła ona przysługiwać, gdyż decyzja ta nie mieściła się w granicach sprawy zainicjowanej skargą i pozostawała poza przedmiotem kontroli i rozstrzygnięcia sądu w sprawie sądowoadministracyjnej. Ponadto NSA za wadliwe uznał stanowisko, że w sprawie ze skargi na postanowienie w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej nie ma możliwości wstrzymania wykonania tego postanowienia, gdyż samo w sobie nie podlega ono egzekucji. Przymusowo egzekwowana może być bowiem objęta rzeczonym postanowieniem decyzja nieostateczna, a to właśnie z uwagi na odnoszące się do niej postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności. Przymiot wykonalności aktów administracyjnych należy postrzegać szerzej niż poprzez samą egzekucyjną wykonalność danego aktu z mocy prawa (postanowienie z 30 sierpnia 2024 r., I FZ 185/24).

3.7.2. Wykreślenie z rejestru podatników prowadzonego przez organ nie ma charakteru „orzeczenia”, a czynności faktycznej dokonanej przez organ (wykreślenie z rejestru), rodzącej skutki prawne w stosunku do tego podatnika (lecz jedynie pośrednie), będące konsekwencjami faktu wykreślenia. Wstrzymanie takiego działania należało uznać za bezprzedmiotowe, ponieważ jego skutki nastąpiły już w obrocie prawnym, zaś ewentualne stwierdzenie jego bezskuteczności jest domeną postępowania głównego (postanowienie z 28 sierpnia 2024 r., I FSK 1440/24).

3.7.3. Konsumenci są szczególnie chronieni normami z art. 76 Konstytucji RP oraz art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym w zakresie ochrony ich zdrowia i bezpieczeństwa, dlatego przy ocenie podstaw do zastosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. w stosunku do decyzji o wycofaniu z obrotu produktu, który nie został dopuszczony do obrotu jako produkt leczniczy, w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę ochronę konsumentów, a następnie uwzględniać ewentualne negatywne dla strony skutki ekonomiczne wykonania decyzji (postanowienie z 28 maja 2024 r., II GZ 232/24).

3.7.4. NSA postanowieniem z 20 listopada 2024 r., II GZ 134/23, oddalił zażalenie Prezydenta RP na postanowienie Sądu pierwszej instancji o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego postanowienia Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego wobec oczywistych skutków jego wykonania, o których trzeba wnioskować choćby na podstawie przepisów art. 22a § 8, art. 22e oraz art. 72 § 1 pkt 1a –3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²¹¹. NSA uznał, że brak przesądzenia kwestii dopuszczalności skargi na postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie wyznaczenia do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej SN nie przesądza

²¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.

o potrzebie oceny zasadności wniosku o wstrzymanie wykonania tego postanowienia z pozycji przepisu art. 3 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 142 ust. 2 Konstytucji RP.

3.8. Rezygnacja z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Niezasadne jest twierdzenie strony skarżącej, że skoro skarga kasacyjna została wniesiona do NSA przez sądu pierwszej instancji za pośrednictwem operatora pocztowego, to dalsza komunikacja także powinna być prowadzona w formie papierowej. Artykuł 74a § 1 pkt 1 p.p.s.a. wskazuje bowiem, że sąd doręcza pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeśli wcześniej strona „wniosła pismo w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu lub organu, za pośrednictwem którego składane jest pismo”. Nie ma tu zatem zróżnicowania na postępowanie np. w pierwszej i drugiej instancji, lecz chodzi ogólnie o podjęcie w danej sprawie komunikacji w formie elektronicznej przez stronę. Gdyby pełnomocnik skarżącego chciał, by postępowanie przed drugą instancją toczyło się w formie papierowej, to mógłby tego żądać przez zrezygnowanie z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 74a § 2 p.p.s.a. Wskazanie tradycyjnego adresu do korespondencji nie jest tożsame ze zrzeczeniem się korespondencji przez e-puap (postanowienie z 11 września 2024 r., II FZ 57/24).

3.9. Zawieszenie postępowania

3.9.1. W sprawach w przedmiocie unieważnienia egzaminu na prawo jazdy NSA zawieszają postępowanie w związku ze złożeniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²¹² w zakresie, w jakim ustanawia bezwzględny obowiązek unieważnienia przez organ nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji (marszałka województwa) egzaminu na prawo jazdy ukończonego z wynikiem pozytywnym, jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami: pewności, stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zaufania do organów państwa i prawa, a także zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy (postanowienia z 10 lipca 2024 r., II GSK 1652/23, II GSK 1903/23, II GSK 1907/23, II GSK 2006/23, II GSK 2110/23, II GSK 136/24, II GSK 478/24 II GSK 1904/23, II GSK 1822/23).

3.9.2. W toku orzekania o solidarnej odpowiedzialności członka zarządu za zaległości spółki na podstawie art. 116 o.p. nie może być skutecznie formułowany zarzut nieważności uchwały wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podniesiony w trybie art. 252 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych²¹³. Samo wytoczenia przez osobę trzecią powództwa o ustalenie, że nie została ona skutecznie powołana na stanowisko członka zarządu spółki, nie stanowi podstawy do zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (wyrok z 10 września 2024 r., III FSK 657/24).

3.10. Nieważność postępowania sądowoadministracyjnego

3.10.1. W myśli art. 183 § 2 pkt 2 i 5 p.p.s.a. następuje nieważność postępowania, jeżeli sąd pierwszej instancji procesował i wyrokował z udziałem spółki jako strony postępowania,

²¹² Dz.U. z 2021 r., po. 1212 ze zm.

²¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.; dalej: k.s.h.

gdy z akt sprawy wynikało, że spółka ta znajdowała się w restrukturyzacji w ramach postępowania układowego już w momencie wniesienia skargi do sądu i ustanowiony został nadzorca sądowy. W tej sytuacji z uwagi na fakt, że nadzorca sądowy, mający prawa strony w tej sprawie, nie uczestniczył w niej, został pozbawiony możliwości obrony swych praw jako strona tego postępowania (wyrok z 10 grudnia 2024 r., I FSK 2146/23).

3.10.2. Sąd pierwszej instancji, rozpoznając sprawę na posiedzeniu niejawnym po uprzednim skierowaniu jej do takiego trybu w drodze zarządzenia na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy COVID-19, nie wykazał, że w sprawie tej nie można było przeprowadzić rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Kierując zaś sprawę na posiedzenie niejawne, nie poinformował strony o tym fakcie i nie umożliwił jej w tej sytuacji przedstawienia ewentualnej argumentacji na obronę swych praw, którą miałyby możliwość przedstawić podczas rozprawy. W konsekwencji NSA uznał, że sąd pierwszej instancji uchybił art. 10, art. 90 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 15zsz⁴ ust. 2 i 3 ustawy COVID-19, doprowadzając – w rozumieniu art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – do stwierdzenia nieważności postępowania jakie toczyło się przed tym sądem (wyroki: z 10 grudnia 2024 r., I FSK 736/21; z 12 listopada 2024 r., I FSK 494/21 i z 16 kwietnia 2024 r., I FSK 1985/22).

3.11. Skarga o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego

3.11.1. Postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania z powodu nieusunięcia braku formalnego w zakresie wymogu wskazania okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do jej wniesienia powinno być wydane na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 276 p.p.s.a. Natomiast odrzucenie skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 280 p.p.s.a. następuje dopiero w rezultacie oceny występujących w sprawie okoliczności, skutkującej uznaniem, że nie można stwierdzić zachowania terminu do jej wniesienia (postanowienie z 1 sierpnia 2024 r., I FSK 527/24).

3.11.2. Przepis art. 270 i art. 272 § 1 p.p.s.a., odczytywane w kontekście art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, uzasadniają przyjęcie, że instytucja wznowienia postępowania z powodu orzeczenia TK może być zastosowana w odniesieniu do prawomocnego orzeczenia sądowego, umożliwiającego podjęcie owego orzeczenia i jednocześnie kończącego postępowanie w przedmiocie objętym tym właśnie orzeczeniem sądowym, ale niekoniecznie również kończącego postępowanie w sprawie sądownoadministracyjnej *sensu stricto*. Zdaniem NSA, jako pozbawione dostatecznych podstaw, należy postrzegać automatyczne uzależnianie dopuszczalności wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym od charakteru lub formy prawomocnego orzeczenia sądowego, które ma zostać wzruszone, wykluczając z nich wszystkie postanowienia niekończące postępowania w sprawie sądownoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził również, że badanie dopuszczalności wznowienia postępowania na posiedzeniu niejawnym w ramach art. 280 § 1 w zw. z § 2 p.p.s.a. dotyczy nie tylko kwestii zachowania terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania i oparcia jej na ustawowej podstawie wznowienia, ale również ustalenia w szczególności takich elementów jak legitymacja skargowa w tym zakresie, ziszczenie się okoliczności w postaci zakończenia postępowania objętego skargą o wznowienie prawomocnym orzeczeniem,

czy brak możliwości dalszego wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie postępowania (z wyjątkami przewidzianymi w art. 285 § 2 p.p.s.a.). Ponadto w świetle wykładni art. 243 § 1 zdanie drugie, art. 254 § 1, art. 258 § 2 pkt 8 i art. 261 w zw. z art. 276 zdanie pierwsze p.p.s.a. skarga o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem dotyczącym zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej (w tym przyznania wynagrodzenia za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy) jest wolna od wpisu sądowego. Z tych samych względów wolne od wpisu jest także zażalenie od postanowienia odrzucającego taką skargę jako niedopuszczalną (postanowienie z 31 października 2024 r., I FZ 161/24).

3.12. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny po wydaniu prawomocnego wyroku przez wsa

Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny po wydaniu prawomocnego wyroku przez Sąd pierwszej instancji ma wpływ na zakres zastosowania w sprawie art. 153 p.p.s.a., ponieważ ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu nadal wiążą w sprawie organy administracji i sądy, a więc także NSA rozpoznający skargę kasacyjną od kolejnego wyroku Sądu pierwszej instancji wydanego w tej sprawie w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z wydanym po tym orzeczeniu wyrokiem Trybunału o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone rozstrzygnięcie (wyrok z 4 lipca 2024 r., III FSK 888/23).

3.13. Konsekwencje ograniczenia zakresu skargi

Jeżeli strona w skardze zaskarża akt administracyjny w całości, a następnie w toku postępowania sądownoadministracyjnego oświadcza (precyzuje), że zakres zaskarżenia ogranicza tylko do części decyzji, to oznacza, że oświadczenie to w istocie stanowi częściowe cofnięcie skargi. Rozstrzygnięcie przez Sąd tylko tej części skargi, którą strona podtrzymuje po „sprecyzowaniu” zakresu zaskarżenia, powoduje, że pozostaje bez rozstrzygnięcia dalsza (pozostała) część skargi. Wymaga zatem oceny, czy w takiej sytuacji występują przesłanki do umorzenia postępowania w tej pozostałej części (art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a.) w następstwie uznania dopuszczalności częściowego cofnięcia skargi (art. 60 p.p.s.a.; wyrok z 7 maja 2024 r., II FSK 2137/23).

3.14. Kontrola postanowienia w sprawie zaliczenia wpłat podatnika w postępowaniu ze skargi na postanowienie organu egzekucyjnego w przedmiocie zarzutów zgłoszonych w postępowaniu egzekucyjnym

Skoro postanowienie w sprawie prawidłowości rozliczenia w trybie art. 62 § 1 o.p. wpłat dokonanych przez podatnika na poczet podatku po wyczerpaniu kontroli instancyjnej podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.), to nie podlega ponownej ocenie przez sąd administracyjny na podstawie art. 135 p.p.s.a. w postępowaniu ze skargi na postanowienie organu egzekucyjnego w przedmiocie zarzutów zgłoszonych w postępowaniu egzekucyjnym. Użyty w tym przepisie zwrot „w granicach sprawy, której dotyczy skarga” nie oznacza, że sąd jest uprawniony do kontroli wszelkich rozstrzygnięć odnoszących się do danej sprawy. Sąd nie może poddać kontroli takich rozstrzygnięć, które stały się

lub mogły stać się przedmiotem sądowej kontroli zainicjowanej odrębną skargą. Artykuł 135 p.p.s.a. znajduje zastosowanie jedynie w razie uwzględnienia skargi (wyrok z 8 maja 2024 r., III FSK 377/22).

3.15. Postępowanie sądownoadministracyjne a postępowanie upadłościowe

3.15.1. W wielu postanowieniach Naczelny Sąd Administracyjny zawieszał postępowanie sądownoadministracyjne, wskazując, że zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego, o którym mowa w art. 124 § 1 pkt 4 p.p.s.a., ma na celu umożliwienie syndykowi masy upadłości wstąpienia do toczącego się postępowania i zajęcia stanowiska procesowego, gdyż tylko temu podmiotowi przysługuje na wskazanym etapie postępowania legitymacja w sprawach dotyczących masy upadłości (np. postanowienia z 20 maja 2024 r., I FSK 1697/20; z 21 marca 2024 r., I FSK 201/24).

3.15.2. NSA w uzasadnieniu postanowienia z 17 lipca 2024 r., I FSK 922/19, którym odmówiono uwzględnienia wniosku skarżącej o zawieszenie postępowania sądowno-administracyjnego do czasu prawomocnego zatwierdzenia listy wierzytelności, wyjaśnił, że skoro w sprawie postępowanie sądowe nie zostało zawieszone (syndyk z własnej inicjatywy poinformował sąd o ogłoszeniu upadłości spółki i od tego momentu bierze aktywny udział w postępowaniu kasacyjnym prowadzonym uprzednio wobec upadłego), przepis art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe²¹⁴ nie będzie miał zastosowania. Sąd zauważył również, że w toku postępowania upadłościowego odmówiono uznania wierzytelności wynikających z decyzji poddanej kontroli sądownoadministracyjnej, wskazując, że decyzja ta oczekuje na rozpatrzenie przez sąd kasacyjny, co z kolei oznacza, że uznanie tych wierzytelności zostało uzależnione od prawomocnego zakończenia postępowania sądowno-administracyjnego w sprawie. Stąd też zachodzi konieczność jak najszybszego zakończenia postępowania przed tym Sądem celem umożliwienia zakończenia postępowania w sprawie ostatecznego zatwierdzenia listy wierzytelności.

3.15.3. Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego w przypadku wciągnięcia objętej nim należności na listę wierzytelności następuje na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe. Skoro bowiem wierzytelność została umieszczona na liście wierzytelności w postępowaniu upadłościowym oraz sporządzona lista wierzytelności zyskała walor prawomocności, to z uwagi na powyższe, postępowanie sądownoadministracyjne wywołane skargą kasacyjną podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe. W postępowaniu upadłościowym uznano bowiem zasadność spornych wierzytelności organu i postanowiono o ich zaspokojeniu w trybie tego postępowania (postanowienia: z 18 grudnia 2024 r., I FZ 263/24; z 11 grudnia 2024 r., I FSK 1218/21; z 17 lipca 2024 r., I FNP 3/20; z 2 lipca 2024 r., I FSK 476/21 i I FSK 1791/19; z 12 lutego 2024 r., I FSK 200/23).

3.15.4. W świetle art. 144 ust. 1 Prawa upadłościowego z chwilą ogłoszenia upadłości syndyk masy upadłości staje się niejako z mocy prawa stroną (w znaczeniu procesowym) postępowania dotyczącego masy upadłości, nabywając prawo do reprezentowania upadłego

²¹⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 794 ze zm.; dalej: Prawo upadłościowe.

w stosunkach prawnych wszelkiego rodzaju, w tym w stosunkach procesowych, dotyczących masy upadłości. Dlatego też, zdaniem Sądu, brak reakcji syndyka masy upadłości skarżącej na wezwania sądowe do udzielenia informacji, czy wstępuje do postępowania sądowego w niniejszej sprawie, wyznaczające w tym celu stosowny termin, nie stanowi przesłanki dalszego wstrzymywania toku postępowania w sprawie (postanowienia z 15 kwietnia 2024 r.: I FSK 898/22, I FSK 1033/21 i I FSK 587/22).

3.15.5. Sąd, przed którym toczy się postępowanie dotyczące masy upadłości, zobowiązany jest umożliwić syndykowi wstąpienie do postępowania, tj. poinformować o jego toku oraz umożliwić zajęcie stanowiska w sprawie na podstawie art. 128 § 1 p.p.s.a. Przepis ten wprawdzie nie zawiera wyraźnie przesłanki podjęcia postępowania i jego kontynuowania z udziałem syndyka, niemniej należy uznać, że poinformowanie syndyka o toczącym się postępowaniu, zakreślenie mu czasu na wstąpienie i ustosunkowanie powinno być postrzegane jako ustanie przyczyny zawieszenia (postanowienie z 4 września 2024 r., III FSK 219/23).

3.15.6. Oświadczenie syndyka o tym, że odmawia wstąpienia do toczącego się postępowania sądowego, jest równoznaczne z cofnięciem skargi i uzasadnia umorzenie postępowania w sprawie (postanowienie z 3 lipca 2024 r., I FSK 804/21).

3.15.7. Postępowanie sądownoadministracyjne, którego przedmiotem jest kontrola legalności czynności organu polegającej na wykreśleniu spółki z rejestru podatników VAT czynnych, jest postępowaniem dotyczącym masy upadłości w rozumieniu art. 144 ust. 1 Prawa upadłościowego. W świetle tego przepisu legitymacja procesowa w takim postępowaniu będzie przysługiwać wyłącznie syndykowi, a nie będzie przysługiwać upadłemu, który w dalszym ciągu zachowa jednak w tej sprawie legitymację materialną (tj. będzie podmiotem praw i obowiązków, których postępowanie to dotyczy; postanowienie z 18 grudnia 2024 r., I FZ 278/24).

3.16. Uzupełnienie protokołu posiedzenia

Odwołanie od zarządzenia przewodniczącego składu orzekającego tego Sądu złożone po terminie przewidzianym w art. 103 zdanie drugie p.p.s.a. podlega odrzuceniu przez ten Sąd na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 180 w zw. z art. 178 oraz w zw. z art. 198 i art. 197 p.p.s.a. (postanowienie z 30 września 2024 r., I FSK 156/23).

3.17. Następstwo prawne

W przypadku rozwiązania spółki jawnej na mocy jednomyślnej uchwały wspólników na podstawie art. 61 § 1 *in fine* k.s.h., w braku odmiennej regulacji stosunków, dotychczasowi wspólnicy na mocy ogólnej sukcesji praw i obowiązków stają się następcami prawnymi rozwiązanej spółki w myśl przepisów rozdziału 9 działu III Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W tej sytuacji postępowanie sądownoadministracyjne należy prowadzić z udziałem byłych wspólników spółki występujących w miejsce rozwiązanej spółki jawnej (postanowienie z 14 maja 2024 r., I FSK 1307/23).

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2024 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich²¹⁵, zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw z zakresu podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego), podatków dochodowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od nieruchomości, jak również prawa celnego, transportu drogowego i lotniczego, ochrony środowiska i gospodarki przestrzennej, budownictwa, nadzoru sanitarnego, weterynaryjnego i farmaceutycznego, dostępu do informacji publicznej, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych, własności przemysłowej, a także w sprawach cudzoziemców²¹⁶.

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

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

2.1. Pytania prejudycjalne

W 2024 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z pytaniami prejudycjalnymi w 7 sprawach, w tym 3 postanowienia skierowały składy orzekające NSA, a po 2 postanowienia skierowały Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Warszawie i we Wrocławiu.

2.1.1. Postanowieniem z dnia 25 stycznia 2024 r., I SA/Wr 4/23, WSA we Wrocławiu wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 205 i art. 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²¹⁷

²¹⁵ Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych z lat 2005–2023*.

²¹⁶ Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z niektórych wymienionych dziedzin zostały szerzej omówione w dalszej części opracowania.

²¹⁷ Dz. Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

w związku z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²¹⁸ (państwo prawa, poszanowanie praw człowieka) oraz art. 17 (prawo własności), art. 41 (prawo do dobrej administracji) i art. 47 (prawo do skutecznego środka zaskarżania i prawo do sądu) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²¹⁹, a także gwarantowane przez prawo Unii Europejskiej: zasada proporcjonalności, prawo do rzetelnego procesu oraz prawo do obrony należy interpretować w ten sposób, że sprzeczna z nimi jest regulacja krajowa i oparta na niej praktyka krajowa, zgodnie z którymi odmawia się osobie fizycznej (członkowi zarządu osoby prawnej), która może ponieść całym swoim majątkiem prywatnym solidarną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe osoby prawnej z tytułu VAT, prawa do czynnego udziału w postępowaniu mającym na celu określenie osobie prawnej ww. zobowiązania podatkowego w formie ostatecznej decyzji organu podatkowego, a jednocześnie w odrębnym postępowaniu, zmierzającym do stwierdzenia solidarnej odpowiedzialności rzeczonoj osoby fizycznej za zobowiązania podatkowe osoby prawnej z tytułu VAT, osoba ta pozbawiona jest adekwatnego środka do skutecznego zakwestionowania poczynionych wcześniej ustaleń i ocen, co do istnienia lub wysokości zobowiązania podatkowego osoby prawnej – zawartych w decyzji ostatecznej organu podatkowego wydanej uprzednio bez udziału tejże osoby fizycznej, która to decyzja w konsekwencji stanowi prejudykat w tymże postępowaniu na mocy przepisu krajowego potwierdzonego praktyką krajową?”.

2.1.2. Postanowieniem z 31 stycznia 2024 r., I SA/Wr 966/22, WSA we Wrocławiu wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „1. Czy wykładnia przepisów dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²²⁰, w tym jej art. 193, art. 205, art. 273 w zw. z art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²²¹ i art. 17 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²²² oraz zasady proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym mechanizm odpowiedzialności solidarnej członka zarządu osoby prawnej za zobowiązania z tytułu VAT tej osoby prawnej bez wcześniejszego ustalenia czy taki członek zarządu działał w złej wierze albo że jego zachowaniem można było zarzucić zawiniony błąd lub też niedbalstwo? 2. Czy przepisy dyrektywy VAT, w tym jej art. 193, art. 205, art. 273 w zw. z art. 325 TFUE, zasada pewności prawa, zasada uzasadnionych oczekiwań, zasada prawa do dobrej administracji wywodzona z art. 41 Karty w zw. z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²²³ (państwo prawa, poszanowanie praw człowieka), art. 47 Karty (skuteczny środek zaskarżenia, prawo do sądu) należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takiej praktyce krajowej, która dla uwolnienia się od odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania w VAT osoby prawnej posiadającej jednego wierzyciela, wymaga od członka zarządu złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, który jest bezprzedmiotowy na gruncie przepisów i praktyki krajowego prawa insolwencyjnego, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia istoty prawa własności (art. 17 Karty)? 3. Czy przepisy art. 193, art. 205, art. 273

²¹⁸ Dz. Urz. UE C 2016.202.13.

²¹⁹ Dz. Urz. UE C 2016.202.389.

²²⁰ Dz. Urz. UE L 2006.347.1; dalej: dyrektywa VAT.

²²¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: TFUE.

²²² Dz. Urz. UE C 2007.303.1; dalej: Karta.

²²³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

dyrektywy VAT w zw. z art. 325 TFUE oraz zasadę równości wobec prawa i zasadę niedyskryminacji (art. 20 Karty i art. 21 Karty) należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym [wskazanym w punkcie 1], które dopuszczają nierówne traktowanie członków zarządu osób prawnych, w ten sposób, że członek zarządu osoby prawnej posiadającej więcej niż jednego wierzyciela, może uwolnić się od odpowiedzialności za zobowiązania spółki poprzez złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości, natomiast członek zarządu osoby prawnej posiadającej wyłącznie jednego wierzyciela, nie ma możliwości skutecznego złożenia takiego wniosku, co w efekcie pozbawia go możliwości uwolnienia się od odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania z tytułu VAT osoby prawnej oraz prawa do skutecznego środka zaskarżenia (art. 47 Karty)?”.

2.1.3. Postanowieniem z 26 marca 2024 r., I FSK 812/20, NSA wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy przepisy artykułu 143 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²²⁴ oraz art. 1 dyrektywy 2006/79 z dnia 5 października 2006 r. w sprawie zwolnienia od podatku przy przywozie z państw trzecich małych partii towarów o charakterze niehandlowym²²⁵ w kontekście motywu (3) preambuły dyrektywy 2006/79 i art. 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych²²⁶ sprzeciwiają się uregulowaniu takiemu, jak art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²²⁷, zgodnie z którymi zwolnieniu od VAT nie podlega import towarów umieszczonych w przesyłce wysyłanej z terytorium państwa trzeciego przez osobę fizyczną, która jest przeznaczona, dla osoby fizycznej przebywającej na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej niż terytorium kraju, w którym dokonywany jest import?”.

2.1.4. Postanowieniem z dnia 12 lipca 2024 r., III SA/Wa 1231/24, WSA w Warszawie skierował do TSUE pytania prejudycjalne: „1. Czy art. 146 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²²⁸ należy interpretować w ten sposób, że dostawę towarów zadeklarowaną przez podatnika (dostawcę) jako wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów należy uznać za dostawę eksportową w sytuacji, gdy nabywca dokonał wywozu towarów nie na terytorium innego państwa członkowskiego, lecz poza terytorium Unii? 2. Czy dla zastosowania zwolnienia, o którym mowa w art. 146 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112/WE, w sytuacji wskazanej w pytaniu pierwszym, ma znaczenie fakt, że nabywca towarów dokonał ich wywozu poza terytorium Unii nie w porozumieniu z podatnikiem (dostawcą) i na podstawie ich wspólnych ustaleń, lecz na podstawie samodzielnej decyzji i bez wiedzy podatnika (dostawcy)? 3. Czy dla zastosowania zwolnienia, o którym mowa w art. 146 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112/WE, w sytuacji wskazanej w pytaniu pierwszym, ma znaczenie okoliczność, że wywóz towarów poza terytorium Unii wynika z ustaleń organów podatkowych opartych na dokumentach

²²⁴ Dz. Urz. UE L 2006..347.1 ze zm.

²²⁵ Dz. Urz. UE L 2006.286.15.

²²⁶ Dz. Urz. UE L 2009.324.23.

²²⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.

²²⁸ Dz. Urz. UE L 2006.347.1; dalej: dyrektywa 2006/112/WE.

celnych, a treść posiadanych przez podatnika (dostawcę) dokumentów przewozowych jest niezgodna z tymi ustaleniami?”.

2.1.5. Postanowieniem z dnia 4 września 2024 r., VI SA/Wa 2016/24, WSA w Warszawie wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi: „1. Czy art. 11 ust. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych²²⁹ należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek dla niezależnego organu nadzorującego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami przy weryfikacji zasadności zmiany systemu lub wysokości opłat lotniskowych zgodnie z art. 6 dyrektywy, nie dotyczy przypadku stosowania przez ten organ przewidzianej w prawie krajowym obowiązkowej procedury z art. 6 ust. 5 lit. a/ dyrektywy, zgodnie z którą opłaty lotniskowe lub ich maksymalną wysokość ustala lub zatwierdza niezależny organ nadzorujący, przy uwzględnieniu wymogu przejrzystości procedury krajowej wynikającego z art. 6 ust. 5 zd. 2 dyrektywy? 2. Czy zgodne z art. 6 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 3 dyrektywy jest uregulowanie przewidziane w prawie krajowym, zgodnie z którym zarządzający portem lotniczym przy wprowadzaniu zmian systemu lub wysokości opłat lotniskowych ma obowiązek przeprowadzenia konsultacji wyłącznie z przewoźnikami lotniczymi stale korzystającymi z danego lotniska lub podmiotami ich reprezentującymi, w szczególności działającym na danym lotnisku komitetem przewoźników lotniczych lub stowarzyszeniami przewoźników lotniczych, a nie z użytkownikami portu lotniczego, którym to użytkownikiem w rozumieniu art. 2 pkt 3 dyrektywy jest każda osoba fizyczna lub prawna odpowiedzialna za przewóz pasażerów, poczty lub ładunków drogą powietrzną do lub z danego portu lotniczego?”.

2.1.6. Postanowieniem z 2 października 2024 r., I FSK 169/21, NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy art. 167, art. 168 lit. a/ i art. 178 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²³⁰ oraz zasady neutralności podatkowej, skuteczności i proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 86 ust. 10b pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²³¹, z którego wynika, że podatnik nie może zrealizować prawa do odliczenia podatku naliczonego w deklaracji składanej za okres, w którym spełnił warunki materialne skorzystania z tego prawa, jeżeli w okresie tym nie otrzymał jeszcze faktury, pomimo że fakturę tę otrzymał jeszcze przed złożeniem tej deklaracji?”.

2.1.7. Postanowieniem z 30 grudnia 2024 r., I GSK 786/21, NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „1. Czy art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²³² należy interpretować w ten sposób, że przyznanie pierwszeństwa w skorzystaniu z kontyngentu podmiotom dokonującym zgłoszenia celnego z zamiarem późniejszego jego sprostowania w trybie art. 173 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r.

²²⁹ Dz. Urz. UE L 2009.70.11.

²³⁰ Dz. Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

²³¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.

²³² Dz. Urz. UE C 2016.202.1.

ustanawiającego unijny kodeks celny²³³ w stosunku do podmiotów dokonujących prawidłowego zgłoszenia celnego w najwcześniejszym terminie, w którym było to możliwe narusza zasady: równości, sprawiedliwości i solidarności? 2. Czy art. 173 ust. 3 Unijnego Kodeksu Celnego należy interpretować w ten sposób, że umożliwia sprostowanie zgłoszenia celnego w celu «spełnienia obowiązków wynikających z objęcia towarów daną procedurą celną» poprzez jego uzupełnienie (np. o numer kontyngentu) oraz poprzez zastąpienie w zgłoszeniu celnym stawki *erga omnes* stawką preferencyjną? 3. Czy art. 22 ust. 3 w związku z art. 173 ust. 3 Unijnego Kodeksu Celnego należy interpretować w ten sposób, że dniem złożenia wniosku o zastosowanie kontyngentu dla podmiotu składającego niekompletne zgłoszenie celne – jest dzień jego pierwotnego złożenia czy dzień, w którym ostateczną stała się decyzja administracyjna o wyrażeniu przez organ celny zgody na jego sprostowanie, przy założeniu, że maksymalny termin na wydanie decyzji wynosi 120 dni? 4. Czy art. 120 ust. 1 Unijnego Kodeksu Celnego należy interpretować w ten sposób, że przesłanka szczególnych okoliczności powstania długu celnego, «w których nie można przypisać dłużnikowi oszustwa ani oczywistego zaniedbania» zachodzi także wówczas, gdy dług ten powstał pomimo dokonania prawidłowego zgłoszenia celnego z wynikającą z kontyngentu preferencyjną stawką celną w najwcześniejszym możliwym terminie?”.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

2.2.1. Wyrok TSUE z 30 stycznia 2024 r. w sprawie C-442/22 P. sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w L.²³⁴

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²³⁵ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 203 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy pracownik podatnika podatku od wartości dodanej (VAT) wystawił fałszywą fakturę wykazującą VAT, posługując się tożsamością pracodawcy jako podatnika bez jego wiedzy i zgody, pracownika tego należy uznać za osobę wykazującą VAT w rozumieniu tego art. 203, chyba że podatnik ten nie dochował należytej staranności, rozsądnie wymaganej w celu kontrolowania działań wspomnianego pracownika”.

2.2.2. Wyrok TSUE z 21 marca 2024 r. w sprawie C-606/22 Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. przeciwko B. sp. z o.o., dawniej B. sp.j.²³⁶

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²³⁷ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 1 ust. 2 i art. 73 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą 2010/45, w związku z jej art. 78 lit. a/, należy interpretować, w świetle zasad neutralności podatkowej, skuteczności i równego traktowania w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce organu podatkowego państwa członkowskiego, zgodnie

²³³ Dz. Urz. UE L 2013.269.1.

²³⁴ ECLI:EU:C:2024:100.

²³⁵ Postanowienie z 26 maja 2022 r., I FSK 1212/18.

²³⁶ ECLI:EU:C:2024:255.

²³⁷ Postanowienie z 23 czerwca 2023 r., I FSK 1225/18.

z którą korekta należnego podatku od wartości dodanej (VAT) poprzez złożenie deklaracji podatkowej jest zakazana, w sytuacji gdy dostawy towarów i świadczenia usług nastąpiły przy zastosowaniu zawyżonej stawki VAT, ze względu na to, że z tytułu tych transakcji nie zostały wystawione faktury, lecz wydane paragony z kasy rejestrującej. Nawet w takich okolicznościach podatnik, który błędnie zastosował zawyżoną stawkę VAT, ma prawo złożyć wniosek o zwrot do organu podatkowego danego państwa członkowskiego, a organ ten może podnieść zarzut bezpodstawnego wzbogacenia tego podatnika wyłącznie wtedy, gdy wykaże, po dokonaniu analizy ekonomicznej, która uwzględni wszystkie istotne okoliczności, że ciężar finansowy podatku nienależnie pobranego spoczywający na tym podatniku został w całości zneutralizowany”.

2.2.3. Wyrok TSUE z 8 maja 2024 r. w sprawie C-241/23 P. sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w W.²³⁸

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²³⁹ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 73 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz zastosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej²⁴⁰, należy interpretować w ten sposób, że podstawę opodatkowania wniesienia aportem nieruchomości przez pierwszą spółkę do kapitału drugiej spółki w zamian za akcje tej ostatniej należy ustalić na podstawie wartości emisyjnej tych akcji, jeżeli spółki te uzgodniły, że zapłatę za ten wkład kapitałowy będzie stanowić ta wartość emisyjna”.

2.2.4. Wyrok TSUE z 13 czerwca 2024 r. w sprawie C-266/23 A. SA przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w B.²⁴¹

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁴² Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „1. Artykuł 17 ust. 1 lit. a/ dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej należy interpretować w ten sposób, że: rzeczywisty koszt nabytej energii w rozumieniu tego przepisu powinien obejmować dodatkowe należności, które nie mogą stanowić «podatków» w rozumieniu owego przepisu, takie jak związane z tą energią obowiązkowe opłaty dystrybucyjne ponoszone zgodnie z uregulowaniem krajowym przy jej nabyciu. 2. Artykuł 17 ust. 1 lit. a/ dyrektywy 2003/96 należy interpretować w ten sposób, że: nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że zakładowi energochłonnemu w rozumieniu tego przepisu odmawia się możliwości skorzystania ze zwolnienia z podatku akcyzowego od nabycia energii elektrycznej, w przypadku gdy zakład ten korzysta w odniesieniu do tej energii elektrycznej ze zwolnienia z podatku akcyzowego przewidzianego dla energii elektrycznej wykorzystywanej w proce-

²³⁸ ECLI:EU:C:2024:392.

²³⁹ Postanowienie z 24 lutego 2023 r., I FSK 2003/18.

²⁴⁰ Dz.U.UE.L.2012.112.21.

²⁴¹ ECLI:EU:C:2024:506.

²⁴² Postanowienie z 28 grudnia 2022 r., I GSK 380/19.

sach elektrolitycznych, nawet jeżeli zakład ten wykaże, że w odniesieniu do tej samej energii nie korzystałby z tych dwóch zwolnień jednocześnie, a łączna wysokość owych zwolnień nie przekracza kwoty podatku akcyzowego zapłaconej za ten sam okres, pod warunkiem że określone w tym względzie w uregulowaniu krajowym kryterium jest ukształtowane i stosowane zgodnie z zasadą równego traktowania”.

2.2.5. Wyrok TSUE z 11 lipca 2024 r. w sprawie C-182/23 Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej przeciwko J.S.²⁴³

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁴⁴ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 2 ust. 1 lit. a/ w związku z art. 14 ust. 2 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że transakcja przeniesienia własności działek gruntu rolnego w trybie wywłaszczenia, w zamian za zapłatę odszkodowania właścicielowi tego gruntu, powinna podlegać opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej (VAT), jeżeli właściciel ten jest rolnikiem będącym podatnikiem VAT i działa w takim charakterze, nawet jeśli nie prowadzi on żadnej działalności w zakresie obrotu nieruchomościami i nie podjął żadnych działań w celu takiego przeniesienia”.

2.2.6. Wyrok TSUE z 12 września 2024 r. w sprawie C-709/22 Syndyk Masy Upadłości A. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we W.²⁴⁵

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu²⁴⁶ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 273 i 395 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz decyzję wykonawczą Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że: nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym, że kwota podatku od wartości dodanej (VAT) zdeponowana na odrębnym rachunku VAT, jakim dysponuje dostawca w instytucji bankowej, może być wykorzystana jedynie do ograniczonych celów, a mianowicie w szczególności do zapłaty VAT należnego organowi podatkowemu lub do zapłaty VAT wskazanego na fakturach otrzymanych od dostawców towarów lub usługodawców”.

2.2.7. Wyrok TSUE z 12 grudnia 2024 r. w sprawie C-118/23 Rada Nadzorcza Getin Noble Bank SA i in. przeciwko Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu²⁴⁷.

W odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA w Warszawie²⁴⁸ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „1. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że: stoi on na przeszkodzie stosowaniu krajowego przepisu proceduralnego nakładającego na sąd właściwy do rozpoznania skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kry-

²⁴³ ECLI:EU:C:2024:604.

²⁴⁴ Postanowienie z 18 stycznia 2023 r., I FSK 923/19.

²⁴⁵ ECLI:EU:C:2024:741.

²⁴⁶ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 22 września 2022 r., I SA/Wr 73/22.

²⁴⁷ ECLI:EU:C:2024:1013

²⁴⁸ Postanowienie WSA w Warszawie z 26 stycznia 2023 r., VI SA/Wa 2964/22.

zysowego obowiązek połączenia wszystkich wniesionych do niego skarg na tę decyzję, jeżeli stosowanie tego przepisu jest sprzeczne z prawem do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. 2. Artykuł 85 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r., w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że: w sytuacji gdy do sądu krajowego wniesiono większą liczbę skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, z których jedna została wniesiona przez organ instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oddalenie tylko tej jednej skargi jako bezzasadnej nie pozwala uznać, że zapewniono przestrzeganie prawa do skutecznego środka prawnego w odniesieniu do każdej innej osoby, której ta decyzja dotyczy i która również wniosła na nią skargę, podnosząc zarzuty, które nie zostały uwzględnione w wydanym wyroku i które w każdym razie nie były przedmiotem kontradyktoryjnej debaty pozwalającej tej osobie na przedstawienie swojej sprawy. 3. Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, zmienionej dyrektywą 2019/879, należy interpretować w ten sposób, że: przepis ten ma zastosowanie, w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również funkcje tymczasowego administratora w rozumieniu art. 29 tej dyrektywy, ze zmianami, lub funkcje gwaranta depozytów w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, w związku z czym nakłada on obowiązek przyjęcia uzgodnień strukturalnych w celu zapewnienia niezależności operacyjnej tego organu i uniknięcia konfliktu interesów w odniesieniu do tych funkcji. 4. Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, zmienionej dyrektywą 2019/879, należy interpretować w ten sposób, że: w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również «funkcje nadzoru» lub «inne funkcje» w rozumieniu tego postanowienia oraz w braku wewnętrznych przepisów na piśmie mających na celu zapewnienie niezależności operacyjnej tego organu i zapobieganie konfliktom interesów między jego funkcjami w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a innymi funkcjami, przestrzeganie tych wymogów może jednak wynikać z wprowadzenia w tym celu wystarczających środków organizacyjnych i innych środków. Wspomniany przepis nie oznacza jednak ani tego, że decyzje dotyczące funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz te dotyczące innych funkcji wspomnianego organu muszą być podejmowane przez różne jednostki decyzyjne, ani tego, że wewnętrzne działy tego samego organu nie mogą świadczyć usług wsparcia zarówno pracownikom przydzielonym do pełnienia funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i pracownikom przydzielonym do pełnienia innych funkcji, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących tajemnicy zawodowej. Jeżeli istnieją przewidziane w tym postanowieniu przepisy wewnętrzne na piśmie, brak ich publikacji nie powoduje automatycznie nieważności decyzji podjętych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządko-

wanej likwidacji, lecz oznacza w stosownej sytuacji w przypadku odwołania od decyzji tego organu, że do tego organu należy wykazanie, iż przepisy te były przestrzegane, w związku z czym decyzja ta została podjęta wyłącznie w celu osiągnięcia jednego lub kilku celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

2.3.1. W następstwie orzeczeń prejudycjalnych wydanych przez TSUE w 2024 r. sądy administracyjne podjęły zawieszono postępowania w sprawach, w których wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi²⁴⁹, jak również w innych sprawach zawieszonych na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.²⁵⁰. Ponadto sądy administracyjne powoływały się na argumentację TSUE zawartą w wydanych orzeczeniach prejudycjalnych podczas rozpoznawania spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniami prejudycjalnymi²⁵¹.

2.3.2. Po wyroku TSUE w sprawie C-442/22, NSA uznał, że art. 108 ust. 1 u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy pracownik podatnika podatku od wartości dodanej (VAT) wystawił fałszywą fakturę wykazującą VAT, posługując się tożsamością pracodawcy jako podatnika bez jego wiedzy i zgody, pracodawcę tego nie uznaje się za osobę wykazującą VAT w rozumieniu tego art. 108 ust. 1 u.p.t.u., tylko wtedy, gdy dochował należytej staranności, rozsądnie wymaganej w celu kontrolowania działań wspomnianego pracownika, obejmującej w szczególności stworzenie systemu (procedury) monitorowania czynności wystawiania faktur przez pracowników (wyrok z 3 września 2024 r., I FSK 1212/18).

2.3.3. W wyroku z 26 czerwca 2024 r., I FSK 1225/18, NSA uwzględnił wyrok TSUE w sprawie C-606/22, w którym Trybunał wskazał, że nawet gdy podatnik ma prawo złożyć

²⁴⁹ Postanowieniem z 27 czerwca 2024 r., I GSK 380/19, NSA podjął postępowanie zawieszono w związku z wystąpieniem w 2022 r. do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w sprawie C-266/23. Postanowieniem z 28 maja 2024 r., I FSK 2003/18, w następstwie wyroku TSUE w sprawie C-241/23, NSA podjął postępowanie zawieszono z powodu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Postanowieniem z 24 września 2024 r., I SA/Wr 73/22, WSA we Wrocławiu, z powodu wydania orzeczenia prejudycjalnego C-709/22, podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie. Postanowieniem z 27 marca 2024 r., I FSK 1215/18, NSA, w związku z wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-606/22, podjął zawieszono uprzednio postępowanie. Postanowieniem z 27 marca 2024 r. I FSK 1212/18, po wyroku TSUE w sprawie C-442/22, NSA podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie.

²⁵⁰ Przykładowo po wydaniu przez TSUE wyroku prejudycjalnego w sprawie C-266/23 składy orzekające NSA, które na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. zawiesiły toczące się postępowania do czasu udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane w sprawie I GSK 380/19, podjęły zawieszono postępowania m.in. postanowieniami z 27 września 2024 r., I GSK 132/20; 30 sierpnia 2024 r., I GSK 1257/20 i I GSK 1281/20. Z kolei z uwagi na wydany przez TSUE wyrok w sprawie C-241/23, np. postanowieniami z 10 czerwca 2024 r., I FSK 1793/20, I FSK 659/21 i I FSK 544/21; z 28 maja 2024 r., I FSK 216/21; z 20 maja 2024 r., I FSK 723/21; 17 maja 2024 r., I FSK 770/20; 14 maja 2024 r., I FSK 2324/19 NSA podjął zawieszono wcześniej postępowania. Podobnie po wydaniu przez TSUE wyroku prejudycjalnego w sprawie C-606/22 postanowieniami z 4 kwietnia 2024 r., I FSK 1487/18; 17 kwietnia 2024 r., I FSK 79/20 i I FSK 39/20 NSA podjął zawieszono wcześniej postępowania.

²⁵¹ Zob. np. wyroki NSA z 1 października 2024 r., I FSK 1793/20; z 28 sierpnia 2024 r., I FSK 871/21 w których Sąd odwoływał się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-241/23. Zob. także wyrok NSA z 17 października 2024 r., I FSK 320/21, w którym Sąd odwołał się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-182/23; wyroki NSA z 26 września 2024 r., I FSK 39/20, I FSK 79/20; z 11 września 2024 r., I FSK 1109/20; 26 czerwca 2024 r., I FSK 925/18, w których na ocenę zasadności zarzutów skarg kasacyjnych zasadniczy wpływ miała treść wyroku TSUE w sprawie C-606/22.

wniosek o zwrot podatku do organu podatkowego danego państwa członkowskiego, z uwagi na to, że błędnie zastosował zawyżoną stawkę VAT, organ podatkowy może odmówić mu tego zwrotu, podnosząc zarzut bezpodstawnego wzbogacenia tego podatnika, ale wyłącznie wtedy, gdy wykaże, po dokonaniu analizy ekonomicznej, która uwzględnia wszystkie istotne okoliczności, że ciężar finansowy podatku nienależnie pobranego spoczywający na tym podatniku został w całości zneutralizowany. Zdaniem NSA organ nie wykazał, że ciężar finansowy podatku nienależnie pobranego spoczywający na skarżącej spółce został w całości zneutralizowany. Nie można zaakceptować stanowiska organu, zgodnie z którym skoro skarżąca pobrała od ostatecznych konsumentów podatek w wysokości 23% zamiast 8%, to konsekwentnie całą pobraną kwotę, po uwzględnieniu systemu odliczeń, powinna odprowadzić jako podatek należny do budżetu państwa i to nie ona była podmiotem, który ostatecznie poniósł ciężar ekonomiczny podatku od towarów i usług, gdyż ciężar ten poniosły osoby trzecie (od których został ten podatek pobrany w cenie za usługę). W ocenie NSA nie można dopatrzeć się uszczerbku u konsumentów, w sytuacji gdy podatnik dokonuje korekty podatku w ramach ustalonej z konsumentem ceny sprzedaży usługi/towaru. Skoro konsument zaakceptował zaoferowaną przez podatnika cenę sprzedanej usługi i skorzystał z niej po tej cenie, fakt korekty wielkości podatku zawartego w tej cenie przez jego zmniejszenie (przy niezmienionej cenie brutto usługi) nie wskazuje na poniesienie z tego tytułu jakiegokolwiek szkody po stronie konsumenta. W konsekwencji organy podatkowe nie wykazały, aby w przypadku zwrotu nadpłaconego podatku miałyby dojść po stronie skarżącego do bezpodstawnego wzbogacenia.

2.3.4. W wyroku z 11 września 2024 r., I FSK 2003/18, NSA wziął pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-241/23 i stwierdził, że zgodnie z art. 73 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej podstawę opodatkowania nieruchomości przeniesionych na drugą spółkę należy ustalić na podstawie uzgodnionej zapłaty rzeczywiście otrzymanej w tym celu przez pierwszą ze spółek. W związku z tym, że obie spółki uzgodniły, że ta zapłata polega na przydzieleniu akcji po cenie emisyjnej, to cena emisyjna, a nie wartość nominalna tych akcji, powinna zostać uwzględniona w celu ustalenia podstawy opodatkowania przeniesienia tych nieruchomości.

2.3.5. W wyroku z 21 października 2024 r., I GSK 380/19, NSA, uwzględniając wyrok TSUE w sprawie C-266/23, stwierdził, że w świetle przepisów art. 31d ust. 2 i 3 ustawy o podatku akcyzowym do kosztów nabycia energii zaliczyć należy także należności dodatkowe, w tym zwłaszcza opłaty dystrybucyjne. Wykładnia przepisów art. 30 ust. 7a i art. 31d ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym prowadzi do konkluzji, że zakładowi energochłonnemu przysługują oba unormowane w tych przepisach zwolnienia w podatku akcyzowym, ale to drugie wyłącznie w zakresie tej energii, która nie jest objęta zwolnieniem przedmiotowym, o którym mowa w art. 30 ust. 7a ww. ustawy.

2.3.6. W wyroku z 1 października 2024 r., I FSK 923/19, NSA, biorąc pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-182/23, stwierdził, że wykładnia art. 7 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 u.p.t.u. nakazuje przyjąć, że transakcja przeniesienia własności działek gruntu rolnego w trybie wy-

właszczenia w zamian za odszkodowanie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, jeżeli na moment wszczęcia postępowania administracyjnego, zmierzającego do zmaterializowania się przedmiotowego wywłaszczenia, właściciel ten jest rolnikiem będącym podatnikiem tego podatku, a rzeczony grunty wykorzystywane są do wykonywania przez niego tej działalności.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

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

Sądy administracyjne mogą, na podstawie art. 193 Konstytucji, skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, która wystąpiła w toku postępowania, jest istotna dla dalszego biegu postępowania i nie da się jej usunąć przy pomocy technik wykładniczych.

2. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechne jest powoływanie się wprost na konstytucyjne zasady bądź stosowanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa.

Na konstytucyjne zasady powołano się np. w wyroku z 27 listopada 2024 r., III OSK 4758/21. NSA, uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji oraz decyzje organów obu instancji za zasadny uznał zarzut naruszenia art. 236d ust. 1 p.o.ś.²⁵² (zgodnie z którym wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakłada na prowadzącego instalację, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną w przypadku niewypełnienia obowiązku, o którym mowa: 1) w art. 236b ust. 1 pkt 1 – w wysokości 200 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni; 2) w art. 236b ust. 1 pkt 2 – w wysokości 5000 zł w związku z art. 189d i 189f k.p.a. oraz w związku art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP – poprzez nałożenie kary dolegliwej, która jednocześnie nie podlega miarkowaniu. NSA przypomniał, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych przeszło znaczącą ewolucję, początkowo opowiadając się w większości za modelem odpowiedzialności obiektywnej w procesie nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W szeregu przytoczonych w uzasadnieniu wyroku orzeczeń TK wskazywano, że konstrukcje prawne administracyjnych kar pieniężnych, dolegliwe finansowo i określające administracyjną karę pieniężną w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności popełnienia naruszenia prawa naruszają konstytu-

²⁵² Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.

cyjną zasadę proporcjonalności. Niekonstytucyjne są więc konstrukcje administracyjnych kar pieniężnych, które bezwzględnie określają wysokości kary pieniężnej w stosunku do zabronionego działania lub zaniechania i nie przewidują możliwości miarkowania jej wysokości.

Prokonstytucyjnej wykładni przepisu prawa dokonano w wyroku z 24 stycznia 2024 r., IV SA/Wa 2206/23, w którym WSA w Warszawie wskazał, że decyzja konsula w przedmiocie odmowy wydania wizy krajowej z powodu niedopuszczalności drogi sądowej została wydana z naruszeniem art. 76 ust. 4 pkt 5a ustawy o cudzoziemcach²⁵³ w zw. z art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Uchylając zaskarżoną decyzję, Sąd powołał się na wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., II OSK 2373/21, w uzasadnieniu którego stwierdzono, m.in. że: „Pozbawienie prawa do zaskarżenia decyzji o odmowie wydania wizy krajowej członka rodziny obywatela Polski nie znajduje uzasadnionych podstaw, w świetle konstytucyjnego obowiązku stanowienia norm o takiej samej treści dla wszystkich osób oraz identycznego ich stosowania w konkretnych przypadkach wynikającego z zasady równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasady zaufania do organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji) w związku z prawem do sądu określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy więc przyjąć, że skarga cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego, na odmowę wydania wizy krajowej w celu odwiedzin u rodziny (art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), nie podlega odrzuceniu na podstawie art. art. 5 pkt 4 p.p.s.a., jeżeli wydanie wizy ma na celu realizację prawa do życia rodzinnego”.

Także w wyroku z 20 czerwca 2024 r., III OSK 4628/21, uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji oraz decyzje organów obu instancji, NSA stwierdził, że obowiązujący od dnia 1 września 2018 r.²⁵⁴ art. 9a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela²⁵⁵ („Nauczyciele akademicy, posiadający stopień naukowy oraz legitymujący się co najmniej 5-letnim okresem pracy w uczelni, z dniem nawiązania stosunku pracy w szkole uzyskują stopień nauczyciela mianowanego.”) nie może być interpretowany w ten sposób, że ma zastosowanie wyłącznie do nauczycieli zatrudnianych w szkole po dniu 1 września 2018 r., a nie dotyczy nauczycieli, którzy przed dniem jego wejścia w życie pozostawali w stosunku pracy ze szkołą. W ocenie NSA wykładnia powołanego przepisu, prowadząca do uniemożliwienia uzyskania uprawnienia w postaci statusu nauczyciela mianowanego nauczycielowi, który w późniejszym okresie, niż data zatrudnienia w szkole, spełnił owe kryteria, narusza konstytucyjną zasadę równości, bowiem bez uzasadnionych podstaw różnicuje sytuację prawną podmiotów o podobnych cechach (art. 32 ust.1 Konstytucji).

Liczne przykłady takich rozstrzygnięć zostały przedstawione w części II, w której przedstawiono zagadnienia wynikające z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3. Pytania prawne

3.1. Skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalne w sytuacji powzięcia przez sąd, rozstrzygający konkretną sprawę, wątpliwości co do zgod-

²⁵³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2354.

²⁵⁴ Wprowadzony do tej ustawy na podstawie art. 76 pkt 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203).

²⁵⁵ Dz.U. 2019 r. poz. 2215 ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela.

ności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia z: Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego i jest dopuszczalne po wyczerpaniu innych możliwości, m.in. wykorzystania reguł interpretacyjnych umożliwiających usunięcie wątpliwości konstytucyjnych.

3.2. W 2024 r. WSA w Poznaniu skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne o zbadanie: „Czy art. 23 ust. 1 pkt 45a lit. a/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w zw. z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne w zakresie, w jakim nie pozwala na uznanie za koszt uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych nabytych nieodpłatnie w drodze darowizny, zwolnionej od podatku od spadków i darowizn, których amortyzację rozpoczęto i nie zakończono przed 1 stycznia 2018 r. jest niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP?”²⁵⁶.

3.3. Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekuje skierowane przez skład orzekający NSA²⁵⁷ pytanie prawne, w którym wniesiono o zbadanie zgodności art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁵⁸ w związku z § 14 i § 15 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem²⁵⁹ w wersji ww. przepisów rozporządzenia obowiązującej do 19 października 2019 r. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.²⁶⁰

Postanowieniem z 25 marca 2024 r., II OSK 3843/19, NSA, na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁶¹, postanowił wycofać pytanie prawne zarejestrowane pod sygn. akt P 2/23, ponieważ po wyroku z 11 maja 2023 r., P 12/18, w którym Trybunał orzekł, że art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁶² w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości

²⁵⁶ Postanowienie z 22 sierpnia 2024 r., I SA/Po 299/24 (TK sygn. akt P 11/24).

²⁵⁷ Postanowienie z 6 grudnia 2022 r., II OSK 3843/19 (TK sygn. akt P 2/23).

²⁵⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.

²⁵⁹ Dz.U. Nr 113, poz. 661.

²⁶⁰ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

²⁶¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

²⁶² Dz.U. z 2022 r. poz. 840.

jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozpoznanie powyższego pytania prawnego stało się zbędne²⁶³.

3.4. Postanowieniem z 15 lutego 2024 r., P 7/21, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie wniesionego przez WSA w Białymstoku²⁶⁴ pytania prawnego na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁶⁵ z powodu skutecznego cofnięcia pytania prawnego przez sąd pytający.

4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach należących do właściwości sądów administracyjnych

4.1. W wyroku z 23 lipca 2024 r., K 13/20, Trybunał Konstytucyjny, dzieląc wątpliwości wnioskodawcy – Krajowej Rady Doradców Podatkowych, orzekł:

„1. Artykuł 86b, art. 86d, art. 86e i art. 86f w związku z art. 86a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁶⁶ oraz w związku z art. 37 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym²⁶⁷ w zakresie, w jakim tworzą wobec doradców podatkowych objętych tajemnicą zawodową obowiązek przekazywania informacji o schemacie podatkowym oraz nie określają dostatecznie przesłanek i trybu wyłączenia lub zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 17 ust. 1 oraz z art. 49 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Artykuł 28 ust. 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw²⁶⁸ w zakresie, w jakim zobowiązuje promotora będącego doradcą podatkowym do przekazania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informacji o schemacie podatkowym w rozumieniu art. 86a § 1 pkt 10 ustawy – Ordynacja podatkowa innym niż schemat podatkowy transgraniczny w rozumieniu art. 86a § 1 pkt 12 ustawy – Ordynacja podatkowa, który został wdrożony przed wejściem w życie ustawy z 23 października 2018 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji”.

Zaskarżone przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁶⁹, wprowadzone ustawą nowelizującą²⁷⁰, stanowiły implementację dyrektywy Rady (UE) 2018/822

²⁶³ Postanowieniem z 8 stycznia 2025 r., P 2/23, TK umorzył postępowanie w sprawie.

²⁶⁴ Postanowienie z 21 stycznia 2021 r., II SA/Bk 866/20.

²⁶⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

²⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

²⁶⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2117 ze zm.

²⁶⁸ Dz.U. poz. 2193.

²⁶⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

²⁷⁰ Z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2193; dalej: ustawa nowelizująca).

z dnia 25 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych²⁷¹. W ocenie Trybunału przepisy art. 86b, art. 86d, art. 86e i art. 86f w związku z art. 86a o.p. nie spełniają wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa oraz uniemożliwiają doradcom podatkowym działanie zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, czyli na rzecz ochrony interesu publicznego, oraz dobra i bezpieczeństwa ich klientów. Pomimo zawartego w art. 86b § 7 o.p. wyłączenia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej o tak zasadniczym charakterze, ustawodawca nie ustalił przesłanek, trybu ani warunków, na jakich takie wyłączenie może być dokonane. Jest to niedopuszczalne z uwagi na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej wynikający z ustawy o doradztwie podatkowym i z zasad etyki doradców podatkowych oraz na przysługującą klientom doradców podatkowych nieograniczoną w czasie gwarancję poufności przekazywanych informacji. Ponadto nałożenie na objętych tajemnicą zawodową doradców podatkowych obowiązku informacyjnego nie spełnia kryterium proporcjonalności ingerencji w prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji), ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji), oraz ochronę autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Trybunał uznał, że retroaktywny charakter art. 28 ust. 3 ustawy nowelizującej nie może być uzasadniony ochroną równowagi budżetowej, nawet przyjmując jej wydatkowo-dochodowy wymiar. Konieczność raportowania schematów podatkowych, których proces wdrażania został rozpoczęty przed wejściem ustawy w życie nie prowadzi bezpośrednio do zwiększenia dochodów publicznych. Ochrona ważnego interesu publicznego nie uzasadnia naruszenia istotnej w prawie daninowym zasady *lex retro non agit*.

Trybunał zaznaczył, że nie neguje gromadzenia informacji o schematach podatkowych przez władze publiczne, a jedynie adekwatność tego obowiązku w sytuacji, w której istnieje instytucja tajemnicy zawodowej. Osiągnięcie zamierzonego celu przez ustawodawcę w takiej sytuacji może zostać dokonane przez przekazanie przez doradców podatkowych informacji o schemacie podatkowym korzystającym, którzy są obciążeni obowiązkiem ich zgłoszenia. Takie rozwiązanie istnieje już w obecnych przepisach. Oznacza to m.in., że obowiązki uregulowane w art. 86b § 5–6 o.p. nie będą dotyczyć doradców podatkowych. Również treść art. 86d § 5 o.p. nie może odnosić się do doradców podatkowych w zakresie, w jakim nakłada na nich obowiązek poinformowania podmiotów innych niż klienci, wobec których związani są oni tajemnicą zawodową. Wpływa to oczywiście analogicznie na zasadność obowiązków uregulowanych w art. 86e o.p. i wymogów informacyjnych wskazanych w art. 86f o.p. dla doradców podatkowych. Rozważania te dotyczą również obowiązków w zakresie przekazywania schematów standaryzowanych.

4.2. W wyroku z 21 listopada 2024 r., P 11/24, Trybunał podzielił wątpliwości WSA w Poznaniu w kwestii konstytucyjności przepisu odnoszącego się do uznania kosztów amortyzacyjnych za koszty uzyskania przychodu i orzekł: „Artykuł 23 ust. 1 pkt 45a lit. a/ ustawy

²⁷¹ Dz. Urz. UE L 2018.139.1; dalej: dyrektywa 2018/822. Dyrektywa ta zmieniała postanowienia dyrektywy Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz. Urz. UE L 2011.64.1; dalej: dyrektywa 2011/16).

z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁷² w związku z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne²⁷³ w zakresie, w jakim pozbawia możliwości uznania za koszty uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych nabytych nieodpłatnie w drodze darowizny, zwolnionej od podatku od spadków i darowizn, których amortyzację rozpoczęto i nie zakończono przed 1 stycznia 2018 r., jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą ochrony interesów w toku”.

W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że ustawodawca, kierując się zasadami wyprowadzonymi z art. 2 Konstytucji, ma obowiązek ustanowienia przepisów intertemporalnych umożliwiających dokończenie rozpoczętych przedsięwzięć na podstawie przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczęcia albo stworzyć inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej. W powołanym przez Trybunał uzasadnieniu wyroku z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, wskazano przesłanki, w razie których wystąpienia obowiązek respektowania przez ustawodawcę zasady ochrony interesów w toku powinien mieć kategorię charakteru. Spełnienie tych przesłanek obliguje bowiem ustawodawcę do szczególnej ochrony interesów w toku. Zakres pytania prawnego jest szerszy i odnosi się do wszystkich sytuacji, w których proces amortyzacji rozpoczęto przed 1 stycznia 2018 r. Z uwagi na rozległy horyzont czasowy tego procesu, przepis ten narusza również interesy w toku podatników, którzy, rozpoczynając proces amortyzacji, nie mogli wiedzieć, że ustawodawca zmieni reguły gry. Ustawodawca ponosi polityczną i finansową odpowiedzialność za uchwalane prawo i jeśli uznaje, że należy je zmienić, to nie może jednocześnie arbitralnie przerywać gry, do której podatników „zaprosił”. Szczególnie, jeśli owa gra rozłożona jest w perspektywie wieloletniej, zdefiniowanej uprzednio przez ustawodawcę. Trybunał ponadto stwierdził, że braku przepisów intertemporalnych w żadnym stopniu nie sanuje praktyka organów władzy publicznej w postaci np. wydawanych interpretacji indywidualnych czy wszelkiego rodzaju okólników lub objaśnień. Powołanie się przez organ administracji skarbowej bezpośrednio na konstytucyjną zasadę ochrony interesów w toku może prowadzić co najwyżej do prokonstytucyjnego rozstrzygnięcia w jednostkowej sprawie. Trybunał podkreślił, że zgodnie ze standardami wynikającymi z art. 217 Konstytucji podatek powinien ustalić istnienie obowiązku podatkowego i określić wysokość zobowiązania podatkowego bezpośrednio z ustawy. Jeśli z konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku wynika konieczność zapewnienia jednostkom kontynuacji uprzednio rozpoczętych przedsięwzięć, to obowiązek ten ciąży na ustawodawcy. Brak realizacji tego obowiązku przesądza o niekonstytucyjności przepisu ustawy.

4.3. W wyroku z 17 kwietnia 2024 r., SK 123/20, zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości wnioskodawcy, orzekając, że: „Artykuł 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich²⁷⁴, w brzmieniu

²⁷² Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.

²⁷³ Dz.U. poz. 1291 ze zm.

²⁷⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179, ze zm.; dalej: u.p.p.m.

nadany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁷⁵ i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw²⁷⁶, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Trybunał stwierdził, że kwestionowany przez wnioskodawcę art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. (w brzmieniu nadanym przez ustawę z 2004 r.) wprowadził ograniczenie w dysponowaniu prawem rzeczowym wobec osób trzecich poprzez obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, odnośnie do przeniesienia własności, użytkowania wieczystego albo oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich. W ocenie Trybunału kontrola przez Państwo czynności cywilnoprawnych dotycząca portów i przystani morskich należących do tzw. infrastruktury krytycznej, odnośnie do której utrzymanie bezpieczeństwa leży w gestii Państwa na zasadzie art. 5 Konstytucji, nie budzi wątpliwości. Decyzja ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej) nie ma charakteru uznania administracyjnego, a w razie rozstrzygnięcia negatywnego dla wnioskodawcy opierać się musiała wyłącznie na katalogu przesłanek zawartym w art. 3 ust. 6 u.p.p.m. Decyzja odmowna podlegała również na zasadach ogólnych dwuinstancyjnej kontroli sprawowanej kolejno przez wojewódzki sąd administracyjny oraz NSA. Analogiczne rozwiązania prawne obowiązują także w obecnym stanie prawnym²⁷⁷. Trybunał Konstytucyjny uznał, że z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść nakazu identycznego ukształtowania przesłanek nabywania prawa własności w ramach odmiennych instytucji prawa cywilnego, bowiem art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wyklucza różnicowań o charakterze przedmiotowym, związanych z odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych podmiotów, a zakaz przedmiotowego różnicowania sytuacji nabywców praw majątkowych nie wynika także z art. 21 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje, że ochrona własności i dziedziczenia należą do zasad ustrojowych, jak też nie znajduje umocowania w art. 64 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika ogólne prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. W szczególnych, wyjątkowych okolicznościach może dojść do kolizji prawa ochrony własności i innych praw majątkowych z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa chronionego przez art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenia takie są jednak dopusz-

²⁷⁵ Dz.U. Nr 281, poz. 2782 ze zm.

²⁷⁶ Dz.U. poz. 1954.

²⁷⁷ Por. art. 3 u.p.p.m. w brzmieniu wynikającym z ustawy z 2016 r., ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. poz. 1086 ze zm., oraz ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie morskim oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 261.

czalne jedynie w niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. W sytuacji zaś dotyczącej obszarów immanentnie związanych z tzw. infrastrukturą krytyczną brak jakichkolwiek instrumentów prawnych, które umożliwiałyby Państwu kontrolę nad podmiotami, które zamierzają nabyć własność albo inne prawo rzeczowe odnośnej nieruchomości, stanowiłby naruszenie innej wartości konstytucyjnej, którą Rzeczpospolita Polska ma chronić, tj. bezpieczeństwa obywateli.

4.4. Dialog pomiędzy sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym prowadzony jest w prawem określonych formach, między innymi poprzez wzajemne korzystanie z dorobku orzeczniczego oraz korzystanie z możliwości przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego co do zgodności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia z normą konstytucyjną. Z woli Konstytucji sąd administracyjny jest zobowiązany do zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. Jedynie prokonstytucyjna wykładnia przepisu prawa w procesie jego stosowania pozwala zatem na ochronę praw jednostki spełniającą standardy konstytucyjne.

W odniesieniu do korzystania przez sądy administracyjne z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego możemy z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że jest on widoczny w uzasadnieniach rozstrzygnięć sądów administracyjnych, co wynika z badań prowadzonych w NSA. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach orzeczeń także powołuje się na poglądy orzecznicze sądów administracyjnych. Trybunał, ustalając treści normatywne przepisów prawnych, wskazuje na potrzebę uwzględnienia przyjmowaną przez sądy administracyjne wykładnię tych przepisów, nadającą im określony sens znaczeniowy, a w konsekwencji rzutującą także na treści normatywne tych przepisów²⁷⁸. Ma to istotne znaczenie dla eliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

²⁷⁸ Zob. np. wyrok z 19 maja 2011 r., SK 9/08: „Trybunał przypomina, że przyjęta przez sądy wykładnia przepisów prawnych, będąca odzwierciedleniem linii orzeczniczej sądów, stanowi immanentny element treści normatywnych tych przepisów. Trybunał nie posiada kognicji do ustalania powszechnej wykładni przepisów prawnych. Dlatego, ustalając treści normatywne przepisów prawnych, uwzględnia przyjmowaną przez sądy wykładnię tych przepisów, nadającą im określony sens znaczeniowy, a w konsekwencji rzutującą także na treści normatywne tych przepisów. Inną kwestią jest dokonywanie przez Trybunał, w sposób niesprzeczny z powyższą dyrektywą, niezbędnej interpretacji, mającej charakter operacyjny, przepisu prawnego poddanego kontroli Trybunału”.

VII. Kontrola sprawności postępowania administracyjnego

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.: beczynności, przewlekłości postępowania oraz niewykonywania orzeczeń sądów administracyjnych poprzez pozostawanie przez organ w beczynności 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 beczynności lub przewlekłości postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1 i 2 p.p.s.a.); niewykonania wyroku (art. 154 p.p.s.a.). Ustawodawca umożliwił sądowi przyznanie stronie skarżącej stosownej sumy pieniężnej, która stanowi swego rodzaju zryczałtowaną rekompensatę będącą szczególnego rodzaju zadośćuczynieniem za stan beczynności organu²⁷⁹ (art. 149 § 2 *in fine* i art. 154 § 7 p.p.s.a.) całkowicie odrębnym od występujących w Kodeksie cywilnym instytucji odszkodowania i zadośćuczynienia. Sądy mają możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych uchybieniach w toku rozpoznawania sprawy (art. 155 § 1 p.p.s.a.), natomiast organ – adresat ma obowiązek rozpatrzenia i powiadomienia sądu, w terminie 30 dni, o zajętych w sprawie stanowisku (art. 155 § 2 p.p.s.a.), a w przypadku niezastosowania się do tych obowiązków sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 155 § 3 p.p.s.a.).

2. Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest badanie prawidłowości realizacji przez organ spoczywającego na nim obowiązku, wynikającego z art. 54 § 2 tej ustawy. Obowiązek przekazania akt sprawy ma charakter bezwzględny i sama motywacja organu pozostaje bez znaczenia pod kątem możliwości nałożenia grzywny²⁸⁰. Ustanowienie terminu na dopełnienie obowiązku przekazania skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy wyklucza jakąkolwiek swobodę organu administracji w tym zakresie, a organ musi dochować terminu z art. 54 § 2 p.p.s.a.²⁸¹ W razie niezastosowania się przez organ do obowiązku przekazania skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę do sądu w terminie trzydziestu dni od jej wniesienia, sąd, na wniosek skarżącego, może orzec o wymierzeniu organowi grzywny. Grzywna wymierzana na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. ma charakter dyscyplinująco-restrykcyjny, a wyłączną przesłanką jej orzeczenia jest niewypełnienie przez organ obowiązków z art. 54 § 2 p.p.s.a. w przewidzianym terminie. Wyłączną i jedyną przesłanką orzeczenia o wymierzeniu grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest niewypełnienie przez organ obowiązku w terminie przewidzianym w przepisie. W krańcowych przypadkach działanie organu (który np. nie przesłałby w ogóle skargi do sądu, gdyż ją zagubił, albo „samodzielnie wykluczył” kognicję sądu administracyjnego) mogłoby pozbawić jednostkę w ogóle prawa do sądu²⁸². Celem grzywny, o której mowa w art. 55 § 1 p.p.s.a., jest nie tylko

²⁷⁹ Np.: wyrok z 13 czerwca 2024 r., VI SAB/Wa 37/24.

²⁸⁰ Postanowienie z 13 marca 2024 r., VII SO/Wa 36/23.

²⁸¹ Postanowienie z 14 lutego 202 r., IV SO/Wa 13/23.

²⁸² Zob. np. postanowienie z 14 lutego 2024 r., IV SO/Wa 13/23. Powołano się na uchwałę z 16 kwietnia

funkcja dyscyplinująca (mająca na celu doprowadzenie do wykonania przez organ administracji publicznej ciążącego na nim obowiązku procesowego), ale również funkcja represyjna. Ta druga służy ochronie wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa strony do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki. Poza tym grzywna pełni również funkcję prewencyjną albowiem ukaranie nią służy także zapobieganiu naruszeniom prawa w przyszłości, zarówno przez ukarany organ administracji jak i przez inne organy administracji publicznej²⁸³.

W 2024 r. sądy pierwszej instancji wymierzyły organom 224 grzywny (w 2023 r. – 238). Wysokość ich oscylowała od 200 do 5000²⁸⁴ zł. Adresatami ich były centralne i terenowe organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 191 352 zł (w 2023 r. – 166 050 zł).

3. Ustawodawca w art. 112 p.p.s.a. upoważnił sąd do wymierzenia organowi grzywny, w przypadku gdy organ nie zastosuje się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy. Przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku uchylania się organu od zastosowania się do postanowień sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania, gdy organ ten pomimo braku przeszkód faktycznych lub prawnych, świadomie nie realizuje postanowień sądu. Materialnoprawną przesłanką ukarania organu grzywną, wynikającą z art. 112 p.p.s.a., jest niezastosowanie się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego wydanych w toku prowadzonego postępowania. Ocena, czy zachodzi konieczność wymierzenia grzywny pozostawiona jest uznaniu Sądu w przypadku stwierdzenia, że wydane wcześniej postanowienie lub zarządzenie nie zostało przez organ zrealizowane²⁸⁵.

W 2024 r. wymierzono 24 grzywny w łącznej kwocie 27 500 zł (w 2023 r. – 30 grzywien w kwocie 20 500 zł).

4. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, poza nakazaniem organowi wykonania czynności dotyczących obowiązku załatwienia sprawy we wskazanym terminie, dokonuje oceny, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W przypadku skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wnoszonych na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. granice sprawy sądowej, podlegającej kontroli sądu administracyjnego, wyznaczone są etapem postępowania, w jakim taka skarga została wniesiona. Kontrola ta dotyczy wyłącznie działalności określonego organu administracji pu-

2024 r., III OPS 1/23, mocą której postanowiono, że dopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a., w sytuacji, gdy skarga, która nie została przekazana przez ten organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna.

²⁸³ Zob. postanowienie z 28 maja 2024 r., VII SA/Wa 5/24 i powołane w jego uzasadnieniu uchwała NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09 i postanowienie NSA z 11 maja 2012 r., I OZ 328/12.

²⁸⁴ Zob. np. postanowienia z 31 maja 2024 r., IV SO/Wr 27/23, czy z 14 lutego 2024 r., IV SO/Wa 13/23.

²⁸⁵ Zob. postanowienie z 12 stycznia 2024 r., VII SA/Wa 2064/23.

blicznej od momentu zainicjowania przed nim konkretnego etapu postępowania administracyjnego do chwili jego zakończenia. Ocena, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, nie decyduje tylko sam przedmiot sprawy, ale wszystkie okoliczności z nim związane.

W orzecznictwie sądów administracyjnych akceptowany jest pogląd, że przy ocenie charakteru bezczynności organu nie można pominąć również ogólnych zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w art. 8 i art. 12 k.p.a. Zasada szybkości postępowania jest równocześnie jedną z gwarancji realizacji zasady zaufania do działań organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a. w związku z art. 2 Konstytucji RP). Prawo do rozpoznania sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie, o którym stanowi art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, jako element prawa do dobrej administracji, jest również jednym z praw podstawowych w porządku prawnym Unii Europejskiej, które wprowadzie odnosi się wprost do organów unijnych, ale w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz NSA jest ono również wiążące dla państw członkowskich jako zasada ogólna prawa unijnego²⁸⁶.

Bezczynność i przewlekłość są pojęciami rozłącznymi, co oznacza, że w tej samej sprawie nie może występować zarówno bezczynność, jak i przewlekłość. Bezczynność jest związana z naruszeniem terminów załatwienia sprawy, zarówno terminów określonych w ustawach, jak i wskazanych przez organ administracji na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli organ nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji albo innego prawem przepisanej rozstrzygnięcia. Przewlekłość nie łączy się z przekroczeniem żadnych terminów²⁸⁷. Dla stwierdzenia przez sąd administracyjny bezczynności organu administracji konieczne jest łączne spełnienie następujących przesłanek: istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania oraz braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami prawa, ewentualnie czy zaistniały jakieś okoliczności, które wyłączałyby stan bezczynności²⁸⁸. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym – bez żadnej wątpliwości i wahań – można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być w oczywisty sposób pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia²⁸⁹.

²⁸⁶ Zob. wyrok z 13 czerwca 2024 r., VI SA/Wa 37/24 i powołane tam orzecznictwo: wyrok NSA z 12 grudnia 2018 r., I OSK 2257/18; wyroki NSA: z 20 listopada 2014 r., II OSK 1680/14; z 10 lutego 2015 r., II OSK 2104/14; z 9 kwietnia 2015 r., II GSK 363/14; z 6 maja 2015 r., I OSK 2386/14; wyrok z 28 marca 2023 r., II GSK 2280/22; wyrok NSA z 10 lutego 2016 r., II GSK 2294/14; wyroki NSA: z 28 lipca 2020 r., II GSK 127/20; z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 2948/21; wyroki NSA: z 8 lutego 2017 r., I OSK 1314/16; z 11 kwietnia 2017 r., I OSK 1506/16; z 11 lipca 2017 r., II OSK 879/17.

²⁸⁷ Por. wyrok z 14 lutego 2024 r., IV SAB/Wa 183/23 i powołany w uzasadnieniu wyrok z 7 września 2022 r., II OSK 871/22, a także wyroki z 14 maja 2024 r., VII SAB/Wa 24/24 i z 22 lutego 2024 r., III SAB/Wa 75/23.

²⁸⁸ Tak w wyrokach z 28 maja 2024 r., III SAB/Wa 4/24 oraz z 11 stycznia 2024 r., III SAB/Wa 49/23

²⁸⁹ Por. wyrok z 14 lutego 2024 r., IV SAB/Wa 183/23 i powołane tam orzecznictwo.

W przypadku uznania skargi na bezczynność za zasadną sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny (art. 149 § 2 p.p.s.a.) w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Są to środki dyscyplinujące – represyjne o charakterze dodatkowym, które powinny być stosowane w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy²⁹⁰. Decyzja o ich zastosowaniu – w tym wybór konkretnego środka (grzywna, suma pieniężna albo oba te środki łącznie) – należy do sądu administracyjnego²⁹¹. Grzywna pełni przede wszystkim funkcję represyjną i prewencyjną (dyscyplinującą).

W 2024 r. spośród 2013 załatwionych spraw w sądach pierwszej instancji w 80 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek skarżącego, natomiast w 43 przypadkach z urzędu (w 2023 r. na 1361 załatwionych spraw w 110 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek skarżącego, natomiast w 39 przypadkach z urzędu). Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 332 230,65 zł (w 2023 r. – 205 300 zł). Wysokość grzywien wahała się w granicach od 500 zł, poprzez 1000, 2000, 3000, 5000 i 6000 zł, a nawet 18 000, 50 000 i 60 000 zł²⁹².

Przyznanie od organu na rzecz strony skarżącej sumy pieniężnej ma przede wszystkim na celu danie stronie swoistego zadośćuczynienia za ignorowanie jej uzasadnionego interesu w terminowym załatwieniu sprawy. Środek ten pełni nie tylko funkcję prewencyjno-represyjną wzmacniającą gwarancję terminowego załatwiania spraw, lecz także funkcję kompensacyjną. W orzecznictwie wyrażono pogląd²⁹³, że bezczynność organu czy przewlekłość postępowania może rodzić konsekwencje nie dające się pogodzić z zasadą wyrażoną w art. 30 Konstytucji. Wprawdzie ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie zasady obligatoryjnego zasądzania sumy pieniężnej w przypadku uwzględnienia skargi, tak jak to uczynił w ustawie o skardze²⁹⁴, to jednak nie może budzić wątpliwości, że negatywne odczucia strony związane z bezczynnością organu albo przewlekłym prowadzeniem postępowania są szczególnie dotkliwe w sytuacji, gdy bezczynność albo przewlekłość przybiera postać kwalifikowaną. Pogląd ten koreluje z orzecznictwem ETPC²⁹⁵ oraz NSA²⁹⁶, według których istnieje silne domniemanie, że nadmiernie długie postępowanie powoduje szkodę moralną i konieczne jest zapewnienie stronie z tego tytułu słusznej rekompensaty.

W 2024 r. w 628 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek (w 2023 r. w 1067 przypadkach), a w 42 z urzędu (w 115 z urzędu. Ogółem na rzecz skarżących przyznano 1 248 827,95 zł (w 2023 r. – 1 708 180 zł). Wysokość przyznanych sum pieniężnych wahała się od 700 zł poprzez 1000, 2000, 3000 i 10 000 zł do 18 000 zł.

²⁹⁰ Powołane w uzasadnieniu wyroku z 13 czerwca 2024 r., VI SAB/Wa 37/24 wyroki NSA: z 28 lipca 2020 r., II GSK 127/20; z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 2948/21.

²⁹¹ Wyrok z 13 czerwca 2024 r., VI SAB/Wa 37/24 Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA: z 8 lutego 2017 r., I OSK 1314/16; z 11 kwietnia 2017 r., I OSK 1506/16; z 11 lipca 2017 r., II OSK 879/17.

²⁹² Grzywny w wysokości po 50 000 zł i 60 000 zł wymierzono Przewodniczącemu KRRiT (wyroki z 5 listopada 2024 r., VI SAB/Wa 66/24 i VI SAB/Wa 67/24 i z 13 czerwca 2024 r., VI SAB/Wa 37/24).

²⁹³ Zob. wyrok z 14 lutego 2024 r., IV SAB/Wa 183/23.

²⁹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1725.

²⁹⁵ Zob. np. wyroki z: 10 listopada 2004 r., nr 64890/01, Apicella przeciwko Włochom oraz 23 stycznia 2007 r., nr 59738/00, Jagiełło przeciwko Polsce.

²⁹⁶ Zob. np. wyrok 11 lipca 2019 r., I OSK 442/18.

5. Prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego jest elementem prawa jednostki do sądu²⁹⁷. Wyrok bowiem, z punktu widzenia jednostki, jest pozbawiony znaczenia, jeżeli prawo nie umożliwi jego skutecznego wykonania. Ustawodawca powinien więc przyznać jednostce prawo do skierowania do sądu środka prawnego, a sądowi umożliwić odpowiednią reakcję – na wypadek, gdyby organ administracji nie wykonał wyroku. Innymi słowy w ustawach powinny istnieć gwarancje wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych²⁹⁸.

Ustawodawca wprowadził przepisy umożliwiające stronie prawo do skargi na niewykonanie wyroku, a sądom możliwość wymierzenia organowi grzywny (art. 154 § 1 p.p.s.a.) w przypadku stwierdzenia, że beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 154 § 2 p.p.s.a.) oraz przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej (art. 154 § 7 p.p.s.a.). Przepis ten stanowi, że uwzględniając skargę na niewykonanie wyroku, sąd może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Instytucja ta pełni funkcję kompensacyjną oraz prewencyjną i ma na celu wzmocnienie instytucji przeciwdziałających beczynności oraz przewlekłemu prowadzeniu postępowania. Jest ona pewnego rodzaju zadośćuczynieniem wnioskodawcy za oczekiwanie na rozstrzygnięcie wniosku. W orzecznictwie wyrażono pogląd²⁹⁹, że przyznana skarżącemu suma pieniężna stanowi realną, odczuwalną represję wobec organu nieszanującego wyroku sądowego oraz dodatkowe wzmocnienie ochrony interesów strony skarżącej, rekompensujące mu negatywne przeżycia psychiczne spowodowane nadmierną długością postępowania, jak również nieterminowe wykonanie wyroku sądowego.

W 2024 r. spośród 212 załatwionych przez sądy pierwszej instancji spraw (w 2023 r. – 336) w 77 przypadkach wymierzono organowi grzywnę (w 2023 r. – 175). Łącznie kwota wymierzonych organom grzywien wyniosła 225 000 zł (w 2023 r. – 499 200 zł). Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne w łącznej kwocie 214 500 zł (w 2023 r. – 526 700 zł).

6. Możliwość zasygnalizowania przez sąd administracyjny organowi wyższej instancji o stwierdzonych uchybieniach, w toku rozpoznawania sprawy, w drodze postanowienia określa art. 155 § 1 p.p.s.a. W art. 155 § 2 p.p.s.a. ustawodawca zobowiązał organ do rozpatrzenia postanowienia i poinformowania sądu o zajętych w sprawie stanowiskach. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku sąd, na podstawie art. 155 § 3 p.p.s.a., może orzec o wymierzeniu organowi grzywny.

W 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne wydały 5 postanowień sygnalizacyjnych (tyle samo, co w 2023 r.), w których wskazały organom nadzorującym istotne naruszenia prawa. Wojewódzkie sądy administracyjne poinformowały właściwe organy o:

²⁹⁷ Zob. np. wyrok TK z 4 listopada 2010 r., K 19/06; R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, ZNSA 2007, nr 3, s. 39.

²⁹⁸ Por. np. J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, w: *Postępowanie administracyjne w Europie* pod red. Z. Kmiecika, Kraków 2005, s. 33; J. Zimmermann, *Sądownictwo*, s. 504; tenże, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje*, s. 795–796; Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, PiP 2007, z. 4, s. 39–40; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002, z. 12, s. 33.

²⁹⁹ Zob. wyrok z 20 czerwca 2024 r., II GSK 1966/23.

- przekazaniu przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej Sądowi akt sprawy, do których dołączono teczkę zatytułowaną „T.3” akta sprawy wyłączone” – mającą charakter otwarty, w której znajdowały się wyniki czynności analitycznych oraz pusta otwarta koperta, zatytułowana „dokumenty wyłączone z jawności” opatrzona dodatkowo numerem, pod jakim prowadzone było postępowanie przed Naczelnikiem Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego DUCS (obydwa dokumenty ponumerowane) – Sąd stwierdził, że skoro DIAS wyłączył z jawności dla strony skarżącej dokumenty, to powinien zadbać o to, aby dostęp do takich akt – przekazując je do Sądu na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a. – był również ograniczony, ponieważ nie jest rolą Sądu każdorazowe zastępowanie organu podatkowego w wypełnianiu jego obowiązków w ww. zakresie i ocena jakie dokumenty powinny zostać zabezpieczone w taki sposób aby dostęp do nich miały jedynie osoby upoważnione, co uczyniono następczo w niniejszej sprawie (postanowienie z 22 sierpnia 2024 r., I SA/Wr 567/24);
- beczynności Wojewody Pomorskiego w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (postanowienie z 11 stycznia 2024 r., III SAB/Gd 181/23 i 5 kwietnia 2024 r., III SAB/Gd 181/23 – Wojewodzie Pomorskiemu wymierzono grzywnę w wysokości 12 000 zł);
- przewlekłym prowadzeniu postępowania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (postanowienie z 19 marca 2024 r., VII SAB/Wa 121/23);
- naruszeniu przez Wojewodę Mazowieckiego ustawowego obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. (postanowienie z 12 kwietnia 2024 r., VII SA/Wa 2064/23).

7. Działalność sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej w kwestii przestrzegania przez organy administracji publicznej zasad praworządności i legalizmu (art. 2 i 7 Konstytucji) oraz zasad określonych w dziale I rozdziale 2 Kodeksu postępowania administracyjnego gwarantuje stronom postępowania administracyjnego załatwienie sprawy zgodnie z konstytucyjnymi standardami – bez zbędnej zwłoki.

Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania tzw. szczególnego rodzaju zadośćuczynienia za stan beczynności organu na podstawie art. 149 § 2 i art. 154 § 7 p.p.s.a. Można mieć nadzieję, że obowiązujące rozwiązania przyczynią się w znacznym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej uchybień w działalności administracji publicznej, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

1. Zagadnienia wstępne

Sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP i art. 1 p.u.s.a.). Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją. Sądownictwo administracyjne jest bowiem elementem konstrukcji państwa prawa.

Przy dokonywaniu 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 nadzwyczajnych³⁰⁰, 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

2.1. Najczęściej spotykanym źródłem luki prawnej w orzecznictwie sądów administracyjnych, poza pominięciem ustawodawczym, jest zakresowy lub interpretacyjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niekonstytucyjności przepisu prawa „w rozumieniu” lub „w zakresie”. Wyrok zakresowy czy też interpretacyjny nie deroguje ocenianego przepisu z systemu prawa, lecz wskazuje, że jego stosowanie w określonym w sentencji wyroku narusza postanowienia Konstytucji, a w przypadku zastosowania w sentencji wyroku klauzuli: „rozumiany w ten sposób, że przesądza, że wskazana wykładnia przepisu jest niezgodna z Konstytucją”.

2.2. W wyrokach z 5 lipca 2024 r., I FSK 1693/20 oraz z 18 stycznia 2024 r.: I FSK 1931/23, I FSK 1995/23, I FSK 1996/23, I FSK 1997/23, I FSK 1998/23, I FSK 1999/23, I FSK 2000/23, I FSK 2001/23, I FSK 2002/23, I FSK 2003/23, I FSK 2079/23, I FSK 2080/23, I FSK 2081/23, I FSK 2082/23, I FSK 2083/23, I FSK 2084/23, I FSK 2085/23, I FSK 2086/23, I FSK 2087/23, I FSK 2088/23, I FSK 2089/23, I FSK 2090/23, NSA zwrócił uwagę na fakt, że w toku wykładni w regulacji prawnej zawartej w art. 78 § 5 pkt 1 i 2 o.p. ujawniają się luki prawne³⁰¹ w dwóch kwestiach.

W pierwszym z ww. wyroków NSA odniósł się do kwestii odsetek wynikających z nieterminowego zwrotu nadpłaty z oprocentowaniem wynikającej z art. 78 § 5 pkt 2 o.p. Wskazał,

³⁰⁰ Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³⁰¹ Omawiane luki prawne były opisywane w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2023 r.*

że oprocentowanie nadpłaty wynikające z orzeczenia TSUE podlega oprocentowaniu od dnia powstania nadpłaty do 30 dnia od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 78 § 5 pkt 2 o.p.), ale w przypadku, gdy nie zostanie ona zwrócona w terminie określonym w art. 77 § 1 pkt 4 o.p. (30 dni od dnia złożenia wniosku) także za okres do dnia jej zwrotu (zastosowanie na zasadzie analogii art. 78 § 3 pkt 3 lit. c/ o.p.). W przypadku takiego naruszenia terminu oprocentowanie nadpłaty podatku przysługuje do dnia zwrotu. Brak regulacji dotyczącej oprocentowania nadpłaty, która odnosiłaby się wprost do sytuacji dokonania zwrotu przez organ z naruszeniem terminu określonego w art. 77 § 1 pkt 4 o.p., pozwala na skonstruowanie w multicentrycznym systemie źródeł prawa normy, która pozwoli na realizację prawa podatnika do uzyskania wynagrodzenia za brak możliwości korzystania ze swoich środków finansowych. Wskazana luka konstrukcyjna powinna być wypełniona w celu zrealizowania zasady skuteczności, ale także równoważności prawa unijnego, a ponadto powinna być wypełniona w sposób najbardziej odpowiadający modelowi funkcjonalnemu oraz celowi instytucji prawnej oprocentowania nadpłaty. Tylko taka wykładnia przepisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy o podatku od towarów i usług umożliwi pełną restytucję naruszonych uprawnień gminy jako podatnika VAT, a do czego przyczyniły się organy państwa, stosując przepisy pozostające w sprzeczności z prawem unijnym.

W pozostałych wymienionych na wstępie wyrokach z 18 stycznia 2024 r. przedmiotem rozpoznania była kwestia oprocentowania nadpłaty wynikającej z art. 78 § 5 pkt 1 o.p. w sytuacji zaliczenia jej na poczet później powstałego zobowiązania podatkowego. W judykatach tych zajęto stanowisko, że skoro co do zasady nadpłaty są oprocentowane, niedoskonałością, jakiej dopuścił się ustawodawca, było ukształtowanie art. 78 § 5 pkt 1 o.p. w sposób sprawiający, że przy dosłownym odczytaniu tego przepisu można by dojść do wniosku, że wobec zakończenia bytu prawnego nadpłaty podatku wraz nadejściem terminu płatności podatku lub zwróceniem nadwyżki podatku naliczonego nad należnym oprocentowanie podatnikowi nie przysługuje, bo ten nie jest już władny wystąpić do organu podatkowego z wnioskiem o zwrot nadpłaty podatku. Należało zatem przyjąć, że oprocentowanie nadpłaty obejmuje także czas od powstania tej należności do jej zwrotu, postrzeganego w autonomiczny, właściwy sobie sposób. W realiach przedmiotowej sprawy zwrot powinien bowiem być rozumiany jako zaliczenie przedwczesnej wpłaty na poczet później powstałego zobowiązania podatkowego, następujące wraz z nadejściem terminu płatności podatku lub przekazanie podatnikowi nadwyżki naliczonego podatku od towarów i usług nad podatkiem należnym.

2.3. NSA w wyroku z 9 stycznia 2024 r., III FSK 3970/21, stwierdził, że dla kwalifikacji prawnej budowli w rozumieniu podatkowym w pierwszej kolejności należy ustalić, czy w konkretnym przypadku spełniony jest element obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Element ten został wskazany w początkowej części definicji budowli w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Chodzi o definicję obiektu budowlanego w stanie prawnym obowiązującym po 28 czerwca 2015 r. Zastosowanie definicji obiektu budowlanego z art. 3 pkt 1 u.p.b. oznacza, że należy objąć jego zakresem budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Normodawca wymienia zatem trzy kategorie obiektów budowlanych, nie definiując ich, jak miało to miejsce

w poprzednim stanie prawnym, w sposób rozłączny, jednakże dodając instalacje zapewniające możliwość użytkowania danego obiektu zgodnie z przeznaczeniem i jednocześnie cechę wzniesienia z użyciem wyrobów budowlanych. Ustawowo określone cechy tworzące *de facto* kategorię obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów prawa budowlanego muszą być ustalone w konkretnym przypadku, aby można było przyjąć istnienie wyjściowego elementu definicyjnego budowli w rozumieniu przepisów prawa podatkowego.

3. Wadliwie sformułowane przepisy prawa

3.1. Uchylenie ostatecznego postanowienia o przybicciu na rzecz licytanta, jak i o przyznaniu własności, w świetle art. 60 § 1 zd. 2 zw. z art. 112b § 3 u.p.e.a. nie wpływa na prawo własności, które uczestnik nabył na podstawie tego ostatecznego postanowienia o przyznaniu własności. Nabycie prawa własności udziału w nieruchomości przez licytanta pozostaje w mocy (wyrok z 25 stycznia 2024 r., III FSK 3567/21).

3.2. Możliwość jednoczesnego doręczenia zobowiązanemu zarówno decyzji o zabezpieczeniu, jak i odpisu zarządzenia zabezpieczenia, uwarunkowane jest wystąpieniem przesłanek opisanych w art. 155b § 1a u.p.e.a. W ocenie NSA okoliczności uzasadniające obawy o udaremnienie lub utrudnienie egzekucji muszą mieć charakter obiektywny i mogą wynikać zarówno z oceny postępowania zobowiązanego w przeszłości, jak i z oceny jego postępowania w sprawie obowiązku będącego przedmiotem postępowania zabezpieczającego. Obawy te muszą mieć zatem konkretny, a nie ogólny charakter, i powinny być zasadne w świetle zebranego materiału dowodowego (wyrok z 11 stycznia 2024 r., III FSK 646/23).

3.3. Przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa nie określają momentu, od którego obowiązuje rygor natychmiastowej wykonalności, a zatem momentu, w którym decyzja nieostateczna zaopatrzona w rygor natychmiastowej wykonalności staje się możliwa do wykonania w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej. Skutek prawny związany z wykonalnością decyzji nieostatecznej należy wiązać z doręczeniem postanowienia o nadaniu tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Prawodawca nie przewidział jakichkolwiek różnic pomiędzy skutecznością decyzji a skutecznością postanowienia. Zgodnie z art. 212 w zw. z art. 219 o.p. postanowienie (podobnie jak decyzja) wiąże organ od chwili jego doręczenia stronie. Dopiero od tego momentu wchodzi ono do obrotu prawnego i wywiera skutki prawne. Rozpatrując zagadnienie dotyczące nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności, należy uwzględnić całokształt regulacji, które stanowią o jego konstrukcji normatywnej. Nie sposób bowiem pominąć art. 239b § 4 o.p., stosownie do którego na postanowienie w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności służy zażalenie. Stąd też należy stwierdzić, że zaskarżalność tego postanowienia ma znaczenie dla oceny jego wejścia w życie. Zdaniem NSA należy przyjąć ostatecznie, że znaczenie w tym względzie ma doręczenie omawianego postanowienia (wyrok z 16 stycznia 2024 r., III FSK 223/22).

3.4. Trudności interpretacyjne dotyczyły kary pieniężnej za wprowadzenie błędnych danych dotyczących kategorii pojazdu, to jest wykładni art. 189f § 1 pkt 1 i 2, § 2 i § 3 k.p.a. pole-

gającej na uznaniu, że popełnienie przez skarżącego analogicznych naruszeń i ujawnienie ich podczas jednej kontroli mobilnej powinno skutkować uznaniem stwierdzonego naruszenia za jeden z elementów naruszenia wieloczynowego. NSA przyjął, że warunkiem zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. jest kumulatywne zaktualizowanie się obydwu przesłanek wskazanych w tym przepisie, a zatem zarówno znikomej wagi naruszenia prawa, jak i zaprzestania naruszenia prawa. Przyjął także, że zaprzestanie naruszenia prawa odnosi się wyłącznie do tzw. deliktów wieloczynowych o charakterze ciągłym, deliktów trwałych oraz deliktów popełnianych z zaniechania, co prowadzi do wniosku, że ocena jej zaistnienia nie może odnosić się do tzw. deliktów jednoczynowych zwykłych lub skutkowych. Z uwagi na zawarty w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. wymóg zaprzestania naruszania prawa przepis ten nie ma zastosowania do zachowania podmiotu polegającego na jednorazowym naruszeniu obowiązku lub zakazu. Zdaniem NSA w przypadku jednorazowego naruszenia obowiązku lub zakazu nie można mówić o zaprzestaniu popełniania deliktu. W relacji do treści sankcjonowanego obowiązku wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o kategorii pojazdu podczas przejazdów w celu uiszczenia opłaty elektronicznej w stosownej wysokości, o którym mowa w art. 13i ust. 4a w związku art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p. i art. 13k ust. 1 pkt 2 u.d.p., sprzeczne z nim zachowanie ma charakter jednoczynowy oraz jednocześnie skutkowy. Polega bowiem na naruszeniu obowiązku wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o kategorii pojazdu podczas przejazdów, co skutkuje brakiem uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd w stosownej wysokości, wraz z którym dochodzi do zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Oznacza to, że w odniesieniu do tego rodzaju deliktu przesłanka „zaprzestania naruszania prawa” nie ma zastosowania, co skutkuje brakiem podstaw, a zarazem możliwości stosowania przepisu art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Określone nim przesłanki muszą bowiem ziszczyć się łącznie. Ponadto ujawnienie w trakcie kontroli mobilnej informacji o kilkudziesięciu naruszeniach polegających na wskazaniu niewłaściwej klasy pojazdu, może mieć znaczenie w płaszczyźnie odnoszącej się do oceny skuteczności sankcji administracyjnej związanej z naruszeniem obowiązku wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o kategorii pojazdu podczas przejazdów i związanym z tym brakiem uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd we właściwej wysokości oraz jej funkcji motywacyjnej (np. wyroki z 20 lutego 2024 r., II GSK 1200/23, II GSK 1188/23, II GSK 1504/23, II GSK 1187/23; z 27 lutego 2024 r., II GSK 1372/23; z 5 marca 2024 r., II GSK 1202/23).

3.5. W odniesieniu do spraw z zakresu nadzoru sanitarnego nad prawidłowością wykonywania obowiązkowych szczepień ochronnych NSA rozważał kwestię prawidłowej interpretacji i stosowania art. 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁰² w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych³⁰³ w świetle wyroku TK z 9 maja 2023 r., SK 81/19. Trybunał w wyroku wskazał, że powyższy przepis w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w Programie Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłaszanym przez Głównego Inspek-

³⁰² Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.

³⁰³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2172.

tora Sanitarnego w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji RP. NSA stwierdził, że jakkolwiek Trybunał wskazał, że komunikat GIS nie może stanowić podstawy do rekonstrukcji zakresu nakazów wynikających z obowiązku szczepień ochronnych nałożonego na jednostkę na mocy ustawy oraz zaznaczył, że niedopuszczalna jest sytuacja, gdy treść obowiązku jest współkształtowana komunikatem GIS niebędącym aktem prawa powszechnie obowiązującego, to także dostrzegł, że materia dotycząca obowiązkowych szczepień ochronnych może ulegać potrzebie częstych zmian, co zależy od wielu czynników, w tym aktualnej wiedzy medycznej. Z tego względu Trybunał zasugerował dostosowanie stanu prawnego w pierwszej kolejności poprzez zmianę rozporządzenia. NSA podkreślił, że sugestią Trybunału skierowaną do ministra właściwego do spraw zdrowia było uregulowanie terminu wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczby dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, w formie załącznika do rozporządzenia. Ponadto NSA wskazał, że Trybunał w wyroku upoważnił organy i sądy do stosowania zakwestionowanych przepisów ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz rozporządzenia z 2011 r. w zakresie, w jakim pozwalają one na ustalenie terminu wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczby dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, na podstawie Programu Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłaszanego przez Głównego Inspektora Sanitarnego w formie komunikatu. Odmowa zastosowania zakwestionowanych przepisów, szczególnie wobec odroczenia przez Trybunał utraty ich mocy, spowodowałaby zakłócenie procesu wykonywania obowiązkowych szczepień ochronnych (wyroki z 17 września 2024 r., II GSK 722/24; z 24 września 2024 r., II GSK 1075/24).

3.6. W wyroku z 22 lutego 2024 r., II GSK 1360/23, NSA uznał przepis § 10 ust. 3 pkt 10 rozporządzenia z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, który stanowił podstawę kwestionowanego przez stronę wpisu dat ważności uprawnień kategorii A1, A2 i A w dokumencie prawa jazdy, za niekorespondujący ze standardem konstytucyjnym oraz ze standardem unijnym, a w konsekwencji dokonanej *ad casum* oceny o braku tej korespondencji, odmówił zastosowania przywołanego przepisu prawa w sprawie, co znajduje swoje uzasadnienie w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz w jej art. 91 ust. 3.

4. Podsumowanie

Wskazane wyżej przykłady ilustrują trudności w rozstrzygnięciu sprawy wskutek pominięcia ustawodawczego, czy luki prawnej bądź braku określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania. Należy podkreślić, że o ile sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, o tyle takimi szerokimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych wynikający z Konstytucji i ustaw

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych) i aktów prawnych wydanych z zawartego w niej upoważnienia, m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych³⁰⁴ oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁰⁵. Zadania w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z tworzeniem 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.

W związku z przedstawieniem w Sejmie RP projektu budżetu sądownictwa administracyjnego i *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku* Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uczestniczył w posiedzeniach Komisji Sejmu i Senatu RP. Uchwalony przez Sejm RP budżet na 2024 r. umożliwił realizację zadań postawionych przed sądami administracyjnymi na właściwym poziomie.

³⁰⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.

³⁰⁵ Dz.U. poz. 1202 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 805; dalej: Regulamin.

II. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Realizacja zadań ogólnoadministracyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej

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.

Podobnie jak w minionych latach, tak i w 2024 r., Kancelaria Prezesa NSA podejmowała działania mające na celu tworzenie odpowiednich warunków do sprawnego orzekania oraz funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Polegały one m.in. na zapewnieniu właściwych obsad pracowniczych, zabezpieczeniu optymalnych warunków lokalowych oraz niezbędnego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego.

Służby informatyczne czuwały nad utrzymaniem ciągłości działania i bezpieczeństwa systemów informatycznych w zakresie oprogramowania, sprzętu, sieci teleinformatycznych i komunikacji elektronicznej, traktując ze szczególną starannością systemy publicznie dostępne, takie jak Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), eWokanda, BIP czy PASSA. Ponadto stworzono oprogramowanie przeznaczone do losowego przydzielania spraw (SLPS) oraz wykonano nową stronę internetową Naczelnego Sądu Administracyjnego, która zostanie uruchomiona na początku 2025 r.

Realizowano procedury związane z obsadą wolnych stanowisk asesorskich w wojewódzkich sądach administracyjnych, dbano również o zwiększenie liczby asystentów sędziów w NSA.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała w minionym roku zadania związane z zapewnieniem powszechnego dostępu do informacji jurydycznej. W porozumieniu z Radą Biblioteczną aktualizowano i poszerzano księgozbiór Biblioteki NSA, uzupełniając go o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz literaturę fachową, w tym czasopisma prawnicze wykorzystywane w pracy przez sędziów i pracowników administracyjnych Sądu.

Zadanie polegające na upowszechnianiu wiedzy jurydycznej realizowano poprzez wydawanie czasopism i publikacji naukowych. W 2024 r. ukazało się sześć numerów (112–117) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”. Ukazały się dwa numery specjalne ZNSA: *Współczesne problemy orzecznicze sądów administracyjnych Polski i Czech* oraz *Granice właściwości sądów administracyjnych*. Opublikowano *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku* oraz *Zbiór aktów prawnych dotyczących sądownictwa administracyjnego*. Ponadto wydano dwujęzyczną publikację jubileuszową (polsko-angielską) *100 lat sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*.

Systematycznie zwiększano liczbę udostępnianych orzeczeń w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach. Na dzień 31 grudnia 2024 r. zgromadzono 2796 tys. orzeczeń sądów administracyjnych, z czego 2237 tys. judykatów zostało udostępnionych po uprzedniej anonimizacji. W 2024 r. odnotowano 13,8 mln wyświetleń strony – 1,7 mln dotyczyło „wejść” do internetowej bazy orzeczeń.

2. Działalność dotycząca zarządu majątkiem

W 2024 r. NSA, jako dysponent części budżetowej, realizował nadzór i kontrolę nad gospodarką finansową podległych jednostek zgodnie z art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W minionym roku pracownicy Kancelarii Prezesa NSA przeprowadzili w wojewódzkich sądach administracyjnych 19 kontroli w trybie przywołanej powyżej regulacji, z czego 13 kontroli objęło 2023 r., zaś sześć dotyczyło 2024 r.

Służby finansowo – księgowo przeprowadzały także regularne kontrole sprawozdań budżetowych. Poddano weryfikacji prawidłowość i terminowość sprawozdań, w tym zgodność danych sprawozdawczych z księgami rachunkowymi w siedmiu wojewódzkich sądach administracyjnych. Kontroli formalno-rachunkowej była poddawana także sprawozdawczość budżetowa.

Równolegle, sprawując nadzór i kontrolę o której mowa w art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie przedstawianej sprawozdawczości (sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych) pracownicy Kancelarii Prezesa NSA monitorują stan należności. Analizie poddawany jest stan należności pozostałych do zapłaty oraz ewentualny wzrost tych należności, a w szczególności weryfikowane są zaległości. W przypadku odnotowania relatywnie dużego wzrostu zaległości w wojewódzkim sądzie administracyjnym lub utrzymywaniu poziomu zaległości, dysponent części żąda przedstawienia wyjaśnień, co do tytułu powstania zaległości oraz podjętych działań w celu dochodzenia zaległej należności.

Poza wyżej wymienionymi formami nadzoru i kontroli ukierunkowanymi na wybrane obszary działalności, Kancelaria Prezesa NSA przeprowadziła w 2024 r. także kompleksowe oceny wykonania budżetu części 05 za dwa miesiące oraz za I, II i III kwartał 2024 r., w których analizie był poddawany poziom zaawansowania wykonania dochodów oraz wydatków budżetowych, zaangażowania planu finansowego, czy wielkości należności budżetowych i zobowiązań w ujęciu budżetu.

W zakresie inwestycji w 2024 r. wykonano w szczególności kompleksowy remont przejętego na potrzeby NSA budynku sądowo-biurowego WSA w Warszawie, zlokalizowanego przy ul. Jasnej 2/4 w Warszawie, dokonano przy tym integracji funkcjonalnej tego budynku z przylegającą do niego siedzibą NSA przy ul. Boduena 3/5.

3. Współpraca międzynarodowa

Naczelny Sąd Administracyjny od wielu lat jest aktywny na forum międzynarodowym. Jest członkiem organizacji międzynarodowych zrzeszających sądy administracyjne zarówno w Europie, jak i na świecie.

W 2024 r. NSA rozwijał współpracę międzynarodową i utrzymywał kontakty z sądami administracyjnymi innych państw UE i trybunałami międzynarodowymi. Aktywność NSA była także związana z członkostwem w Stowarzyszeniu Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (*Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe*), Międzynarodowym Stowarzyszeniu Najwyższych

Sądów Administracyjnych (*International Association of the Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ*), Sieci Sądowej Unii Europejskiej (*Réseau Judiciaire de l'Union Européenne – RJUE*) przy Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, Sieci Sądów Najwyższych (*Superior Courts Network – SCN*) przy Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu, a także ze współpracą z Europejską Siecią Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (*European Judicial Training Network – EJTN*) w Brukseli, Akademią Prawa Europejskiego w Trewirze (*Academy of European Law – ERA*) oraz Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu (*European Union Agency for Asylum – EUAA*). Naczelny Sąd Administracyjny nawiązał lub kontynuował kontakty bilateralne z Radą Stanu Francji, Radą Stanu Włoch, Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec, Najwyższym Trybunałem Administracyjnym Republiki Austrii, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej oraz Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Słowackiej.

Naczelny Sąd Administracyjny współpracował z EJTN i ACA-Europe przy organizacji staży indywidualnych i grupowych, ogólnych i specjalistycznych w ramach programu wymiany sędziów i kadr sądownictwa administracyjnego. Sędziowie administracyjni z Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Niemiec, Portugalii, Rumunii, Włoch i Wielkiej Brytanii odbyli staże lub wizyty w NSA i wojewódzkich sądach administracyjnych, natomiast polscy sędziowie odbyli staże w sądach administracyjnych i finansowych m.in. w Finlandii, Grecji, Rumunii, Słowacji i we Włoszech. Sędziowie oraz asystenci sędziów wzięli też udział w wizytach studyjnych w TSUE, ETPCz i w instytucjach UE.

W ramach działalności ACA-Europe przedstawiciele NSA uczestniczyli w posiedzeniach Zarządu Stowarzyszenia i grupy roboczej, w seminariach oraz sympozjach. Naczelny Sąd Administracyjny był także aktywny na Forum ACA-Europe – platformie wymiany informacji dotyczących zagadnień prawnoadministracyjnych pomiędzy państwami zrzeszonymi w tym stowarzyszeniu.

W 2024 r. w celu utrzymania kontaktów z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu Prezes NSA uczestniczył m.in. w inauguracji roku orzeczniczego ETPCz oraz w zorganizowanym przez TSUE Forum Sędziów i w konferencji: *20-lecie przystąpienia 10 państw do Unii Europejskiej: Nowy moment konstytucyjny dla Europy*. Na zaproszenie Prezesa NSA wizytę w NSA złożyła delegacja Sądu Unii Europejskiej, a w kwietniu 2024 r. podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA – Wiceprezes ETPCz. Przedstawiciele NSA brali też udział w aktywnościach, w tym w wymianie informacji, Sieci RJUE i SCN przy obu trybunałach europejskich.

Naczelny Sąd Administracyjny kontynuował współpracę z EUAA. Sędziowie orzekający w sprawach uchodźczych oraz asystenci sędziów wzięli udział w szkoleniach i w seminariach organizowanych przez Agencję. Prezes NSA uczestniczył w spotkaniu: *Konwergencja w azylu. Podejmowanie decyzji: podsumowanie i wyznaczanie ścieżek* zorganizowanym w Brukseli przez EUAA we współpracy z belgijską prezydencją Rady UE oraz Komisarzem Generalnym ds. Uchodźców i Bezpaństwowców w Belgii.

Prezes NSA uczestniczył w konferencji Europejskiego Oddziału Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców i Migracji (IARMJ-Europe) w Dublinie we wrześniu 2024 r. oraz w seminarium zorganizowanym przez Biuro Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (UNHCR) i ETPCz w Strasburgu w październiku 2024 r.

W maju 2024 r. Prezes NSA wziął udział w obchodach jubileuszu 20-lecia rozszerzenia UE oraz w konferencji zorganizowanych przez Sąd Najwyższy Republiki Łotewskiej w Rydze. W tym samym miesiącu sędziowie NSA uczestniczyli również w konferencji zorganizowanej przez Najwyższy Sąd Administracyjny Litwy w Wilnie z okazji 20-lecia wstąpienia do UE. We wrześniu 2024 r. sędziowie NSA uczestniczyli w trójstronnym spotkaniu polsko-litewsko-ukraińskim z przedstawicielami Najwyższego Sądu Administracyjnego Litwy i Administracyjnego Sądu Kasacyjnego w Sądzie Najwyższym Ukrainy. Na przełomie września i października 2024 r. miało miejsce pierwsze trójstronne spotkanie Prezesów oraz grup roboczych Naczelnych Sądów Administracyjnych Czech, Polski i Słowacji.

We współpracy z NSA odbyły się także konferencje zorganizowane razem z: Sądem UE i ERA – w czerwcu 2024 r. oraz EUAA – w grudniu 2024 r., w których wzięli udział przedstawiciele władz tych instytucji.

W 2024 r. w ramach współpracy z sądami administracyjnymi innych państw NSA gościł przedstawicieli: Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Słowacji, Najwyższego Trybunału Administracyjnego Republiki Austrii, Federalnego Sądu Administracyjnego Republiki Federalnej Niemiec oraz Rady Stanu Republiki Włoskiej.

Realizacja wskazanych powyżej zadań była możliwa w wyniku zapewnienia sądownictwu administracyjnemu w budżecie państwa niezbędnych środków finansowych na pokrycie kosztów działania.

III. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. Biuro Orzecznictwa wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Szczegółowe czynności nadzoru Prezesa NSA nad działalnością administracyjną sądów, realizowane w Biurze Orzecznictwa, określają przepisy § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych. Szczegółowe zadania jednostek organizacyjnych Biura Orzecznictwa określają przepisy § 15 Regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także zarządzenia Prezesa NSA regulujące zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i zespołów działających w Biurze. Struktura organizacyjna Biura wynika zaś z § 14–20 powołanego Regulaminu oraz zarządzeń Prezesa NSA.

W zakresie działań nadzorczych związanych z eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa na bieżąco analizuje orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. W przypadku wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie tych sądów 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 2024 r. w Biurze Orzecznictwa analizowano orzeczenia NSA i orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji Konstytucji RP, prawa wspólnotowego i umów międzynarodowych, a także uwzględniania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz prawidłowego stosowania uchwał NSA. Orzecznictwo sądów administracyjnych analizowano również pod kątem zachowania jego jednolitości.

Przedmiotem analiz Biura były również wskazywane w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających, kierowanych do organów administracji, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na ich powstanie, w tym naruszenia przez organy administracji ustawowej zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku, oraz beczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Analizie były poddawane także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa.

Stwierdzone w orzecznictwie rozbieżności stanowią podstawę, w określonych warunkach, do przygotowania projektu wniosku kierowanego przez Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych,

których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁰⁶, lub projektu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. W 2024 r. do Biura wpłynęły 4 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do TK, jednak analiza zgłoszonych wniosków nie potwierdziła zaistnienia uzasadnionych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją określonych przepisów i wniosków tych nie uwzględniono. Sporządzono natomiast dwa projekty wniosków Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwał wyjaśniających o treści: „Czy w przypadku zawieszenia biegu terminu przedawnienia w związku z doręczeniem zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów u.p.e.a. (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.), o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.), termin ten biegnie dalej po dniu wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu (art. 70 § 7 pkt 4 Ordynacji podatkowej), czy po dniu zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 70 § 7 pkt 5 Ordynacji podatkowej)?” oraz „Czy ustalenie wartości nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, powinno nastąpić na zasadach określonych w § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz.U. z 2023 r. poz. 1832) – przed zmianą stanu prawnego: w § 36 ust. 4 uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 555, ze zm.) – czy też uwzględniać zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145)?”. W tym czasie do Biura wpłynęło 19 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA. W 17 przypadkach nie było jednak podstaw do podjęcia dalszych działań, natomiast 1 wniosek jest jeszcze analizowany.

Pracownicy Biura Orzecznictwa sporządzają również opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzecznictwowych z zakresu kognicji sądów administracyjnych.

3. Działalność nadzorcza

Na podstawie p.u.s.a. w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych w 2024 r. przeprowadzone zostały wizytacje w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach i Warszawie. Sprawozdania z przeprowadzonych wizytacji zawierające zalecenia pokontrolne przedstawiono Prezesom tych sądów na naradach pokontrolnych przeprowadzonych w każdym z wizytowanych sądów z udziałem sędziów i asesorów tych sądów. Stosownie do § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia w wizytowanych sądach przeprowadzono również kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów, których wyniki

³⁰⁶ Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

następnie zostały omówione przy udziale Przewodniczących Wydziałów i kierowników sekretariatów.

W ramach działań nadzorczych Prezesa WSA zostali zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań ze stanu spraw trwających powyżej 36 miesięcy, w podległych im jednostkach. Sprawozdania te były poddawane bieżącej analizie, a w miarę potrzeby, uzyskiwane były dodatkowe wyjaśnienia. Ponadto Prezesi WSA zostali zobligowani do przedstawiania w dwumiesięcznym cyklu sprawozdań z terminowości sporządzania uzasadnień przez sędziów i asesorów sądowych.

Co miesiąc Biuro – w związku z nadzorem sprawowanym przez Prezesa NSA nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi w zakresie realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2³⁰⁷ ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰⁸ – dokonywało oceny kształtowania się mierników stopnia realizacji celów w zakresie sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych – czasu rozpoznawania spraw oznaczonych symbolami SA, SAB, SO (iloraz spraw oczekujących na rozpoznanie do średniomiesięcznej liczby spraw załatwionych) – oraz w zakresie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego (procentowy współczynnik liczby spraw, w których uznano za zasadną skargę na przewlekłość postępowania do ogólnej liczby spraw załatwionych). Informacja na wskazane tematy każdorazowo przekazywana jest Prezesowi NSA.

Sędziowie i pracownicy Biura Orzecznictwa brali udział w konferencjach, seminariach, naradach i szkoleniach.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE³⁰⁹, dyrektorowi Biura Orzecznictwa powierzono wykonywanie czynności nadzoru Prezesa NSA 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 dyrektora Biura Orzecznictwa, w skład którego weszli sędziowie i pracownicy Biura.

4. Działalność wydawnicza

Jednym z zadań Wydziału Analizy, Gromadzenia i Publikacji Orzecznictwa Krajowego i Europejskiego, działającego w Biurze Orzecznictwa, jest przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, które zostały zakwalifikowane do publikacji w tym zbiorze zgodnie z zarządzeniem nr 23 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2024 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczel-

³⁰⁷ Uchylony przez art. 35 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 39) zmieniającej ustawę o finansach publicznych z dniem 14 stycznia 2025 r.

³⁰⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

³⁰⁹ Dz. Urz. UE L 2016.119.1.

nego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 87 orzeczeń.

Na stronie internetowej NSA zamieszczane są także komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W analizowanym roku sprawozdawczym opublikowano 32 komunikaty Biura Orzecznictwa.

5. Udział w pracach legislacyjnych

Sędziowie, członkowie i pracownicy Biura Orzecznictwa uczestniczą w opracowywaniu opinii, które Prezes NSA przedstawia adresatom nadsyłanych projektów aktów prawnych, a w szczególności analizują ich wpływ na ustrój sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą udział także w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich.

W 2024 r. w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 21 projektów aktów prawnych, uwagi zgłoszono m.in. do projektów ustaw dotyczących zmian w: ustawie o podatku rolnym, ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, ustawie o podatku leśnym, ustawie o opłacie skarbowej, ustawie o lasach oraz ustawie o ochronie przyrody.

IV. Wydział Informacji Sądowej

1. Zagadnienia ogólne

W 2024 r. Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (WIS NSA) realizował przede wszystkim zadania określone w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego³¹⁰, które koncentrowały się na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie załatwianych spraw oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej, nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOISA), wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą, a także na kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Stosownie do § 9 ust. 5 regulaminu WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej³¹¹ poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach nieprzedłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii. Ponadto pracownicy WIS uczestniczyli w działalności popularyzatorskiej Sądu, angażując się m.in. w organizację *Nocy Muzeów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, konkursu na najlepszą pracę magisterską oraz akcji *Lekcja w sądzie*.

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1. W 2024 r. pracownicy WIS NSA udzielili kilkudziesięciu tysięcy odpowiedzi na zapytania stron postępowania i innych osób zainteresowanych, zgłaszane przede wszystkim telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP. Pytania dotyczyły przede wszystkim stanu toczących się postępowań oraz zakresu sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. W ramach udzielanych wyjaśnień wskazywano na środki prawne przewidziane w p.p.s.a., obowiązki spoczywające na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia.

2.2. Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym sądami powszechnymi. W tym trybie udzielono 238 odpowiedzi w formie pisemnej (spadek o 3,25% w stosunku do 2023 r.).

³¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 805, dalej: Regulamin.

³¹¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2111).

2.3. Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu akta 771 spraw w formie papierowej (spadek o 19% w stosunku do 2023 r.) oraz 972 spraw w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy PASSA (wzrost o 11,5% w stosunku do 2023 r.).

W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stron akt, zarówno w formie papierowej, jak też elektronicznej, zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznanych spraw w danym sądzie.

W Czytelniach Akt NSA i sądów pierwszej instancji przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 139 § 5 p.p.s.a. w Czytelni Akt NSA udostępniano sentencje wyroków NSA wydanych na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 9 060 sentencji wyroków.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 regulaminu WIS NSA realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³¹². Aktualne informacje o NSA i jego działalności były udostępniane 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. Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy.

W 2024 r. po raz kolejny odnotowano wzrost liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych do Prezesa NSA. W analizowanym okresie wpłynęły bowiem 383 takie wnioski³¹³, co stanowi wzrost o 15,7% w stosunku do poprzedniego roku. Natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 1259 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co oznacza, że w porównaniu do 2023 r. ich wpływ zwiększył się o 4,8%.

Podobnie jak w poprzednich latach, znaczna liczba wniosków składanych do NSA dotyczyła udostępnienia treści orzeczenia. W 2024 r. złożono ich 171, co stanowi 44,6% ogółu wpływu wniosków o udostępnienie informacji publicznej, natomiast w 2023 r. wskaźnik ten wyniósł 47,7%. Z kolei w wojewódzkich sądach administracyjnych w 2024 r. odnotowano wpływ 436 wniosków o udostępnienie treści orzeczenia, co stanowi 34,6% ogółu wpływu w porównaniu do 22,2% w 2023 r.

Do NSA wpływały wnioski o udostępnienie orzeczeń wydanych nie tylko przez NSA, ale również przez sądy pierwszej instancji. Pewna ich część była wnoszona jeszcze przed upływem terminu publikacji orzeczeń w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA). Odnotowano również grupę wniosków dotyczących orzeczeń NSA wydanych przed 1 stycznia 2004 r., które co do zasady nie podlegają obowiązkowi publikacji w Internecie. Realizacja wniosków dotyczących orzeczeń niepublikowanych w CBOSA po-

³¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.; dalej: u.d.i.p.

³¹³ Z czego 6 wniosków pozostało do załatwienia na 2025 r.

legała w większości przypadków na umieszczeniu interesującego wnioskodawcę orzeczenia w Bazie, wskazaniu miejsca internetowej publikacji lub na przesłaniu jego zanonimizowanej kopii w formie papierowej po uprzednim pobraniu od wnioskodawcy opłaty kancelaryjnej.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA, jak też do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, powtarzały się żądania udostępnienia: danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, liczby etatów na stanowiskach pozaorzeczniczych oraz wysokości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych, dokumentów z postępowań o zamówienie publiczne, a także pytań konkursowych dla kandydatów na stanowisko asystenta sędziego i referendarza sądowego.

Prezes NSA załatwił także wnioski o udostępnienie informacji na temat: kwalifikacji zawodowych sędziów NSA i dat ich powołania na pierwsze stanowiska sędziowskie; delegacji sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych do NSA; kierowanych do NSA przez uprawnione podmioty wniosków o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; treści zarządzeń Prezesa NSA określających liczbę sędziów oraz asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych; projektu informatycznego pn. *Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie Systemu Obsługi Sekretariatów Sądów Administracyjnych (OSSA)*; danych dotyczących systemu informacji prawnej użytkowanego przez NSA, jak również liczby samochodów, telefonów komórkowych i komputerów posiadanych przez NSA.

3.2. Zdecydowaną większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej załatwiono pozytywnie poprzez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w CBOSA. Prezes NSA uwzględnił prawie 83% wszystkich wniosków, zaś prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 97,5% przypadków. Pozostałe wnioski załatwiono poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, zawiadomienie wnioskodawcy o braku żądanej informacji publicznej, poinformowanie, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej bądź pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Działając z upoważnienia Prezesa NSA, Przewodniczący WIS w trzech przypadkach wydał decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Decyzje te dotyczyły żądań o udostępnienie informacji w postaci: wykazu orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA w przedmiocie hazardu³¹⁴, danych statystycznych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. dotyczących spraw ze skarg na decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydane na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 9 oraz art. 329a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³¹⁵ oraz liczby rozpoznanych przez NSA w latach 2018–2023 spraw ze skarg kasacyjnych od orzeczeń w przedmiocie sprzeciwu od decyzji³¹⁶.

Spośród wskazanych wyżej rozstrzygnięć przedmiotem zaskarżenia do WSA w Warszawie stała się decyzja odmawiająca udostępnienia przetworzonej informacji publicznej

³¹⁴ Sprawa nr WIS.0144.25.2024.

³¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm. Sprawa nr WIS.0144.57.2024.

³¹⁶ Sprawa nr WIS.0144.144.2024.

w postaci danych statystycznych dotyczących decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Skarga w tej sprawie została prawomocnie oddalona³¹⁷.

Prezesa WSA wydali decyzje o odmowie udostępnienia informacji w 18 sprawach, a podstawę prawną tych decyzji, podobnie jak w sprawach rozpoznanych przez Prezesa NSA, stanowił w większości przypadków art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (przetworzona informacja publiczna). Ponadto jako podstawę odmowy udostępnienia informacji publicznej w części wydanych decyzji wskazano art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (ochrona prywatności osoby fizycznej).

Do Prezesa NSA w 2024 r. wpłynęło 5 odwołań od decyzji prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W trzech przypadkach Prezes NSA uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, jedną decyzję utrzymał w mocy, a w jednej sprawie stwierdził niedopuszczalność odwołania.

4. Skargi, wnioski i petycje

4.1. W 2024 r. w WIS NSA zarejestrowano ogółem 1 040 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 660 dotyczyło NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych), co stanowi spadek o niecałe 7% w stosunku do 2023 r. Liczba spraw zarejestrowanych w analizowanym okresie kształtowała się zatem na podobnym poziomie, jak w poprzednich latach. Ponadto wpłynęły 834 pisma ponowne (kolejne pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy), tj. o 17,8% mniej niż w 2023 r. Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęło 4 001 skarg i wniosków (z tego 3 121 dotyczyło sądownictwa administracyjnego), co stanowi wzrost o 2,3% w stosunku do 2023 r., a pism ponownych – 783, tj. o 3% więcej niż w poprzednim roku.

Najliczniejszą grupę skarg, tak 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 dominowały zapytania o stan spraw, a także prośby o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych, a część wniosków dotyczyła zamieszczenia orzeczenia w CBOŚA.

W 2024 r. Prezes NSA nie udzielał odpowiedzi na petycje. Pisma zatytułowane „petycja”, w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³¹⁸, skierowane do Prezesa NSA, z uwagi na ich treść nie mogły być rozpoznane w trybie określonym w powołanej ustawie, gdyż nie spełniały ustawowych wymogów przewidzianych dla tego środka prawnego. W wojewódzkich sądach administracyjnych również nie odnotowano wpływu żadnej petycji.

4.2. Spośród skarg na działalność sądów administracyjnych wniesionych do Prezesa NSA jedynie 1,2% zostało uznanych za zasadne. W pozostałych sprawach nie stwierdzono zarzucanych uchybień. W tych przypadkach informowano skarżących o przebiegu postępowań, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz podawano podstawy prawne działań

³¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2024 r., II SA/Wa 735/24.

³¹⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. 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. We wszystkich przypadkach podjęto działania mające na celu wyeliminowanie możliwości wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości. W sprawach zgłoszeń dotyczących nieprawidłowej anonimizacji orzeczeń publikowanych w CBOSA WIS NSA podejmował niezwłoczne działania polegające na usunięciu z Bazy danych osobowych stron postępowania, zaś Inspektor Ochrony Danych NSA dokonywał dalszych czynności wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności z RODO³¹⁹.

W 2024 r. skarżący mieli możliwość osobistego spotkania z występującym w imieniu Prezesa NSA Przewodniczącym WIS NSA oraz Zastępcą Przewodniczącego WIS NSA. Tematem spotkań były przede wszystkim zarzuty dotyczące prawomocnie zakończonych postępowań sądowoadministracyjnych oraz prośby o wyznaczenie terminu rozprawy przed NSA poza kolejnością.

4.3. Skargi dotyczące funkcjonowania sądów administracyjnych, które po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zostały uznane za zasadne, odnosiły się w większości do uchybień w zakresie anonimizacji orzeczeń publikowanych w CBOSA oraz problemów z dostępem do tej Bazy. Odnośnie do skarg na niewłaściwą anonimizację orzeczeń WIS weryfikował zgłoszenia i w uzasadnionych przypadkach podejmował stosowne działania.

Część skarg dotyczyła Portalu Akt Sądowych Sądów Administracyjnych (PASSA). Skarżący zgłaszali m.in. swoje niezadowolenie z braku możliwości wglądu za pośrednictwem PASSA do akt administracyjnych sprawy. W odpowiedziach na takie skargi WIS NSA informował, że zgodnie z przepisami p.p.s.a. sądy administracyjne mają obowiązek udostępniania w PASSA akt sądowych prowadzonych w formie elektronicznej, nie zaś akt administracyjnych przekazywanych sądowi w formie papierowej. Przedmiotem skarg było również długotrwałe oczekiwanie na udostępnienie akt w portalu PASSA.

Ponadto za zasadne zostały uznane skargi dotyczące nieprawidłowości w zakresie dokonywania przez sądy administracyjne doręczeń odpisów orzeczeń i pism procesowych, jak również udzielenia błędnej informacji o stanie sprawy.

³¹⁹ 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).

5. Obsługa medialna

W 2024 r. do Wydziału Informacji Sądowej NSA wpłynęło 67 wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub ustnej (w 2023 r. wniesiono 68 wniosków). W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych udzielano dziennikarzom prasy, portali internetowych, radia i telewizji informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa oraz administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. W ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych WIS NSA udostępnił treść orzeczeń bądź wskazywał miejsce ich publikacji w internetowej bazie. Udzielał również informacji w formie danych statystycznych dotyczących orzeczniczej działalności sądów.

Największe zainteresowanie mediów w 2024 r. wzbudziła sprawa byłego sędziego WSA Tomasza Szmydta. W związku z tym do WIS NSA wpłynęły wnioski o udzielenie informacji, czy do Prezesa NSA wpłynęło oświadczenie Tomasza Szmydta o zrzeczeniu się urzędu, na jakim etapie jest toczące się wobec niego postępowanie dyscyplinarne, czy w przeszłości były prowadzone wobec niego postępowania wyjaśniające lub dyscyplinarne, czy w przypadku zrzeczenia się urzędu postępowanie dyscyplinarne zostanie umorzone oraz czy w związku ze zrzeczeniem się urzędu otrzyma on odprawę lub inne świadczenia. Przewodniczący WIS NSA, działając jako rzecznik prasowy NSA, udzielał dziennikarzom informacji w formie pisemnej, jak również wypowiadał się przed kamerą. Komunikaty o podejmowanych w tej sprawie czynnościach były na bieżąco publikowane na stronie internetowej NSA.

Ponadto przedmiotem zainteresowania przedstawicieli mediów były m.in. motywy wydania przez Prezesa NSA obwieszczenia o wolnych stanowiskach asesorskich w wojewódzkich sądach administracyjnych, działania podejmowane przez NSA w związku z wykryciem w budynku Sądu urzędzeń komputerowych wykorzystywanych w obrocie kryptowalutami, tzw. koperek kryptowalut, orzeczenia wydane w sprawach dotyczących podziału na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych w niektórych gminach województwa świętokrzyskiego³²⁰, zagadnienia związane z odmową dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu dotyczącym zmiany koncesji na wydobywanie węgla i kopalin towarzyszących ze złoża „Turów”³²¹, stanu sprawy dotyczącej uchwały Rady Miasta Krakowa w przedmiocie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie³²². W związku z powyższym WIS NSA umieszczał stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. Dotyczyły one nie tylko zapowiedzi wybranych spraw sądowych oraz treści orzeczeń NSA, ale również zdarzeń pozaorzeczniczych, m.in. udziału Prezesa NSA i innych przedstawicieli Sądu w uroczystościach państwowych.

6. Statystyka

Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 5 regulaminu WIS NSA przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy admini-

³²⁰ Sprawy o sygn. akt II OKW 68/24, II OKW 69/24, II OKW 78/24, II OKW 86/24.

³²¹ Wyrok NSA z 15 października 2024 r., II GSK 1051/21.

³²² Sprawa o sygn. akt II GSK 1217/24.

stracyjne i NSA, które przekazano 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

Zgodnie z § 9 ust. 5 regulaminu WIS NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów. Realizując ten obowiązek, WIS NSA w 2024 r. przeprowadził wizytację WSA w Warszawie. Opis przebiegu wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniu powizytacyjnym³²³. Ponadto Przewodniczący WIS WSA przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów, które były analizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Wybrane zagadnienia dotyczące administracyjnej sfery działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiające się w ramach skarg i wniosków składanych Prezesowi NSA, były przedstawiane prezesom sądów pierwszej instancji w celu ewentualnej weryfikacji przyjętych rozwiązań administracyjnych.

8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

8.1. Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 6 regulaminu WIS NSA wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz sprawowania nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń. Kolegium Redakcyjne, powołane zarządzeniem nr 13 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r., na bieżąco uaktualniało dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. W serwisie internetowym NSA publikowano informacje o ważnych wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem NSA. W ramach komunikatów Rzecznika Prasowego informowano o najistotniejszych orzeczeniach, nie tylko sądów administracyjnych, ale również innych sądów i trybunałów, w szczególności w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Wykonując obowiązek określony w art. 87 § 6a p.u.s.a. w BIP NSA po raz kolejny opublikowano aktualne oświadczenia majątkowe sędziów NSA.

8.2. Na podstawie zarządzenia nr 30 Prezesa NSA dnia 26 maja 2022 r. w sprawie anonimizacji i udostępniania orzeczeń sądów administracyjnych za pośrednictwem systemów informatycznych WIS NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów

³²³ Sprawa nr WIS.501.1.2024.

prawnych. Ponadto do Bazy dodano wybrane orzeczenia sprzed 2004 r., które nie miały dotychczas formy elektronicznej.

W związku ze skargami na niewłaściwą anonimizację orzeczeń WIS NSA podejmował działania o charakterze generalnym, zmierzające do zapobieżenia występowaniu uchybień w przyszłości. W NSA, jak też w wojewódzkich sądach administracyjnych zostały przeprowadzone kolejne szkolenia pracowników zajmujących się anonimizacją. Zgodnie z powołanym zarządzeniem w proces kontroli prawidłowej anonimizacji orzeczeń został włączony Inspektor Ochrony Danych NSA, który prowadzi systematyczny przegląd orzeczeń publikowanych w Bazie pod kątem ewentualnych uchybień w zakresie przetwarzania danych osobowych.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2024)

Tabela I	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	172
Tabela II	Skargi na akty i inne czynności organów	173
Tabela III	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	175
Tabela IV	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2024	177
Tabela V	Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów	178
Tabela VI	Skargi na akty i czynności dyrektorów Izb Administracji Skarbowej	180
Tabela VII	Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	181
Tabela VIII	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	182
Tabela IX	Skargi kasacyjne według Izb NSA	183
Tabela X	Załatwione przez NSA skargi kasacyjne w latach 2004-2024	184

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

L.p.	Siedziba WSA	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na beczynność 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	68 914	100%	59 122	85,79%	X	9 792	14,21%	X
2	WSA Białystok	1 351	1,96%	1 219	1,77%	90,23%	132	0,19%	9,77%
3	WSA Bydgoszcz	2 148	3,12%	1 961	2,85%	91,29%	187	0,27%	8,71%
4	WSA Gdańsk	3 624	5,26%	3 075	4,46%	84,85%	549	0,80%	15,15%
5	WSA Gliwice	5 504	7,99%	4 378	6,35%	79,54%	1 126	1,63%	20,46%
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 192	1,73%	1 025	1,49%	85,99%	167	0,24%	14,01%
7	WSA Kielce	1 358	1,97%	1 224	1,78%	90,13%	134	0,19%	9,87%
8	WSA Kraków	5 413	7,85%	4 984	7,23%	92,07%	429	0,62%	7,93%
9	WSA Lublin	2 832	4,11%	2 581	3,75%	91,14%	251	0,36%	8,86%
10	WSA Łódź	2 936	4,26%	2 717	3,94%	92,54%	219	0,32%	7,46%
11	WSA Olsztyn	1 594	2,31%	1 432	2,08%	89,84%	162	0,24%	10,16%
12	WSA Opole	1 267	1,84%	1 139	1,65%	89,90%	128	0,19%	10,10%
13	WSA Poznań	3 799	5,51%	3 355	4,87%	88,31%	444	0,64%	11,69%
14	WSA Rzeszów	2 511	3,64%	2 271	3,30%	90,44%	240	0,35%	9,56%
15	WSA Szczecin	2 135	3,10%	1 814	2,63%	84,96%	321	0,47%	15,04%
16	WSA Warszawa	25 490	36,99%	23 009	33,39%	90,27%	2 481	3,60%	9,73%
17	WSA Wrocław	5 760	8,36%	2 938	4,26%	51,01%	2 822	4,09%	48,99%

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

L.p.	Nazwa Sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		ZAŁATWIONO										Zamknięto	Łącznie załatwiono, w tym zamknięto /kol 6 i 17/	Pozostało na następny okres	
				razem	w tym ponownie wpisane	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym								
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę/sprzeciw	Oddalono skargę/sprzeciw	Odrzucono skargę/sprzeciw	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 13-16/	Uwzględniono skargę/sprzeciw	Oddalono skargę/sprzeciw	Odrzucono skargę/sprzeciw				W inny sposób
4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19				
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	25 066	59 122	2 655	58 643	28 409	9 737	18 260	183	229	30 234	5 528	13 118	10 361	1 227	2 545	61 188	23 000
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 753	5 745	255	5 566	3 209	1 812	1 310	63	24	2 357	681	834	727	103	94	5 660	1 838
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	252	1 219	38	1 225	716	161	547	4	4	509	40	250	192	27	21	1 246	225
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	16	140	2	144	91	47	41	1	2	53	7	20	24	2	0	144	12
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	718	1 961	54	2 019	721	289	419	5	8	1 298	332	528	400	38	35	2 054	625
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	64	146	2	174	78	37	40	1	0	96	38	34	18	6	2	176	34
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 340	3 075	95	3 178	1 406	514	871	18	3	1 772	408	815	496	53	65	3 243	1 172
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	191	319	3	378	196	130	53	10	3	182	39	85	45	13	2	380	130
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	2 102	4 378	277	4 274	2 115	730	1 361	14	10	2 159	386	952	752	69	76	4 350	2 130
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	174	440	36	407	294	159	130	4	1	113	24	35	46	8	9	416	198
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	237	1 025	39	1 010	391	132	254	4	1	619	162	280	160	17	13	1 023	239
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	18	91	3	85	46	30	13	3	0	39	26	3	8	2	0	85	24
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	263	1 224	30	1 287	724	275	440	2	7	563	60	195	220	88	20	1 307	180
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	30	163	3	171	131	87	40	2	2	40	6	20	12	2	0	171	22
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	1 447	4 984	178	4 471	2 462	981	1 427	29	25	2 009	426	826	674	83	321	4 792	1 639
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	166	586	16	526	329	197	126	4	2	197	35	91	65	6	27	553	199

9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	595	2 581	59	2 456	1 031	267	749	3	12	1 425	193	718	477	37	23	2 479	697
			38	255	2	241	70	36	33	1	0	171	24	110	24	1	0	241	52
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	737	2 717	70	2 608	1 403	410	942	12	39	1 205	224	545	401	35	65	2 673	781
			108	388	11	388	200	75	117	7	1	188	57	80	50	1	4	392	104
11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	360	1 432	54	1 480	620	219	392	5	4	860	181	439	217	23	32	1 512	280
			34	205	7	197	87	52	31	2	2	110	34	28	42	6	9	206	33
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	89	1 139	148	990	518	196	314	5	3	472	54	123	285	10	9	999	229
			21	243	47	216	179	73	104	1	1	37	5	5	23	4	0	216	48
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	964	3 355	205	3 208	1 448	654	772	14	8	1 760	536	724	453	47	169	3 377	942
			101	551	26	522	295	177	109	7	2	227	117	57	42	11	9	531	121
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	934	2 271	74	2 293	1 232	405	794	9	24	1 061	210	432	379	40	338	2 631	574
			84	204	7	164	104	47	53	2	2	60	25	13	21	1	1	165	123
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	533	1 814	70	1 696	719	254	453	2	0	977	216	413	300	48	38	1 734	613
			67	177	6	196	87	57	30	0	0	109	29	45	30	5	0	196	48
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	12 751	23 009	1 165	23 166	11 352	3 543	7 709	41	59	11 814	1 717	5 205	4 377	515	1 265	24 431	11 329
			438	1 398	72	1 297	748	440	294	11	3	549	151	176	196	26	25	1 322	514
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 744	2 938	99	3 282	1 551	697	816	16	22	1 731	383	673	578	97	55	3 337	1 345
			203	439	12	460	274	168	96	7	3	186	64	32	81	9	6	466	176

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

L.p.	Nazwa Sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /suma rubryk 1-12/	Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				Zamknięto	Łącznie zatwierdzone w tym zamknięto /kol 6 i 17/	Pozostało na następny okres
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 13-16/	w tym		W inny sposób				
													Uwzględniono skargę	Oddalono skargę		Odrzucono skargę			
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 392	9 792	460	9 152	35	20	10	4	1	9 117	3 025	2 506	3 239	347	124	9 276	2 908
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	7	132	5	129	3	2	1	0	0	126	28	41	54	3	0	129	10
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	74	187	4	182	3	2	0	1	0	179	41	32	96	10	2	184	77
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	74	549	6	423	1	1	0	0	0	422	184	62	140	36	7	430	193
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	210	1 126	85	1 021	6	1	5	0	0	1 015	337	329	314	35	16	1 037	299
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	30	167	10	158	3	3	0	0	0	155	54	42	55	4	1	159	38
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	15	134	3	133	0	0	0	0	0	133	65	22	44	2	2	135	14
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	66	429	10	371	3	1	0	1	1	368	125	73	135	35	12	383	112
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	21	251	7	206	2	1	0	1	0	204	59	63	78	4	5	211	61
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	84	219	9	257	4	2	2	0	0	253	97	29	117	10	9	266	37

11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	27	162	8	167	2	1	1	0	0	165	75	46	41	3	2	169	20
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3	128	31	101	0	0	0	0	0	101	36	23	39	3	1	102	29
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	82	444	35	431	3	2	0	1	0	428	163	131	121	13	8	439	87
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	40	240	29	202	0	0	0	0	0	202	51	75	72	4	5	207	73
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	57	321	3	317	0	0	0	0	0	317	63	49	195	10	2	319	59
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	780	2 481	130	2 301	0	0	0	0	0	2 301	833	509	888	71	48	2 349	912
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	822	2 822	85	2 753	5	4	1	0	0	2 748	814	980	850	104	4	2 757	887
			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabela IV

Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na beczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2024¹

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z a ł a t w i o n o					Pozostało na rok następnny
		Ogółem	w t y m				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03%	23 277	27,97%	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43%	28 459	32,57%	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77%	24 569	31,23%	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85%	18 842	28,15%	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65%	17 826	30,35%	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53%	17 533	29,47%	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67%	18 165	28,33%	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39%	20 514	29,61%	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12%	20 753	28,88%	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62%	20 726	27,38%	28 070
2014	112 231	81 242	56 877	70,01%	24 365	29,99%	30 989
2015	114 520	81 353	58 381	71,76%	22 972	28,24%	33 167
2016	109 859	78 992	52 602	66,59%	26 390	33,41%	30 867
2017	103 293	77 567	49 681	64,05%	27 886	35,95%	25 726
2018	91 689	69 315	41 593	60,01%	27 722	39,99%	22 374
2019	92 601	69 238	39 933	57,67%	29 305	42,33%	23 363
2020	91 838	65 053	20 568	31,62%	44 485	68,38%	26 785
2021	113 049	80 032	7 292	9,11%	72 740	90,89%	33 017
2022	110 135	75 980	19 297	25,40%	56 683	74,60%	34 155
2023	104 313	76 855	27 787	36,16%	49 068	63,84%	27 458
2024	96 372	70 464*	28 444	40,37%	42 020	59,63%	25 908

¹ skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18)

*liczba obejmuje wszystkie skargi bez względu na sposób załatwienia

Tabela V
Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu	Zażądano wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-92)	17816	14235	4214
2	Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów Naukowych	0	0	0
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0	0
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	8	2	1
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1557	1415	809
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	153	129	44
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	255	296	70
8	Generalny Konserwator Zabytków	1	1	0
9	Główny Geodeta Kraju	23	21	7
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	270	170	22
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0	0
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	76	69	20
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	653	538	82
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	22	17	7
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	481	365	94
16	Główny Inspektor Pracy	9	6	1
17	Główny Inspektor Sanitarny	42	32	10
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	2725	2076	436
19	Główny Lekarz Weterynarii	6	5	1
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	24	19	5
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	12	13	1
22	Komendant Główny Policji	423	396	113
23	Komendant Główny Straży Granicznej	348	191	32
24	Komisja Nadzoru Finansowego	91	81	14
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0	0
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	63	60	3
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	202	153	17
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	0	0	0
29	Krajowa Rada Notarialna	2	1	0
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	5	5	0
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	112	77	55
32	Krajowa Rada Sądownictwa	2	0	0
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	0	0	0
34	Minister Cyfryzacji	72	41	20
35	Minister Edukacji Narodowej	16	29	9
36	Minister Energii	0	0	0
37	Minister Finansów	362	381	186
38	Minister Gospodarki	5	7	0
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	197	153	27
40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	4	6	3
41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	84	60	16
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	266	217	68
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	60	33	8
44	Minister Obrony Narodowej	75	86	27
45	Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej	659	388	115
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	303	253	44
47	Minister Rozwoju	677	563	126
48	Minister Skarbu Państwa	0	0	0

49	Minister Sportu i Turystyki	15	7	1
50	Minister Spraw Wewnętrznych	0	0	0
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	373	352	127
52	Minister Spraw Zagranicznych	3	3	1
53	Minister Sprawiedliwości	74	67	14
54	Minister Środowiska	123	107	31
55	Minister Zdrowia	139	43	9
56	Naczelna Rada Adwokacka	7	6	4
57	Naczelna Rada Lekarska	54	39	34
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	3	4	2
59	Państwowa Komisja Wyborcza	1	0	0
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	0	0	0
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1034	591	155
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0	0
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	0	0	0
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	4	4	0
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	0	2	0
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	21	23	7
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	201	330	33
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	623	671	174
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	2	2	0
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	111	63	12
71	Prezes Rady Ministrów	93	102	12
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	50	44	6
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	315	110	7
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	72	62	6
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	7	5	2
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	6	6	2
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	0	5	0
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	39	30	5
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	39	31	6
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	1429	1108	451
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	1	0	0
82	Rada do Spraw Uchodźców	294	226	41
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	24	25	10
84	Szef Agencji Wywiadu	4	4	2
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	316	315	139
86	Szef Służby Cywilnej	0	0	0
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	652	415	104
88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	70	65	21
89	Urząd Patentowy RP	182	157	40
90	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0	0
91	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0	0
92	Inne Urzędy i Instytucje Centralne	1090	856	263

Tabela VI
Skargi na akty i czynności dyrektorów Izb Administracji Skarbowej

Lp.	Województwo i siedziba Izby Administracji Skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-17)	9 160	6 963	1 732
2	Dolnośląskie - Wrocław	530	538	197
3	Kujawsko-Pomorskie - Bydgoszcz	384	257	60
4	Lubelskie - Lublin	667	377	69
5	Lubuskie Zielona Góra	224	189	36
6	Łódzkie - Łódź	580	418	88
7	Małopolskie - Kraków	844	346	73
8	Mazowieckie Warszawa	2 221	1 942	666
9	Opolskie - Opole	174	123	12
10	Podkarpackie - Rzeszów	385	288	29
11	Podlaskie - Białystok	315	293	26
12	Pomorskie - Gdańsk	782	569	94
13	Śląskie - Katowice	841	669	160
14	Świętokrzyskie - Kielce	166	127	16
15	Warmińsko-Mazurskie - Olsztyn	204	189	34
16	Wielkopolskie - Poznań	512	407	122
17	Zachodniopomorskie - Szczecin	331	231	50

Tabela VII
Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-50)	16 129	13 471	4 799
2	Biała Podlaska	103	49	7
3	Białystok	223	168	24
4	Bielsko-Biała	266	238	87
5	Bydgoszcz	398	261	96
6	Chelm	119	97	25
7	Ciechanów	77	68	17
8	Częstochowa	341	255	89
9	Elbląg	145	137	36
10	Gdańsk	787	744	302
11	Gorzów Wielkopolski	99	76	28
12	Jelenia Góra	202	181	73
13	Kalisz	280	201	103
14	Katowice	1 192	1 003	306
15	Kielce	464	333	96
16	Konin	95	77	18
17	Koszalin	300	188	79
18	Kraków	1 325	1 162	497
19	Krosno	138	110	29
20	Legnica	143	181	88
21	Leszno	114	92	46
22	Lublin	503	392	106
23	Łomża	100	92	17
24	Łódź	588	447	146
25	Nowy Sącz	346	324	125
26	Olsztyn	412	368	96
27	Opole	397	160	58
28	Ostrołęka	118	95	27
29	Piła	172	134	52
30	Piotrków Trybunalski	182	174	37
31	Płock	132	131	47
32	Poznań	603	526	302
33	Przemyśl	160	170	52
34	Radom	263	207	52
35	Rzeszów	329	327	139
36	Siedlce	200	169	51
37	Sieradz	159	135	32
38	Skierniewice	64	57	25
39	Słupsk	273	274	101
40	Suwałki	67	64	15
41	Szczecin	440	356	133
42	Tarnobrzeg	143	152	56
43	Tarnów	217	231	83
44	Toruń	172	164	70
45	Wałbrzych	210	262	81
46	Warszawa	2 043	1 596	582
47	Włocławek	189	125	40
48	Wrocław	369	328	111
49	Zamość	194	178	42
50	Zielona Góra	273	212	75

Tabela VIII
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	WPŁYW			ZAŁATWIONO									
		ogółem	% do ogółu wpływu	zalatwienie ogółem	w tym przez									
					uwzględnienie		oddalenie			inne załatwienie				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13		
				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 z danego WSA	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA		
1	Ogółem /wiersze 2-17/	18 584	100%	21 424	18,11%		15 524	72,46%		2 020	9,43%			
2	Białystok	376	2,02%	631	0,31%	10,62%	319	1,49%	50,55%	245	1,14%	38,83%		
3	Bydgoszcz	494	2,66%	677	0,55%	17,28%	536	2,50%	79,17%	24	0,11%	3,55%		
4	Gdańsk	962	5,18%	1 200	0,98%	17,50%	911	4,25%	75,92%	79	0,37%	6,58%		
5	Gliwice	1 328	7,15%	1 758	1,69%	20,53%	1 340	6,25%	76,22%	57	0,27%	3,24%		
6	Gorzów Wielkopolski	310	1,67%	442	0,26%	12,67%	372	1,74%	84,16%	14	0,07%	3,17%		
7	Kielce	265	1,43%	405	0,27%	14,07%	336	1,57%	82,96%	12	0,06%	2,96%		
8	Kraków	1 499	8,07%	2 072	1,72%	17,81%	1 656	7,73%	79,92%	47	0,22%	2,27%		
9	Lublin	627	3,37%	782	0,53%	14,58%	629	2,94%	80,43%	39	0,18%	4,99%		
10	Łódź	901	4,85%	1 055	0,89%	18,10%	813	3,79%	77,06%	51	0,24%	4,83%		
11	Olsztyn	424	2,28%	546	0,43%	16,85%	415	1,94%	76,01%	39	0,18%	7,14%		
12	Opole	226	1,22%	231	0,19%	17,32%	180	0,84%	77,92%	11	0,05%	4,76%		
13	Poznań	950	5,11%	1 288	0,85%	14,13%	960	4,48%	74,53%	146	0,68%	11,34%		
14	Rzeszów	595	3,20%	698	0,67%	20,63%	530	2,47%	75,93%	24	0,11%	3,44%		
15	Szczecin	522	2,81%	612	0,61%	21,41%	459	2,14%	75,00%	22	0,10%	3,59%		
16	Warszawa	7 979	42,93%	8 056	6,82%	18,14%	5 433	25,36%	67,44%	1 162	5,42%	14,42%		
17	Wrocław	1 126	6,06%	971	1,34%	29,66%	635	2,96%	65,40%	48	0,22%	4,94%		

Tabela IX
Skargi kasacyjne według Izb NSA

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu		Wpłynęło		ZAŁATWIONO													Zamknięto	Łącznie załatwiono, w tym zamknięto /kol. 6 i 25/	Pozostało na następny okres						
			3	4	5	6	7	Łącznie /kol. 7 i 16/			Na rozprawie			Na postępowaniu jawnym														
								Ogółem	z tego ponownie wpisane	Ogółem /kol. 8-9, 13-15/	Uwzględniono skargę kasacyjną			Uwzględniono skargę kasacyjną			Łącznie /kol. 17-18, 22-24/	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania					Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznało skargę			Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	
											Łącznie /kol. 10-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddano skargę/ sprzeciw	w inny sposób	Łącznie /kol. 12-13/	Odrzucono skargę kasacyjną		W inny sposób	Łącznie /kol. 14-15/				Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Łącznie /kol. 16-17/			Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania
1	RAZEM NSA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	36 988	18 584	29	21 343	10 395	722	1 460	927	506	27	7 734	6	473	10 948	503	1 195	616	539	40	7 790	38	1 422	81	21 424	34 148	
2	IZBA OGÓLNOADMISTRACYJNA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	16 843	8 692	8	10 856	3 893	211	602	388	193	21	3 012	1	67	6 963	231	825	429	358	38	5 024	15	868	35	10 891	14 644	
3	IZBA FINANSOWA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	11 047	5 316	20	5 830	3 919	375	569	406	160	3	2 854	2	119	1 911	152	459	71	87	1	1 222	10	368	38	5 868	10 495	
4	IZBA GOSPODARCZA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 636	1 368	4	1 071	701	54	140	75	65	0	502	0	5	370	14	28	17	10	1	219	3	106	4	1 075	2 929	
			9 098	4 576	1	4 657	2 583	136	289	133	153	3	1 868	3	287	2 074	120	211	116	94	1	1 544	13	186	8	4 665	9 009	
			464	305	0	217	90	11	9	7	2	0	68	0	2	127	6	34	27	7	0	84	1	2	3	220	549	

Tabela X
Załatwione przez NSA skargi kasacyjne w latach 2004-2024

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Załatwiono					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77%	707	24,23%	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02%	783	11,98%	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56%	1 181	13,44%	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40%	1 458	15,60%	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42%	1 557	16,58%	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97%	1 605	16,03%	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55%	1 469	13,45%	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30%	1 782	15,70%	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26%	1 687	13,74%	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76%	1 652	12,24%	19 271
2014	37 058	14 994	12 338	82,29%	2 656	17,71%	22 064
2015	40 698	14 892	12 644	84,90%	2 248	15,10%	25 806
2016	44 653	16 829	14 793	87,90%	2 036	12,10%	27 824
2017	45 570	19 192	14 811	77,17%	4 381	22,83%	26 378
2018	46 608	18 959	12 278	64,76%	6 681	35,24%	27 649
2019	44 493	16 407	12 435	75,79%	3 972	24,21%	28 086
2020	42 367	15 717	4 129	26,27%	11 588	73,73%	26 650
2021	53 428	17 060	1 135	6,65%	15 925	93,35%	36 368
2022	54 194	16 201	3 859	23,82%	12 342	76,18%	37 993
2023	57 485	20 497	8 309	40,54%	12 188	59,46%	36 988
2024	55 572	21 424*	10 395	48,52%	11 029	51,48%	34 148

*liczba obejmuje wszystkie skargi bez względu na sposób załatwienia