

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2025 ROKU**





N·S·A

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2025 ROKU**

Warszawa, marzec 2026



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Warszawa 2026

Naczelny Sąd Administracyjny
Biuro Orzecznictwa

Warszawa, marzec 2026

Opracowanie graficzne, korekta:

Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

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

Druk i oprawa: ADVERT STUDIO, Nowa Ruda

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	26
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	29
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	30
7. Sprawy dyscyplinarne oraz Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego	32
II. Wojewódzkie sądy administracyjne	34
1. Informacje ogólne	34
2. Kontrola działalności administracji publicznej	35
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	35
Część druga	
ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH	
I. Izba Finansowa	39
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej	39
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej	41

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	41
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	66
III. Izba Ogólnoadministracyjna	86
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej	86
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej	87
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby	88
IV. Zagadnienia procesowe	128
1. Zagadnienia ogólne	128
2. Badanie niezawisłości i bezstronności sędziego	128
3. Zagadnienia proceduralne	129
V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2025 r.	142
1. Uwagi wstępne	142
2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wykonywanie orzeczeń TSUE	142
VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	153
1. Zagadnienia ogólne	153
2. Stosowanie i współstosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	153
3. Pytania prawne	155
VII. Kontrola sprawności postępowania administracyjnego	156
VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa	162
1. Zagadnienia wstępne	162
2. Luki prawne oraz przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne	162

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	173
II.	Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego	174
	1. Realizacja zadań ogólnoadministracyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej	174
	2. Działalność dotycząca zarządu majątkiem	175
	3. Współpraca międzynarodowa	175
III.	Biuro Orzecznictwa	178
	1. Zagadnienia ogólne	178
	2. Analiza orzecznictwa	178
	3. Działalność nadzorcza	180
	4. Działalność wydawnicza	181
	5. Udział w pracach legislacyjnych	181
IV.	Wydział Informacji Sądowej	183
	1. Zagadnienia ogólne	183
	2. Informowanie i udostępnianie akt	183
	3. Dostęp do informacji publicznej	184
	4. Skargi, wnioski i petycje	186
	5. Obsługa medialna	188
	6. Statystyka	189
	7. Działania nadzorcze	189
	8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych	190
	Załącznik	191



WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)
- ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- TSUE – 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 2024 r. poz. 572 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 111)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 647 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.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 1483)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 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 2020 r. poz. 722 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 126)
- u.p.b. – Prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
- 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 2020 r. poz. 1426 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 163)
- 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 2021 r. poz. 1800 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 273)
- 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 2025 r. poz. 132 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 2017 r. poz. 1785 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- 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 2020 r. poz. 106 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 775)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 605 ze zm.; Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)



WSTĘP

Naczelny Sąd Administracyjny i 16 wojewódzkich sądów administracyjnych działają na podstawie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) i ustaw². Sądy administracyjne zostały 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 jest elementem konstrukcji państwa prawa i stanowi konstytucyjnie odrębną część wymiaru sprawiedliwości obok sądów powszechnych, sądów wojewódzkich i Sądu Najwyższego. Ze względu na zakres swoich zadań nie podlega ono nadzorowi administracyjnemu Ministra Sprawiedliwości, posiada 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 sądownoadministracyjnym, kiedy to niezależny, niezawisły i bezstronny sąd rozstrzyga spór pomiędzy jednostką a administracją.

Działalność sądów administracyjnych w 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, była skoncentrowana na efektywnym funkcjonowaniu sądów. Wpływ spraw do sądów administracyjnych obu instancji w 2025 r. był wyższy niż roku poprzedzającym. Do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 24 429 spraw, a do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły łącznie 73 832 sprawy. Tak wysoki wpływ spraw można pochytywać 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 sędziów doprowadziły do zmniejszenia łącznej liczby zaległych spraw oczekujących na rozpatrzenie, odpowiednio, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i w wojewódzkich sądach administracyjnych. W rezultacie w 2025 r. średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyniósł niewiele powyżej 17 miesięcy, a w wojewódzkich sądach

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.).

administracyjnych – niewiele powyżej 4 miesięcy. Należy przy tym podkreślić rekordową w historii liczbę 27 693 spraw rozstrzygniętych w 2025 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny, pomimo niepełnej obsady etatowej sędziów tego Sądu. We wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych łącznie załatwiono 69 289 spraw.

W 2025 r. podjęto w Naczelnym Sądzie Administracyjnym 12 uchwał w składach powiększonych. Podjęte uchwały miały na celu ujednoczenie wykładni przepisów prawa oraz zagwarantowanie jednakowej ich interpretacji przez wszystkie sądy administracyjne.

Orzecznictwo sądów administracyjnych niezmiennie uwzględnia standardy wartości i dóbr chronionych zarówno Konstytucją, jak i prawem Unii Europejskiej. Z każdym rokiem sądy administracyjne w coraz szerszym zakresie powołują się na treść prawa unijnego, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W niniejszej *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2025 roku* zostały omówione najważniejsze zagadnienia, które wyłoniły się w orzecznictwie, przedstawiono działalność pozorzeczniczą sądów administracyjnych, a na końcu publikacji umieszczono tabele zawierające dane statystyczne dotyczące działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne są dostępne 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 sadowoadministracyjnej; 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 przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i 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

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.

Orzecznictwa 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 2025 r. do NSA wpłynęło ogółem 24 429 spraw, w tym 17 144 skargi kasacyjne⁶ i 288 skarg o wznowienie postępowania. Świadczy to o tym, że wpływ ten utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 34 847 spraw, w tym 34 148 skarg kasacyjnych i 41 skarg o wznowienie postępowania. Ogółem w 2025 r. NSA miał do rozpatrzenia 59 276 spraw.

W 2025 r. w NSA załatwiono ogółem rekordową w historii liczbę 27 693 spraw, co stanowi 113,36% wpływu spraw w 2025 r. (liczba ta nie obejmuje 126 spraw zamkniętych). Dla porównania: w 2024 r. załatwiono 26 693 sprawy, w 2023 r. załatwiono 25 653, a w 2022 r. załatwiono 21 532 sprawy. Oznacza to, że w 2025 r. NSA nie tylko opanował wpływ, ale zmniejszył również zaległość z lat poprzednich o 3030 spraw. Na kolejny rok pozostało do rozpatrzenia 31 457 spraw.

Wśród załatwionych spraw rozpoznano 20 687 skarg kasacyjnych i 96 skarg o wznowienie postępowania (liczba ta nie obejmuje 39 spraw zamkniętych), z czego na rozprawie 12 632 skargi kasacyjne (61,06%) i 37 skarg o wznowienie postępowania (38,54%), a na posiedzeniu niejawnym 8055 skarg kasacyjnych (38,94%) i 59 skarg o wznowienie postępowania (61,46%). W 4130 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (19,96%), a w 8 przypadkach uwzględnił skargę o wznowienie postępowania (8,33%), 14 555 skarg kasacyjnych oddalił (70,36%), a 2002 załatwił w inny sposób (9,68%), oddalił 25 skarg o wznowienie postępowania (26,04%), 63 załatwił w inny sposób (65,63%). Dla porównania: w 2024 r. załatwiono 21 343 skargi kasacyjne i 200 skarg o wznowienie postępowania, w 2023 r. załatwiono 20 409 skarg kasacyjnych i 58 skarg o wznowienie postępowania, a w 2022 r. 16 100 skarg kasacyjnych i 92 skargi o wznowienie postępowania. Z każdym więc rokiem znacząco rośnie liczba załatwianych skarg kasacyjnych.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracji publicznej – 13 288, zaś organy administracji wniosły 4879 skarg. W postępowaniach toczących się przed NSA wystąpiło 4860 pełnomocników organów administracji publicznej, 2101 adwokatów, 3 060 radców prawnych, 1005 doradców podatkowych, 45 rzeczników patentowych, 46 prokuratorów oraz Rzecznik Praw Obywatelskich w 9 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 5135 skarg). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 5878 skarg kasacyjnych, co stanowi 28,41% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2025 r. NSA załatwił 6099 zażaleń na postanowienia (zażądania) sądów pierwszej instancji oraz skarg o wznowienie postępowania zażaleniewego

⁶ Liczba skarg kasacyjnych, które zostały zarejestrowane w NSA w 2025 r.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności...

(liczba ta nie obejmuje 39 spraw zamkniętych), z czego w 561 przypadkach uwzględnił zażalenie (9,2%), w 4804 sprawach oddalił zażalenie (78,77%), a 734 sprawy załatwił w inny sposób (12,03%).

NSA rozpatrzył również 141 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (liczba ta nie obejmuje 5 spraw zamkniętych), z czego 1 skargę uwzględniono (0,71%), 35 skarg oddalono (24,82%), natomiast 105 skarg załatwiono w inny sposób (74,47%).

W 2025 r. NSA załatwił 46,54% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy od ich wpływu, a 63,63% w terminie do 24 miesięcy od ich wpływu. Średni czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej wynosił 17,15 miesięcy, przy czym 28,75% skarg kasacyjnych załatwiono w terminie do 12 miesięcy. W przypadku zażaleń 91,38% 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, Prokuraturii 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

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 składu siedmiu sędziów NSA z 3 marca 2014 r., II FPS 7/13).

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. 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 2025 r. wpłynęło 19 wniosków o podjęcie uchwały, a z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 6 wniosków. NSA podjął łącznie 12 uchwał, z tego 5 w trybie abstrakcyjnym (wszystkie na wniosek Prezesa NSA) i 7 uchwał w trybie konkretnym, w 3 przypadkach odmówiono podjęcia uchwały, a 4 wnioski rozpoznano w inny sposób. Na następny okres pozostało 6 wniosków.

Przedmiotem rozstrzygnięcia uchwał były zagadnienia ustrojowe, procesowe, podatkowe: m.in. odnoszące się do przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

3.2.1. W uchwale z 31 marca 2025 r., III FPS 5/24, NSA w składzie siedmioosobowym uznał, że: „Sformułowanie ustawowe zawarte w art. 12 zdanie pierwsze ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁹, «jeżeli przedmiotem nabycia jest prawo majątkowe polegające na obowiązku świadczeń powtarzających się na rzecz nabywcy, a wartość tego prawa nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego», odnosi się do umowy renty, w ramach której jedna ze stron zobowiązuje się względem drugiej do określonych świadczeń okresowych w pieniądzu, przy czym podstawę opodatkowania, zgodnie z ww. regulacją prawną, ustala się w miarę wykonywania tych świadczeń, a więc stanowi ona wartość poszczególnej zapłaconej – otrzymanej raty renty”.

W uzasadnieniu podjętej uchwały NSA stwierdził, że nie sposób poszukiwać odrębnego sposobu rozumienia wyrażenia „wartość tego prawa”, poprzestając jedynie na słowie wartość, chodzi bowiem o wartość tego prawa, a zatem wynikającej ze stosunku prawnego renty. Przyjęcie takiego sposobu rozumienia, które z wyrażenia wartość nakazuje uwzględnić skutki niejako obok stosunku prawnego renty, oznaczałoby równocześnie rozszerzenie elementu podstawy opodatkowania w relacji do przedmiotu opodatkowania. Taki sposób rozumienia tego ustawowego zwrotu należy także równocześnie zaprezentować do tej jego części, która wskazuje na brak możliwości ustalenia tej wartości. Zdaniem NSA nie chodzi zatem o techniczne ujęcie tego wyrażenia, gdzie zakres znaczeniowy byłby ustalany w oparciu o potencjalną możliwość wyliczenia bądź niemożliwość wyliczenia tego prawa. Nie można tu zatem poprzestać na stwierdzeniu, że prawodawca podatkowy przez pewien stopień swojej autonomii w taki sposób nakazuje kształtować podstawę opodatkowania, aby

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. 1043 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności...

pominać skutki, jakie wynikają z umowy renty. Umowa renty jest bowiem umową o charakterze losowym, zaś świadczenia z tej umowy nie mogą być z góry określone co do wysokości.

3.2.2. W uchwale z 26 maja 2025 r., II FPS 1/25, NSA uznał, że art. 272 § 1 p.p.s.a w związku z art. 190 ust. 4 i art. 8 ust. 2 Konstytucji RP może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego także w przypadku, gdy rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją dotyczy przepisów stanowiących podstawę wydania prawomocnego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie, w tym orzeczenia w przedmiocie prawa pomocy. W uzasadnieniu Sąd dodał, że z perspektywy konstytucyjnej chodzi bowiem o możliwość wzruszenia prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, w ramach tego postępowania, w którym orzeczenie to zapadło, kończąc w ten sposób to właściwe dla jego podjęcia postępowanie. Akceptacja stanowiska o niedopuszczalności wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem niekończącym postępowania w danej sprawie, wydanego na stwierdzonej przez Trybunał niekonstytucyjnej podstawie prawnej, prowadziłaby do braku możliwości wykonania wyroku tegoż Trybunału, a ponadto zostałby zakwestionowany *ratio legis* art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, jakim jest przywrócenie stanu konstytucyjności konkretnego orzeczenia¹⁰.

3.2.3. W uchwale z 26 maja 2025 r., III FPS 2/25, NSA wskazał, że powstanie obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn¹¹, w odniesieniu do nabycia niezgłoszonych do opodatkowania własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze dziedziczenia na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, nie nakłada na podatnika tego podatku obowiązku złożenia zeznania podatkowego, o którym mowa w art. 17a ust. 1 tej ustawy i niezłożenie takiego zeznania w terminie nie wypełnia przesłanki z art. 68 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹².

W uzasadnieniu uchwały Sąd stwierdził, że dla bytu prawnego zobowiązań powstających z chwilą doręczenia decyzji ustalającej kluczowe znaczenie ma instytucja obowiązku podatkowego, która została wprowadzona w art. 4 o.p. Pojęciu obowiązku podatkowego prawodawca nadał definicję legalną, zgodnie z którą jest to wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach. Normatywne przekształcenie obowiązku podatkowego stanowi podstawę do przyjęcia zobowiązania podatkowego, którym stosownie do art. 5 o.p., jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego. W myśl art. 68 § 1 i 2 o.p. przekształcenie obowiązku podatkowego w konkretne zobowiązanie podatkowe może nastąpić tylko w określonym ustawą czasie. Ustawowy termin dla realizacji kompetencji organu do wydania decyzji ustalającej rozpoczyna swój bieg z chwilą powstania obowiązku podatkowego.

¹⁰ Por. wyrok TK z 27 października 2004 r., SK 1/04; wyrok NSA z 30 stycznia 2025 r., II FSK 1416/24.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.

¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; dalej: o.p.

3.2.4. W uchwale z 27 maja 2025 r., I OPS 1/24, NSA uznał, że określenie 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 publicznych¹³, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, powinno nastąpić na podstawie § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości¹⁴, a przed zmianą stanu prawnego na podstawie § 36 ust. 4 uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹⁵, uwzględniając zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶.

W uzasadnieniu uchwały NSA stwierdził, że zasada korzyści z art. 134 ust. 4 u.g.n. stanowi o konieczności przyjęcia, jako podstawy wyliczenia odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, korzystniejszego dla podmiotu wywłaszczanego przeznaczenia tej nieruchomości ze względu na zwiększenie jej wartości jako pochodnej inwestycyjnej atrakcyjności wynikającej z celu wywłaszczenia. Stosowanie tej zasady realizuje w większym stopniu konstytucyjny standard ochrony prawa własności i związanego z nim prawa do słusznego odszkodowania, o których mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wymiaru odszkodowania nie można ograniczać w sposób arbitralny, bez wyraźnego unormowania, którego nie sposób poszukiwać także w przepisie art. 134 ust. 4 u.g.n. Przepis ten nie pozostawia swobody wyboru w zakresie podstawy określenia wartości nieruchomości, wyraźnie stanowiąc, że określenie tej wartości musi być oparte na korzystniejszym dla wywłaszczanego przeznaczeniu nieruchomości dającym wyższą jej wartość i w wyniku tego zwiększającym odszkodowanie. Skoro wyznacznikiem wysokości odszkodowania za grunty wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych są zasady wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami, to wobec braku odmiennych uregulowań, zaliczyć należy do nich również zasadę zawartą w art. 134 ust. 4 u.g.n., której stosowania ustawodawca nie ograniczył do określonego rodzaju nieruchomości czy przeznaczenia i która ma swoje literalne odzwierciedlenie w § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.). Przy czym upoważnienie zawarte w art. 159 u.g.n. nie daje podstaw do zmiany lub modyfikacji przepisów ustawy rozporządzeniem wykonawczym. Treść tego upoważnienia nie wskazuje także, aby ustawodawca dopuścił w nim możliwość wyłączenia zasady wynikającej z art. 134 ust. 4 u.g.n., uzależniając jej stosowanie od rodzaju czy przeznaczenia nieruchomości, co pozostaje w zgodzie ze ściśle wykonawczą rolą rozporządzeń względem przepisów ustawowych. Wobec powyższego w uchwale przyjęto, że z prawidłowej wykładni § 49 ust. 4 rozporządzenia z 2023 r. (poprzednio § 36 ust. 4 rozporządzenia z 2004 r.) wynika, że podstawą ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie specustawy drogowej pod drogę publiczną, przeznaczone na dzień wydania decyzji pod inwestycję drogową, są nieruchomości o przeznaczeniu drogowym, jeżeli drogowy cel wywłaszczenia zwiększa wartość wywłaszczonej nieruchomości (art. 134 ust. 4 u.g.n.).

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 311.

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1832.

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 555 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: u.g.n.

3.2.5. W uchwale abstrakcyjnej z 16 czerwca 2025 r., III FPS 1/25, NSA w składzie siedmioosobowym uznał, że doręczenie zarządzenia zabezpieczenia w trybie art. 155b § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ w wykonaniu decyzji o zabezpieczeniu, o której mowa w art. 33 § 2 w zw. z art. 33 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁸ powinno nastąpić do rąk pełnomocnika ustanowionego i zgłoszonego przez podatnika w postępowaniu podatkowym (kontrolu podatkowej lub kontroli celno-skarbowej).

Skład orzekający stwierdził, że postępowanie zabezpieczające, pomimo jego dwuetapowości, stanowi integralną całość. Postępowanie, w ramach którego dochodzi do wydania decyzji o zabezpieczeniu na podstawie art. 33 § 2 w zw. z art. 33 § 1 o.p., bez żadnych wątpliwości ma charakter incydentalny (wpadkowy) i jest związane z tzw. postępowaniem „głównym”. Taka decyzja jest zawsze wydawana w postępowaniu prowadzonym równolegle do postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej, jeszcze przed wydaniem decyzji w sprawie. Taki sam charakter ma postępowanie zabezpieczające, prowadzone według przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Postępowanie zabezpieczające jest immanentnie związane z postępowaniem w przedmiocie wydania decyzji o zabezpieczeniu. Stanowi bowiem jego drugi i zarazem konieczny etap, który dopiero skutecznie „zabezpiecza” interes wierzyciela. Ponadto wszczęcie przymusowego zabezpieczenia, które następuje poprzez doręczenie zarządzenia zabezpieczającego wystawionego przez wierzyciela, może mieć miejsce tylko przed wydaniem decyzji organu podatkowego. Zatem obok toczącego się postępowania toczy się postępowanie zabezpieczające, a po wydaniu decyzji o zabezpieczeniu może mieć miejsce wszczęcie przymusowego postępowania zabezpieczającego poprzez doręczenie zarządzenia o zabezpieczeniu.

3.2.6. W uchwale siedmiu sędziów NSA z 8 września 2025 r., II OPS 2/25, NSA przesądził, że: „1. Z uwagi na treść art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁹ nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego na wniosek osoby, która żąda od organu nadzoru budowlanego podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny; postępowania w tych sprawach wszczyna się wyłącznie z urzędu. 2. Organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek (żądanie) wszczęcia jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy – Prawo budowlane, obowiązany jest do poinformowania wnioskodawcy, w drodze pisma o charakterze informacyjnym, o podjętych działaniach i zajętych stanowisku”.

W uzasadnieniu uchwały NSA odniósł się do kwestii, czy z uwagi na dyspozycję art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy – Prawo budowlane możliwe jest wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w trybie nadzoru budowlanego na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny. Sąd, zakładając racjonalność prawodawcy, przyjął, że nowelizacja Prawa budowlanego polegająca na dodaniu do tego aktu normatywnego art. 53a ust. 1 i art. 72a nie miała charakteru jedynie porządkującego, doprecyzowującego dotychczasową regulację prawną, lecz zawierała nowość prawotwórczą

¹⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

¹⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 111.

¹⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.; dalej: u.p.b.

wywołującą określone skutki procesowe. Z tych przepisów wynika jednoznacznie, że postępowania administracyjne w sprawach dotyczących rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy oraz wydania niektórych decyzji związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych, wszczyna się z urzędu, a użycie przez ustawodawcę takiego sformułowania oznacza, że wyłączone jest zainicjowanie postępowania na wniosek (na żądanie osoby powołującej się na własny interes prawny).

W przypadku braku reakcji organu na skierowane do niego żądanie usunięcia stanu naruszeń prawa budowlanego, jednostka nie jest pozbawiona możliwości obrony własnego interesu prawnego, realizacja tego uprawnienia następuje w ramach ustawowo określonych procedur.

3.2.7. W uchwale z 13 października 2025 r., II FPS 3/25, NSA uznał, że: „Na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰ w sprawie zakończonej decyzją ostateczną za przesłankę wznowienia postępowania na wniosek strony mogą być uznane nowe okoliczności lub nowe dowody, które były znane stronie w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego, ale strona ich nie powołała”.

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały, strona może się powoływać w postępowaniu wznowieniowym na takie okoliczności faktyczne bądź dowody, o których posiadała wiedzę w trakcie toczącego się postępowania zwykłego, ale ich nie powołała. Za takim stanowiskiem przemawia w pierwszej kolejności wykładnia językowa art. 240 § 1 pkt 5 o.p. Odwołując się do wykładni językowej tego przepisu, zaakcentowano, że wznowia się postępowanie i ewentualnie uchyla decyzję ostateczną oraz orzeka co do *meritum* sprawy (gdy zachodzi przesłanka tzw. istotności dowodu), jeśli wyjdą na jaw nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanymi organowi, który wydał decyzję. Już w tym właśnie fragmencie przepisu ujawnia się trafność wyników jego wykładni – przepis jasno przecież wskazuje, że nowe okoliczności lub nowe dowody mają doprowadzić do usunięcia stanu niewiedzy organu, a nie podatnika („nieznane organowi”).

3.2.8. W uchwale z 27 października 2025 r., II GPS 1/25, NSA orzekł: „Konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²¹, następuje w formie czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²²”. Sąd uznał, że jakkolwiek ustawodawca przyznał w art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi organom inspekcji sanitarnej kompetencję do konkretyzacji ustawowego obowiązku poddania się kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, to jednak akt wykonania powyższej kompetencji nie może przyjąć formy decyzji administracyjnej. Uwzględniając pierwszeństwo wykładni językowej oraz zakresowo zwięźający charakter interpretacji regulacji kompetencyjnej, jak również biorąc pod rozwagę specyfikę oraz cele regulacji materialnoprawnej

²⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 111.

²¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.

²² Dz.U. z 2023 r. poz. 1634.

wynikającej z art. 34 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy (cele prewencyjne i zabezpieczające całe społeczeństwo przed skutkami narażenia klinicznego i epidemiologicznego na choroby zakaźne), NSA opowiedział się za niejurersdykcyjną formą konkretyzacji powyższych obowiązków, która z jednej strony zapewnia właściwym organom możliwość szybkiej i adekwatnej do skali i stopnia zagrożenia epidemiologicznego reakcji na szerzenie się zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludności, z drugiej zaś – ze względu na uproszczony i odformalizowany charakter procedury zastosowania odpowiedniego środka przymusu (nadzoru) sanitarnego (kwarantanna lub nadzór epidemiologiczny) – zapewnia sprawne i efektywne działanie w sprawach indywidualnych o charakterze masowym.

3.2.9. W uchwale z 8 grudnia 2025 r., III FPS 3/25, skład siedmiu sędziów NSA uznał, że sformułowanie zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²³, zgodnie z którym „zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która: jest udostępniana przewoźnikom kolejowym”, stanowi w stanie prawnym obowiązującym w latach 2017–2021 podstawę do objęcia zakresem tego zwolnienia jedynie tych części gruntu, które zostały zajęte pod budynki i budowle tworzące infrastrukturę kolejową (usytuowane na obszarze kolejowym).

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że objęcie całej działki ewidencyjnej gruntu zwolnieniem podatkowym, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l., oznacza przyznanie beneficjentom zwolnienia od podatku selektywnej korzyści, mogącej zakłócać konkurencję, w sytuacji gdy tylko na fragmencie tego gruntu zlokalizowane (posadowione) zostały budynki lub budowle zaliczane do infrastruktury kolejowej udostępnianej przewoźnikom kolejowym, jest ona w całości zaliczana do gruntów przedsiębiorcy związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., a inni przedsiębiorcy dysponujący, jako podatnicy podatku od nieruchomości, podobnymi gruntami, lecz pozbawionymi infrastruktury kolejowej, obowiązani są uiszczać podatek od całego gruntu według najwyższych stawek.

W analizowanym kontekście za istotne Sąd uznał pojęcie „drogi kolejowej”, która obejmuje zasadniczo budowle (tor lub tory), a inne elementy (budynki, grunty) o tyle, o ile są one z nimi funkcjonalnie połączone. Podkreślono, że element funkcjonalny należy odnieść także do gruntów wskazanych w pkt 12 załącznika nr 1 do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁴. „Grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy wymienione w pkt 1-11” stanowią zatem infrastrukturę kolejową wtedy, gdy zgodnie z wprowadzeniem do załącznika nr 1 do ustawy „tworzą część linii kolejowej, bocznicę kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania” oraz te części gruntu, które są niezbędne do obsługi wskazanej infrastruktury kolejowej. Zasadny zatem jest wniosek, że uznanie w ustawie o transporcie kolejowym za element infrastruktury kolejowej całej działki ewidencyjnej gruntu, ze względu na to, że chociaż na części znajduje się infrastruktura kolejowa, bez względu na to, do jakich celów jest wykorzystywana, pozostała część nie przesądza o tym,

²³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.

czy faktycznie cała działka ewidencyjna będzie korzystała ze zwolnienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l.

Zdaniem NSA, jeżeli części gruntu, na którym zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa, nie pokrywają się z granicami działek określonymi w ewidencji gruntów i budynków, z ulgi podatkowej, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., może korzystać ta część działki, która wiąże się z realizacją preferowanego celu podatkowego. W razie wątpliwości, o zakresie zwolnienia przesądza stan faktyczny. Za powierzchnię, która związana jest z preferowaną przez prawodawcę funkcją/przeznaczeniem (jest zajęta na obiekty budowlane wchodzące w skład infrastruktury kolejowej) uznać należy grunty, na których zlokalizowane zostały obiekty wymienione w pkt 1-11 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie kolejowym, powiększone o obszar koniecznej obsługi tychże obiektów, jak też części gruntu, które z uwagi na istniejącą infrastrukturę kolejową nie mogą być wykorzystane ze względów prawnych do realizacji innych celów.

3.2.10. W uchwale z 15 grudnia 2025 r., II OPS 1/25, NSA stwierdził, że art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁵ może być podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętą na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁶, osoby, która nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie tej uchwały, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jak też organizacji społecznej niepowołującej się na własny interes prawny, lecz zgłaszającej udział w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa ta dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności.

W uzasadnieniu uchwały NSA, odnosząc się do znaczenia użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne”, opowiedział się za szeroką wykładnią tego pojęcia. Przemawia za tym m.in. analiza przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdyż występujące w części przepisów tego aktu normatywnego pojęcie „postępowanie administracyjne” nie dotyczy wyłącznie postępowania uregulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

NSA stwierdził, że gdyby użyte w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcie „postępowanie administracyjne” rozumieć wąsko, to tak samo, z uwagi na zasadę konsekwencji terminologicznej w granicach jednego aktu prawnego, należałoby rozumieć takie samo pojęcie użyte w art. 33 § 1 p.p.s.a. Wówczas w takim postępowaniu sądowym, w jakim przedstawiono zagadnienie prawne, nie byłoby – w razie wniesienia skargi przez podmiot kwestionujący zgodność z prawem takiej uchwały – podstawy prawnej dla udziału inwestora. Inwestor co prawda brał udział w postępowaniu przed organem administracji, który podjął zaskarżoną uchwałę, ale to postępowanie z uwagi na wyraźne brzmienie art. 14 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących nie jest ani postępowaniem regulowanym przepisami k.p.a., ani postępowaniem jurysdykcyjnym.

²⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 195.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności...

NSA zauważył, że szerokie rozumienie pojęcia „postępowanie administracyjne” spowoduje ułatwienie dostępu do wszystkich postępowań prowadzonych przed sądem administracyjnym podmiotom objętym zakresem regulacji art. 33 § 2 p.p.s.a., co może mieć negatywny wpływ na sprawność postępowań oraz wywoływać wątpliwości z uwagi na ochronę praw innych osób biorących udział w tych postępowaniach. Szerokie rozumienie wskazanego pojęcia nie oznacza jednak, że dostęp do postępowań sądowych dla tych podmiotów nie będzie niczym ograniczony. W celu dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym osoba, o której mowa w pierwszym zdaniu art. 33 § 2 p.p.s.a., musi wykazać, że wynik postępowania przed sądem dotyczy jej interesu prawnego. Z kolei organizacja społeczna, o której mowa w drugiej części powołanego przepisu, musi wykazać, że sprawa, w której zgłasza udział, dotyczy zakresu jej statutowej działalności, a udział ten służy zapewnieniu kontroli społecznej postępowania sądowego.

3.3. Pozostawienie zagadnienia prawnego bez rozpoznania i odmowa podjęcia uchwały

3.3.1. Przedstawione w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. zagadnienie prawne: „Czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁷, stanowi wyłącznie legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, czy też dopuszczalne jest przyznanie, osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, w sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące, iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?” NSA mocą uchwały z 6 października 2025 r., I OPS 2/24, pozostawił bez rozpoznania.

Uzasadniając pozostawienie przedstawionego powyżej zagadnienia prawnego bez rozpoznania, NSA stwierdził, że WSA w Poznaniu oparł swoje pytanie prawne na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a., a zatem chodziło o podjęcie tzw. „uchwały przełamującej” pogląd prawny

²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.; dalej: u.ś.r.

wyrażony w uchwale z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22. Tymczasem zakres przedmiotowy uchwały o sygn. I OPS 2/22 jest szerszy niż zakres przedmiotowy przedstawionego zagadnienia prawnego, czyli zachodzi brak tożsamości pomiędzy zakresem przedmiotowym uchwały a pytaniem sformułowanym przez skład orzekający w trybie art. 269 p.p.s.a. Powyższa okoliczność spowodowała, że potencjalne ponowne rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie mogłoby doprowadzić do odstąpienia w całości od poglądu wyrażonego w uchwale, bowiem pytanie dotyczy tylko pkt. 2 uchwały, a pkt 1 uchwały nie jest objęty pytaniem sformułowanym w tym trybie. Natomiast sentencja uchwały o sygn. I OPS 2/22 składa się z dwóch rozstrzygnięć zawartych odpowiednio w jej pkt 1, jak i w pkt 2. W konsekwencji, właśnie z uwagi na wskazany brak tożsamości zakresu przedmiotowego uchwały o sygn. I OPS 2/22 oraz zagadnienia prawnego przedstawionego w postanowieniu WSA w Poznaniu, skład siedmiu sędziów NSA przesądził, że przedstawione przez Sąd pierwszej instancji zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, z powołaniem się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., nie spełnia przesłanek uruchomienia tego trybu.

3.3.2. Identyczne stanowisko zajął NSA w uchwale z 6 października 2025 r., I OPS 1/25, w związku z przedstawieniem zagadnienia prawnego w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a.: „Czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁸, stanowi wyłącznie legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, czy też dopuszczalne jest przyznanie, osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji w sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia, zwłaszcza gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki ukończył 75 lat (art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r.)?”. Także i w tym przypadku, podobnie jak w uchwale o sygn. I OPS 2/24, NSA pozostawił przedstawione zagadnienie prawne bez rozpoznania, wskazując, że nie spełnia ono przesłanek uruchomienia trybu z art. 269 § 1 p.p.s.a.

²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności...

3.3.3. Postanowieniem z 22 października 2025 r., III OPS 1/25, po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a.: „Czy sąd administracyjny jest, na podstawie art. 170 p.p.s.a. związany wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem?”, NSA odmówił podjęcia uchwały. Sąd wyjaśnił, że zagadnienie prawne, nawiązujące w istocie do nieadekwatnego dla zaistniałego problemu orzecznictwa, nie może być zagadnieniem prawnym „budzącym poważne wątpliwości” w rozumieniu art. 187 § 1 p.p.s.a. Ponadto odmowa podjęcia uchwały była motywowana tym, że w rozpoznawanej sprawie nie chodziło o wyjaśnienie zagadnienia o charakterze ogólnym pozostającym w związku z rozstrzyganą przez skład zwykły sprawą, lecz o jej rozstrzygnięcie i subsumcję. Dlatego też odniesienie się przez skład siedmiu sędziów NSA do przedstawionych mu przez skład zwykły koncepcji rozstrzygnięcia problemu, wymagałoby zajęcia stanowiska w zakresie stanu faktycznego sprawy, a to oznacza, że w pytaniu prawnym nie chodziło o wyjaśnienie zagadnienia, lecz o wybranie jednej z dwóch propozycji rozstrzygnięcia sprawy.

3.3.4. Postanowieniem z 16 czerwca 2025 r., I FPS 2/25, po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a.: „Czy w świetle art. 134 § 1 i art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹ kontrola sądowa postanowienia w przedmiocie przedłużenia terminu zwrotu nadwyżki podatku od towarów i usług naliczonego nad należnym obejmuje także poprzednie wydane za ten sam okres podatkowy postanowienia w przedmiocie przedłużenia terminu dokonania zwrotu nadwyżki podatku od towarów i usług naliczonego nad należnym, w sytuacji gdy nie zostały one zaskarżone i tym samym nie zostały wyeliminowane z obrotu prawnego?”, NSA postanowił odmówić podjęcia uchwały.

3.3.5. Postanowieniem z 6 października 2025 r., II FPS 4/25, po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a.: „Czy warunkiem odliczenia od podstawy obliczenia podatku wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w ramach tzw. ulgi termomodernizacyjnej, o której mowa w art. 26h ust. 1 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁰, jest poniesienie tych wydatków po rozpoczęciu użytkowania budynku mieszkalnego jednorodzinne na podstawie art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³¹”, NSA postanowił odmówić podjęcia uchwały.

3.4. Kompetencja NSA do dokonywania wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowanych w składzie siedmiu

²⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

³⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.

³¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.

sędziów bądź w pełnym składzie NSA w sytuacji określonej w art. 269 § 3 p.p.s.a.³², 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., oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Przez spór o właściwość (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) lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny)³³. W sporze kompetencyjnym pomiędzy organami musi zaistnieć rozbieżność stanowisk co do zakresu ich kompetencji w odniesieniu do konkretnej sprawy administracyjnej³⁴. 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 2025 r. do NSA wpłynęło 619 wniosków o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego (139 wniosków pozostało z poprzedniego okresu). Wraz z wnioskami pozostałymi z okresu poprzedniego, łącznie do rozpatrzenia było 758 wniosków. Łącznie załatwiono i zamknięto 647 spraw, w tym w 401 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy, w 56 sprawach oddalono wnioski, w 70 sprawach odrzucono wnioski, 77 wniosków załatwiono w inny sposób, a 43 sprawy zamknięto. Na następny okres pozostało do rozpoznania 111 wniosków.

4.3. Liczną grupę stanowiły wnioski o wskazanie organu właściwego do przyjęcia zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu, o których była mowa w art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym³⁵ w brzmieniu przed 1 stycznia 2024 r. (np. postanowienie z 25 lutego 2025 r., II GW 110/24), oraz wnioski o wskazanie organu właściwego do wydania decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych

³² Jeżeli skład jednej Izby NSA wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi NSA.

³³ Np. postanowienie z 18 grudnia 2025 r., I OW 176/25.

³⁴ Np. postanowienie z 22 października 2025 r., II OW 82/25.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.; dalej: p.r.d.

ze środków publicznych dla osób bezdomnych (np. postanowienie z 11 grudnia 2025 r., II GW 108/25). W tych sprawach utrzymana została dotychczasowa, utrwalona linia orzecznicza.

W sprawach dotyczących wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego NSA podkreślał, że zarząd drogami publicznymi nie jest wynikiem przysługiwania tytułu własności do danej drogi publicznej, lecz wynikiem zaliczenia drogi do jednej z kategorii ustawowo określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁶ (np. postanowienie z 19 lutego 2025 r., II GW 111/24) i odbywa się albo w drodze wydania formalnego aktu w procedurach przewidzianych w art. 5-7 u.d.p., albo następuje z mocy samego prawa (art. 10 ust. 4-5f u.d.p.). Dlatego też, dla rozstrzygnięcia sporu o wskazanie organu właściwego do załatwienia sprawy z wniosku o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 39 ust. 3 u.d.p., przesądzające znaczenie ma ustalenie aktualnego statusu publicznoprawnego spornej drogi jako drogi publicznej (np. postanowienia z 29 lipca 2025 r., II GW 72/25 i II GW 74/25).

Postępowanie administracyjne w zakresie zbadania wymogu dobrej reputacji zarządzającego transportem wszczyna organ, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁷, tj. starosta właściwy dla siedziby przedsiębiorcy określonej w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS), a w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej określonego w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (postanowienie z 15 lipca 2025 r., II GW 18/25).

Rozstrzygnięte wnioski ponadto dotyczyły m.in.: szeroko rozumianej problematyki związanej ze świadczeniami socjalnymi, w szczególności dotyczyło to usług opiekuńczych (np. I OW 178/25, I OW 177/25); skierowania do domu opieki społecznej (np. I OW 211/25, I OW 189/25) lub do domu dla matek z małoletnimi (I OW 78/25); udzielenia schronienia (I OW 97/25); umieszczenia w mieszkaniu wspomaganym (I OW 55/25); ponoszenia wydatków w związku z pieczą zastępczą (I OW 201/25, I OW 122/25); oznaczonych zasiłków z pomocy społecznej lub świadczenia niepieniężnego (I OW 156/25, I OW 167/25); wydatków na utrzymanie osoby małoletniej (I OW 160/25); pomocy na usamodzielnienie (I OW 149/25, I OW 102/25); zezwolenia na trwałe wyłączenie gruntu z produkcji leśnej (I OW 141/25); odebranie zwierzęcia (I OW 145/25); wygaszenie trwałego zarządu (I OW 137/25); stwierdzenie nabycia z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego (I OW 123/25); zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (I OW 159/25 I OW 163/25); nabycia prawa użytkowania nieruchomości (I OW 71/25), a także wyznaczenia sądu właściwego w sprawie (np. II OW 87/25, II OW 90/25).

W postanowieniu z 6 listopada 2025 r., I OW 136/25, NSA, wskazując właściwy organ do rozpatrzenia wniosku w sprawie rozłożenia na raty należności uznanej za świadczenie nienależne, wyjaśnił, że przepisy art. 16 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³⁸, stanowią szczególny, odrębny od zawartej w art. 30 tej ustawy sposób rozliczenia i zwrotu nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego. Kompetencje organów

³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.; dalej: u.d.p.

³⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1539.

³⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 1208.

emerytalno-rentowych nie obejmują natomiast podejmowania rozstrzygnięć wobec zasiłku pielęgnacyjnego jako świadczenia rodzinnego. Wprawdzie formalna właściwość do rozstrzygania o umorzeniu kwoty nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego została w art. 30 ust. 9 u.ś.r. powiązana z uprzednim wydaniem przez organ administracji decyzji o uznaniu świadczenia rodzinnego za nienależnie pobrane, ale w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego uznanie go za świadczenie nienależne z uwagi na jego pobieranie w zbiegu z pobieranym dodatkiem pielęgnacyjnym wynika bezpośrednio z przepisu art. 16 ust. 6 u.ś.r. i nie wymaga wydania odrębnej decyzji w tym zakresie.

NSA, wyznaczając SKO jako organ właściwy do rozpoznania zażalenia na postanowienie RDOŚ o odmowie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, zwrócił uwagę na okoliczność, że po wydaniu postanowienia odmawiającego uzgodnienia nastąpiła zmiana przepisów, która nie wpływa w przedmiotowej sprawie na zmianę właściwości organów do rozpoznania wniesionego przez inwestora zażalenia. Nie można bowiem przyjąć, aby wprowadzona nowelizacja art. 53 ust. 5c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹, wobec braku przepisów intertemporalnych, regulowała stany faktyczne zaistniałe przed jej wejściem w życie. Umożliwienie złożenia zażalenia na postanowienie wydane przed wejściem w życie nowelizacji wymagałoby odrębnej regulacji, która wskazałaby na konkretny moment czasowy, od którego strona mogłaby złożyć środek odwoławczy od wydanych wcześniej postanowień. Takiej regulacji ustawa nowelizująca nie zawiera (II OW 79/25, II OW 49/25, II OW 51/25, II OW 23/25, II OW 43/25, II OW 17/25, II OW 42/25, II OW 11/25).

Rozpoznając spór kompetencyjny w sprawie dotyczącej wznowienia postępowania zakończonego pozwoleniem na budowę, NSA wyznaczył Wojewodę M. jako organ właściwy w sprawie. Sąd uznał, że skoro w przepisie art. 150 § 1 k.p.a. brak jest rozróżnienia odnoszącego się do rodzaju decyzji wymienionych w art. 138 k.p.a., to uprawnione jest wnioskowanie, że organ drugiej instancji jest właściwy do rozpoznania wniosku o wznowienie postępowania niezależnie od tego, czy w postępowaniu zwykłym wydał decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., czy też jedną z pozostałych decyzji określonych w art. 138 § 1 pkt 1, pkt 2 k.p.a., art. 138 § 2 lub art. 138 § 4 k.p.a. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo wskazano, że w każdym przypadku, gdy w sprawie orzekał organ drugiej instancji, to niezależnie od rodzaju wydanej decyzji jest on właściwy do rozpoznania wniosku o wznowienie postępowania (postanowienie z 23 października 2025 r., II OW 84/25).

W postanowieniu z 2 grudnia 2025 r., III OW 75/25, NSA, wyznaczając SKO jako organ właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji Prezydenta Miasta odmawiającego udzielenia informacji publicznej podniósł, że okoliczność, iż wnioskodawca żądał udostępnienia materiałów związanych z działalnością Prezydenta jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, nie powoduje zmiany właściwości instancyjnej. NSA podkreślił, że spór kompetencyjny nie powstał w sprawie, w której mają zastosowanie przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, gdyż organ odmawiający udostępnienia informacji publicznej przepisów tych nie stosował. NSA podzielił zatem pogląd prezentowany w orzecznictwie, zgodnie z którym ustalając właściwość instancyjną, w sprawach z zakresu dostępu do

³⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

informacji publicznej, nie ma podstaw do stosowania regulacji wynikających z ustaw materialnoprawnych, z których zakresem przedmiotowym związana jest żądana informacja publiczna (por. postanowienia NSA z 29 lutego 2009 r., I OW 187/11 oraz I OW 198/11).

Rozstrzygane spory odnosiły się także do różnych zagadnień na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (np. III OW 80/25, III OW 78/25, III OW 71/25, III OW 65/25, III OW 49/25, III OW 56/25, III OW 53/25, III OW 50/25, III OW 42/25, III OW 34/25, III OW 37/25), przywrócenia stosunków wodnych (np. III OW 77/25, III OW 72/25, III OW 52/25), pozwolenia na usunięcie drzewa (III OW 70/25), nielegalnego wylewania ścieków (III OW 51/25), nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia w zakresie oddziaływania akustycznego linii kolejowej (III OW 55/25), wydania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów dla instalacji (III OW 30/25).

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

5.1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁰ skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania może być uwzględniona, jeżeli są podstawy do przyjęcia, że na skutek działania lub bezczynności sądu naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Konieczne jest zatem ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania) oraz że jest ona nieuzasadniona.

Stosownie do art. 2 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, o nieuzasadnionej zwłoce można mówić wówczas, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych, biorąc pod uwagę charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej zawichości, ale także zachowanie stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Ocena ta nie może być jednak oderwana od obowiązku sądu rozpoznania wszystkich wniesionych spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Ustawa nie określa wprost, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Pewną wskazówkę może stanowić jednak art. 14 tej ustawy, który stanowi, że skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy⁴¹.

W orzecnictwie 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 sprawy⁴².

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1725.

⁴¹ Postanowienie z 9 maja 2025 r., I OPP 2/25.

⁴² Postanowienie z 20 października 2025 r., I OPP 11/25 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.

Należy również zwrócić uwagę, że w latach 2021-2024 czas oczekiwania na wyznaczenie terminu rozpraw uległ znacznemu wydłużeniu z uwagi na wprowadzony w marcu 2020 r. stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, z czym wiązało się działanie NSA w określonym reżimie sanitarnym. Rozwiązania ustawodawcze wprowadzone w związku ze zmianą 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 kryzysowych⁴³ uniemożliwiały przeprowadzanie rozpraw w dotychczasowej formie z osobistym i fizycznym udziałem stron w budynku sądu. Ustawa zezwalała na prowadzenie rozpraw wyłącznie w formie zdalnej i to tylko w sytuacji, gdy wszystkie strony wyraziły na to zgodę. Jednak ilość przeprowadzanych rozpraw w formie zdalnej przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających ich przeprowadzanie na odległość była z oczywistych względów mniejsza niż tradycyjnych z udziałem stron⁴⁴.

5.2. W 2025 r. do NSA wpłynęło 26 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed NSA (1 skarga pozostała z poprzedniego okresu) oraz 130 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi (11 skarg pozostało z poprzedniego okresu). W odniesieniu do skarg dotyczących NSA na 26 załatwionych spraw: nie uwzględniono żadnej skargi, 19 oddalono, 6 załatwiono w inny sposób, a 1 sprawę zamknięto. Pozostała na następny okres 1 skarga. W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych spośród 120 załatwionych spraw: 1 skargę uwzględniono, 16 oddalono, 99 załatwiono w inny sposób, a 4 sprawy zamknięto. Na następny okres pozostało 21 skarg. Przyczyną oddalenia skarg był brak znamion przewlekłości w postępowaniu sądowym, zaś przyczyną odrzucenia skargi w większości spraw było nieuzupełnienie braków formalnych, nieuiszczenie wpisu sądowego w wyznaczonym terminie bądź wniesienie skargi na przewlekłość postępowania sądowego w postępowaniu incydentalnym, ubocznym w stosunku do postępowania co do istoty sprawy.

5.3. W 2025 r. uwzględniono skargę i stwierdzono przewlekłość postępowania sądowego tylko w 1 sprawie. Dotyczyła ona postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Lublinie w sprawie o sygn. akt II SA/Lu 190/24. NSA postanowieniem z 28 sierpnia 2025 r., I OPP 8/25, nie orzekł co do sumy pieniężnej na podstawie art. 12 ust. 4 ww. ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. z uwagi na brak wniosku strony w tym zakresie.

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 przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze

⁴³ Dz.U. poz. 567 ze zm.

⁴⁴ Postanowienie z 25 września 2025 r., I FPP 1/25; podobnie postanowienie z 15 kwietnia 2025 r., II GPP 1/25.

innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Instytucja ta służy realizacji podmiotowego prawa do wynagrodzenia szkody, wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, wywiedzionego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Pozostaje ona jednym z nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym, którego prawidłowe wniesienie uzależnione zostało od spełnienia przesłanek wymienionych w przepisach działu VIIa p.p.s.a.⁴⁵

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 prawnych⁴⁶.

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 2025 r. wpłynęło 47 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (z poprzedniego okresu pozostało 8 spraw). Załatwiono 40 spraw, w tym 26 oddalono, a 14 odrzucono. W odniesieniu do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 7 skarg. Załatwiono 7 spraw, w tym 1 oddalono, 6 odrzucono.

Najczęstszą przyczyną odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia było niespełnienie wymogów wynikających z art. 285a § 2 p.p.s.a., art. 285e § 1 pkt 4 i 5 p.p.s.a. i art. 285f § 3 p.p.s.a., tj. niewykazanie, że występuje wyjątkowy przypadek uzasadniający wniesienie skargi; nieuprawdopodobnienie, że doszło do wyrządzenia szkody; wniesienie skargi przez osobę niebędącą stroną postępowania zakończono- nego zaskarżonym wyrokiem; niezachowanie przez stronę skarżącą przymusu adwokacko-radcowskiego.

⁴⁵ Wyrok z 25 marca 2025 r., I GNP 2/25.

⁴⁶ Postanowienie z 6 listopada 2025 r., II ONP 3/25.

⁴⁷ Wyrok z 17 czerwca 2025 r., I ONP 1/25 i powołane tam wyroki z 26 czerwca 2014 r., I FNP 5/14; 22 marca 2017 r., I FNP 3/16; 23 października 2018 r., I FNP 1/18. Podobnie w wyrokach z 8 października 2025 r., I FNP 5/25 i I FNP 6/25.

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 2025 r. zarejestrowano 76 spraw do załatwienia przez Rzecznika Dyscyplinarnego NSA. Większość z tych spraw dotyczyła informacji, które nie stanowiły podstawy do podjęcia czynności wyjaśniających lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Rzecznik Dyscyplinarny NSA nie złożył żadnego wniosku do sądu dyscyplinarnego o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej sędziego sądu administracyjnego, w 3 sprawach wszczął postępowanie dyscyplinarne i przedstawił zarzuty sędziom sądów administracyjnych, a w jednej sprawie odmówił wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego podmiotu.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Sądzie Dyscyplinarnym Pierwszej Instancji w 2025 r. zarejestrowano 5 spraw, w tym: 2 sprawy z wniosków prokuratora; 1 sprawę z wniosku osoby fizycznej; 2 sprawy z wniosków Rzecznika Dyscyplinarnego NSA o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów złożonych przed 2025 r., w których w tym roku doszło do ponownego zarejestrowania na skutek wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Drugiej Instancji uchylających wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji i przekazujących sprawy do ponownego rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Pierwszej Instancji wydał łącznie 4 wyroki, w tym: 3 prawomocne wyroki, którymi uznano sędziów za winnych popełnienia zarzucanych im czynów (1 wyrok dotyczył wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, które sąd dyscyplinarny uznał za przypadek mniejszej wagi i odstąpił od wymierzenia sędziemu kary dyscyplinarnej; 2 pozostałe wyroki dotyczyły przewinień służbowych polegających na niedotrzymywaniu terminów sporządzania uzasadnień orzeczeń, za które obwinionym sędziom wymierzono w jednym przypadku karę dyscyplinarną nagany, w drugim karę dyscyplinarną upomnienia); 1 wyrok, którym uniewinniono sędziego od większości zarzutów popełnienia przewinień służbowych, zaś w przypadku jednego zarzutu uznano przewinienie służbowe za przypadek mniejszej wagi i odstąpiono od wymierzenia kary dyscyplinarnej (ten wyrok został następnie zaskarżony odwołaniem przez Rzecznika Dyscyplinarnego NSA w zakresie uniewinnienia od jednego z zarzutów

i Naczelnny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Drugiej Instancji w zaskarżonym zakresie wyrok sądu pierwszej instancji uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania).

W 2025 r. Naczelnny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Drugiej Instancji wydał łącznie 3 wyroki, w tym: wyrok, którym utrzymano w mocy wyrok sądu pierwszej instancji; wyrok, którym zmieniono zaskarżony wyrok; wyrok, którym uchylono wyrok sądu pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie i przekazano sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Spośród zarejestrowanych w 2025 r. 3 spraw o zezwolenie na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej: w jednej prawomocnie zezwolono na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, w jednej prawomocnie odmówiono zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, a w jednej nie podjęto jeszcze uchwały.

Ponadto w 2025 r. toczyło się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – Sądem Dyscyplinarnym 5 spraw o zezwolenie na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej na podstawie wniosków złożonych jeszcze w poprzednich latach.

W czterech sprawach z wniosków prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o zezwolenie na pociągnięcie dwóch sędziów NSA w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej za zbrodnie komunistyczne oraz przeciwko ludzkości wskazane w art. 2 ust. 1 oraz art. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁴⁸, popełnione według twierdzeń wnioskodawców w okresie stanu wojennego, prawomocnie odmówiono udzielenia zezwolenia.

W jednej sprawie, w której prokurator wnosił o zezwolenie na pociągnięcie sędziego NSA w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej, prawomocnie zezwolono na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

⁴⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 102.

II. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Informacje ogólne

W 2025 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły 73 832 sprawy, w tym 59 440 skarg na akty i czynności⁴⁹ organów administracji oraz 13 793 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania oraz 599 innych spraw. Wpływ spraw jest zatem bardzo wysoki. Z poprzedniego okresu pozostało 23 000 skarg na akty i czynności oraz 2908 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie, wśród 99 824 wszystkich spraw pozostających do rozpatrzenia przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2025 r., było 99 141 skarg.

Najwięcej skarg na akty i czynności oraz skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania wpłynęło do WSA w Warszawie, to jest 28 821 skarg, co stanowi 39,36% ogółu wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu: do WSA we Wrocławiu wpłynęły 6102 skargi, do WSA w Gliwicach wpłynęły 5244 skargi, a do WSA w Krakowie 4698 skarg. Najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1156, WSA w Kielcach – 1331 i WSA w Gorzowie Wielkopolskim – 1444.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 53 635. Osoby prawne wniosły 18 294 skargi, organizacje społeczne – 1 330, prokurator – 707, Rzecznik Praw Obywatelskich – 10, inne podmioty – 713. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 12 933 pełnomocników organów administracji publicznej, 7 544 adwokatów, 8 761 radców prawnych, 1 731 doradców podatkowych, 55 rzeczników patentowych, 423 prokuratorów oraz w 19 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w 2025 r. 69 289 spraw, z tego: 56 675 skarg na akty i czynności, 12 127 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania oraz 487 innych wniosków (liczba ta nie obejmuje 3981 spraw zamkniętych). Z liczby skarg na akty i czynności załatwiono na rozprawie 28 468 oraz 28 207 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg na akty i czynności załatwionych na rozprawie sądy: uwzględniły 9245 skarg, oddaliły 18 804 skargi, odrzuciły 240 skarg, a 179 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym: uwzględniono 4584 skargi, oddalono 12 154 skargi, 10 099 skarg odrzucono, a 1330 skarg załatwiono w inny sposób. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 12 127 skarg, z czego na rozprawie 45, a na posiedzeniu niejawnym 12 082. Łącznie w 2025 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 68 802 skargi. Na kolejny rok pozostało do rozpatrzenia łącznie 26 415 skarg, czyli zaległość w wojewódzkich sądach administracyjnych na koniec 2025 r. zwiększyła się o 507 skarg w stosunku do zaległości pozostającej na koniec 2024 r.

Czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych wynosił w 2025 r. średnio 4,35 miesiąca.

⁴⁹ Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 24,4% decyzji i innych czynności organów administracji publicznej. Dla porównania w 2024 r. współczynnik ten wynosił 26,03%, w 2023 r. -30,61%, w 2022 r. – 30,95%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 21,39% ogółu spraw załatwionych. Na 12 121 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 3421 skarg, tj. 28,22% (w 2024 r. – 28,34%, w 2023 r.– 34,29%, a w 2022 r. – 29,9%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 12 127 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 4378 skarg uwzględniono (36,14%). W 2024 r. sądy załatwiły 9152 takie skargi, w 2023 r. – 8328, w 2022 r. – 14 310.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęły 2703 skargi, tj. 3,69% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 1836 skarg, z czego uwzględniono 1208 skarg, tj. 65,8%. Dla porównania w 2024 r. wpłynęły 2292 skargi, tj. 3,33% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 1729 skarg, z czego uwzględniono 1150 skarg, tj. 66,51%. W 2023 r. wpłynęło 2391 skarg, tj. 3,41% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 2010 skarg, z czego uwzględniono 1379, tj. 68,61%.

Ogółem załatwiono 2424 skargi na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 1128 skarg (46,53%), samorządu powiatowego – 159 skarg, w tym uwzględniono 73 skargi (45,91%), natomiast samorządu województwa – 32 skargi, w tym uwzględniono 7 skarg (21,88%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 19 200 skarg kasacyjnych, z czego 1014 skarg zostało odrzuconych. Do NSA przekazano 17 771⁵⁰ skarg kasacyjnych (92,56%). Biorąc pod uwagę, że w 2025 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 68 802 skargi, sprawy przekazane do NSA stanowiły 25,83% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 19 102 skargi kasacyjne, w 2023 r. – 19 991 skarg kasacyjnych, a w 2022 r. – 18 379 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 nowelizacji⁵¹ postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. Stan ten można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania

⁵⁰ Skargi kasacyjne przekazane do NSA w 2025 r., z których część została zarejestrowana w NSA w 2026 r.

⁵¹ 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 2025 r. nie złożono żadnego wniosku o przeprowadzenie mediacji. Szczegółowe dane dotyczące wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2015–2025 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Wszczęto postępowanie w sprawach	8	8	1	6	1	3	8	1	1	1	0
Załatwiono spraw	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	0

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 administracyjnymi⁵², 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 były 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 zgłosiła wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażądała 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 postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3), bądź jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Od 1 czerwca 2017 r. sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja została wydana w trybie uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. (pkt 5). Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w trybie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

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

⁵² Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

Od 2017 r. odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. W 2025 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 23 232 sprawy, z czego uwzględniły 8 639.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	10 281	11 007	11 100	17 244	24 868	27 009	24 447	22 571	23 232
Stanowi to % ogółu załatwień	13,25	16,06	19,02	27,75	32,81	36,71	34,57	33,29	33,77
Uwzględniono	2 755	3 810	4 306	7 953	13 115	13 378	10 244	7 770	8 639
% spraw załatwionych w post. upr.	26,8	34,61	38,79	46,12	52,74	49,53	41,9	34,4	37,2
Oddalono	7 143	6 852	6 498	8 998	11 225	13 196	13 646	14 280	14 139

W 2025 r. najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 9 285 spraw, w WSA we Wrocławiu – 2 310 spraw, a w WSA w Gliwicach – 1 823 sprawy.

* Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.



CZĘŚĆ DRUGA

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

I. Izba Finansowa

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

1.1. Wpływ i załatwienie spraw ze skarg kasacyjnych i skarg o wznowienie postępowania w 2025 r.

Pozostałość z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ⁵³	Pozostało na następny okres
10 520	5213	15 733	5920	9813

W 2025 r. do Izby Finansowej wpłynęło 5213 skarg kasacyjnych, w tym 78 skarg o wznowienie postępowania. Spośród spraw właściwych dla Wydziału I Izby Finansowej 32,57% (1698) dotyczyło podatku od towarów i usług, a 5,49% (286) podatku akcyzowego; w sprawach właściwych dla Wydziału II Izby Finansowej 16,40% (855) dotyczyło podatku dochodowego od osób fizycznych, a 13,24% (690) podatku dochodowego od osób prawnych; natomiast spośród spraw właściwych dla Wydziału III Izby Finansowej najczęściej dotyczyło podatku od nieruchomości – 11,82% (616), 6,91% (360) to sprawy związane z odpowiedzialnością podatkową osób trzecich, a 6,48% (338) z postępowaniem egzekucyjnym, pozostałe sprawy dotyczące właściwości tego Wydziału to podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie statystycznym, interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły ponad 22,27% (1161 spraw), ponadto wpłynęło 29 skarg kasacyjnych od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy, 2 sprawy dotyczące skarg

⁵³ Łącznie: skargi kasacyjne, skargi o wznowienie postępowania i sprawy zamknięte.

kasacyjnych na opinię zabezpieczającą i 44 skargi kasacyjne dotyczące wiążących informacji stawkowych. Ilość skarg dotyczących interpretacji od wielu lat pozostaje bardzo wysoka.

Skargi kasacyjne zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 1798 skarg kasacyjnych, osoby fizyczne – 2110, organy – 2078. Prokurator wniósł 7 skarg kasacyjnych, Rzecznik Praw Obywatelskich nie złożył żadnej skargi kasacyjnej. Nie wpłynęła również żadna skarga kasacyjna od organizacji społecznej.

W Izbie rozstrzygnięto 5920 skarg kasacyjnych, w tym 9 spraw zamknięto zarządzeniem, 4574 sprawy rozpoznano na rozprawie oraz 1337 spraw na posiedzeniu niejawnym.

W 2025 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej w 2505 sprawach, co stanowi 55% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (4574). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w sprawach 633 (14%). Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji, wystąpili w 1136 sprawach (25%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 949 sprawach (21%). Prokurator nie uczestniczył w żadnej sprawie. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 3 rozprawach przed NSA w postępowaniu kasacyjnym w sprawach podatkowych.

Należy podkreślić, że w 2025 r. wpływ skarg kasacyjnych nadal był bardzo wysoki. W prawie każdym składzie, który w 2025 r. rozstrzygał sprawy na rozprawie, zasiadał sędzia delegowany – bez stałej obecności sędziów delegowanych z wojewódzkich sądów administracyjnych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej ilości rozpraw (560) oraz posiedzeń niejawnych (1156). Odnośnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie Finansowej, sędziom przydzielanych było 4-6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawłości oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. W sytuacji gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczanych było ich jeszcze więcej, tj. nawet po kilkanaście w referacie. Przydzielenie większej ilości spraw do referatu sędziego wiązało się też z tzw. sprawami po uchwałach czy wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2025 r.

W 2025 r. do Izby wpłynęło 1125 zażaleń oraz 4 skargi o wznowienie postępowania zażaleniowego. Załatwionych zostało łącznie 1060 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 6 spraw zamknięto, w 101 sprawach uwzględniono zażalenie, w 862 sprawach oddalono zażalenie. Na koniec 2025 r. pozostały nierozpoznane 162 zażalenia, co stanowi bieżący miesięczny wpływ spraw tego rodzaju do Izby.

1.3. Pozostałe sprawy

Do Izby w 2025 r. wpłynął 1 spór kompetencyjny, który został odrzucony oraz 1 wniosek o wskazanie sądu do rozpoznania sprawy, który został rozpoznany przez wskazanie sądu właściwego.

Wpłynęło 12 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 2 sprawy dotyczyły postępowania przed NSA. W żadnej sprawie Izba nie uwzględniła skargi na przewlekłość postępowania, 5 spraw pozostało do rozpoznania na kolejny rok.

Ponadto do Izby wpłynęło 9 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 6 uchwał wyjaśniających zagadnienia, w 2 sprawach odmówiono podjęcia uchwały, 4 sprawy przejęto do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów.

Do Izby Finansowej wpłynęły również 34 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wszystkie sprawy dotyczyły orzeczeń NSA. Składy orzekające 25 skarg oddaliły, 4 odrzuciły, żadna skarga nie została uwzględniona.

W 2025 r. Izba nie wystąpiła z żadnym pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, skierowano natomiast 6 pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

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

2.1. Dokonywana w 2025 r. przez wojewódzkie sądy administracyjne kontrola orzeczeń organów podatkowych obejmowała zarówno kwestie stosowania przepisów prawa materialnego, jak i procesowego. Wraz z upływem czasu rośnie liczba zagadnień, w których wojewódzkie sądy administracyjne – obok przepisów prawa krajowego – korzystają również z regulacji prawa Unii Europejskiej oraz dokonują wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję RP. Do zadań wojewódzkich sądów administracyjnych należy także prawidłowe stosowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz orzeczeń TSUE w odniesieniu do stanu faktycznego rozpoznawanych spraw podatkowych. Dorobek orzeczniczy tych organów władzy sądowniczej ma bowiem istotne znaczenie dla prawidłowości postępowań podatkowych oraz ochrony praw podatników.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby⁵⁴

3.1. Ordynacja podatkowa.

3.1.1. Przerwanie biegu terminu przedawnienia przez zastosowanie środka egzekucyjnego

Ukształtowana w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym instytucja zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego prowadzi do wniosku, że zastosowanie środka egzekucyjnego w rozumieniu art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁵ w związku z art. 80 § 2 pkt 1 i § 1 pkt 1 oraz art. 54 § 1 w związku z § 4 i § 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁶ następuje z chwilą doręczenia bankowi zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej z rachunku bankowego zobowiązanego, będącego dłużnikiem organu podatkowego, a okres, w którym ów zobowiązany może zaskarżyć takie zajęcie, nie wpływa na skuteczność samego zajęcia (wyrok z 14 maja 2025 r., I FSK 115/22).

⁵⁴ W niniejszym rozdziale przedstawiono tylko najistotniejsze poglądy orzecznicze NSA w 2025 r.

⁵⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

⁵⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

3.1.2. Wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe, a zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych

W 2025 r. NSA wielokrotnie analizował kwestię zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych z uwagi na wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe. Przepisy te są bowiem sformułowane w sposób, który bardzo często generuje spór podatników z organami podatkowymi.

Umorzenie postępowania karnego skarbowego z powodu stwierdzenia braku znamion czynu zabronionego, może stanowić przesłankę bezskuteczności zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, o której mowa w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. w związku z art. 70c o.p., ze skutkiem *ex tunc*, jako konsekwencja instrumentalnego wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o ile przesłanka ta oceniana jest w świetle całokształtu relewantnych w tym zakresie okoliczności danej sprawy (wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 14 kwietnia 2025 r., I FSK 1078/24). Jednocześnie, na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. skład orzekający postanowił poinformować Ministra Finansów o istotnych naruszeniach w stosowaniu art. 70 § 6 pkt 1 o.p. polegających na „instrumentalnym wszczynaniu postępowań karnoskarbowych, których jedynym motywem, ze względu na zawieszenie biegu terminu przedawnienia w nim przewidzianego, jest niedopuszczenie do przedawnienia zobowiązania podatkowego. Taka praktyka stosowania art. 70 § 6 pkt 1 o.p. pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W wyroku z 29 stycznia 2025 r., I FSK 1527/21, NSA zauważył, że skoro w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. wskazano, że skutek zawieszający wywołuje postępowanie karne skarbowe od momentu jego wszczęcia, to przy rozszerzeniu zakresu postępowania karnego o podejrzenie popełnienia przestępstwa karnego skarbowego uznanie tego postępowania za toczące się w tym poszerzonym zakresie możliwe jest dopiero od dnia podjęcia decyzji o takim poszerzonym zakresie prowadzenia tego postępowania. Okoliczność ta powinna zostać wykazana w postępowaniu podatkowym dowodami. Dopiero od tej daty można twierdzić, że zostało wszczęte postępowanie karne skarbowe mogące wywołać skutek z art. 70 § 6 pkt 1 o.p.

Dzień wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, w rozumieniu art. 70 § 6 pkt 1 o.p., oznacza dzień, od którego istnieje związek między podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia a niewykonaniem zobowiązania przez podatnika, niezależnie od tego, że postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe zostało wszczęte wcześniej, lecz w dniu wszczęcia postępowanie to nie miało związku z niewykonaniem zobowiązania przez podatnika, a dopiero na skutek rozszerzania zakresu tego postępowania związek ten został ujawniony (wyrok z 28 maja 2025 r., I FSK 2079/24).

Znajdujące się w aktach sprawy zarządzenie prokuratora prokuratury rejonowej o zmianie zarządzenia o powierzeniu śledztwa jest wystarczające, aby stwierdzić, że od tego dnia toczyło się postępowanie karne skarbowe w stosunku do skarżącego, a zatem wystąpiła przyczyna zawieszenia biegu terminu przedawnienia przewidziana w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. (wyrok z 2 lipca 2025 r., I FSK 655/22).

W wyroku z 26 września 2025 r., III FSK 421/25, NSA stwierdził, że skoro w świetle art. 1 p.u.s.a. oraz art. 1-3 i art. 134 § 1 p.p.s.a. ocena przesłanek zastosowania przez organy

podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w związku z art. 70c o.p. mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji, to powinna być dopuszczona taka możliwość również w przedmiocie odpowiedzialności osoby trzeciej za zobowiązania spółki, ponieważ odpowiedzialność osoby trzeciej za zobowiązania spółki jest akcesoryjna względem odpowiedzialności spółki jako podatnika i nie może być większa niż odpowiedzialność podatnika.

Jeżeli w okresie zasadnie wszczętego postępowania karnoskarbowego, skutkującego na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 o.p. zawieszeniem biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, następuje przedawnienie karalności czynu, którego postępowanie dotyczy, a mimo tego nie następuje na podstawie art. 17 § 1 pkt 6 Kodeksu postępowania karnego w zw. z art. 113 § 1 Kodeksu karnego skarbowego umorzenie postępowania karnoskarbowego, Sąd zobowiązany jest do zbadania, czy z uwagi na normę art. 70 § 7 pkt 1 o.p. nie prowadzi to do instrumentalnego wstrzymywania dalszego biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania, w celu zapobieżenia upływu tego terminu zgodnie z art. 70 § 1 o.p. (wyrok z 9 września 2025 r., I FSK 373/25).

Jeżeli przepisy postępowania podatkowego w ramach instytucji zawieszenia biegu terminu przedawnienia (art. 70 § 6 pkt 1 o.p. i art. 70 § 7 pkt 1 o.p.) wiążą się z instytucjami unormowanymi w Kodeksie karnym skarbowym, nie może budzić wątpliwości, że w celu skontrolowania prawidłowości wykładni i stosowania ww. przepisów Ordynacji podatkowej Sąd w zakresie niezbędnym dla realizacji tej kontroli uprawniony jest do analizowania tych instytucji Kodeksu karnego skarbowego, które pozostają w związku z normami art. 70 § 6 pkt 1 o.p. i art. 70 § 7 pkt 1 o.p., w celu ustalenia, czy sposób ich stosowania nie został wykorzystany w celu instrumentalnego stosowania tych przepisów Ordynacji podatkowej na niekorzyść podatnika (wyrok z 9 września 2025 r., I FSK 373/25).

3.1.3. Odstępstwa od reguły bezpośredniości prowadzenia postępowania dowodowego

Nie sposób akceptować postępowanie, w którym zasadnicze ustalenia organ pierwszej instancji oparł na ustaleniach poczynionych w ramach odrębnych postępowań prowadzonych za odrębne okresy podatkowe (wyroki z 4 lipca 2025 r., I FSK 394/24, I FSK 416/24, I FSK 729/24, I FSK 730/24 i I FSK 731/24).

3.1.4. Odpowiedzialność członka zarządu za zaległości podatkowe spółki

W 2025 r. NSA wielokrotnie analizował przepisy Ordynacji podatkowej w zakresie określenia przesłanek odpowiedzialności członków zarządu (lub byłych członków zarządu) za zaległości podatkowe spółki, w szczególności w świetle wyroku TSUE z 27 lutego 2025 r., C-277/24⁵⁷.

W wyroku z 5 marca 2025 r., III FSK 503/24, NSA wyjaśnił, że w świetle tego wyroku TSUE nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia prawa do obrony skarżącego jako osoby trzeciej w ramach postępowania w przedmiocie odpowiedzialności solidarnej, o której mowa w art. 116 § 1 o.p., jeżeli w ramach tego postępowania osoba trzecia nie występowała o zapoznanie jej z dowodami pochodzącymi z postępowania wymiarowego oraz mimo

⁵⁷ Wyrok Trybunału z 27 lutego 2025 r. w sprawie [Adjak], M.B. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, ECLI:EU:C:2025:130.

uwzględnienia w materiale dowodowym wskazanej decyzji nie podjęła jakiegokolwiek próby podważenia ustaleń faktycznych i kwalifikacji prawnych dokonanych w tym postępowaniu.

Użyty w wyroku TSUE z 27 lutego 2025 r., C-277/24, zwrot: „może skutecznie podważyć ustalenia faktyczne i kwalifikacje prawne dokonane przez organ podatkowy w ramach pierwszego postępowania” oznacza, że kwestionując wysokość długu podatkowego spółki, w ramach postępowania z art. 116 o.p., były członek zarządu – dla zmniejszenia swojej odpowiedzialności za ten dług bądź jej wykluczenia – powinien wykazać istnienie dowodów lub okoliczności faktycznych nieznanymi wcześniej organowi podatkowemu albo pominiętych przez ten organ w ramach postępowania prowadzonego wobec spółki, konsekwencją czego była:

- niewłaściwa subsumcja albo błędna wykładnia norm zawartych w przepisach prawa materialnego stanowiących podstawę wydania decyzji określającej spółce wysokość zobowiązania podatkowego; lub
- niewłaściwa ocena istnienia bądź nieistnienia wymienionych w art. 116 o.p. przesłanek orzeczenia o odpowiedzialności osoby trzeciej.

Były członek zarządu może również, w ramach realizacji prawa do obrony, powoływać się na błędy organu w subsumcji lub wykładni mających zastosowanie w postępowaniu wymiarowym prowadzonym wobec spółki przepisów prawa materialnego, uwzględniając ujawnione w tym postępowaniu okoliczności faktyczne, jeżeli wydana w stosunku do niej decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego – w zakresie zastosowanych przez organ podatkowy przepisów prawa materialnego – nie była poddana merytorycznej kontroli sądowno-administracyjnej (wyrok z 13 sierpnia 2025 r., III FSK 656/25).

W świetle wyroku TSUE z 27 lutego 2025 r., C-277/24, uniemożliwienie skutecznego podważenia przez osobę trzecią (byłego członka zarządu spółki) w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 116 o.p. w sprawie jego odpowiedzialności jako członka zarządu ustaleń faktycznych i kwalifikacji prawnych dokonanych przez organ podatkowy w postępowaniu określającym zobowiązanie podatkowe spółce jest działaniem sprzecznym z art. 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁵⁸ w związku z art. 325 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵⁹, prawem do obrony i zasadą proporcjonalności. Ponadto wskazano, że teza wyroku TSUE może być realizowana na podstawie art. 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE w związku z art. 325 ust. 1 TfUE, prawem do obrony i zasadą proporcjonalności, także w ten sposób, że podważenie przez osobę trzecią (byłego członka zarządu spółki) w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 116 § 1 o.p. ustaleń faktycznych i kwalifikacji prawnych dokonanych przez organ podatkowy w ramach postępowania określającego zobowiązanie podatkowe spółce, w toku ewentualnie prowadzonego wobec niej postępowania w przedmiocie odpowiedzialności solidarnej, możliwe będzie przez powołanie się przez byłego członka zarządu w swoich zarzutach na kwestionowanie tychże ustaleń faktycznych i kwalifikacji prawnych przez spółkę w postępowaniu z jej wniosku o wznowienie postępowania określającego zobowiązanie podatkowe spółce (wyrok z 22 sierpnia 2025 r., III FSK 4259/21).

⁵⁸ Dz. Urz. UE L 2006.347.1; dalej: dyrektywa 2006/112.

⁵⁹ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 2016.202.47–360 ze zm.; dalej: TfUE.

Stosownie do art. 17a o.p., organem podatkowym właściwym miejscowo w sprawie orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej jest organ podatkowy właściwy dla podatnika i powinien to być organ podatkowy właściwy dla danego podatku, ponieważ spółka sama w sobie podatnikiem nie jest, dopóki nie powstanie obowiązek podatkowy w konkretnym podatku; tę właściwość potwierdzają przepisy art. 18b o.p., stanowiąc o kontynuacji właściwości organu podatkowego w dniu wszczęcia postępowania podatkowego i odnosząc stosowanie tej zasady odpowiednio w sprawach orzekania o odpowiedzialności osób trzecich. NSA podkreślił, że w świetle wyroku TSUE z 27 lutego 2025 r. w sprawie Dajak, C-277/24⁶⁰, zarówno decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego, jak i deklaracja podatkowa, cieszą się domniemaniem wiarygodności, które nie wyklucza jednak możliwości przeprowadzenia przeciwdowodu (np. na zasadzie art. 194 § 3 o.p.) i właśnie w tej płaszczyźnie realizuje się prawo członka zarządu do obrony: jest ono zapewnione, jeżeli tylko w postępowaniu dotyczącym jego odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki – na podstawie art. 188 o.p. – będzie miał on możliwość zgłaszania wniosków dowodowych przeciw ustaleniom faktycznym lub kwalifikacjom prawnym poświadczonym w decyzji wymiarowej skierowanej do spółki, na które powołuje się organ podatkowy, z tym że członek zarządu może, ale nie musi skorzystać z tego uprawnienia (wyrok z 26 września 2025 r., III FSK 421/25).

Wszczęcie wobec spółki postępowania restrukturyzacyjnego (sanacyjnego) na podstawie art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne⁶¹ może stanowić dowód tego, że były członek zarządu spółki ponoszący odpowiedzialność za jej zaległości wykazał istnienie przesłanek zwalniających go z tej odpowiedzialności na zasadach określonych w art. 116 § 1 pkt 1 lit. a/ i b/ oraz § 4 o.p. Tym bardziej, że postępowanie to jest uruchamiane na wniosek dłużnika nie tylko wtedy, gdy dłużnik jest niewypłacalny, ale również wtedy, gdy istnieje zagrożenie jego niewypłacalnością. Przez stan zagrożenia niewypłacalnością dłużnika NSA rozumie sytuację dłużnika, którego sytuacja ekonomiczna wskazuje, że w niedługim czasie może stać się niewypłacalny (art. 6 ust. 1 i 3 Prawa restrukturyzacyjnego) (wyrok z 19 lutego 2025 r., III FSK 2872/21).

W wyroku z 19 lutego 2025 r., III FSK 1133/23, NSA wyjaśnił, że przepisy Ordynacji podatkowej nie normują o solidarnej odpowiedzialności wzajemnej wszystkich kategorii współodpowiedzialnych osób trzecich, w tym przypadku nabywcy przedsiębiorstwa i członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W ocenie NSA nieuprawnione jest połączenie w jednym postępowaniu odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązanie spółki na podstawie art. 116 § 1 o.p. z ogólnie uregulowaną odpowiedzialnością nabywcy przedsiębiorstwa wynikającą z art. 112 § 1 o.p.

3.1.5. Koszty obciążające stronę postępowania podatkowego

Wyrokiem z 23 stycznia 2025 r., III FSK 123/24, NSA przesądził, że w postępowaniu ustalającym wysokość kosztów postępowania podatkowego na podstawie art. 267 § 1 pkt 4 o.p. jego przedmiotem jest wyłącznie wysokość kosztów wynagrodzenia biegłego, natomiast nie mogą podlegać ocenie w oparciu o ww. podstawę prawną prawidłowość i jakość sporządzonej

⁶⁰ ECLI:EU:C:2025:130.

⁶¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1428 ze zm.

opinii oraz kompetencje merytoryczne, wykształcenie i posiadanie wiedzy specjalistycznej przez powołanego biegłego, które są ustalane według odrębnych przepisów.

3.1.6. Kara porządkowa

W wyroku z 20 lutego 2025 r., III FSK 1257/23, NSA wskazał, że z prawidłowo odczytanego art. 262 § 1 i 1a o.p. wynika, że karę porządkową można nałożyć jedynie na osobę fizyczną. Zdaniem NSA organ naruszył art. 262 § 1 i 1a w związku z art. 155 i art. 159 § 1 pkt 2 o.p. nakładając na członka zarządu spółki karę porządkową za uniemożliwienie przeprowadzenia oględzin, skoro uprzednio wezwanie o udostępnienie przedmiotu oględzin skierował do spółki.

3.1.7. Możliwość zastosowania trybu nadzwyczajnego z art. 253 § 1 o.p. w stosunku do decyzji o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego

W wyroku z 19 marca 2025 r., III FSK 1296/24, NSA stanął na stanowisku, że decyzja w przedmiocie zabezpieczenia (określająca jedynie „przybliżoną” kwotę zobowiązania podatkowego), o której mowa w art. 33 § 4 o.p., nie mieści się w pojęciu decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, o której mowa w art. 33 § 2 pkt 2 o.p. Dodał, że decyzje wydawane w trybie art. 33 o.p. nie są decyzjami ustalającymi czy określającymi zobowiązanie podatkowe, a zatem nie ma do nich zastosowania art. 253b pkt 1 o.p.

3.1.8. Strona w postępowaniu podatkowym

W wyrokach z 9 kwietnia 2025 r., III FSK 1294/23, III FSK 1510/23 i III FSK 1511/23, NSA zajmował się pojęciem strony w postępowaniu podatkowym. Sąd uznał, że prawidłowa wykładnia art. 133 § 2 o.p. w związku z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁶², a także art. 62b § 2 o.p. prowadzi do wniosku, że dokonanie zapłaty podatku (opłaty skarbowej) na rzecz podatnika przez osobę trzecią (wyręczyciela, pośłańca, pełnomocnika) nie skutkuje przydaniem tej osobie specjalnej legitymacji procesowej do podejmowania w imieniu własnym i na swoją rzecz (zamiast podatnika) czynności wiążących się z tą wpłatą. „Inny podmiot”, dokonujący wpłaty podatku z własnych środków mimo braku obowiązku podatkowego, który to obowiązek ciążył na podatniku, nie jest uprawniony do złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej na podstawie art. 9 u.o.s. Nie jest bowiem czynnie legitymowany do żądania zwrotu opłaty podmiot, który uiścił tę opłatę (podatek) zamiast podatnika.

3.2. Podatek od towarów i usług

3.2.1. Przeniesienie własności rzeczy na rzecz właściwego organu podatkowego celem uiszczenia podatku

Przeniesienie własności rzeczy na rzecz właściwego organu podatkowego celem uiszczenia podatku, w trybie art. 66 o.p., nie stanowi transakcji podlegającej opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Nie ma przy tym znaczenia, czy podatnik odliczył podatek naliczony od nabycia czy wytworzenia tej rzeczy, bowiem rzecz ta zostaje wyprowadzona z przedsiębiorstwa w innym celu niż prowadzona działalność gospodarcza. Uniknięciu powstania nieopodatkowanej konsumpcji ostatecznej służy zaś dokonanie korekty odliczenia podatku naliczonego (wyrok z 7 maja 2025 r., I FSK 2478/21).

⁶² Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.; dalej: u.o.s.

3.2.2. Możliwość zapłaty za zakup towaru w ratach przez Internet jako usługa pośrednictwa finansowego, zwolniona z podatku VAT

Działanie strony, polegające na oddaniu przestrzeni na stronie internetowej, zapewniającej możliwość przeglądania oferty kredytu lub pożyczki, nawiązania kontaktu, pobrania wniosku, a w rezultacie tego zawarcie umowy i nabycie towaru, ma na celu skojarzenie dwóch stron i doprowadzenie do zawarcia umowy między użytkownikiem a instytucją finansową. Strona w tej sytuacji czyni wszystko co niezbędne, aby zawarto umowę, a sama jako pośrednik nie ma interesu prawnego w zakresie treści umowy. Strona w ten sposób świadczy usługi pośrednictwa finansowego, korzystające ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem od towarów i usług, na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 38 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁶³ (wyrok z 8 stycznia 2025 r., I FSK 743/21).

3.2.3. Definicja rzeczy i części rzeczy w rozumieniu prawa cywilnego na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług

W wyroku z 17 stycznia 2025 r., I FSK 1291/21, NSA zwrócił uwagę, że interpretacja pojęcia rzeczy i części rzeczy z art. 2 pkt 6 u.p.t.u. przy użyciu pojęć z zakresu prawa cywilnego i z punktu widzenia prawa cywilnego jest błędna. Podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, w którym użyte pojęcia powinny być interpretowane zgodnie z zasadami tego podatku, a nie przez pryzmat prawa cywilnego poszczególnych krajów członkowskich. Nawet jeśli poszczególne przepisy ustawy o podatku od towarów i usług posługują się pojęciami mającymi ugruntowane znaczenie w prawie cywilnym (jak „rzecz” lub „część rzeczy”), nie oznacza to, że pojęcia w ustawie podatkowej i prawie cywilnym mają tożsamy zakres. Towarem w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług mogą być bowiem wszelkie elementy składowe, które w rozumieniu Kodeksu cywilnego nie mogą być przedmiotem odrębnego prawa własności.

3.2.4. Wydanie wyjaśnień dotyczących oceny zdolności kredytowej jako samoistna usługa

Wydawanie przez bank wyjaśnień na podstawie art. 70a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁶⁴ nie jest nierozdzielnie związane ze świadczeniem głównym, jakim jest udzielenie kredytu. Oznacza to, że opłata pobierana przez bank za wydanie wyjaśnień dotyczących oceny zdolności kredytowej nie wchodzi w skład usługi kompleksowej udzielenia kredytu, zwolnionej z opodatkowania na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 38 u.p.t.u. Wyjaśnienia te mają charakter samoistnej usługi, a opłaty pobierane przez bank za ich wydanie nie stanowią wynagrodzenia za czynność udzielenia kredytu, która korzysta ze zwolnienia w myśl art. 43 ust. 1 pkt 38 u.p.t.u. (wyrok z 30 stycznia 2025 r., I FSK 1309/21).

3.2.5. Obowiązek wystawienia faktury

W wyroku z 15 kwietnia 2025 r., I FSK 1891/21, istota sporu dotyczyła sposobu dokumentowania przez lidera konsorcjum oraz pozostałe podmioty (konsorcjantów, podwykonawców i poddostawców) czynności wykonanych przez te podmioty na rzecz zamawiającego. Sąd zaznaczył, że ponieważ każdy z konsorcjantów, podwykonawców i poddostawców

⁶³ Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

⁶⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 ze zm.

jest odrębnym podatnikiem podatku VAT, to na każdym z tych podmiotów ciąży obowiązek udokumentowania dokonanych czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem VAT przez wystawienie faktury VAT, stosownie do art. 106b ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. Zatem każdy z członków konsorcjum oraz każdy z podwykonawców i poddostawców, oprócz lidera konsorcjum, wystawia fakturę na swoją część przedmiotu umowy, adresowaną bezpośrednio na zamawiającego i przesyła ją do lidera. Lider konsorcjum wystawia na podstawie tych faktur cząstkowych fakturę zbiorczą, uwzględniając również swoją część przedmiotu umowy. Zamawiający otrzymuje tylko fakturę zbiorczą od lidera konsorcjum wraz z załącznikiem (specyfikacją) wskazującym, jaka część faktury przypada na każdy z podmiotów uczestniczących w realizacji przedmiotu umowy.

3.2.6. Prawo do odliczenia w związku z nabywaniem usług obcych

Artykuł 86 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 i 2 u.p.t.u. należy rozumieć w ten sposób, że podatek naliczony z tytułu nabycia przez bank opodatkowanej usługi obcej, podlegającej refakturowaniu co do dokładnego kosztu na klienta, podlega w pełni odliczeniu jako w całości pozostający w bezpośrednim, ścisłym i cenotwórczym związku z transakcją refakturowaną, objętą podatkiem należnym, niezależnie od tego, że może w jakimś zakresie pośrednio oddziaływać na świadczenie zwolnionej usługi własnej banku (wyrok z 17 kwietnia 2025 r., I FSK 2308/21).

3.2.7. Zwolnienie z opodatkowania usług kształcenia zawodowego

Brak polskich regulacji prawnych odnoszących się do kształcenia zawodowego w zakresie ogrodnictwa i konserwacji zieleni, florystyki, małej gastronomii, stylizacji paznokci, pracownika biurowego nie mógł sam przez się przesądzać o tym, że usługa ta nie może korzystać ze zwolnienia podatkowego na podstawie art. 132 ust. 1 lit. i/ dyrektywy 2006/112 (wyrok z 28 maja 2025 r., I FSK 89/22).

3.2.8. Ulga za złe długi

W wyroku z 9 września 2025 r., I FSK 1784/22, NSA rozstrzygnął, że art. 89a ust. 4 u.p.t.u. (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.) należy rozumieć w ten sposób, że – mając na uwadze zasady proporcjonalności i neutralności VAT – w przypadku gdy po złożeniu deklaracji podatkowej, w której dokonano korekty w formie tzw. „ulgi na złe długi”, należność została zbyta w jakiegokolwiek formie, wierzyciel obowiązany jest do zwiększenia podstawy opodatkowania oraz kwoty podatku należnego w rozliczeniu za okres, w którym należność została zbyta – z uwzględnieniem proporcji, w jakiej otrzymana z tytułu sprzedaży kwota ma się do kwoty dokonanej korekty.

3.2.9. Odliczenie podatku naliczonego od wydatków związanych z użytkowaniem samochodu

Artykuł 86a ust. 3 pkt 1 lit. a/ w związku z art. 86a ust. 4 pkt 2 i art. 86a ust. 9 pkt 2 u.p.t.u. należy rozumieć w ten sposób, że pojazdy samochodowe, których konstrukcja wyklucza ich użycie do celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą lub powoduje, że ich użycie do celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą jest nieistotne, uznaje się za wykorzystywane wyłącznie do działalności gospodarczej podatnika, niezależnie od możliwości

wykorzystania ich dla celów prywatnych. Możliwość taką, w przypadku tych pojazdów, uznano bowiem – z uwagi na ich konstrukcję utrudniającą korzystanie z nich w innym celu niż gospodarczy – za nieistotną dla prawa pełnego odliczenia VAT (wyrok z 9 września 2025 r., I FSK 855/22).

3.2.10. Podstawa opodatkowania w przypadku zapłaty bonem

Spór w sprawie zakończonej wyrokiem z 9 września 2025 r., I FSK 524/21, odnosił się do tego, czy do opodatkowania płatności bonem świadczenia o wartości mniejszej niż wartość nominalna bonu będzie mieć zastosowanie art. 29a ust. 1a pkt 1 u.p.t.u., czy art. 29a ust. 1b pkt 1 u.p.t.u. W opinii NSA podstawę opodatkowania VAT w przypadku spornego zagadnienia stanowi cena brutto sprzedanych towarów i usług, tj. kwota faktycznie zapłacona za bony, pomniejszona o wartość bonu niewykorzystaną przez klienta oraz pomniejszona o kwotę podatku należnego związanego ze sprzedanymi towarami lub usługami.

3.2.11. Podleganie opodatkowaniu VAT działalności spółki komunalnej realizującej wyłącznie zadania publiczne

W wyroku z 22 września 2025 r., I FSK 678/21, NSA w składzie siedmiu sędziów uznał, że działalność spółki kapitałowej, której jedynym udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego, polegająca wyłącznie na wykonywaniu niektórych zadań publicznych tej jednostki, na podstawie umowy zawartej między spółką a jednostką, finansowana jedynie w formie rekompensaty, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 5 decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁶⁵, nie ma charakteru gospodarczego w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.t.u. i nie podlega tym samym opodatkowaniu tym podatkiem.

3.2.12. Związek udogodnień i benefitów dla pracowników i współpracowników/outsourcerów z działalnością gospodarczą (sprzedażą opodatkowaną) spółki

Zasadą jest, że podatnikowi nie przysługuje prawo do odliczenia podatku od wydatków poczynionych w celu nieodpłatnych świadczeń na rzecz swojego personelu. Wyjątek stanowią sytuacje, w których podatnikowi będzie przysługiwać prawo do odliczenia podatku. Dotyczy to szczególnych okoliczności, w których świadczenie na rzecz personelu nie służy zaspokajaniu prywatnych potrzeb tych ostatnich i nie jest dokonywane w celach innych niż związane z działalnością przedsiębiorstwa, a osobista korzyść, jaka wynika z tego dla personelu, wydaje się mieć jedynie charakter uboczny względem potrzeb przedsiębiorstwa. W takiej sytuacji to podatnik powinien wykazać, że konkretny wydatek nie służy zaspokajaniu prywatnych potrzeb personelu i nie jest dokonywany w celach innych niż związane z działalnością przedsiębiorstwa. Argumentacja taka nie może okazać się skuteczna, jeżeli odnosi się do różnorodnej grupy wydatków, a adresatami świadczeń jest szeroko rozumiany personel, który potencjalnie pełni zasadniczo różne role wykonując zadania na rzecz podatnika (wyrok z 27 listopada 2025 r., I FSK 358/25).

⁶⁵ Dz. Urz. UE L 2012.7.3.

3.3. Podatek akcyzowy

3.3.1. Zwolnienie z akcyzy nabycia paliwa żeglugowego w tym LNG

W stosunku do jednostki stanowiącej pogłębiarkę akwenową zwolnienie z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁶⁶ obejmuje jedynie tę część wyrobów energetycznych (oleju napędowego), która zgodnie z oszacowaniem wykorzystywana jest do napędu pogłębiarek jako jednostek pływających. Tylko w tej części mamy do czynienia z używaniem „do celów żeglugi”, a zatem zwolnieniem nie będzie objęte zużycie paliwa w celu zapewnienia funkcjonowania oprzyrządowania służącego pogłębianiu akwenu, będącego funkcją tej konkretnej jednostki pływającej. Podobnie będzie w odniesieniu do wyrobów gazowych (LNG), które mogą być objęte zwolnieniem z art. 31b ust. 3 pkt 1 lit. b/ u.p.a., jeśli będą przeznaczone do napędu w żegludze (wyrok z 8 stycznia 2025 r., I FSK 777/21).

3.3.2. Powstanie zobowiązania podatkowego na skutek zużycia wyrobu akcyzowego objętego procedurą zawieszenia poboru akcyzy

Jeżeli dochodzi do zużycia wyrobu akcyzowego (tytoniu do palenia), objętego procedurą zawieszenia poboru akcyzy, do wyprodukowania wyrobu nieakcyzowego (tabaki), to dochodzi do przekształcenia powstałego już na wcześniejszym etapie obowiązku podatkowego wobec wyrobu akcyzowego w zobowiązanie podatkowe na skutek zakończenia procedury zawieszenia poboru akcyzy, zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 45 ust. 1 i 2 u.p.a. (wyrok z 8 stycznia 2025 r., I FSK 1087/21).

3.3.3. Istota i wysokość zwolnienia z podatku akcyzowego z art. 31d u.p.a.

Zwolnienie z podatku akcyzowego z art. 31d ust. 1 u.p.a. polega na zwrocie części zapłaconej akcyzy od energii elektrycznej wykorzystanej przez zakład energochłonny, na podstawie wzoru określonego w art. 31d ust. 3 u.p.a. Wzór ten odnosi się wyłącznie do kwoty akcyzy, która została wcześniej uiszczona przez podatnika tego podatku, z uwzględnieniem obowiązującej stawki podatku określonej w art. 89 ust. 3 u.p.a. (wyrok z 25 marca 2025 r., I FSK 1923/21).

3.3.4. Artykuł 110 ust. 1, 7 i 8 u.p.a. – wykładnia pojęć „pobyt stały”, „pobyt czasowy” i „osiedlenie się” w sprawach dot. zwolnienia z akcyzy samochodu osobowego przywożonego przez osobę fizyczną

W wyroku z 11 lipca 2025 r., I FSK 1755/24, NSA dokonał wykładni pojęć „pobytu stałego”, „pobytu czasowego” i „osiedlenia się” w kontekście zwolnienia z akcyzy samochodu osobowego przywożonego przez osobę fizyczną. Wskazując na brzmienie zdania pierwszego art. 110 ust. 1 u.p.a. – zwalnia się od akcyzy samochód osobowy przywożony przez osobę fizyczną przybywającą na terytorium kraju na pobyt stały lub powracającą z czasowego pobytu z terytorium państwa członkowskiego – NSA stwierdził, że użycie przez ustawodawcę spójnika „lub” wskazującego na alternatywę zwykłą oznacza niewątpliwie, że jego intencją było przyznanie możliwości uzyskania zwolnienia zarówno tym osobom, które przybywają z terytorium państwa członkowskiego do Polski na pobyt stały (a zatem wcześniej ich miejsce

⁶⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 722 ze zm.; dalej: u.p.a.

stałego pobytu znajdowało się poza terytorium kraju), jak i tym, które powracają z czasowego pobytu (co za tym idzie ich stałe miejsce pobytu pozostaje na terytorium Polski).

3.3.5. Stawka akcyzy w dacie wytworzenia energii

Wyrokiem z 22 września 2025 r., I FSK 1519/21, wydanym w składzie siedmiu sędziów, NSA orzekł, że zwolnienie od akcyzy, o którym mowa w art. 30 ust. 1 u.p.a., energii elektrycznej wytworzonej z OZE do dnia 31 grudnia 2018 r. i objętej dokumentem potwierdzającym umorzenie świadectwa pochodzenia tej energii otrzymanym po tym dniu, stosuje się – także w przypadku zmiany stawki akcyzy przewidzianej w art. 89 ust. 3 u.p.a. – według stawki obowiązującej w dniu wytworzenia energii z OZE i wprowadzenia jej do systemu elektroenergetycznego (dostarczenia do zużycia/wydania), a nie w czasie obniżania akcyzy należnej od energii elektrycznej za najbliższe okresy, o którym mowa w art. 30 ust. 2 u.p.a.

3.3.6. Opodatkowanie pojazdów typu MHEV, tzw. miękka hybryda

W wyroku z 23 października 2025 r., I FSK 2037/24, NSA dokonał wykładni art. 105 pkt 1a lit. a/ i pkt 1b w związku z art. 3 ust 1 u.p.a. w kontekście pojazdów należących do kategorii tzw. miękkich hybryd (MHEV). W opisanych we wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej pojazdach MHEV nie ma możliwości akumulowania energii elektrycznej przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania (samochody te nie są tzw. hybrydami plug-in), a instalacja elektryczna wspiera silnik spalinowy przy niskich i dużych obciążeniach, zmniejszając emisję dwutlenku węgla i poprawiając parametry środowiskowe. Zdaniem NSA brak jest podstaw do zaakceptowania stanowiska organu interpretacyjnego, że „hybrydowy napęd spalinowo-elektryczny” oznacza spełnienie warunku, by samochód miał zdolność ruszania i poruszania się wyłącznie na silniku elektrycznym. We wniosku o interpretację wskazano, że oba silniki mają udział (nie taki sam, bo elektryczny w charakterze wspierającym silnik spalinowy) w napędzie opisanych samochodów osobowych, nie sposób więc zaaprobować, że językowa wykładnia art. 105 ust 1a lit. a/ i 1b u.p.a. przymiot hybrydowego napędu elektryczno-spalinowego przyznaje jedynie w przypadku zapewnienia zrównoważonego, niezależnego napędu zarówno elektrycznego, jak i spalinowego.

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.4.1. Wypłata dokonywana ze spółki niebędącej osobą prawną na rzecz występującego wspólnika

Wypłata dokonywana ze spółki niebędącej osobą prawną na rzecz występującego wspólnika, stanowiąca na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁶⁷ jego udział kapitałowy oznaczony na podstawie osobnego bilansu, uwzględniającego wartość zbywcą majątku spółki, także w przypadku, gdy obejmuje należności z kontraktów, które zostaną zrealizowane w przyszłym roku obrotowym spółki, nie wpływa na określenie proporcji do udziału w zysku w tym kolejnym roku, o której stanowi art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁸, dla pozostających w spółce wspólników (wyrok z 1 kwietnia 2025 r., II FSK 868/22).

⁶⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.

⁶⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.

3.4.2. Ulga na robotyzację

W wyroku z 17 września 2025 r., II FSK 2139/23, NSA rozważał możliwość skorzystania przez skarżącego z ulgi na robotyzację w zakresie nabycie robota przemysłowego lub innych maszyn i urządzeń wymienionych w art. 52jb ust. 2 pkt 1 lit. a/-b/ u.p.d.o.f. w odniesieniu do kosztów leasingu operacyjnego, o którym mowa w art. 23b ust. 1 u.p.d.o.f. Sąd uznał, że skoro skarżący wskazał, że roboty te będą spełniać ustawowe cechy „roboty przemysłowego”, to wydatki na nabycie tych robotów, jako robotów przemysłowych, należy zaliczyć do kategorii – według art. 52jb ust. 2u.p.d.o.f.– co do których koszty uzyskania przychodów poniesione na ich nabycie należy uznać za koszty poniesione na robotyzację.

3.4.3. Ulga abolicyjna

W sprawie zakończonej wyrokiem w składzie siedmiu sędziów z 15 grudnia 2025 r., II FSK 785/22, NSA, odwołując się do treści art. 14 ust. 3 oraz art. 22 ust. 1 Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Norwegii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisanej w Warszawie dnia 9 września 2009 r.⁶⁹, zmienionej Protokołem z dnia 5 lipca 2012 r.⁷⁰, uznał, że jeżeli marynarz wypełnia dyspozycję przepisów umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania odnoszących się do opodatkowania dochodów z pracy najemnej na statku morskim, przepisy te znajdują zastosowanie, pomimo rezygnacji w jakikolwiek sposób z opodatkowania tych dochodów przez państwo – stroną umowy. Przepisy tej umowy nie wprowadzają warunku zapłaty podatku. Nie ustanawiają także zasady, zgodnie z którą podatek musi zostać uiszczony w którymkolwiek z państw – stron konwencji. Z zasadą tą koresponduje stan prawny, w którym – tak jak w analizowanym przypadku – dochody, które powinny podlegać opodatkowaniu w Norwegii, nie podlegają tam opodatkowaniu na podstawie decyzji władz norweskich, a na skutek stosowanej metody proporcjonalnego zaliczenia wobec nieograniczonego obowiązku podatkowego, który mógłby powodować opodatkowanie tych dochodów w Polsce, podatek zostaje ograniczony na skutek obowiązującej ulgi abolicyjnej. Ostateczny kształt obowiązku podatkowego wynika zatem z danego stanu faktycznego i ewentualnie osiągniętych innych dochodów w kraju i za granicą.

W zakresie sformułowania „podmiot eksploatujący statek” NSA wyjaśnił, że istotne jest, czy taki podmiot ma władztwo operacyjne nad statkiem, tj. czy decyduje o zasadniczych elementach eksploatacji statku, a tymi elementami jest decydowanie z pozycji przewoźnika o przyjęciu ładunku i akceptacji trasy przewozu. Kwestie zaś, czy dany podmiot odpowiada za bezpieczeństwo statku, jego stan techniczny, czy skompletowanie załogi oraz świadczenie usług dla załogi, ma drugorzędne znaczenie.

Jednocześnie postanowieniem, o którym mowa w art. 155 § 1 p.p.s.a. (tzw. postanowieniem sygnalizacyjnym), NSA poinformował Ministra Finansów i Gospodarki o istotnych nieprawidłowościach wynikających z przyjętej przez organy podatkowe wykładni przepisów konwencji międzynarodowych w sprawach unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania.

⁶⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 134, poz. 899; dalej: UPO.

⁷⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 680.

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.5.1. Amortyzacja nieruchomości spółki nieruchomościowej

Artykuł 15 ust. 6 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷¹ regulującej ograniczenia amortyzacji dla spółek nieruchomościowych ma zastosowanie niezależnie od metody amortyzacji. Aby spółka nieruchomościowa mogła dokonywać odpisów amortyzacyjnych, musi je porównać do stosowanej przez siebie metody. W sytuacji, gdy odpisy stosowane były wyższe od tych ustalonych zgodnie z ustawą o rachunkowości, to spółka nieruchomościowa zobowiązana jest do ich obniżenia do takiej wartości hipotetycznej, jaką ustaliła zgodnie z przepisami o rachunkowości. NSA zgodził się z tym, że podatkowe odpisy amortyzacyjne ujmowane w kosztach uzyskania przychodów nie mogą być wyższe od odpisów dokonywanych na podstawie przepisów o rachunkowości (wyrok z 28 stycznia 2025 r., II FSK 788/23).

3.5.2. Moment powstania przychodu w odniesieniu do powstałej nadpłaty w podatku

Podatnik wnioskujący o zaliczenie nadpłaty (w analizowanej sprawie w podatku od nieruchomości) uzyskuje przychód podlegający opodatkowaniu z chwilą wymagalności przyszłego zobowiązania, na który nadpłata ma być zarachowana na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p. (wyrok z 20 lutego 2025 r., II FSK 672/22).

3.5.3. CIT estoński i rozumienie zwrotu „przez okres co najmniej 300 dni w roku podatkowym” zawartego w art. 28j ust. 1 pkt 3 lit. a/ u.p.d.o.p.

Zwrot „przez okres co najmniej 300 dni w roku podatkowym”, opisujący jeden z warunków opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek, należy rozumieć w ten sposób, że opodatkowaniu ryczałtem od dochodów spółek może podlegać podatnik zatrudniający na podstawie umowy o pracę oznaczoną liczbę osób w przeliczeniu na pełne etaty przez okres 300 dni, a wymagany okres powinien być liczony łącznie dla wszystkich wymaganych etatów. Ustawodawca w przepisie art. 28j ust. 1 pkt 3 lit. a/ u.p.d.o.p. nie nakazuje łączyć „okresu co najmniej 300 dni w roku podatkowym” z każdym odrębnym etatem. Tym bardziej, że etat ma być rozumiany jako pełen etat przeliczeniowy. Łączenie „okresu co najmniej 300 dni w roku podatkowym” z każdym odrębnym etatem przeliczeniowym prowadzi do nieuzasadnionego i sprzecznego z celem regulacji zawężenia możliwości stosowania opodatkowania spółki ryczałtem, tj. według reżimu tzw. CIT estońskiego, ale też utrzymania się w tym reżimie (wyrok z 15 maja 2025 r., II FSK 163/25).

3.5.4. Koszty finansowania dłużnego, kredyt udzielony w celu nabycia udziałów (akcji) spółki

Artykuł 16 ust. 1 pkt 13e u.p.d.o.p. należy rozumieć w ten sposób, że wyłącza on z kosztów uzyskania przychodów finansowania dłużnego w rozumieniu art. 15c ust. 12 ustawy wyłącznie te koszty, które dotyczą kredytu udzielonego w celu nabycia udziałów (akcji) spółki. Wyłączenie nie dotyczy kosztów finansowania dłużnego uzyskanego na spłatę kredytu udzielonego w celu sfinansowania nabycia udziałów (akcji) i kolejnych kredytów udzielonych w celu spłaty wcześniejszych kredytów (wyrok z 17 lipca 2025 r., II FSK 1239/24).

⁷¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1800 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.

3.5.5. Błędy techniczne lub ludzkie jako koszty uzyskania przychodów

Koszty, jakie ponosi spółka na skutek błędów ludzkich czy błędów technicznych, nawet jeżeli były spowodowane okolicznościami nie wprost zależnymi od działań spółki, jeżeli ich przyczyną nie była siła wyższa czy zmiana uwarunkowań gospodarczych, nie mogą stanowić kosztów uzyskania przychodów w świetle art. 15 ust. 1 u.p.o.d.p. i to niezależnie od tego, że wydatki te nie mają charakteru kary umownej bądź odszkodowania, a dotyczą, jak podnosiła spółka, wydatków związanych z usunięciem wad usługi w toku procedury reklamacyjnej lub przed złożeniem reklamacji przez klienta, w sytuacji gdy spółka dostrzeże wcześniej taką wadę. Istotne jest bowiem to, że powyższe wydatki są rezultatem niewłaściwego, nienależytego wykonania zobowiązania na skutek błędów w cenach i ofertach, *overbookingu*, reklamacji klientów oraz innych błędów technicznych (wyrok z 3 września 2025 r., II FSK 552/25).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Zakwalifikowanie monet wykonanych ze złota do kategorii waluty obcej

Artykuł 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe⁷² nie wyłącza z zakresu „walut obcych” tych walut obcych, które zostały wykonane ze złota dewizowego, a art. 9 pkt. 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych⁷³ nie ogranicza zwolnienia z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych sprzedaży walut obcych tylko względem tych walut obcych, które nie są wykonane ze złota dewizowego (wyrok z 31 stycznia 2025 r., III FSK 154/23).

3.7. Podatek od spadków i darowizn

3.7.1. Zdarzenie aktualizujące powstanie obowiązku podatkowego u osoby uprawnionej z tytułu zachowku

Wyrokiem z 26 lutego 2025 r., III FSK 241/24, NSA wyjaśnił, że samo prawo do zachowku nie podlega opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn, niezależnie od tego, że przepisy łączą powstanie obowiązku podatkowego z momentem faktycznego zaspokojenia roszczenia o zachówek. W konsekwencji ustawodawca w art. 1 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁷⁴ nie opodatkowuje ani prawa do zachowku, ani samego roszczenia o zachówek.

3.7.2. Podstawa opodatkowania w podatku od spadków i darowizn w przypadku nabycia roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość warszawską przez spadkobiercę

Z przepisów art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. oraz z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.d. wynika, że podatkiem tym objęte jest nabycie praw majątkowych, a wysokość podatku zależy od wartości tych praw na dzień powstania obowiązku podatkowego. Skoro w momencie przyjęcia spadku nie istniało jeszcze odszkodowanie związane z nabytym przez skarżącą prawem majątkowym, to jego wartość nie może stanowić podstawy opodatkowania. Podstawą tą jest wartość roszczenia do nieruchomości na dzień przyjęcia spadku, natomiast ustalenie wysokości tego roszczenia stanowi odrębną kwestię (wyrok z 8 sierpnia 2025 r., III FSK 531/24).

⁷² Dz.U. z 2020 r. poz. 1708 ze zm.

⁷³ Dz.U. z 2020 r. poz. 815 ze zm.; dalej: u.p.c.c.

⁷⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

3.7.3. Skutki złożenia pierwszego zeznania SD-3 w toku kontroli celno-skarbowej a zakres zastosowania art. 62 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁷⁵

W wyrokach z 10 grudnia 2025 r., III FSK 625-627/25, NSA wskazał, że art. 62 ust. 4 ustawy o KAS, w brzmieniu obowiązującym w 2023 r., odnosił się do korekty uprzednio złożonej deklaracji i nie mógł stanowić podstawy do skutecznego złożenia pierwszego zeznania SD-3 po upływie 14-dniowego terminu od doręczenia upoważnienia do kontroli. W podatku od spadków i darowizn, w którym zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji ustalającej, złożenie deklaracji po tym terminie nie prowadzi do zakończenia kontroli celno-skarbowej ani do zastosowania skutków przewidzianych w art. 62 ust. 4b i 4c ustawy o KAS. Nowelizacja art. 62 ustawy o KAS dokonana w 2025 r. nie wywołuje skutków wstecznych i nie reaktywuje terminów, które upłynęły przed jej wejściem w życie, pełniąc jedynie funkcję potwierdzającą koncepcję ściśle wyznaczonych przedziałów czasowych, w których czynności deklaracyjne kontrolowanego mogą wywoływać skutki materialnoprawne.

3.8. Podatek od nieruchomości

3.8.1. Nieruchomości likwidowanych kopalń jako związane z działalnością gospodarczą

Działalność w zakresie likwidacji kopalni jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷⁶. W przypadku podmiotu (przedsiębiorcy), którego przedmiotem działalności jest m.in. likwidacja kopalń, posiadanie takich kopalń (ich nieodpłatne nabycie) oznacza, że obiekty tam się znajdujące są związane z prowadzoną działalnością. Sporne budynki nabyte w celu likwidacji danej kopalni są związane z prowadzoną przez spółkę działalnością gospodarczą, obejmującą właściwie taki przedmiot. Sąd wskazał, że prowadzenie działalności gospodarczej nie dotyczy wyłącznie tworzenia nowych wartości użytkowych, lecz również eliminowanie już istniejących obiektów, które z różnych przyczyn podlegały likwidacji. Tym samym przejęta w tym celu kopalnia i znajdujące się w niej obiekty stanowią przedmiot prowadzonej przez spółkę działalności gospodarczej niezależnie od okoliczności, czy działalność taka przynosi w tej konkretnej sferze zysk, czy ma na celu uzyskanie innych skutków niż zarobek. Nie ma przy tym znaczenia sposób, w jaki spółka uzyskała to mienie i powody, dla których weszła w jego posiadanie (wyrok z 31 stycznia 2025 r., III FSK 1196/24).

3.8.2. Zwolnienie z podatku od nieruchomości lub ich części zajętych na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego

Rozpatrując zagadnienie zwolnienia z opodatkowania nieruchomości zajętych na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego, w wyrokach z 4 marca 2025 r., III FSK 786/22 i III FSK 356/23, NSA uznał, że o „zajęciu”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l., nie decyduje sam fakt posiadania nieruchomości przez organizację pożytku publicznego, lecz faktyczne przez nią wykorzystywanie nieruchomości (gruntu, budynku, lokalu) do wykonywania czynności składających się konkretnie na nieodpłatną statutową

⁷⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 615; dalej: ustawa o KAS.

⁷⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

działalność pożytku publicznego, z wyłączeniem innych funkcji. Sąd wyjaśnił, że wyrażenie „rewitalizacja” nie odnosi się do zadania publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 32a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷⁷, lecz odzwierciedla zadania remontowe (prace budowlane) podejmowane przez stronę w celu realizacji zadań oświatowych, naukowych, w zakresie kultury fizycznej i sportu, które pozostają w sferze jej zadań statutowych. Oznacza to, że skarżąca nie zajmuje nieruchomości na prowadzenie nieodpłatnej, statutowej działalności pożytku publicznego, gdyż obiekty są nieczynne, nieużytkowane i w najbliższej przyszłości nie będą wykorzystywane do prowadzenia działalności pożytku publicznego, ponieważ strona nie posiada na ten cel odpowiednich środków finansowych.

3.8.3. Ocena „zajęcia” gruntów na działalność gospodarczą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 9 u.p.o.l.

Naturalny proces spływu lub też przesiąkania (infiltracji) wody wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej sam w sobie nie może wyznaczać granic i obszaru „zajęcia” gruntów na działalność gospodarczą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 9 u.p.o.l. O uznaniu gruntów jako „zajętych” na prowadzenie działalności gospodarczej nie może przesądzać objęcie ich prawną ochroną wynikającą z rozporządzenia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej. O przesłance tej nie przesądza również fakt, że w następstwie naturalnego procesu infiltracji część wód pobieranych przez spółkę pochodzi z tych terenów. Zajęcie musi charakteryzować się faktyczną ingerencją w grunt, przejawiającą się między innymi tym, że na gruncie znajdują się obiekty służące do prowadzenia działalności gospodarczej lub też na gruntach tych wykonywane są jakiegokolwiek prace związane z tą działalnością, w tym także związane z fizyczną ochroną tych gruntów dla potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej (wyrok z 19 marca 2025 r., III FSK 3/25).

3.8.4. Zwolnienie infrastruktury kolejowej z podatku od nieruchomości

Zwrot „jest udostępniana przewoźnikom kolejowym” oznacza faktyczne umożliwienie korzystania z infrastruktury przez przewoźnika kolejowego. W świetle art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ i b/ u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym w 2021 r., zwolnienie gruntów, budynków i budowli jest uzależnione od tego, czy „infrastruktura kolejowa”, w której skład wchodzi, „jest udostępniana przewoźnikom kolejowym” (lit. a/) lub „jest wykorzystywana do przewozu osób” (lit. b/). Warunkiem zwolnienia nie jest zatem okoliczność, czy konkretny element infrastruktury (grunt, budynek, budowla) „jest udostępniany” lub „jest wykorzystywany”, lecz czy spełnienie warunku z lit. a/ lub b/ można przypisać „infrastrukturze kolejowej”, w której skład wchodzi konkretny grunt, budynek czy budowla (wyrok z 3 kwietnia 2025 r., III FSK 1225/23).

3.8.5. Stawka właściwa dla spółek komunalnych

W wyroku z 5 czerwca 2025 r., III FSK 379/24, NSA zmienił uprzednio prezentowane stanowisko w zakresie charakteru działalności spółek komunalnych i uznał, że o kwalifikacji danej aktywności powinno przesądzać kryterium obiektywne, tj. ustalenie, czy dany podmiot

⁷⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.

faktycznie prowadzi działalność, która obiektywnie może przynosić dochód. Obiektywny punkt widzenia sprowadza się do ustalenia, czy dana działalność może przynosić dochód, przy czym – zdaniem NSA – nie należy tej kwestii rozpatrywać abstrakcyjnie, lecz na tle konkretnych uwarunkowań, okoliczności faktycznych. Tak postrzegany zakres działalności skarżącej (zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków), w ocenie Sądu, również w wymiarze obiektywnym nie może być kwalifikowany jako działalność zarobkowa. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w tym zakresie należy do zadań własnych gminy.

3.8.6. Kryteria uznania budynku za mieszkalny

W wyroku z 11 lipca 2025 r., III FSK 900/23, NSA wypowiedział się co do rozumienia pojęcia „budynek mieszkalny”. Z uwagi na okoliczność, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie definiuje zarówno zwrotu „budynek mieszkalny”, jak i „pozostałe budynki”, mimo posłużenia się nimi m.in. w art. 5 ust. 1 pkt 2, bez odesłania w tym zakresie do innych ustaw, konieczne jest sięgnięcie do reguł wykładni językowej, według której budynkiem mieszkalnym jest budynek służący lub nadający się do mieszkania, przy czym należy zaakcentować istotną konsekwencję ustalonego znaczenia, mianowicie dotyczy ona stanu aktualnego w chwili dokonywania oceny, a nie stanu potencjalnego, przyszłego, możliwego. Sąd wskazał, że zestawienie norm prawnych zawartych w art. 1a ust. 1 pkt 3 oraz w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. i ich łączna wykładnia prowadzą do wniosku, że wolą ustawodawcy było ograniczenie zjawiska kumulowania przez przedsiębiorców (inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą) nieruchomości niewykorzystywanych do prowadzonej przez nich działalności gospodarczej lub do innych celów (np. w obszarze kultury, pomocy socjalnej itp.), o ile oczywiście takie pozagospodarcze funkcje mieszczą się w przedmiocie aktywności podmiotu niebędącego osobą fizyczną, a ponadto są faktycznie w danej nieruchomości realizowane. Bez znaczenia dla stosowania najwyższej stawki opodatkowania podatkiem od nieruchomości pozostaje okoliczność, że z perspektywy obranej przez przedsiębiorcę strategii gospodarczej istniejąca zabudowa nieruchomości gruntowej jest dla niego nieprzydatna.

3.8.7. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości stacji ładowania pojazdów elektrycznych

Stacja ładowania pojazdów elektrycznych nie spełnia przesłanek pozwalających na zakwalifikowanie jej jako budowli w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁷⁸ reguluje kwestie dotyczące stosowania pojazdów wyposażonych w napęd elektryczny, jak również odnosi się do problematyki wykorzystywania paliw alternatywnych. Tym samym przepisy te mają na celu stworzenie ram prawnych dla rozwoju i upowszechniania technologii transportowych opartych na źródłach energii innych niż tradycyjne nośniki energii. Nie sposób przyjąć, aby definicja stacji ładowania zawarta w tej ustawie mogła kształtować zakres przedmiotowy podatku od nieruchomości, który został ściśle określony w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. W przeciwnym razie doszłoby do niedopuszczalnego przenoszenia pojęć i konstrukcji prawnych między gałęziami prawa o odmiennych funkcjach normatywnych (wyrok z 12 sierpnia 2025 r., III FSK 157/24).

⁷⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1083 ze zm.

3.8.8. Zaliczenie powierzchni ciągów komunikacyjnych do powierzchni użytkowej budynku

Na potrzeby zmierzenia powierzchni użytkowej budynku istotne jest przede wszystkim, by istniała granica strukturalnie wydzielająca budynek z przestrzeni. Analizując definicję powierzchni użytkowej z art. 1a ust. 1 pkt 5 u.p.o.l., należy wskazać, że poza wyłączeniem powierzchni klatek schodowych oraz szypów dźwigowych intencją ustawodawcy było, by pozostała powierzchnia użytkowa budynku lub jego części stanowiła podstawę opodatkowania w podatku od nieruchomości, czego potwierdzeniem jest także art. 4 ust. 2 u.p.o.l. (wyrok z 12 sierpnia 2025 r., III FSK 157/24).

3.8.9. Kwalifikacja prawnopodatkowa budynków mleczarni oraz tanksilosów zlokalizowanych na zewnątrz

Za zbiornik w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁷⁹ należy uznać obiekt budowlany przeznaczony do gromadzenia materiałów sypkich (np. ziarno, cement), występujących w kawałkach (np. węgiel, rudy, kompostowane fragmenty organiczne) albo w postaci ciekłej (np. paliwa) lub gazowej, związany z prowadzeniem działalności gospodarczej podatnika, który ponadto (biorąc pod uwagę jego cechy techniczne) nie jest przeznaczony do realizacji innych celów, co nie oznacza, że przez „gromadzenie” określonych materiałów w zbiorniku należy rozumieć wyłącznie ich magazynowanie w stanie nieprzetworzonym (wyrok z 7 października 2025 r., III FSK 738/24).

3.8.10. Udostępnienie infrastruktury kolejowej jako warunek zwolnienia z podatku od nieruchomości

Wyrokiem z 5 listopada 2025 r., III FSK 977/24, NSA – rozpoznając spór dotyczący podatku od nieruchomości za 2019 r. i zakresu zwolnienia z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. – przesądził, że punktem wyjścia dla rozumienia przesłanki „udostępniania przewoźnikom kolejowym” powinna być wykładnia językowa, skoro ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia, a jednocześnie świadomie nie posłużył się zwrotem „oddanie w posiadanie”. W konsekwencji NSA przyjął, że warunek udostępnienia jest spełniony także wtedy, gdy infrastruktura kolejowa jest faktycznie wykorzystywana (eksploatowana) przez licencjonowanego przewoźnika kolejowego, nawet jeśli poszczególne elementy tej infrastruktury nie znajdują się w wyłącznym posiadaniu przewoźnika, a dostęp do nich jest realizowany w każdej prawnie dopuszczalnej formie (w tym pośrednio) i w sposób adekwatny do ich funkcji oraz wymogów bezpieczeństwa. Sąd podkreślił przy tym funkcjonalne, nierozłączne powiązanie takich obiektów z ruchem kolejowym – jeżeli są one użytkowo sprzężone z linią/boczną/drogą kolejową i ich eksploatacja nie jest możliwa bez elementów infrastruktury kolejowej, to mogą korzystać ze zwolnienia, o ile infrastruktura jako całość pozostaje udostępniana przewoźnikom.

3.9. Inne podatki i opłaty

3.9.1. Podatek od środków transportowych – definicje środków transportowych podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych

⁷⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.

W wyrokach z 14 stycznia 2025 r., III FSK 652/24 i III FSK 653/24, NSA zauważył, że przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zawierają w art. 8 wyczerpujące wyliczenie kategorii środków transportowych podlegających opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych, do których należy zaliczyć m.in. ciągnik siodłowy i balastowy, które wchodzą w zakres pojęcia „ciągnik samochodowy”. Okoliczność, czy konkretny ciągnik samochodowy jest ciągnikiem siodłowym, czy też ciągnikiem balastowym z punktu widzenia opodatkowania podatkiem od środków transportowych pozostaje bez znaczenia (podobne stanowisko zajął NSA w wyrokach z 2 kwietnia 2025 r., III FSK 570/24, III FSK 571/24, III FSK 572/24).

3.9.2. Opłata targowa – możliwość wprowadzenia w drodze uchwały rady gminy

W wyroku z 23 lipca 2025 r., III FSK 7/25, NSA dokonał wykładni art. 15 u.p.o.l. w kontekście możliwości wprowadzenia w drodze uchwały rady gminy opłaty targowej. Gmina nie ma obowiązku ustalania poboru opłaty targowej. Jednak w myśl art. 15 ust. 1 u.p.o.l. rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Artykuł 7 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸⁰ nałożył na gminę obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, a jednym z zadań własnych gminy realizującym ten obowiązek jest prowadzenie targowisk i hal targowych generujące koszty, które w zamysle ustawodawcy mają być pokrywane właśnie z opłat targowych. Różnicowanie stawek opłat w zależności od rodzaju (sposobu) sprzedaży stanowi element sprawiedliwości społecznej, gdyż nie każda sprzedaż generuje jednakowe koszty. Rozwiązanie to może być również formą pomocy dla osób wspomagających budżet np. środkami ze sprzedaży produktów własnych (np. owoce, warzywa). Bez względu jednak na cel przyświecający różnicowaniu stawek, w ocenie NSA, istotnym pozostaje, że gmina jest wyposażona co do zasady w kompetencje do jego wprowadzenia.

3.9.3. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – podstawa prawna dla zróżnicowania stawek dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy

W wyroku z 21 stycznia 2025 r., III FSK 1080/24, NSA rozstrzygnął o prawidłowości zapisu uchwały w przypadku rozszerzenia w przyszłości kategorii nieruchomości niezamieszkałych, podkreślając, że same w sobie nie zaświadczały o tym, że zapis ten w kwestionowanym przez organ brzmieniu istotnie narusza art. 6j ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸¹. Nie można ważności zapisu uchwały oceniać przez pryzmat zdarzeń przyszłych i – co więcej – takich, które w ogóle mogą nie wystąpić, bo stawki mogą być jednolite dla wszystkich nieruchomości niezamieszkałych, także innych niż obecnie objęte działaniem uchwały.

3.9.4. Ustalenie podmiotu świadczącego usługę z zakresu promocji i reklamy

Zobowiązaniem do uiszczenia opłaty do usług będących reklamą napojów alkoholowych może stać się każdy, kto wykona usługę będącą reklamą napojów alkoholowych w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸². Z art. 132 ust. 1 ustawy wynika, że obowiązek uiszczenia opłat dotyczy tych

⁸⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.

⁸¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.

⁸² Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.

podmiotów, które świadczą usługę będącą usługą reklamy napojów alkoholowych, tj. „publicznie rozpowszechniają” treści wymienione w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy w sposób służący „popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych”. Samo skorzystanie z usług innych podmiotów nie oznacza możliwości bycia uznanym za podmiot wymieniony w art. 132 ust. 1 ustawy (wyrok z 6 sierpnia 2025 r., III FSK 546/24).

3.10. Egzekucja świadczeń pieniężnych oraz zabezpieczenie zobowiązań podatkowych

3.10.1. Umorzenie kosztów egzekucyjnych

„Interes publiczny”, o którym mowa w art. art. 64e § 2 pkt 1 lit. a/ u.p.e.a., należy skonkretyzować do indywidualnej sprawy. Brak więc dobrowolnej spłaty i konieczność egzekucji w połączeniu z genezą zadłużenia podatkowego (nierzetelne prowadzenie działalności gospodarczej, uczestnictwo w obrocie fakturami VAT niedokumentującymi takich rzeczywistych transakcji gospodarczych, które zmierzały do uzyskania określonych korzyści majątkowych, przynosząc jednocześnie stratę Skarbowi Państwa w postaci braku należnych podatków) nie stanowią podstawy do umorzenia kosztów egzekucyjnych, ponieważ za umorzeniem nie przemawia interes publiczny (wyrok z 24 stycznia 2025 r., III FSK 984/23).

3.10.2. Termin złożenia przez osobę nie będącą zobowiązanym wniosku o wyłączenie spod egzekucji

Żądanie osoby, niebędącej zobowiązanym, która rości sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzi się egzekucję administracyjną, znajduje oparcie w przepisie art. 38 § 1 u.p.e.a. Jednak w świetle art. 44 u.p.e.a. żądanie wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego nie może być zgłoszone, jeżeli z rzeczy lub prawa przeprowadzona została egzekucja przez sprzedaż rzeczy lub wykonanie prawa majątkowego. Przekazanie przez bank (w związku z dokonaniem zajęciem wierzytelności z rachunku bankowego) na rachunek organu egzekucyjnego środków pieniężnych oznacza wykonanie prawa majątkowego w rozumieniu art. 44 u.p.e.a. i stanowi przeszkodę do złożenia przez osobę trzecią wniosku z art. 38 § 1 u.p.e.a. o wyłączenie spod egzekucji administracyjnej rzeczy lub prawa majątkowego (wyrok z 26 lutego 2025 r., III FSK 1195/24).

3.10.3. Postępowanie wyjaśniające w zakresie wymagalności wierzytelności

Zawarty w art. 71a § 9 u.p.e.a. zwrot normatywny „bezpodstawnie uchyla się” nie wymaga, aby dla poprawności postanowienia określającego wysokość nieprzekazanej kwoty, każdorazowo w toku kontroli prawidłowości realizacji zastosowanego środka egzekucyjnego, prowadzić postępowanie wyjaśniające w zakresie wymagalności wierzytelności, nawet gdy trzeciodłużnik uznał wierzytelność za wymagalną. Przepis ten nie wymaga również badania kwestii przedawnienia wierzytelności w przypadku, gdy trzeciodłużnik nie podnosi, że istnieje podstawa prawna, która umożliwia mu skuteczne uchylanie się od wykonania zobowiązania względem wierzyciela (np. zarzut przedawnienia, potrącenia, przelewu wierzytelności) (wyrok z 8 kwietnia 2025 r., III FSK 1026/24).

3.10.4. Prawo wniesienia do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej z uwagi na nieistnienie obowiązku

Współwłaścicielowi nieruchomości przysługuje jako zobowiązanemu prawo wniesienia do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej na podstawie art. 33 § 1 u.p.e.a. z uwagi na nieistnienie obowiązku w rozumieniu art. 33 § 2 pkt 1 u.p.e.a. przez wszczęcie egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego wydanego przed doręczeniem decyzji ustalającej podatek od nieruchomości współwłaścicielowi nieruchomości, a zatem decyzji nieistniejącej w obrocie prawnym (wyrok z 15 kwietnia 2025 r., III FSK 359/24).

3.10.5. Zakres dopuszczalnych podstaw zarzutu niewymagalności obowiązku w postępowaniu egzekucyjnym

Artykuł 33 § 2 pkt 6 u.p.e.a. określa przypadki, w których występuje brak wymagalności obowiązku. Złożenie wniosku o zwolnienie spod zabezpieczenia czy też uchylanie się bądź nieuchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku nie stanowią hipotez regulacji prawnych statuujących podstawy prawa wniesienia zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, o którym mowa w art. 33 § 2 u.p.e.a. (wyrok z 24 czerwca 2025 r., III FSK 1330/24).

3.10.6. Przesłanki wydania postanowienia o zatwierdzeniu tymczasowego zajęcia ruchomości

Z treści art. 96n § 1 u.p.e.a. i art. 94zd ustawy o KAS wynika prawo organu egzekucyjnego do wydania postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia tymczasowego zajęcia ruchomości po otrzymaniu cyfrowego odwzorowania protokołu tymczasowego zajęcia ruchomości, nie wynika natomiast obowiązek polegający na doręczeniu dowodu w postaci protokołu tymczasowego zajęcia ruchomości stronie postępowania przed wydaniem wymienionego postanowienia lub razem z wydanym postanowieniem organu egzekucyjnego pierwszej instancji (wyrok z 24 czerwca 2025 r., III FSK 1322/24).

3.10.7. Zakres uprawnień dłużnika rzeczowego w egzekucji administracyjnej na gruncie art. 27i–27j u.p.e.a.

W wyrokach z 10 lipca 2025 r., III FSK 1282/24 i III FSK 1282/24, NSA stwierdził, że sformułowanie „uczestniczy na prawach zobowiązanego”, użyte w art. 27i § 3 u.p.e.a., oznacza pełne zrównanie uprawnień dłużnika rzeczowego z uprawnieniami zobowiązanego w zakresie, w jakim egzekucja dotyczy obciążonej rzeczy lub prawa. Tym samym podjęcie egzekucji z takiego przedmiotu otwiera dłużnikowi rzeczowemu drogę do korzystania ze środków ochrony prawnej przewidzianych dla zobowiązanego, w tym do wnoszenia środków zaskarżenia. Rozwiązanie to, jak wskazał NSA, zapewnia właściwą ochronę interesów właściciela rzeczy obciążonej egzekucją.

3.10.8. Status dysponenta części budżetowej a pojęcie dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym

Kompetencje dysponenta, określone m.in. w art. 35c ust. 1 i art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸³, dotyczą nadzoru i możliwości wprowadzania dodatkowych ograniczeń w zakresie zaciągania zobowiązań lub dokonywania wydatków

⁸³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

przez podległe jednostki. Nie oznacza to jednak, że dysponent staje się posiadaczem środków budżetowych, właścicielem aktywów jednostki budżetowej czy dłużnikiem z tytułu zobowiązań tych jednostek. Ustawa jednoznacznie przypisuje zarząd mieniem oraz dokonywanie operacji finansowych jednostkom budżetowym, a nie dysponentom. W konsekwencji NSA uznał, że dysponent części budżetowej nie może być traktowany jako dłużnik zobowiązanego w rozumieniu art. 1a pkt 3 u.p.e.a. (wyroki z 10 lipca 2025 r., III FSK 1394/24 i III FSK 1223/24).

3.10.9. Elektroniczne doręczenie operatu i protokołu a skuteczność zaskarżenia czynności egzekucyjnych

Sam fakt wysłania zaszyfrowanych elektronicznie plików elektronicznych z operatem szacunkowym oraz z protokołem opisu i oszacowania nie wpływa na możliwość skutecznego zaskarżenia czynności egzekucyjnej, skoro bieg terminu do złożenia zarzutów wynika wprost z art. 110u § 1 u.p.e.a. Sama okoliczność doręczenia, zgodnie z wolą pełnomocnika, plików w formie elektronicznej, nie wpływa na wadliwość postępowania samych organów ani nie pozwala na podważanie skuteczności doręczenia odpisu protokołu (wyrok z 8 sierpnia 2025 r., III FSK 1115/24).

3.10.10. Niedopuszczalność umorzenia postępowania egzekucyjnego w okresie jego zawieszenia

W przypadku śmierci zobowiązanego, o której mowa w art. 56 § 1 pkt 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny może podjąć postępowanie dopiero po otrzymaniu informacji od wierzyciela o ustaleniu spadkobierców lub osób, na rzecz których ustanowiono zapis windykacyjny. Ustawodawca dopuszcza przy tym, aby wierzyciel wskazał osobę, którą uważa za spadkobiercę lub beneficjenta zapisu windykacyjnego jeszcze przed sądowym potwierdzeniem dziedziczenia, jednak organ egzekucyjny jest obowiązany uwzględnić każde późniejsze postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku bądź akt poświadczenia dziedziczenia, o ile zostaną przedłożone przed zakończeniem egzekucji (wyrok z 12 sierpnia 2025 r., III FSK 606/25).

3.10.11. Uprawdopodobnienie ryzyka nieskuteczności egzekucji jako przesłanka zastosowania zabezpieczenia w u.p.e.a.

Ustawodawca nie wymaga, aby organ udowodnił w sposób pewny i jednoznaczny, że egzekucja będzie bezskuteczna bez zabezpieczenia. Wystarczające jest uprawdopodobnienie takiego ryzyka na podstawie obiektywnych przesłanek. Funkcją postępowania zabezpieczającego jest bowiem przeciwdziałanie poważnemu niebezpieczeństwu dla skuteczności egzekucji, a nie jego usunięcie *ex post*. Sąd podkreślił, że fakt, iż obowiązek nie był jeszcze wymagalny, nie mógł stanowić przeszkody do jego zabezpieczenia, gdyż właśnie taka sytuacja została przewidziana w art. 154 § 2 u.p.e.a. Przyjęcie stanowiska odmiennego prowadziłoby do całkowitego sparaliżowania tej instytucji, skoro możliwość zabezpieczenia byłaby ograniczona jedynie do obowiązków już wymagalnych, a więc takich, w których zamiast zabezpieczenia należałoby wszcząć egzekucję. Taka wykładnia pozostawałaby w oczywistej sprzeczności z *ratio legis* art. 154 u.p.e.a. (wyrok z 26 sierpnia 2025 r., III FSK 226/25).

3.10.12. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego w przypadku transgranicznego tytułu wykonawczego

W wyroku z 25 września 2025 r., III FSK 343/25, NSA stwierdził, że samo wniesienie pisma, nawet wadliwego formalnie, powodowało z mocy prawa zawieszenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 35 § 1 u.p.e.a. Przepis ten odnosi się wyłącznie do egzekucji prowadzonej na podstawie krajowych tytułów wykonawczych. W przypadku, gdy egzekucja prowadzona była na podstawie jednolitego tytułu wykonawczego wystawionego przez państwo członkowskie Unii Europejskiej (Niemcy), stosuje się art. 33 § 3 u.p.e.a., który wyłącza stosowanie § 1 i 2 tego artykułu i odsyła do regulacji art. 17a u.p.e.a. implementującego art. 14 pkt 1 dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń⁸⁴, zgodnie z którym spory dotyczące wierzytelności objętej tytułem wykonawczym z państwa członkowskiego oraz spory co do ważności powiadomień organu wnioskującego podlegają właściwości organów tego państwa. W sytuacji wniesienia przez stronę podania dotyczącego takiej wierzytelności, organ współpracujący ma obowiązek poinformować o konieczności skierowania sprawy do odpowiedniego organu wnioskującego, zgodnie z przepisami tego państwa. Przepisy te wyraźnie ograniczają możliwość zastosowania krajowych regulacji dotyczących zawieszenia postępowania w przypadkach egzekucji transgranicznej.

⁸⁴ Dz. Urz. UE L 2010.84.1.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie spraw ze skarg kasacyjnych i skarg o wznowienie postępowania w 2025 r.

Pozostałość z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ⁸⁵	Pozostało na następny okres
9014	4748	13 762	5044	8718

W 2025 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 4591 spraw ze skarg kasacyjnych, w których wywieziono 4632 skargi kasacyjne, ponadto wpłynęło 157 skarg o wznowienie postępowania. Organy administracji wniosły 975 skarg kasacyjnych, a spośród pozostałych skarg kasacyjnych 1517 pochodziło od osób fizycznych, 2061 od osób prawnych, 37 od organizacji społecznych, 38 od prokuratora oraz 2 skargi kasacyjne wniosł Rzecznik Praw Obywatelskich, a 2 Rzecznik Praw Pacjenta. Uwzględniając sprawy niezakończone z poprzedniego okresu sprawozdawczego, ilość spraw ze skarg kasacyjnych oczekujących na rozpatrzenie w Izbie Gospodarczej w 2025 r. – łącznie ze skargami o wznowienie postępowania – wynosiła 13 762.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. w Izbie Gospodarczej orzekało 27 sędziów NSA, a 8 etatów sędziowskich nie było obsadzonych. W przeliczeniu na obsadę faktyczną na jednego sędziego NSA w Izbie Gospodarczej przypadało zatem do rozpatrzenia ponad 509 skarg kasacyjnych i skarg o wznowienie postępowania.

Skargi kasacyjne wnoszone były, 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 Gospodarczej wywieziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 2527, WSA w Gdańsku – 237, WSA w Szczecinie – 215, WSA w Gliwicach – 212 oraz WSA w Lublinie – 205.

⁸⁵ Łącznie skargi kasacyjne, skargi o wznowienie postępowania i sprawy zamknięte.

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

W 2025 r. skargi kasacyjne rozpatrywane były na rozprawach oraz posiedzeniach niejawnych wyznaczanych na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

W rozprawach wzięło udział 1610 pełnomocników organów administracji publicznej, jako pełnomocników stron i uczestników: 684 radców prawnych, 455 adwokatów, 42 rzeczników patentowych i 56 doradców podatkowych oraz 2 pełnomocników Rzecznika Praw Obywatelskich i 6 prokuratorów.

W Izbie rozstrzygnięto 5044 skargi kasacyjne, w tym 28 skarg o wznowienie postępowania, 21 spraw zamknięto zarządzeniem.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2025 r.

W 2025 r. do Izby Gospodarczej wpłynęło 1369 zażaleń na orzeczenia sądów pierwszej instancji, z poprzedniego okresu sprawozdawczego pozostały do rozpoznania 144 zażalenia. Ponadto wpłynęło 8 skarg o wznowienie postępowania zażaleniowego. Łącznie rozpoznano 1418 zażaleń, w tym zamknięto 2 sprawy, a do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym pozostały 102 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 2025 r. do Izby Gospodarczej wpłynęło 160 sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych, 7 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed NSA i 24 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed WSA, 9 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

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

2.1. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych jest dokonywana 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 2025 r. w Izbie Gospodarczej w sprawach ze skarg kasacyjnych uchylono 937 orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej. Analiza orzecznictwa Izby Gospodarczej w sprawach inicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji prowadzi do wniosku, że przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasadniczo stosowane są w sposób prawidłowy. W tej grupie 157 orzeczeń objętych w 2025 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 określenie kwoty VAT

3.1.1. Przedmiotem analizy licznych orzeczeń była kwestia interpretacji art. 335 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny⁸⁶, zgodnie z którym jeżeli urząd celny wywozu poinformuje zgłaszającego o tym, że urząd celny wyprowordzenia nie udzielił odpowiedzi w terminie określonym w ust. 3, zgłaszający może przedstawić urzędowi celnemu wywozu dowody świadczące o tym, że towary opuściły obszar celny Unii. W związku z tym mogą to być jakiegokolwiek dokumenty prywatne, które zastępczo mogą zostać przedstawione w miejsce urzędowego potwierdzenia wyprowordzenia towarów, jednak do organu należy ich ocena i uznanie za dostateczne. Dla oceny, czy przedstawiony dowód alternatywny jest wystarczający do uznania, że nastąpił wywóz towaru poza obszar celny UE, istotna jest wiarygodność dokumentu, który powinien mieć postać oryginału lub potwierdzonej za zgodność z oryginałem kserokopii. Dokument taki musi również pozwalać na identyfikację wywiezionego towaru w taki sposób, aby można było bez żadnych wątpliwości stwierdzić, że dotyczy tego samego towaru, który został zgłoszony do procedury wywozu (np. wyroki NSA z: 23 lipca 2025 r., I GSK 646/24, I GSK 647/24, I GSK 648/24, I GSK 649/24, I GSK 650/24, I GSK 673/24, I GSK 674/24, I GSK 675/24, I GSK 676/24, I GSK 677/24, I GSK 678/24, I GSK 777/24, I GSK 778/24; 24 lipca 2025 r., I GSK 779/24, I GSK 780/24, I GSK 781/24, I GSK 782/24, I GSK 783/24, I GSK 784/24, I GSK 792/24, I GSK 812/24, I GSK 813/24, I GSK 1020/24).

3.1.2. W sprawie dotyczącej weryfikacji zgłoszenia celnego NSA uznał, powołując się na orzecznictwo TSUE (sprawy połączone C-23/04 do C-25/04)⁸⁷, że wyniki kontroli sądowej w państwie eksportu są wiążące dla władz celnych kraju importu. System współpracy administracyjnej (oparty na podziale zadań między władzami celnymi państw oraz na ich wzajemnym zaufaniu) może funkcjonować jedynie wtedy, gdy organy celne kraju importu uznają dokonane zgodnie z przepisami prawa ustalenia władz kraju eksportu. Obowiązek uznawania zaś jest zagwarantowany wyłącznie wówczas, gdy władze kraju importu okazują również poszanowanie i akceptację orzeczeń sądowych wydanych w wyniku skarg dotyczących wstępnych wyników następczej weryfikacji pochodzenia towarów (wyrok z 23 lipca 2025 r., I GSK 298/24).

3.1.3. W wyroku z 2 kwietnia 2025 r., I GSK 110/22, NSA potwierdził, że regulacje celne prawa krajowego, zwłaszcza te rangi podustawowej, powinny być wykładane pronunijnie,

⁸⁶ Dz. Urz. UE L 2015.343.558 ze zm.

⁸⁷ Wyrok TSUE z 9 lutego 2006 r. Sfakianakis A EVE przeciwko Elliniko Dimosio, ECLI:EU:C:2006:92.

z uwzględnieniem postaci i znaczenia poszczególnych instytucji prawa unijnego, w szczególności Unijnego Kodeksu Celnego i rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego⁸⁸. Nie można więc zgodzić się na selektywne stosowanie elementów systemu prawa i skupianie się jedynie na § 22 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 września 2016 r. w sprawie zgłoszeń celnych⁸⁹ z pominięciem, przy dokonywaniu jego wykładni, całego systemu przepisów prawa, którego jest częścią. Taka wykładnia systemowa, uwzględniająca kontekst unijny, prowadzi do wniosku, że sformułowanie „niezależnie od miejsca przeznaczenia” należy rozumieć jako jakiegokolwiek miejsce poza terenem Unii Europejskiej, bowiem unijne przepisy celne nie wiążą konsekwencji prawnych z przemieszczaniem towarów w granicach Unii Europejskiej, lecz z ich wprowadzeniem lub wyprowadzeniem z tego obszaru (z zastrzeżeniem obrotu towarowego z terytoriami specjalnymi). Ponadto prawidłowość tego wniosku potwierdza wykładnia językowa omawianego § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń celnych.

3.1.4. W wyroku z 14 lutego 2025 r., I GSK 1643/21, NSA podtrzymał stanowisko, że wiążące informacje taryfowe na mocy art. 34 ust. 7 lit. a/ pkt (iii) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny⁹⁰ są cofane przez organy celne od daty jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej serii C, gdy przestają być one zgodne z przyjętą interpretacją nomenklatury celnej, tj. z powodu zmiany Not Wyjaśniających do Nomenklatury Systemu Zharmonizowanego, Kompendium Opinii Klasyfikacyjnych lub decyzji klasyfikacyjnych zatwierdzonych przez Radę Współpracy Celnej (CCC, znana od 1994 r. jako Światowa Organizacja Celna WCO). Noty wyjaśniające do Systemu Zharmonizowanego nie są źródłem prawa, jednak przyczyniają się do jednolitej interpretacji zapisów Wspólnotowej Taryfy Celnej.

3.1.5. W myśl art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999⁹¹ raporty OLAF stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania, w taki sam sposób i na takich samych warunkach co raporty urzędowe sporządzane przez krajowych kontrolerów administracyjnych (wyrok z 25 kwietnia 2025 r., I GSK 1234/22).

3.1.6. Zwolnieniem z konieczności zapłaty należności celnych przywozowych mogą zostać objęte wyłącznie takie przedmioty, które stanowią „mienie osobiste” osoby przesiedlającej się z państwa trzeciego, a więc przeznaczone na jej własny użytek lub do zaspokojenia

⁸⁸ Dz. Urz. UE L 2015.343.1 ze zm.

⁸⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1498.

⁹⁰ Dz. Urz. UE L 2013.269.1 ze zm.

⁹¹ Dz. Urz. UE L 2013.248.1 ze zm.

potrzeb gospodarstwa domowego takiej osoby (np. prywatne pojazdy mechaniczne – art. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych⁹²), w stosunku do których zostaną spełnione łącznie określone przesłanki pozytywne (art. 4, art. 6 lit. d/ powyższego rozporządzenia) (wyroki z 25 maja 2025 r., I GSK 906/22 i I GSK 1008/22).

3.1.7. Na uwagę zasługuje również wyrok z 27 lutego 2025 r., I GSK 279/24, w którym NSA uznał, że jeżeli towar został legalnie wprowadzony na obszar celny Unii z Białorusi, ale w momencie wejścia w życie zakazu określonego w art. 1i ust. 1 rozporządzenia nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy⁹³ status celny towaru nie był uregulowany, to podlegał on zakazowi i nie mógł zostać objęty procedurą dopuszczenia do obrotu na terytorium celnym Unii.

3.2. Sprawy dotyczące m.in. opłaty paliwowej oraz zatwierdzenia taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków

Zasadnicza część spraw objęta symbolem 602 dotyczyła zagadnień związanych z opłatą paliwową oraz zatwierdzeniem taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

3.2.1. Wyrokiem z 9 października 2025 r., I GSK 1158/24, NSA podtrzymał dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym obowiązek uiszczenia opłaty paliwowej, o której stanowi art. 37h ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁹⁴ jest konsekwencją uznania podmiotu na gruncie podatku akcyzowego za podatnika podatku akcyzowego, a tym samym elementy konstrukcyjne opłaty paliwowej, tj. podmiot, przedmiot czy moment powstania obowiązku, są determinowane przez tożsame elementy konstrukcyjne podatku akcyzowego.

3.2.2. NSA potwierdził również dotychczasowe stanowisko odnoszące się do przesłanek ujętych w art. 24c ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹⁵, w szczególności do sposobu liczenia 45-dniowego terminu załatwienia wniosku taryfowego, stosownie do którego rozpoczyna on swój bieg od momentu początkowego wskazanego w ustawie, a więc od dnia otrzymania wniosku taryfowego przez organ, stanowiąc tym samym *lex specialis* względem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego określających ogólne terminy do załatwienia spraw (wyroki z: 9 września 2025 r., I GSK 1583/22 i 17 września 2025 r., I GSK 790/25).

3.3. Dysponowanie środkami publicznymi z budżetu Skarbu Państwa, budżet jednostek samorządu terytorialnego, dysponowanie środkami publicznymi z budżetu jednostek

⁹² Dz. Urz. UE L 2009.324.23.

⁹³ Dz. Urz. UE L 2006.134.1 ze zm.

⁹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 2268 ze zm.

⁹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.

samorządu terytorialnego, w tym dotacje, subwencje, dyscyplina finansów publicznych i egzekucja należności i inne o symbolu podstawowym 653

W tej kategorii omawiane sprawy dotyczyły m.in. odmowy przyznania dotacji oświatowej, określenia przypadającej do zwrotu kwoty dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, określenia kwoty dotacji celowej przypadającej do zwrotu czy określenia przypadających do zwrotu do budżetu państwa dochodów budżetowych.

3.3.1. W wyroku z 26 listopada 2025 r., I GSK 148/23, NSA wskazał, że obowiązek zwrotu dofinansowania, jaki obciąża beneficjenta, powstaje z mocy prawa i to niezależnie od woli stron. Wydana decyzja przekształca jedynie powstały z mocy prawa obowiązek w zobowiązanie do zwrotu środków. Zobowiązanie to powstaje z dniem uzyskania przez decyzję, o której mowa w art. 207 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁶, waloru ostateczności.

3.3.2. W sprawach dotyczących m.in. ustalenia kosztów egzekucyjnych, skargi na czynność egzekucyjną, zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym czy umorzenia postępowania egzekucyjnego należy zwrócić uwagę na wyrok z 11 lutego 2025 r., I GSK 1697/21, w przedmiocie nieprzystąpienia do egzekucji, w którym NSA uznał, że zaliczenie przez ustawodawcę w art. 3 pkt 3 lit. c/ ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁹⁷ do podatków również opłat i niepodatkowych należności budżetowych nie świadczy o tym, że opłata za dysponowanie częstotliwością, o której mowa w art. 185 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁹⁸, jest podatkiem w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁹⁹.

3.3.3. W wyroku z 18 listopada 2025 r., I GSK 1260/24, w przedmiocie stanowiska wierzyciela w zakresie zarzutów do prowadzonego postępowania egzekucyjnego, NSA stwierdził, że z dyspozycji art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 13f ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰⁰ wynika, że obowiązek uiszczenia opłaty parkingowej i ewentualnie opłaty dodatkowej, jeżeli ta pierwsza nie zostanie uiszczona, obciąża korzystającego z dróg publicznych. Pojęcie „korzystający” obejmuje, poza właścicielem pojazdu, również inne osoby. W razie nieuiszczenia opłaty za parkowanie, obowiązek jej zapłaty co do zasady obciąża właściciela pojazdu albo jego posiadacza – w przypadku leasingu.

3.3.4. W sprawie dotyczącej zobowiązania do zwrotu części dotacji oświatowej pobranej w nadmiernej wysokości NSA uznał, że skoro dotacja oświatowa ma charakter roczny, to przewidziane w art. 252 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych zdarzenia powodujące powstanie zobowiązania do jej zwrotu muszą zaistnieć w określonym roku, tj. w roku, w którym beneficjent otrzymał dotację. Z art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej w zw.

⁹⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; dalej: u.f.p.

⁹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.

⁹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.

⁹⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 425.

¹⁰⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 176 ze zm.

z art. 252 ust. 1 u.f.p. wynika zatem, że dotacyjne zobowiązanie zwrotowe powstaje z końcem roku (31 grudnia), w którym pobrano dotację oświatową. Ponadto NSA stwierdził, że stroną postępowania w sprawie zwrotu dotacji oświatowej jest ten organ prowadzący szkołę/placówkę, który – odpowiednio do dyspozycji art. 252 ust. 1 u.f.p. – wykorzystywał w danym roku dotację (pkt 1 tej regulacji) bądź ją pobrał (pkt 2 tej regulacji). Ustalenie jaki podmiot i w jakim okresie był organem prowadzącym szkołę lub placówkę oświatową powinno odbywać się na podstawie danych wynikających z ewidencji szkół i placówek niepublicznych, a nie z ewentualnie zawieranych umów, których przedmiotem jest przekazanie funkcji organu prowadzącego (wyrok z 22 maja 2025 r., I GSK 866/22).

3.3.5. Uprawnienie do kształtowania wynagrodzeń pracowników przedszkoli podlega ochronie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i nie ma podstaw do ingerowania w przyjęte przez gminę w tym zakresie wartości. Modyfikacje te jednak nie pozostają bez wpływu na kwotę dotacji i uwaga ta dotyczy zarówno obniżenia, jak i podwyższenia wynagrodzeń pracowników przedszkoli. Przepis art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹⁰¹ ma charakter imperatywny, ustanawia bowiem obowiązek dokonania aktualizacji kwoty dotacji w trzech sytuacjach, m.in. w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W pojęciu „szczególnie uzasadniony przypadek” mieści się zarówno obniżenie, jak i podwyższenie wynagrodzeń pracowników przedszkoli stanowiących wydatki budżetowe gminy. Wobec tego, jeżeli w gminie doszło do aktualizacji kwoty dotacji ze względu na obniżenie wynagrodzenia pracowników przedszkoli, a następnie wynagrodzenia te zostały podwyższone, obowiązkiem organu jest dokonanie ponownej aktualizacji kwoty dotacji (wyroki z 13 sierpnia 2025 r., I GSK 1698/22 i I GSK 1700/22).

3.3.6. Dotacja oświatowa, o jakiej mowa w art. 26 ust. 2 u.f.z.o.¹⁰² przysługuje organowi prowadzącemu szkołę na ucznia (słuchacza), który został do niej zapisany także po pierwszym dniu danego miesiąca, pod warunkiem, że uczeń uczestniczył w co najmniej 50% obowiązkowych edukacyjnych zajęć w tym miesiącu. Zatem z przepisów art. 26 ust. 2 oraz art. 34 ust. 3 u.f.z.o. nie wynika, aby taki uczeń musiał posiadać status ucznia na pierwszy dzień danego miesiąca (wyroki z 23 stycznia 2025 r.: I GSK 752/21, I GSK 1108/21, I GSK 1142/21).

3.3.7. W wyrokach z 29 kwietnia 2025 r., I GSK 71/25, I GSK 1587/24 i I GSK 1499/24, NSA uznał, że zadania własne gminy należy postrzegać jako prawne zobowiązania do realizacji celu, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty zgodnie z zasadą pomocniczości, przy czym mogą to być zadania obowiązkowe (gdy zostały tak określone w ustawie; art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰³) oraz nieobowiązkowe. Gmina nie musi zatem poszukiwać szczególnego unormowania ustawowego, aby podjąć się, np. doraźnie, realizacji zadania leżącego w interesie społeczności lokalnej o publicznym znaczeniu (np. z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.), jeżeli do wykonania danego zadania nie został prawnie

¹⁰¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2029 ze zm.; dalej u.f.z.o.

¹⁰² Dz.U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.

¹⁰³ Dz.U. z 2024 r. poz. 605 ze zm.; dalej u.s.g.

wyznaczony inny organ władzy publicznej albo z ustawy wynika zakaz podejmowania przez gminę działań w określonym obszarze.

3.3.8. Regionalna Izba Obrachunkowa nie posiada kompetencji do oceny uchwały w sprawie utworzenia spółki komunalnej. Regionalna Izba Obrachunkowa posiada natomiast kompetencje do oceny tego, czy gmina jest uprawniona do przekazania tego rodzaju spółce środków finansowych w ramach umowy, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁰⁴ (wyrok z 25 lipca 2025 r., I GSK 232/22).

3.3.9. W wyroku z 23 lipca 2025 r., I GSK 652/24, NSA, dokonując wykładni art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁰⁵, przyjął, że sformułowanie ustawowe „wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej” nie ogranicza się do wskazania wymagań o charakterze materialnym, lecz do określenia wszelkich kategorii norm. Wprowadzenie wymagania zachowania terminu do wystąpienia z wnioskiem nie może być uznane jako limitowanie prawa do realizacji uprawnienia, zwłaszcza ograniczenie podmiotowe. Jest ponadto w pełni uzasadnione potrzebą ochrony budżetu gminnego, a konkretnie – zagwarantowaniem możliwości jego zaplanowania z koniecznym wyprzedzeniem (podobnie w wyroku z 6 maja 2025 r., I GSK 27/22).

3.3.10. Rada gminy lub powiatu może ustanawiać dotację celową przewidzianą na gruncie art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰⁶ nie tylko dla wszystkich podmiotów wskazanych w tym przepisie, ale również dla poszczególnych kategorii tych podmiotów. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby dotacja obejmowała inwestycje realizowane wyłącznie przez osoby fizyczne albo wyłącznie przez wspólnoty mieszkaniowe lub wyłącznie przez jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, czy też przez przedsiębiorców (wyrok z 26 listopada 2025 r., I GSK 730/23).

3.3.11. W wyroku z 19 marca 2025 r., I GSK 1341/21, dotyczącym uchwały Rady Miasta w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, NSA uznał, że obowiązek podania przez mieszkańców ich miejsca zameldowania podczas głosowania w formie elektronicznej oraz ocena ważności oddanego głosu w oparciu o podanie ww. miejsca zameldowania stanowi istotne naruszenia prawa, w tym zasady równości głosowania, gdyż w istocie organ stanowiący miasta, przekraczając kompetencje ustawowe wprowadził różne kryteria oceny ważności głosów dla osób głosujących tradycyjnie (za pomocą papierowych kart do głosowania) i głosujących w formie elektronicznej, naruszył zasadę równości głosowania, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 7 pkt 4 u.s.g.¹⁰⁷

3.3.12. W sprawach o sygn. akt I GSK 81/22, I GSK 82/22, w których istotę sporu stanowiło to, czy skarżąca spółka jest podmiotem prawa publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt

¹⁰⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.

¹⁰⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.

¹⁰⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

¹⁰⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰⁸, NSA, powołując się na wyroki TSUE: w sprawie C-44/96¹⁰⁹; w sprawie C-360/96¹¹⁰; w sprawie C-470/99¹¹¹; w sprawie C-373/00¹¹²; w sprawie C-18/01¹¹³; w sprawie C-283/00¹¹⁴; w sprawie C-567/15¹¹⁵, wskazał, że do uznania podmiotu za podmiot, który zaspokaja potrzeby powszechne niemające charakteru przemysłowego, jak i handlowego wystarczy, że podmiot taki będzie realizował takie usługi w pewnym zakresie swojej działalności. W ocenie NSA forma prawna skarżącej (spółka komunalna) determinuje przyjęcie, że jest ona narzędziem służącym do realizacji celów jej założyciela, tj. gminy. Faktycznie prowadzona działalność spółki w części dotyczącej gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, mieściła się w ramach ustalonego przez organ założycielski przedmiotu działalności spółki oraz odpowiadała zadaniom własnym gminy określonym w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g., które miały charakter zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, co czyni ją podmiotem zobowiązanym do stosowania Prawa zamówień publicznych na podstawie jej art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. b/ i d/.

3.3.13. Dokonując wykładni art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹¹⁶, NSA wskazał, że przepis ten odnosi się wyłącznie do terminu uiszczenia kosztów płacy dotyczących pracowników niepełnosprawnych. Nieuiszczenie niektórych kategorii składek na ubezpieczenie społeczne bądź zdrowotne nie oznacza automatycznie, że pracodawca może zostać pozbawiony prawa do refundacji. Przeciwnie, dla wywołania takiego skutku uchybienie to musi dotyczyć wyłącznie składek od wynagrodzenia za pracę pracowników niepełnosprawnych (wyroki z: 22 stycznia 2025 r., I GSK 631/21 i 23 maja 2025 r., I GSK 461/22).

3.4. Dysponowanie środkami publicznymi z budżetu Unii Europejskiej, płatności obszarowe i inne o symbolu podstawowym 655.

W 2025 r. wśród orzeczeń dotyczących dysponowania środkami publicznymi z budżetu UE (symbol 6559) dominowały te, które dotyczyły odmowy przyznania pomocy finansowej z udziałem środków z budżetu UE, określenia i zobowiązania przypadającej do zwrotu kwoty

¹⁰⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

¹⁰⁹ Wyrok Trybunału z 15 stycznia 1998 r. Mannesmann Anlagenbau Austria AG i in. przeciwko Strohal Rotationsdruck GesmbH, ECLI:EU:C:1998:4.

¹¹⁰ Przypis: Wyrok Trybunału z 10 listopada 1998 r. Gemeente Arnhem u Gemeente Rheden przeciwko BFI Holding BV, ECLI:EU:C:1998:525.

¹¹¹ Wyrok Trybunału (szósta izba) z 12 grudnia 2002 r. Universale-Bau AG, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H. Salzburg, 2) ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH przeciwko Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH, ECLI:EU:C:2002:746.

¹¹² Przypis: Wyrok Trybunału z 27 lutego 2003 r. Adolf Truley GmbH przeciwko Bestattung Wien GmbH, ECLI:EU:C:2003:110.

¹¹³ Przypis: Wyrok Trybunału z 22 maja 2003 r. Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy i Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa przeciwko Varkauden Taitotalo Oy, ECLI:EU:C:2003:300.

¹¹⁴ Wyrok Trybunału z 16 października 2003 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, ECLI:EU:C:2003:544.

¹¹⁵ Wyrok Trybunału z 5 października 2017 r. „LitSpecMet” UAB przeciwko „Vilniaus lokomotyvų remonto depas” UAB, ECLI:EU:C:2017:736.

¹¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.

dofinansowania z budżetu UE, ustalenia kwoty nienależnie pobranej pomocy finansowej z udziałem środków z budżetu UE, zobowiązania do zwrotu dofinansowania z udziałem środków z budżetu UE, przyznania pomocy finansowej producentowi rolnemu, w którego gospodarstwie rolnym powstały szkody spowodowane suszą lub powodzią.

3.4.1. W wyroku z 6 lutego 2025 r., I GSK 1407/21, NSA stwierdził, że brak decyzji powiatowego lekarza weterynarii o nakazie zabicia lub poddania ubojowi poszczególnych gatunków drobiu, o której mowa w § 5 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie realizacji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zadań związanych z ustanowieniem nadzwyczajnych środków wspierania rynku w sektorach jaj i mięsa drobiowego¹¹⁷, nie mógł zostać uznany za przeszkodę w ubieganiu się przez skarżącego o rekompensatę, o której mowa w art. 2 lit. d/ rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1507 z dnia 10 października 2018 r. w sprawie nadzwyczajnych środków wspierania rynku w sektorach jaj i mięsa drobiowego w Polsce¹¹⁸, skoro jego gospodarstwo objęte zostało środkami w zakresie zdrowia zwierząt i środkami weterynaryjnymi, a straty w gospodarstwie drobiarskim mogły powstać również wskutek zakazu przemieszczania drobiu i braku zgody na wprowadzenie nowych ptaków do fermy.

3.4.2. Wyrokiem z 14 maja 2025 r., I GSK 137/25, NSA orzekł, że zdarzeniem, które powoduje rozpoczęcie biegu terminu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia Rady (WE, Euroatom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹¹⁹ jest albo data wystąpienia szkody (jeżeli szkoda ta powstała po zaprzestaniu przez podmiot działań lub zaniechań, które stanowią naruszenie prawa Unii), albo data zaprzestania przez podmiot działań lub zaniechań, które stanowią naruszenie prawa Unii (jeśli korzyść została przyznana/wypłacona przed ustaniem nieprawidłowości) – w zależności od tego, które ze wskazanych zdarzeń miało miejsce jako ostatnie.

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

3.5.1. W wyroku z 5 czerwca 2025 r., I GSK 265/22, NSA, dokonując wykładni art. 31zo ust. 11 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 kryzysowych¹²⁰, wskazał, że nie można twierdzić, że przepis ten wyklucza inne środki dowodowe niż rejestr REGON oraz że pozwala on pomijać twierdzenia (i dowody) strony odnośnie do zgodności danych zawartych w tym rejestrze ze stanem rzeczywistym, co może mieć bezpośredni wpływ na prawidłowość wyniku postępowania. Takie rozumienie art. 31zo ust. 11 ustawy COVID-19 prowadziłoby bowiem do arbitralnego rozstrzygnięcia sprawy na podstawie tylko jednego środka dowodowego, z pominięciem wysłuchania strony

¹¹⁷ Dz.U. poz. 1066.

¹¹⁸ Dz. Urz. UE L 2018.255.7.

¹¹⁹ Dz. Urz. UE L 1995.312.1.

¹²⁰ Dz.U. poz. 1842 ze zm.

twierdzącej, że środek ten nie odzwierciedla stanu rzeczywistego, a to oznaczałoby naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej.

3.5.2. Zdaniem NSA „niezbędne potrzeby życiowe”, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne¹²¹, to takie, których zaspokojenie jest konieczne bądź też, których niezaspokojenie negatywnie (szkodliwie) wpłynie na byt zobowiązanego lub jego rodzinę. Przy czym niezbędne potrzeby życiowe należy rozumieć w sposób obiektywny, a nie poprzez subiektywne postrzeganie tych potrzeb przez skarżącego. Nie można uznać za prawidłową sytuację, w której zapłata zaległości powoduje konieczność sięgania przez zobowiązanego, pozbawionego możliwości zaspokojenia swoich niezbędnych potrzeb materialnych, do środków pomocy państwa (wyrok z 17 czerwca 2025 r., I GSK 1649/22).

3.5.3. W wyroku z 15 października 2025 r., I GSK 1540/21, NSA podkreślił, że – biorąc pod uwagę treść art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. a/ u.f.p. – rozpatrzenie wniosku o umorzenie należności nakłada na organ obowiązek ustalenia w pierwszym rzędzie tego, czy w sprawie występuje „ważny interes zobowiązanego” lub „interes publiczny” jako dwie równorzędne przesłanki w tym przepisie wymienione. Obie te przesłanki (ważny interes zobowiązanego i interes publiczny) mają tę samą wartość i w związku z tym żadna z nich nie powinna być preferowana przy rozpoznawaniu wniosku o umorzenie należności. Organ, rozpoznając wniosek, nie jest w tym względzie skrepowany stanowiskiem wnioskodawcy oraz jego oceną przesłanek umorzeniowych. Ma jednak obowiązek przeprowadzenia postępowania w sposób umożliwiający wnioskodawcy wykazanie okoliczności uzasadniających umorzenie należności w całości lub w części. Jednocześnie w postępowaniu o umorzenie należności z tytułu opłat dodatkowych za nieopłacony postój pojazdu w strefie płatnego parkowania organy nie są uprawnione do badania słuszności nałożenia opłat dodatkowych za nieopłacony postój.

3.6. Polityka spójności (tryby szczególne)

3.6.1. NSA, orzekając w sprawach dotyczących polityki spójności, zajął się zakresem kontroli sądownoadministracyjnej w sprawach dotyczących negatywnej oceny projektu. Sąd kasacyjny podniósł, że kontrola sądownoadministracyjna sprowadza się do zbadania, czy przeprowadzona procedura konkursowa oraz dokonana w jej trakcie ocena projektu nie naruszają reguł postępowania wskazanych w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027¹²². Zmierza to w szczególności do oceny, czy argumentacja oceniającego oraz Instytucji Zarządzającej nie jest dowolna, czy mieści się w granicach logicznego rozumowania, jest spójna, wyczerpująca, odpowiadająca generalnym standardom prawa, zasadom doświadczenia życiowego, pozostaje w związku z dokumentacją konkursową i ustalonymi kryteriami, w sposób jasny, niebudzący wątpliwości, prezentując przesłanki wyboru – dokonanej oceny

¹²¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 141, poz.1365.

¹²² Dz.U. z 2022 r. poz. 1079; dalej: ustawa wdrożeniowa.

i przyznanej punktacji. Sądową kontrolą objęte są również działania ekspertów oraz dokonywane przez nich oceny (wyrok z 26 lutego 2025 r., I GSK 1718/24).

3.6.2. W wyroku z 13 maja 2025 r., I GSK 344/25, NSA wskazał, że naruszenie art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej zachodzi wówczas, kiedy konkurs nie został przeprowadzony w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny zapewniający stronie równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.

3.6.3. Dla zagwarantowania rzetelnej i bezstronnej oceny projektów uwzględniającej istotne okoliczności w ramach poszczególnych kryteriów i wykluczającej dowolność istotne znaczenie ma przewidziana skala punktacji umożliwiająca różnicowanie ilości przyznawanych punktów w zależności od stopnia spełnienia danego kryterium oraz możliwość udziału ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym, a ponadto weryfikacja dokonanej oceny projektu w ramach procedury odwoławczej i kontroli sądownoadministracyjnej (wyrok z 13 sierpnia 2025 r., I GSK 943/25).

3.6.4. W sprawach, w których przedmiotem jest ocena projektu, dokonywana zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej, poza powszechnie obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, wzorzec kontroli stanowią również postanowienia systemu realizacji programu (wyroki z: 13 sierpnia 2025 r., I GSK 942/25 oraz 17 lipca 2025 r., I GSK 706/25).

3.7. Sprawy kapitałowe, bankowość oraz papiery wartościowe

W 2025 r. wśród spraw rozpoznawanych w ramach symbolu 637, dotyczącego spraw kapitałowych i bankowości, najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu przed Komisją Nadzoru Finansowego w sprawach kar pieniężnych, m.in. za naruszenie obowiązków informacyjnych lub ich nienależyte wykonywanie, za naruszenie przepisów o rachunkowości; za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym; za naruszenie przepisów ustawy o ofercie; za naruszenie przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, jak również w przedmiocie wyrażenia zgody na powołanie na stanowisko prezesa zarządu banku.

3.7.1. W sprawach dotyczących nałożenia kary pieniężnej za niedopełnienie zobowiązania inwestorskiego NSA zauważył, że oświadczenia zawierające tzw. zobowiązanie inwestorskie mają charakter permanentny oraz że zobowiązania przyjęte przez stronę nie były i nie są zwykłym oświadczeniem woli, ale zobowiązaniem do prowadzenia polityki banku w sposób przewidziany w prawie i w decyzji zezwalającej. Sąd wskazał również, że zobowiązanie inwestora, o którym mowa w art. 25h ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹²³ ma charakter zobowiązania rezultatu. W tym kontekście podkreślił konieczność oceny i uwzględniania skutków retrospektywnego działania nowego prawa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego, w tym ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, wraz z uwzględnieniem, że nowe prawo nie powinno

¹²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.; dalej: u.p.b.

naruszać tych zasad, wobec zastosowania w sprawie przez organ przepisu prawa zawierającego normę sankcyjną, który wszedł w życie już po podjęciu przez stronę zobowiązania, o którym mowa w art. 25h ust. 3 u.p.b. (wyroki z 13 czerwca 2025 r., II GSK 72/24 i II GSK 103/24).

3.7.2. W wyroku z 6 listopada 2025 r., II GSK 2181/23, dotyczącym kary pieniężnej za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, NSA wskazał na konieczność wykazania podejmowania realnych działań monitorujących proces sprawozdawczości finansowej i skuteczności systemów kontroli wewnętrznej w odpowiednim czasie oraz z należytą starannością przez członków komitetu audytowego spółki, celem zwolnienia się od sankcji administracyjnej za zaniechania w tym zakresie. Przesłanki egzoneracyjnej nie stanowi argumentacja zmierzająca wyłącznie do podważenia działalności spółki oraz zaniechań innych podmiotów, w tym firmy audytorskiej.

3.7.3. Wyrokiem z 9 czerwca 2025 r., II GSK 1396/22, NSA rozpoznał 48 skarg kasacyjnych wywiedzionych przez 434 skarżących od wyroku WSA w Warszawie, oddalającego skargę 606 podmiotów na decyzję Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji banku. NSA uwzględnił 8 skarg kasacyjnych i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji. Uwzględniając pięć skarg kasacyjnych: Rady Nadzorczej restrukturyzowanego banku, akcjonariuszy i obligatariuszy banku, NSA za usprawiedliwiony uznał jedynie zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., w zakresie w jakim Sąd I instancji nie odniósł się do zagadnienia kumulacji w jednym organie trzech funkcji: organu ds. przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gwaranta depozytów oraz administratora tymczasowego (kuratora). Natomiast uwzględniając kolejne trzy skargi kasacyjne, NSA przyjął, że zachodzi przesłanka nieważności postępowania przewidziana w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – pozbawienie strony możliwości obrony swych praw. Z akt sprawy i sformułowanych zarzutów kasacyjnych wynikało, że na etapie postępowania przed Sądem I instancji skarżącym odmówiono udostępnienia akt administracyjnych. NSA uznał, że skoro stroną postępowania administracyjnego w sprawie przymusowej restrukturyzacji jest tylko podmiot, którego dotyczy przymusowa restrukturyzacja, i że decyzja w tym przedmiocie oraz jej uzasadnienie doręczane jest tylko Radzie Nadzorczej tego podmiotu, w sytuacji w której o wybranych elementach decyzji (powodach jej podjęcia i skutkach) skarżący dowiadują się z komunikatu zamieszczonego na oficjalnej stronie internetowej BFG, to odmowa udostępnienia przez WSA w Warszawie akt sprawy, w tych konkretnych okolicznościach, stanowiła przesłankę nieważności postępowania w sprawach dotyczących tych skarżących, do której doszło przed połączeniem kilkuset spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia jednym wyrokiem w znaczeniu formalnoprawnym.

3.8. Ochrona zdrowia

W 2025 r. liczą grupę stanowiły orzeczenia, w których NSA rozstrzygał kwestię stwierdzenia naruszenia zakazu prowadzenia reklamy apteki, nakazu zaprzestania prowadzenia reklamy apteki ogólnodostępnej oraz nałożenia kary pieniężnej z uwzględnieniem wyroku

TSUE z 19 czerwca 2025 r. w sprawie C-200/24 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (ECLI:EU:C:2025:459)¹²⁴.

Ponadto istotnymi zagadnieniami w podejmowanych przez NSA rozstrzygnięciach były prawa pacjenta, a także nadzór sanitarny, m.in. kontrola i zakres czynności podejmowanych przez inspekcję sanitarną oraz nakładane kary.

3.8.1. W wyroku z 29 lipca 2025 r., II GSK 87/22, NSA, przyjmując, że dokonana przez Sąd I instancji wykładnia art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹²⁵ godzi w podstawowe wartości przyjęte w Konstytucji RP, jak i w cel wprowadzonej w analizowanej ustawie regulacji, która ma wprowadzić system ochrony prewencyjnej praw jednostki w zakresie ochrony życia i zdrowia, uznał, że stosowane przez skarżącą praktyki polegające na braku zapewnienia pacjentom realnej możliwości telefonicznej rejestracji celem uzyskania świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych stanowią praktyki naruszające zbiorowe prawa pacjenta. NSA przypomniał, że dla stwierdzenia naruszenia zbiorowych praw pacjentów wymagane jest wystąpienie w działaniu podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych dwóch przesłanek: po pierwsze, bezprawne zorganizowane działania lub zaniechania podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych; po drugie, w szczególności podejmowane celem osiągnięcia korzyści majątkowej. W ocenie NSA obowiązujący zgodnie z art. 8 zd. 1 u.p.p. wymóg organizacji procesu udzielania świadczeń zdrowotnych z dołożeniem należytej staranności obowiązuje także na etapie ustalania dostępu do świadczeń, w tym rejestracji i dostępu do rejestracji, na co wskazuje § 13 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej¹²⁶, przy czym możliwość rejestracji telefonicznej ma mieć charakter faktyczny, a nie tylko formalny. NSA przypomniał, że pojęcie „zbiorowe prawa pacjentów” odnosi się do tych praw, o których mowa w u.p.p. oraz w przepisach szczególnych.

3.8.2. Wyrokiem z 12 czerwca 2025 r., II GSK 26/22, NSA przesądził, że w przypadku, gdy kontroli poddawany jest suplement diety w postaci płynu zamkniętego w szczelnym opakowaniu na ostatnim etapie wprowadzania środka do obrotu, próbką kontrolną (próbką pierwotną) w znaczeniu art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹²⁷ jest jednostkowa sztuka takiego opakowania, czyli butelka o oferowanej konsumentom pojemności.

3.8.3. W ocenie NSA nie budzi wątpliwości, że nałożenie opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹²⁸, jest dopuszczalne dopiero po stwierdzeniu, że doszło do naruszenia wymagań higienicznych i sanitarnych (wyrok z 10 lipca 2025 r., II GSK 2653/24).

¹²⁴ Orzeczenia NSA w tym zakresie zostały omówione w części „Luki prawne”

¹²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 849 ze zm.; dalej u.p.p.

¹²⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 320 ze zm.

¹²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1448.

¹²⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 338.

3.8.4. Zdaniem NSA, termin „inne czynności”, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, nie został ograniczony jedynie do czynności o charakterze badawczym, analityczno-sanitarnym lub kontrolnym, lecz jego zakresem objęto wszelkie czynności (w tym techniczno-procesowe, wyjaśniające, dokumentacyjne), jeżeli tylko wykazują one związek z celami i zakresem wykonywanego nadzoru sanitarnego (wyrok z 10 lipca 2025 r., II GSK 2603/24).

3.9. Ubezpieczenia zdrowotne

W 2025 r. sprawy objęte symbolem 652 dotyczyły w szczególności: ustalenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej, ustalenia prawa do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej, zwrotu kosztów leczenia za granicą, wydania zgody na refundację leku.

Wśród rozpoznawanych spraw 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 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹²⁹ 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 publicznych¹³⁰, a nie do zawarcia umów o dzieło, przy których nie powstaje obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego.

3.9.1. Orzekając w przedmiocie potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, NSA w wyroku z 25 listopada 2025 r., II GSK 1871/25, przyjął, że nie znajduje uzasadnionych podstaw taka wykładnia art. 50 ust. 18a u.ś.o.z., zgodnie z którą w postępowaniu wznowionym z urzędu na podstawie art. 149 § 1 k.p.a. w sprawie wydania decyzji ustalającej obowiązek poniesienia kosztów świadczeń opieki zdrowotnej może dojść do ponownego otwarcia terminu do dopełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 67 ust. 1 i 3 u.ś.o.z., jeżeli przyczyną braku prawa do świadczeń opieki zdrowotnej było niezgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego mimo podlegania takiemu zgłoszeniu (art. 50 ust. 18a u.ś.o.z.), chyba że organ w postępowaniu, którego dotyczy wznowienie, zaniedbał wykonania obowiązku poinformowania o wszczęciu postępowania, o którym mowa w art. 50 ust. 18 u.ś.o.z., albo wykonał go bezskutecznie, a przyczyny wznowienia objęte oceną organu orzekającego w sprawie wznowienia dotyczą tego obowiązku.

3.9.2. Z zagadnień procesowych warto zwrócić uwagę na postanowienie z 26 listopada 2025 r., II GZ 747/25, w którym NSA wskazał, że jakkolwiek – co do zasady – inna jest rola w postępowaniu sądo-administracyjnym kuratora i profesjonalnego pełnomocnika, to nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że w sprawie ustalenia obowiązku poniesienia kosztów udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej kuratorem wyznaczony został adwokat,

¹²⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.; dalej: k.c.

¹³⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2561; dalej: u.ś.o.z.

a zatem wystąpiła swego rodzaju tożsamość (zbieżność) ról społecznych (kurator) i procesowych (profesjonalny pełnomocnik w osobie adwokata). W ocenie NSA, brak jest podstaw do różnicowania wysokości wynagrodzenia należnego adwokatowi bądź radcy prawnemu w zależności od pełnionej przez nich funkcji kuratora, pełnomocnika z urzędu czy pełnomocnika z wyboru.

3.9.3. Orzekając w przedmiocie odmowy wydania zgody na refundację leku, NSA podzielił stanowisko Sądu I instancji, który za nieprawidłową uznał dokonaną przez organ wykładnię art. 39 ust. 3e pkt 1 ustawy o refundacji¹³¹, przede wszystkim z tego powodu, że ograniczenie się przez organ administracji do samej treści przywołanego przepisu prawa bez uwzględnienia konsekwencji wynikających z art. 39 ust. 3c ustawy, a zwłaszcza do zawartych w nim odesłań do art. 12 pkt 3-6 i pkt 8-10 i potrzeby stosowania określonych tam kryteriów refundacyjnych oraz ich oceny w kontekście ustalonego stanu faktycznego, nie mogło być uznane za wystarczające dla przyjęcia, że żądanie wniosku o refundację leku nie mogło zostać uwzględnione (wyroki: z 22 stycznia 2025 r., II GSK 1981/24 oraz z 13 marca 2025 r., II GSK 2828/24).

3.10. Własność przemysłowa

Wśród spraw dotyczących znaków towarowych najczęściej dotyczyło unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy, których liczba niewiele przewyższała liczbę spraw, których przedmiotem była odmowa udzielenia prawa ochronnego. Relatywnie często NSA zajmował się rozpoznawaniem spraw w przedmiocie sprzeciwu wobec udzielenia prawa ochronnego i niemal równie dużo spraw dotyczyło wygaśnięcia tego prawa. Ponadto NSA orzekał w sprawach, w których przedmiotem były inne kwestie związane ze znakami towarowymi, jak na przykład postępowania w sprawie ujawnienia wnioskodawcy w rejestrze wspólnego znaku towarowego, przedłużenia prawa ochronnego czy uznania na terytorium RP międzynarodowej ochrony znaku towarowego.

Wśród orzeczeń dotyczących wynalazków wyraźnie dominowały sprawy związane z unieważnieniem patentu na wynalazek oraz sprawy w przedmiocie odmowy udzielenia tego prawa. *Novum* w orzecznictwie NSA w zakresie wynalazków jest kategoria spraw dotyczących biegu terminu do złożenia tłumaczenia patentu europejskiego.

3.10.1. W wyroku z 12 czerwca 2025 r., II GSK 2697/21, NSA rozpoznając sprawę, w której problem prawny koncentrował się na pytaniu, czy wspólnota mieszkaniowa może być stroną postępowania w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy, wyraził stanowisko, że nie tylko nie istnieje żaden przepis prawa, który zakazywałby wspólnocie nabywać takie prawa, ale wręcz z art. 6 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹³² wynika, że skoro może ona nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, a zatem ma prawo nabywania własności odrębnych lokali na własną rzecz w celu zaspokajania potrzeb wspólnych, to może również nabywać prawa ochronne na znaki towarowe, jeżeli pozostaje to w związku z jej działalnością.

¹³¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 826 ze zm.

¹³² Dz.U. z 2000 r. nr 80 poz. 903 ze zm.

3.10.2. NSA przyjął, że znak słowny „Perlage” w odniesieniu do wód mineralnych posiada zdolność odróżniającą na polskim rynku w rozumieniu art. 129 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹³³, gdyż tylko niewielka liczba osób, wśród dobrze wykształconych, będzie w sposób naturalny i automatyczny odnosiła wskazane słowo do jego znaczenia. Wyrok ten wpisuje się w linię orzecznictwa sądów administracyjnych, według której ocena opisowości i – w konsekwencji – zdolności odróżniającej powinna być dokonywana przede wszystkim przez pryzmat percepcji przeciętnego polskiego odbiorcy, a więc z uwzględnieniem kontekstu rynkowego, a nie wyłącznie etymologii językowej (wyrok z 6 maja 2025 r., II GSK 2433/21).

3.10.3. Słowno-graficzny znak „NAJ LEPSZA OFERTA na rynku” nie spełnia przesłanki zdolności odróżniającej, będąc wyłącznie sloganem reklamowym niepozwalającym na identyfikację pochodzenia towarów i nawet błędny w stosunku do gramatyki języka polskiego zapis jednego z wyrazów nie zmienia warstwy znaczeniowej oznaczenia, podczas gdy kompozycja całości nie posiada zdolności odróżniania (wyrok z 9 września 2025 r., II GSK 418/22).

3.10.4. W wyroku z 27 listopada 2025 r., II GSK 781/22, NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym sama okoliczność, że zgłoszone oznaczenie jest nazwą geograficzną nie przesądza o braku jego zdolności odróżniającej. Zwrócił uwagę na konieczność badania w takich przypadkach przez organ, *in concreto*, czy w odniesieniu do towarów i właściwego kręgu odbiorców nazwa ta jest rzeczywiście postrzegana jako aktualne, konkretne i bezpośrednie wskazanie pochodzenia geograficznego, czy też ma charakter fantazyjny i może pełnić funkcję znaku towarowego. Jednocześnie, w wyrokach z 17 września 2025 r., II GSK 277/22 oraz II GSK 304/22, NSA przypomniał, że nazwa geograficzna, jeżeli może być postrzegana jako informacja o pochodzeniu towarów, to co do zasady nie posiada pierwotnej zdolności odróżniającej, bez względu na faktyczny związek produkcji towarów z danym miejscem.

3.10.5. Pojęcie daty udzielenia patentu w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 maja 2009 r. dotyczącego dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych¹³⁴ należy utożsamiać z momentem publikacji ogłoszenia o udzieleniu patentu w „Wiadomościach Urzędu Patentowego”, co ma kluczowe praktyczne znaczenie dla liczenia terminu na złożenie wniosku o dodatkowe prawo ochronne (wyrok z 18 lutego 2025 r., II GSK 1727/21).

3.11. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej i uprawnień zawodowych

3.11.1. W wyroku z 3 lipca 2025 r., II GSK 59/22, NSA, orzekając w przedmiocie pisemnej interpretacji przepisów prawa dotyczących tworzenia sztucznych wysp na polskich obszarach morskich, stwierdził, że art. 27b ust. 1d ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹³⁵ wyraźnie tworzy kompetencję orzeczniczą tylko w stosunku do części opłat uregulowanych w art. 27b ust. 1 pkt 3 i 4 u.o.m.,

¹³³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1170.

¹³⁴ Dz. Urz. UE L 2009.152.1.

¹³⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2169; dalej: u.o.m.

a więc części trzeciej i czwartej. Dwie pozostałe, w tym pierwsza, stanowiąca przedmiot sporu (z art. 27b ust. 1 pkt 1 u.o.m.), nie została objęta tą kompetencją organu. Stosowania prawnej formy działania organu administracji publicznej nie można domniemywać. NSA podkreślił, że ustawodawca w art. 27b ust. 1 i 1d u.o.m. zawarł wyraźną enumerację tych części opłaty dodatkowej za wydanie pozwolenia, które wymagają wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji określających opłatę.

3.11.2. W zakresie spraw dotyczących biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych na szczególną uwagę zasługują wyroki z 25 września 2025 r., II GSK 366/22, II GSK 636/22, II GSK 1686/23 oraz II GSK 2510/24, w których NSA, rozstrzygając w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie zwolnienia z funkcji biegłego sądowego i odwołania biegłego, uznał, że w sytuacji gdy stowarzyszenie dopuszczone do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. wskazuje, że celem jego działań jest monitorowanie pomiarów prędkości na drogach, dokonywanych na rzecz uczestników ruchu drogowego, których materializacją są postępowania dotyczące przekroczenia dozwolonej prędkości, a w postępowaniach tych uczestniczy biegły sądowy, co do którego opinii i postawy etyczno-moralnej jako biegłego, składających się na jego wizerunek jako osoby publicznej, formułowane są określone zarzuty, zawarte we wniosku o jego odwołanie z tej funkcji, należało przyjąć, że wykazanie braku działania w interesie społecznym wymaga od organu jednoznacznego udowodnienia faktu, że tego rodzaju sprawa nie jest „sprawą odnoszącą się do społeczeństwa”. Mimo że każda sprawa związana z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości na drodze ma charakter indywidualny, to jednak kwestia prawidłowego dokonywania pomiarów prędkości na drogach może być uznana za istotną dla ogółu zainteresowanych osób – uczestników ruchu drogowego. NSA podniósł również, że sprawa ustanowienia biegłego sądowego lub zwolnienia go z funkcji należy do spraw z zakresu organizacji i wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych. Oczywiście jest, że ocena standardów i prawidłowości wykonania opinii przez biegłego w konkretnych sprawach należy do organów procesowych, jednak kwestia istnienia rękopisami należytego wykonywania obowiązków biegłego (§ 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych¹³⁶) dotyczy również sfery stosunków organizacyjno-ustrojowych pomiędzy właściwym prezesem sądu okręgowego a osobą ustanowioną lub zwolnioną z funkcji biegłego sądowego.

3.11.3. W sprawach dotyczących stwierdzenia daty przeniesienia sędziego w stan spoczynku oraz stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku NSA stanął na stanowisku, że w świetle wynikających z art. 10 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji RP argumentów natury systemowej oraz wobec istoty i celów instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP, za uzasadniony należy uznać wniosek, że postanowienie Prezydenta RP o stwierdzeniu daty przejścia albo przeniesienia sędziego w stan spoczynku nie wymaga kontrasygnaty, bowiem nie stanowi warunku ważności ani też prawnej skuteczności tego aktu. Ponadto NSA stwierdził, że zakres i zarazem treść kompetencji Prezydenta RP odnosi się – jak wprost stanowi o tym art. 39 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie

¹³⁶ Dz.U. Nr 15, poz. 133.

Najwyższym¹³⁷ – zarówno do przejścia, jak i przeniesienia sędziego SN (odpowiednio sędziego NSA), zaś jej istotą jest potwierdzenie określonych faktów, wraz z zaistnieniem których stwierdza on datę przejścia sędziego ze stanu czynnego w stan spoczynku. Wymieniony akt jest zatem kwalifikowany jako akt, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., bowiem odpowiada on formule wykonawczej, która wyraża się w urzeczywistnieniu (realizacji) dyspozycji normy prawnej kreującej konkretny (a więc już istniejący) stosunek prawny i wynikające z niego uprawnienie lub obowiązek. NSA rozstrzygnął również kwestię dwuetapowości postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku, a mianowicie, że podjęcie uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa o przeniesieniu w stan spoczynku jest wieńczone aktem Prezydenta, o którym jest mowa w art. 39 ustawy o SN, a w konsekwencji akt ten determinuje skuteczność samej uchwały (wyroki z 29 maja 2025 r., II GSK 631/22 oraz II GSK 638/22).

3.11.4. W wyroku z 13 sierpnia 2025 r., II GSK 355/25, NSA stwierdził, że skoro wszczęcie postępowania karnego wobec strony stanowi ustawową przesłankę skreślenia skarżącego z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, zgodnie z art. 29 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹³⁸, to tym samym nie może być podstawą zawieszenia postępowania administracyjnego na mocy art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

3.11.5. NSA, rozstrzygając sprawę dotyczącą odmowy przyjęcia na uzupełniającą aplikację sędziowską, nie podzielił stanowiska strony skarżącej, że cały test konkursowy powinien podlegać unieważnieniu z tej tylko przyczyny, że jedno z pytań okazało się całkowicie wadliwe, co ma naruszać interes skarżącej i innych zdających. Sąd uznał, że choć błędy w formułowaniu pytań i odpowiedzi nie powinny mieć miejsca, deprecjonują bowiem wagę prowadzonej rekrutacji, to jednak się zdarzają, co nie oznacza, że z tej tylko przyczyny (przy jednym wadliwym pytaniu) cały egzamin musi podlegać unieważnieniu. Należało zbadać wpływ, jaki wadliwość ta ma na wyniki i proces rekrutacji, bowiem nie każde stwierdzone uchybienie będzie skutkowało zmianą sytuacji strony na jej korzyść. Istnieje zakres tego rodzaju uchybień, które po ich zweryfikowaniu i usunięciu, nie spowodują zmiany sytuacji prawnej jednostki na korzystniejszą (wyrok z 21 maja 2025 r., II GSK 1687/24).

3.12. Broń i materiały wybuchowe

3.12.1. W 2025 r. NSA jednolicie prezentował pogląd, że fakt zatarcia skazania nie wyłącza możliwości uwzględnienia popełnionych w przeszłości czynów przy ocenie przesłanki „braku zagrożenia” z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji¹³⁹. NSA wskazał, że zatarcie skazania nie stanowi przeszkody do dokonywania ustaleń w trybie art. 75 k.p.a., że osoba posiadająca pozwolenie na broń popełniła czyn, który sam w sobie lub w powiązaniu z innymi okolicznościami rodzi obawę, że osoba ta użyje broni w celu sprzecznym z interesem porządku publicznego. NSA podkreślił, że choć instytucja zatarcia skazania, określona w art. 106 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁴⁰, pozwala uznać daną osobę za

¹³⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 825.

¹³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1995 ze zm.

¹³⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 284 ze zm.

¹⁴⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 383.

niekaraną, to przy ocenie wnioskodawcy ważny jest nie tyle fakt ukarania bądź nieukarania, ale jego dotychczasowe życie i sposób postępowania. Okoliczność uprzednio popełnionego przestępstwa i prawomocnego skazania nie pozostaje bowiem faktem obojętnym w tej sferze stosunków społecznych, w których znaczenie ma nie tylko ocena prawna, ale również konieczność uwzględnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego (wyroki z: 26 marca 2025 r., II GSK 1994/21; 9 września 2025 r., II GSK 393/22 i II GSK 491/22).

3.12.2. W wyroku z 16 kwietnia 2025 r., II GSK 1791/24, NSA podkreślił, że dana osoba nie przestaje być osobą skazaną prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo z chwilą wykonania kary, ale wtedy kiedy doszło do zatarcia skazania, które w tej sprawie, na datę wydawania decyzji, nie nastąpiło. Przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji nie przewiduje dwóch odrębnych przesłanek cofnięcia pozwolenia na broń, tj.: skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz stwarzania zagrożenia dla siebie, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Wskazana regulacja dookreśla pojęcie „osoby stwarzającej zagrożenie dla siebie, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”, której to osobie nie można wydać pozwolenia na broń, lub której, stosownie do treści art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy, organy Policji są zobowiązane cofnąć pozwolenie na broń.

3.13. Transport i drogi publiczne

3.13.1. W wyroku z 25 listopada 2025 r., II GSK 938/22, NSA, rozpoznając sprawę dotyczącą cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, stwierdził, że o ile organy prowadzące postępowanie w przedmiocie cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami – na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 5 stycznia 2011 o kierujących pojazdami¹⁴¹ nie mają prawnej możliwości weryfikacji wydanego orzeczenia lekarskiego pod względem jego treści, o tyle na organach ciąży obowiązek ustalenia, czy przesłane orzeczenie lekarskie, stwierdzające istnienie przeciwwskazań do kierowania pojazdami uzyskało przymiot ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 4, 6 i 7 w zw. z art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.k.p.

3.13.2. W wyroku z 25 kwietnia 2025 r., sygn. akt II GSK 1777/24, NSA wskazał, że w art. 40d ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴² mowa jest jedynie o przedawnieniu wykonania kary i ma on zastosowanie do kar ustalonych już w drodze decyzji. Dlatego, w myśl art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a., do kar nakładanych na podstawie art. 40 ust. 12 u.d.p. zastosowanie ma art. 189g § 1 k.p.a.

3.13.3. W sprawie dotyczącej usunięcia przeszkód lotniczych w postaci drzew, NSA stwierdził, że regulacja art. 874 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹⁴³ nie ingeruje w istotę prawa własności, a co więcej, że wobec jej funkcji oraz celów ustanowienia nie jest także nieproporcjonalna. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jakkolwiek wywołane koniecznością usunięcia przeszkody lotniczej działanie ingeruje w prawo własności (posiadania, użytkowania), to jednak wobec potrzeby zapewnienia

¹⁴¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm.; dalej: u.k.p.

¹⁴² Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.; dalej: u.d.p.

¹⁴³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2110.

bezpiecznej eksploatacji lotniska oraz bezpieczeństwa operacji lotniczych uzasadniony jest wniosek, że jest to działanie bezwzględnie konieczne i z tego punktu widzenia nie mają żadnego znaczenia przesłanki uznania, że drzewo, krzew czy też kompleks drzew stanowi przeszkodę lotniczą (a mianowicie, czy chodzi o nowe nasadzenia czy rozrost wcześniej posadzonych drzew i krzewów w wyniku uprawy), skoro zagrażają bezpieczeństwu ruchu lotniczego (wyrok z 26 sierpnia 2025 r., II GSK 2194/24).

3.13.4. Skarga na naruszenie przepisów rozporządzeń unijnych dotyczących ochrony praw pasażerów, która stanowi instrument kontroli przestrzegania przepisów tych rozporządzeń (art. 205a ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze) inicjuje postępowanie w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Zdaniem NSA niespełnienie wymogów formalnych skargi określonych w art. 205b ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze lub uczynienie im zadość w stopniu mniejszym, niż wynika to z przepisu prawa, nie stanowi przeszkody do rozpatrzenia skargi, o której jest mowa w art. 205a ust. 1 wskazanej ustawy oraz wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie naruszenia albo braku naruszenia przez przewoźnika lotniczego przepisów rozporządzeń unijnych dotyczących ochrony praw pasażerów. Powyższe nie stanowi również podstawy do umorzenia postępowania administracyjnego inicjowanego tą skargą z uwagi na jego bezprzedmiotowość (wyrok z 25 czerwca 2025 r., II GSK 2612/21).

3.13.5. W wyroku z 16 kwietnia 2025 r., II GSK 1832/21, NSA przyjął, że samo wystąpienie z wnioskiem o wydanie świadectwa kierowcy nie czyni zadość wymogom wykonywania przewozu w sposób zgodny z przepisami obowiązującego prawa, których adresatem jest profesjonalny przewoźnik, i które w odniesieniu do kierowcy, o którym jest mowa w art. 32a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁴⁴ w związku z art. 5 ust. 1-3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych¹⁴⁵, mają charakter bezwzględnie obowiązujący.

3.13.6. W zakresie spraw oznaczonych symbolem 6037 NSA odniósł się również do istotnych zagadnień procesowych. W wyrokach z 13 lutego 2025 r., II GSK 1760/21 i II GSK 388/22, NSA wskazał, że upływ określonego w decyzji ostatecznej terminu na wykonanie obowiązku administracyjnego nie stanowi bezwzględnie o bezprzedmiotowości postępowania w przedmiocie zmiany tej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. z powodu jej „wygaśnięcia”. Sąd wyjaśnił, że nie stanowi przeszkody do zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 155 k.p.a. zmiana stanu prawnego, która nie wpływa na tożsamość stosunku prawnego ukształtowanego zmienianą decyzją, wskazując, że ocena odnośnie do zachowania albo niezachowania ciągłości stanu prawnego stanowi podstawę wniosku o zaktualizowaniu się albo braku zaktualizowania się warunku (przesłanki) stosowania art. 155 k.p.a., nie zaś podstawę wniosku o istnieniu albo braku istnienia przedmiotu postępowania prowadzonego na podstawie wymienionego przepisu prawa.

¹⁴⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2140.

¹⁴⁵ Dz. Urz. UE L 2009.300.72 ze zm.

3.14. Sprawy dotyczące poczty, telekomunikacji, radia i telewizji

3.14.1. W wyroku z 8 lipca 2025 r., II GSK 2215/21, NSA stanął na stanowisku, że postępowanie w sprawie przedłużenia koncesji inicjowane wnioskiem, o którym jest mowa w ust. 1 art. 35a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁴⁶, ma charakter wtórny w relacji do postępowania w sprawie jej udzielenia inicjowanego ogłoszeniem, o którym mowa w art. 34 ust. 1 wskazanej ustawy. Stąd nie mają zastosowania w tym postępowaniu przepisy art. 34 i art. 36 ust. 1 i 2 tej ustawy, a odmowa udzielenia koncesji na kolejny okres – a więc jej przedłużenie – możliwa jest wyłącznie, gdy w stosunku do nadawcy, który pierwotnie już ją uzyskał, zachodzi którakolwiek z okoliczności wskazanych w art. 38 ust. 1 lub 2 ustawy, a mianowicie okoliczność aktualizująca jedną z przesłanek obligatoryjnego lub fakultatywnego cofnięcia koncesji. Biorąc pod uwagę odrębność przedmiotu regulacji art. 35a ust. 1 ustawy, a co za tym idzie jego funkcji oraz celu jego ustanowienia, które są zdecydowanie różne od przepisów art. 34, art. 35, art. 36 i art. 36a oraz art. 36c tej ustawy, NSA stwierdził, że określony tym przepisem termin na złożenie wniosku o udzielenie koncesji na kolejny okres – to jest nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem już posiadanej koncesji – nosi cechy terminu prawa materialnego.

3.14.2. Na uwagę zasługuje również wyrok z 8 kwietnia 2025 r., II GSK 2337/21, w którym NSA uznał, że w świetle art. 28 k.p.a. w zw. z art. 15 k.p.a. i art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 71 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁴⁷ w zw. z art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług¹⁴⁸ i art. 47 akapit 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w sprawach wyboru operatora wyznaczonego status strony postępowania oraz podmiotu, którego dotyczy decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako krajowego organu regulacyjnego, może nabyć i zachować do dnia ostatecznego zakończenia tego postępowania tylko ten podmiot, który pozostaje do tego dnia operatorem pocztowym, na którego konkurencyjną względem adresata decyzji o wyborze operatora wyznaczonego pozycję rynkową może oddziaływać treść tej decyzji. Jeżeli zatem przed dniem wydania ostatecznej decyzji o wyborze operatora wyznaczonego, będący operatorem pocztowym i uznany za stronę tego rodzaju postępowania podmiot utraci status tego operatora, to toczące się z jego udziałem postępowanie odwoławcze staje się bezprzedmiotowe w części dotyczącej jego w nim udziału.

¹⁴⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 805.

¹⁴⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1041.

¹⁴⁸ Dz. Urz. UE L 1998.15.14 ze zm.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie spraw ze skarg kasacyjnych i skarg o wznowienie postępowania w 2025 r.

Pozostałość z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ¹⁴⁹	Pozostało na następny okres
14 655	7471	22 126	9858	12 268

W 2025 r. do Izby wpłynęło 7471 skarg kasacyjnych, w tym 53 skargi o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało 14 655 skarg kasacyjnych, a zatem do załatwienia było łącznie 22 126 spraw.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie statystycznym najwięcej skarg kasacyjnych było z zakresu m.in.: prawa budowlanego, gospodarki mieniem państwowym i komunalnym, zagospodarowania przestrzennego, wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości, ochrony środowiska i ochrony przyrody, stosunków pracy i stosunków służbowych czy pomocy społecznej.

Skargi kasacyjne zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby fizyczne wniosły 3872 skargi kasacyjne, a spośród pozostałych skarg kasacyjnych 3462 pochodziło od osób prawnych, w tym 1826 od organów, których czynność, bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, 184 od organizacji społecznych, a 24 od prokuratora.

W Izbie rozstrzygnięto 9858 skarg kasacyjnych, w tym 32 skargi o wznowienie postępowania, 9 spraw zamknięto.

W 2025 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 745 sprawach, adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 1013 sprawach, radcowie prawni w 1240 sprawach, prokuratorzy uczestniczyli w 40 sprawach, Rzecznik Praw Obywatelskich w 7, a Rzecznik Praw Dziecka w 4 sprawach.

W Izbie Ogólnoadministracyjnej na dzień 31 grudnia 2025 r. orzekało 46 sędziów NSA, a 7 etatów sędziowskich było nieobsadzonych. W przeliczeniu na obsadę faktyczną na jednego sędziego NSA w 2025 r. przypadało do rozpatrzenia 481 skarg kasacyjnych i skarg o wznowienie postępowania.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2025 r.

W 2025 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło 3629 zażaleń oraz 14 skarg o wznowienie postępowania zażaleniowego. Łącznie zostało załatwionych 3648 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, w 303 sprawach uwzględniono zażalenie, w 2906 sprawach oddalono zażalenie, 31 spraw zamknięto. Na koniec 2025 r. pozostało nierozpoznanych 235 zażaleń.

¹⁴⁹ Łącznie: skargi kasacyjne, skargi o wznowienie postępowania i sprawy zamknięte.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2025 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło 457 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość, tj. o 74 wnioski więcej niż w 2024 r. (383). Załatwiono łącznie 442 sprawy wszczęte ww. wnioskami, a zatem o 50 więcej niż w 2024 r. (392). Spośród załatwionych wniosków (442), w 319 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 46 wniosków oddalono, 59 wniosków odrzucono, a 18 załatwiono w inny sposób.

Ponadto wpłynęło 11 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Z poprzedniego okresu pozostała do rozpoznania 1 skarga. Spośród skarg, które wpłynęły w 2025 r. w 7 przypadkach złożona skarga dotyczyła orzeczenia NSA, zaś w 4 przypadkach orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Załatwiono 11 skarg, w tym 1 skargę oddalono, a 10 skarg odrzucono. Na następny okres pozostała do rozpoznania 1 skarga.

W Izbie Ogólnoadministracyjnej zarejestrowano łącznie 113 spraw ze skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 17 skarg dotyczyło przewlekłego postępowania przed NSA, a 96 skarg – postępowania przed sądami pierwszej instancji. Z poprzedniego okresu pozostało niezadowolonych 5 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Załatwiono łącznie 97 skarg, z których 26 oddalono, 70 odrzucono, a w 1 sprawie stwierdzono przewlekłość postępowania. Natomiast 5 spraw zamknięto (zakreślono sprawę w repertorium). Na następny okres pozostało do rozpoznania 16 skarg.

W 2025 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło 9 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz przedstawionych przez składy orzekające wniosków o rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnych sprawach sędziowsko-administracyjnych. Rozpoznano 6 wniosków, w ramach których podjęto 3 uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne, 2 uchwały o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania i w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej¹⁵⁰

W zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych cechuje się wysokim poziomem merytorycznym rozstrzygnięć, chociaż nastąpił niewielki spadek oddalonych skarg kasacyjnych w stosunku do 2024 r., o czym świadczą dane statyczne za 2025 r. Z danych tych wynika, że na 9817 załatwionych skarg kasacyjnych (o 1039 mniej niż w 2024 r.) w 6853 sprawach skargi kasacyjne zostały oddalone, co stanowi 69,81% w stosunku do 74,02% oddalonych skarg kasacyjnych w 2024 r. Z kolei w 1922 sprawach uchylono orzeczenia sądów pierwszej instancji, co stanowi 19,58% ogółu załatwionych skarg kasacyjnych. W 64 sprawach odrzucono skargę kasacyjną, co stanowi 0,65% załatwionych skarg kasacyjnych. Natomiast 978 skarg kasacyjnych załatwiono w inny

¹⁵⁰ Podane wyliczenia nie obejmują skarg o wznowienie postępowania oraz spraw zamkniętych.

sposób, co stanowi 9,96% wszystkich załatwionych skarg kasacyjnych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Z kolei w sprawach zainicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej załatwiono ogółem 3617 zażaleń (o 1370 zażaleń więcej niż w 2024 r., w którym załatwiono 2247 zażaleń). Spośród załatwionych zażaleń 2906 zażaleń zostało oddalonych, co stanowi 80,34%. Orzeczenia sądów pierwszej instancji uchylono natomiast w 303 sprawach, co stanowi 8,38% ogółu załatwionych zażaleń. W inny sposób załatwiono z kolei 408 zażaleń, co stanowi 11,28% wszystkich załatwionych zażaleń.

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

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

3.1.1. W odniesieniu do załatwionej milcząco sprawy na skutek zgłoszenia robót budowlanych (art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁵¹) przepisy art. 145 § 1 i nast. k.p.a. w związku z art. 122g k.p.a. nie mają zastosowania z uwagi na zawarte w Prawie budowlanym odrębne regulacje umożliwiające weryfikację zgodności z prawem robót budowlanych zrealizowanych w trybie zgłoszenia (wyrok z 23 stycznia 2025 r., II OSK 1160/22).

3.1.2. W wyroku z 28 stycznia 2025 r., II OSK 1255/22, NSA uznał, że w odniesieniu do sprawy załatwionej milcząco w następstwie zgłoszenia robót budowlanych (art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego) przepisy art. 156 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. w związku z art. 122g k.p.a. nie mają zastosowania z uwagi na zawartą w Prawie budowlanym pełną i kompleksową regulację umożliwiającą weryfikację zgodności z przepisami robót budowlanych wykonanych w następstwie dokonanego zgłoszenia.

3.1.3. W wyroku z 11 marca 2025 r., II OSK 1863/22, NSA stwierdził, że wobec braku odmiennych szczególnych regulacji w Prawie budowlanym przepis art. 122c § 3 k.p.a. znajdzie zastosowanie do spraw w przedmiocie sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych. Oznacza to, że organ odwoławczy, jak też sąd administracyjny, mogą orzec odpowiednio na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. oraz art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. o uchyleniu decyzji w przedmiocie wniesienia sprzeciwu, a organ pierwszej instancji może w terminie 21 dni (art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego) załatwić sprawę w sposób milczący lub ponownie wnieść sprzeciw, w zależności od wyników przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego.

3.1.4. Jeżeli kwestia zgody na odstępstwo od warunków technicznych została rozstrzygnięta przed wszczęciem postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, to wydane

¹⁵¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.; dalej: Prawo budowlane lub u.p.b.

postanowienie w przedmiocie zgody na odstąpienie, choć niezaskarżalne w klasycznym ujęciu regulacji wzruszenia rozstrzygnięć w toku instancji, i takie, którego w sprawie nie można wzruszyć w ramach odwołania od decyzji, należy uznać za zaskarżalne do sądu administracyjnego, ponieważ rozstrzyga sprawę co do istoty, a zatem stanowi rozstrzygnięcie określone w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. (postanowienie z 6 sierpnia 2025 r., II OSK 1301/25).

3.1.5. Z art. 37 ustawy – Prawo budowlane nie wynika, żeby jego zastosowanie było uzależnione od tego, czy po uchyleniu decyzji o pozwoleniu na budowę były prowadzone roboty budowlane. W związku z tym, zdaniem NSA, bez znaczenia dla zastosowania powołanego przepisu pozostaje to, że organy nadzoru budowlanego zgodnie ze swoją właściwością podjęły czynności wobec robót budowlanych wykonanych lub wykonywanych po uchyleniu decyzji o pozwoleniu na budowę z naruszeniem przepisów prawa (wyrok z 20 maja 2025 r., II OSK 3052/24).

3.1.6. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego, zgodnie z którym wydano decyzję o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego, może stanowić podstawę do wzruszenia decyzji organu nadzoru budowlanego. Zmienione uwarunkowania prawne mogą powodować, że objęty nakazem rozbiórki obiekt budowlany mógłby bez przeszkód podlegać legalizacji, pod warunkiem spełnienia pozostałych przesłanek z art. 48 Prawa budowlanego. Obiekt budowlany podlegający rozbiórce z uwagi na naruszenie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obiektywnie przestaje być bowiem obiektem naruszającym te przepisy (wyrok z 3 lipca 2025 r., II OSK 1434/24).

3.1.7. Strona umowy deweloperskiej zawartej z inwestorem, której przedmiotem jest wybudowanie domu mieszkalnego, nie jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 51 ustawy – Prawo budowlane, gdyż z żadnego przepisu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego¹⁵² nie wynika bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami, które pozwalałyby kwalifikować go jako interes prawny (wyrok z 27 listopada 2025 r., II OSK 380/25).

3.2. Sprawy z zakresu ludności

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

Dotychczas prezentowane stanowisko w zakresie przesłanek opuszczenia miejsca stałego zamieszkania pozostaje od wielu lat niezmiennie. NSA w swoich orzeczeniach konsekwentnie wskazywał, że przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego zostaje spełniona wyłącznie w sytuacji, gdy opuszczenie to ma charakter trwały oraz następuje z woli osoby zainteresowanej (wyroki z: 22 stycznia 2025 r., II OSK 1130/22; 18 lutego 2025 r., II OSK 1345/22; 2 lipca 2025 r., II OSK 1556/24; 29 lipca 2025 r., II OSK 2621/24 i 23 września 2025 r., II OSK 2305/24). Ponadto w utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się, że dobroć opuszczenia miejsca stałego zameldowania nie jest przesłanką ustawową orzeczenia o wymeldowaniu, dlatego nie w każdym przypadku okoliczność ta ma znaczenie. Jeżeli więc

¹⁵² Dz.U. z 2021 r. poz. 1445.

opuszczenie lokalu przez daną osobę było spowodowane zgodnymi z prawem władczymi działaniami organów państwa, to przy ustalaniu przesłanek do wymeldowania kwestia dobrowolności nie może być brana pod uwagę, ponieważ jest oczywiste, że w takich sytuacjach czynności właściwych organów nie są zgodne z wolą osoby, która jest obowiązana opuścić lokal (wyroki z: 29 lipca 2025 r., II OSK 2621/24 i 27 sierpnia 2025 r., II OSK 601/23).

3.2.2. NSA podtrzymał dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym ewidencja ludności pełni wyłącznie funkcję rejestracyjną, a jej zadaniem jest wierne odzwierciedlenie stanu faktycznego, tj. rzeczywistego miejsca pobytu danej osoby (wyroki z: 19 lutego 2025 r., II OSK 453/24 i 18 marca 2025 r., II OSK 988/24).

3.2.3. Na gruncie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹⁵³ brak jest podstaw prawnych do zamieszczenia w dowodzie osobistym jako rodziców jego posiadacza dwóch osób tej samej płci. Zdaniem NSA czynność materialnotechniczna, jaką jest wydanie dowodu osobistego małoletniej, stanowi jedynie instrument do wykazania tożsamości – obywatelstwa polskiego – oraz służy jako dokument podróży, nie zaś do kreowania więzi rodzinnych (wyrok z 22 maja 2025 r., II OSK 2155/22).

3.2.4. Wobec wniosku o wydanie dla celów naukowych poświadczonych za zgodność kopii dokumentów stanowiących akta zbiorowe do aktu zgonu pradziadków skarżącego, NSA uznał, że niewystarczające jest samo (ewentualne) istnienie u skarżącego dobra osobistego w postaci kultu pamięci po osobie zmarłej, lecz niezbędne jest także wykazanie jego naruszenia lub zagrożenia. W przypadku, gdy strona nie wykazuje istnienia dobra w postaci kultu pamięci osoby zmarłej, a ponadto zagrożenia lub naruszenia tego konkretnego dobra osobistego, nie można przyjąć, że wykazała interes prawny, o którym mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁵⁴ (wyrok z 24 stycznia 2025 r., II OSK 372/24).

3.2.5. Niezmienna od lat pozostaje linia orzecznicza związana z zasadą posiadania jednego obywatelstwa. W wyroku z 22 maja 2025 r., II OSK 2621/22, NSA za bezpodstawne uznał stosowanie art. 13 ustawy z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego¹⁵⁵ w sytuacji, gdy ojciec rodziny nie żył w chwili, w której miałyby nastąpić zmiana obywatelstwa osieroconego dziecka lub wdowy po nim. Taka wykładnia pozbawiałaby wdowę możliwości zmiany obywatelstwa po śmierci męża, chyba że powtórnie wyszłaby za męża, a dzieci do momentu osiągnięcia pełnoletności. Artykuł 13 ustawy dotyczy nabycia lub utraty obywatelstwa przez ojca rodziny, a więc konkretnych zdarzeń prawnych, których podmiotem może być tylko osoba żyjąca. Cel tej regulacji, jakim jest zasada jednolitości obywatelstwa małżonków, może być zrealizowany tylko za życia obojga.

3.3. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

¹⁵³ Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.

¹⁵⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1681 ze zm.

¹⁵⁵ Dz.U. RP z 1920 r. Nr 7 poz. 44 ze zm.

3.3.1. Skoro w decyzji wydawanej na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹⁵⁶ dochodzi do konkretyzacji zarówno osoby uprawnionej, jak i gruntu, którego ona dotyczy, to musi istnieć zgodność pomiędzy tożsamością gruntu objętego danym wnioskiem dekretowym a treścią decyzji wydanej na jego podstawie, a także musi zachodzić tożsamość wnioskodawców (ich następców prawnych) z beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnej (wyroki z: 3 kwietnia 2025 r., I OSK 855/22; 3 lipca 2025 r., I OSK 66/22).

3.3.2. W odniesieniu do art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵⁷, zastosowano uchwałę siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23, wskazując, że uchwała ta wprawdzie została podjęta w odniesieniu do tzw. roszczeń „dekretowych”, ale znajdowała jednak odpowiednie (*per analogiam*) zastosowanie do postępowań o przyznanie odszkodowania wszczętych na podstawie przepisów regulujących skutki wejścia w życie dekretu warszawskiego (wyroki: z 8 kwietnia 2025 r., I OSK 964/22 i z 5 października 2025 r., I OSK 1104/24).

3.3.3. Skoro zgodnie z przepisem art. 215 ust. 2 u.g.n. przedmiotem roszczenia odszkodowawczego może być tylko jeden dom jednorodzinny oraz jedna działka, która przed wejściem w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne (jeżeli oczywiście są spełnione pozostałe wymogi przewidziane art. 215 ust. 2 u.g.n.), to wystąpienie przez uprawnionego na podstawie tego przepisu z roszczeniem odszkodowawczym za jedną tego rodzaju działkę powoduje, że roszczenie odszkodowawcze, unormowane tym przepisem, wygasa. Oznacza to, że w takiej sytuacji brak jest podstawy prawnej do dochodzenia odszkodowania za kolejne działki, które powstały z parcelacji dawnej nieruchomości warszawskiej, a które również mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne przed wejściem w życie dekretu warszawskiego (wyroki z: 16 stycznia 2025 r., I OSK 1041/22, I OSK 1878/22, I OSK 1030/22, I OSK 530/22; 18 marca 2025 r., I OSK 423/23; 15 maja 2025 r., I OSK 1210/22).

3.3.4. Artykuł 29 ustawy z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym¹⁵⁸ przewidywał możliwość nabycia prawa do gruntu na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego w formie przekazania majątku nieruchomego w zarząd i użytkowanie, a ruchomego na własność przedsiębiorstw (wyrok z 20 maja 2025 r., I OSK 2392/23).

3.3.5. Formalne potwierdzenie ustania zarządu leśnego nad nieruchomością, która zmieniła swój charakter, następuje w formie decyzji administracyjnej, a podstawę prawną do jej wydania stanowi art. 46 u.g.n. (wyrok z 12 września 2025 r., I OSK 2775/23).

3.3.6. Z treści art. 95 pkt 7 u.g.n. wynika, że badaniu w toku postępowania podziałowego podlega wyłącznie okoliczność, czy wydzielana działka, mająca służyć bezpośrednio

¹⁵⁶ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

¹⁵⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.; dalej: u.g.n.

¹⁵⁸ Dz.U. Nr 63 poz. 494 ze zm.

obsłudze budynku mieszkalnego, spełnia wymogi uznania jej za działkę budowlaną niezbędną do korzystania z budynku mieszkalnego. Z tego względu motywacja, która stanowi podstawę dokonania podziału działki w tym trybie, jest prawnie nieistotna (wyrok z 6 lutego 2025 r., I OSK 278/22).

3.3.7. Artykuł 93 ust. 3 u.g.n., przewidujący niedopuszczalność podziału nieruchomości, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej, nie jest adresowany do organu wydającego opinię w trybie art. 93 ust. 5 tej ustawy. Przepis ten odwołuje się do decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości i należy odczytywać go łącznie z art. 99 ustawy. Oznacza to, że organ, opiniując w trybie art. 93 ust. 5 u.g.n. zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ocenia merytorycznie spełnienia wymogu dostępu do drogi publicznej, o którym mowa w art. 93 ust. 3 ustawy, gdyż kwestia ta jest badana na etapie zatwierdzania projektu podziału, a nie na etapie opiniowania wstępnego projektu podziału (wyrok z 26 czerwca 2025 r., I OSK 199/25).

3.3.8. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁵⁹ – zawsze musi dotyczyć tylko sytuacji, w której przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności odnosi się do całości gruntu objętego określoną księgą wieczystą (wyrok z 26 lutego 2025 r., I OSK 1386/23).

3.3.9. Artykuł 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa¹⁶⁰, zawiera enumeratywny katalog rozstrzygnięć, jakie może wydać Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, co oznacza, że niedopuszczalne było stosowanie do tego przepisu wykładni systemowej całej ustawy. Tym samym nie można było wskazanych w tym przepisie rozstrzygnięć łączyć w jedną decyzję, gdyż przepis ten ma charakter alternatywy rozłącznej, tj. wskazuje sytuacje, które wzajemnie się wykluczają (wyrok z 10 czerwca 2025 r., I OSK 1470/22). Z kolei w wyroku z 8 kwietnia 2025 r., I OSK 674/22 wskazano, że z uwagi na szczególny tryb postępowania przed Komisją i szczególne jej uprawnienia, a także sposób sformułowania przesłanek w art. 30 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, tj. w sposób ocenny i z zastosowaniem klauzul generalnych (interes społeczny), w każdej sprawie należy dokonywać indywidualnej oceny prawidłowości i legalności decyzji Komisji.

3.3.10. Dokonując wykładni art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶¹, składy orzekające przyjmowały jednolicie, że omawiana ustawa nie

¹⁵⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2040 ze zm.

¹⁶⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2267 ze zm.

¹⁶¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2097 ze zm.; dalej: ustawa zabużańska.

wprowadza wymogu, by prawo do rekompensaty przysługiwało wyłącznie podmiotowi, będącemu właścicielem mienia w tym właśnie dniu. Uznawano tym samym, że prawo to przysługuje osobie będącej właścicielem mienia na dzień opuszczania byłego terytorium RP. W następstwie tego przysługuje ono spadkobiercom osoby, która była właścicielem mienia w 1939 r., ale zmarła w trakcie II wojny światowej (wyroki z: 22 marca 2025 r., I OSK 456/2; 9 kwietnia 2025 r., I OSK 592/22; 27 maja 2025 r., I OSK 1144/22; 30 czerwca 2025 r., I OSK 343/22; 27 sierpnia 2025 r., I OSK 1608/22; 29 października 2025 r., I OSK 1965/23).

3.3.11. Poprzez określone w art. 3 ust. 2 ustawy zabużańskiej „wskazanie” osoby, na rzecz której będzie realizowane uprawnienie, nie dochodzi do utraty tego uprawnienia przez wskazującego. Wskazanie nie jest bowiem zbyciem uprawnienia po stronie osoby wskazującej, lecz wyborem jednego spośród pozostałych uprawnionych, na rzecz których ma nastąpić realizacja posiadanego przez wskazującego uprawnienia (wyrok z 6 marca 2025 r., I OSK 396/22).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

3.4.1. W przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁶² nie unormowano odstąpienia od nałożenia opłaty podwyższonej. Uwzględniając jednak charakter stosowanego środka, a nie jego nazwę, NSA uznał, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 280 Prawa wodnego terminem „opłata podwyższona”, zamiast określenia „administracyjna kara pieniężna”, nie powinno wyłączać możliwości zastosowania do tych opłat instytucji odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, przewidzianej w art. 189f k.p.a. Opłaty podwyższone ustanowione w art. 280 Prawa wodnego mieszczą się bowiem w legalnej definicji pojęcia „administracyjna kara pieniężna”, określonej w art. 189b k.p.a. (wyrok z 26 marca 2025 r., III OSK 2577/23).

3.4.2. Decyzja wydana na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, która nie precyzuje rodzaju urządzeń mających zostać wykonanych w celu zapobieżenia szkodom ani ich podstawowych parametrów technicznych, jest w tej części niewykonalna. W takiej sytuacji na adresata decyzji zostaje nałożony obowiązek publicznoprawny o nieokreślonej treści (wyrok z 1 lipca 2025 r., III OSK 1284/25).

3.4.3. Interpretując użyte w art. 171 ust. 1 Prawa wodnego pojęcie „odnoszenia korzyści z urządzeń spółki wodnej”, przy uwzględnieniu wskazań wynikających z cywilistycznej konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia, NSA stwierdził, że chodzi o korzyść, jaką właściciel nieruchomości uzyskuje w związku z realizacją przez spółkę wodną jej zadań. Zadania te polegają w szczególności na budowie oraz utrzymywaniu urządzeń wodnych, w tym urządzeń melioracji wodnych. Pojęcie „korzyści” nie jest przy tym powiązane z wielkością plonów osiągniętych z gruntów, na których urządzenia melioracji wodnych są zlokalizowane. Korzyść w rozumieniu art. 171 ust. 1 Prawa wodnego ma charakter obiektywny i pozostaje niezależna od woli właściciela nieruchomości oraz podejmowanych przez niego działań. Wyraża się ona w tym, że sprawne i należycie utrzymywane przez spółkę wodną urządzenia

¹⁶² Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.; dalej: Prawo wodne.

melioracji wodnych zapewniają prawidłową regulację stosunków wodnych na gruntach rolnych (wyrok z 23 lipca 2025 r., III OSK 1504/24).

3.5. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

3.5.1. Wśród rozpoznawanych skarg kasacyjnych największą grupę stanowiły skargi kwestionujące komunalizację mienia pozostającego w faktycznym władaniu podmiotu nielegitymującego się prawem zarządu nieruchomością (PKP SA). W wydanych orzeczeniach NSA potwierdzał, że prawo zarządu do nieruchomości nie przysługuje PKP *ex lege*, w tym w szczególności na podstawie przepisów prawa normujących utworzenie i funkcjonowanie przedsiębiorstwa państwowego PKP. Akty prawne regulujące status prawny przedsiębiorstwa PKP oraz akty, na podstawie których przeprowadzono nacjonalizację kolei, mają charakter ogólnych aktów ustrojowych i nie mogą regulować stanu prawnego konkretnych nieruchomości, lecz mogą jedynie stanowić podstawę do podejmowania aktów indywidualnych w odniesieniu do poszczególnych składników mienia ogólnonarodowego. Sam fakt władania nieruchomością i zlokalizowania na niej infrastruktury kolejowej nie decyduje o powstaniu prawa zarządu. Ustanowienie zarządu wymagało określonej formy prawnej – decyzji lub umowy, co jednoznacznie wynikało z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁶³. Treść uchwał z 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16 oraz z 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17 determinowała podjęte rozstrzygnięcia. Z tego względu konsekwentnie przyjmowano, że decyzja o ustaleniu opłaty za zarząd nie może stanowić dowodu na przysługiwanie na dzień 27 maja 1990 r. prawa zarządu nieruchomością.

NSA w wyroku z 21 lutego 2025 r., I OSK 1128/21, mając na uwadze uchwałę siedmiu sędziów NSA z 16 grudnia 2024 r., I OPS 2/23, wyjaśnił, że decyzja o wymiarze opłaty z tytułu zarządu nie jest w postępowaniu komunalizacyjnym wystarczająca dla uznania istnienia po stronie PKP zarządu, natomiast w postępowaniu uwłaszczeniowym o stwierdzenie nabycia przez PKP prawa użytkowania wieczystego decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu zarządu jest jednym z dowodów, na których podstawie dokonuje się stwierdzenia prawa do zarządu.

3.5.3. W wydawanych przez NSA orzeczeniach konsekwentnie stwierdzano, że fakt komunalizacji gruntu nie stoi na przeszkodzie do wydania decyzji o uwłaszczeniu tym gruntem określonego podmiotu. Jak wyjaśniano, przesłanki ustawowe warunkujące komunalizację oraz uwłaszczenie nie są tożsame, a ich spełnienie w konkretnym przypadku oceniane jest na inne daty, tj. na 27 maja 1990 r. w przypadku komunalizacji i na 5 grudnia 1990 r. w odniesieniu do uwłaszczenia (wyrok z 9 maja 2025 r., I OSK 930/24).

3.5.4. W wyroku z 12 marca 2025 r., I OSK 1485/23, NSA wskazał, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej nie może służyć czynieniu ustaleń faktycznych, które zostaną wykorzystane przez dany podmiot dla wszczęcia innego postępowania – czy to o zasiedzenie, czy to o uzgodnienie stanu prawnego księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, czy też dla złożenia oferty zakupu określonej nieruchomości,

¹⁶³ Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

zaś decyzja komunalizacyjna nie stoi na przeszkodzie do wystąpienia z powództwem z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹⁶⁴.

3.5.5. NSA w swoich orzeczeniach konsekwentnie potwierdzał, że stroną postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku mogą dotyczyć skutki stwierdzenia nieważności decyzji. Stanowisko to znalazło głównie odzwierciedlenie w sprawach wszczynanych przez następców prawnych byłych właścicieli nieruchomości ziemskich, którzy uzyskali decyzje stwierdzające, że majątek nie podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁶⁵ (wyroki z: 25 lutego 2025 r., I OSK 292/24; 10 kwietnia 2025 r., I OSK 1654/23; 6 czerwca 2025 r., I OSK 2510/23; 9 października 2025 r., I OSK 673/25).

3.5.6. Jednolicie NSA interpretował kwestię zajęcia nieruchomości pod drogę publiczną, przyjmując, że dla jej spełnienia istotne jest jedynie to, by podmiot publiczny wykonywał faktyczne czynności w odniesieniu do nieruchomości zajętej pod drogę publiczną związane z utrzymaniem jej nawierzchni, zapewnieniem przejezdności, naprawami, remontami itp. (wyrok z 5 lutego 2025 r., I OSK 31/22), przy czym czynności dokonywane na drodze nie musiały uzyskiwać wcześniejszej akceptacji właściciela gruntu, który nawet nie musiał o tych czynnościach być powiadamiany (wyrok z 14 lutego 2025 r., I OSK 330/22). Ponadto wykonywanie przez skarżącego pewnych czynności mających na celu utrzymanie drogi nie wyłącza sprawowania przez gminę władztwa publicznoprawnego nad drogą, skoro również gmina wykonywała takie czynności w stosunku do drogi (wyrok z 6 sierpnia 2025 r., I OSK 1609/22).

3.6. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

3.6.1. Zgodnie z art. 24 ust. 2a pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁶⁶ informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków podlegają aktualizacji na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy, lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania. A zatem osoba legitymująca się własnościowym spółdzielczym prawem do lokalu nie może żądać wszczęcia postępowania w sprawie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków polegającej na zmianie powierzchni użytkowej lokalu, albowiem nie zalicza się do podmiotów wskazanych w art. 24 ust. 2a pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, co oznacza, że osoba taka nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. (wyrok z 16 kwietnia 2025 r., I OSK 2567/23).

3.6.2. W świetle art. 24a ust. 10 Prawa geodezyjnego i kartograficznego niedopuszczalna jest taka sytuacja, w której organ w ramach rozpoznania zarzutów wydaje decyzję merytoryczną i wprowadza zmiany w operacie opisowo-kartograficznym w sytuacji, gdy wprowadzone zmiany nie stanowią uwzględnienia zarzutów (wyrok z 19 listopada 2025 r., I OSK 92/23).

¹⁶⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1984 ze zm.

¹⁶⁵ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

¹⁶⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.

3.6.3. Do zadań gminy należy ustalanie numerów porządkowych (art. 47a ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego), a numery porządkowe budynku ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta) zgodnie z art. 47a ust. 5 ww. ustawy. Do organu ustalającego numery porządkowe nie należą sprawy z zakresu nadzoru budowlanego, stąd też organ ustalający numery porządkowe nie może prowadzić postępowania zbierać dowodów i czynić własnych ustaleń w przedmiocie oceny legalności przedmiotowej inwestycji z przepisami prawa. W zakresie oceny legalności inwestycji z przepisami prawa organ ustalający numery porządkowe jest związany ostateczną decyzją organu nadzoru budowlanego, który orzekł w tej kwestii, nakazując rozbiórkę budynków (wyrok z 24 lipca 2025 r., I OSK 1495/22).

3.7. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

3.7.1. W wyroku z 28 października 2025 r., III OSK 1055/24, NSA wskazał, że zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶⁷ eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane. Od obowiązku uzyskania pozwolenia ustawodawca przewidział więc wyjątki. Ustalenie, czy eksploatacja określonej instalacji wiąże się z obowiązkiem uzyskania pozwolenia, wymaga zatem przeprowadzenia analizy pomiarów, w tym specjalistycznych obliczeń. Nieprawidłowe jest jednak stanowisko, że to organ inspekcji ochrony środowiska jest zobligowany do wykonania pomiarów poziomu emisji gazów do powietrza i dopasowania go do obowiązujących regulacji prawnych. Obowiązek wykonania pomiarów poziomu emisji gazów lub pyłów do powietrza ciąży na podmiocie prowadzącym instalację.

3.7.2. NSA w wyroku z 15 kwietnia 2025 r., III OSK 6994/21, przypomniał, że wariant proponowany przez wnioskodawcę do realizacji w świetle art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁶⁸ nie może pokrywać się z racjonalnym wariantem alternatywnym. Racjonalny wariant powinien spełniać dwie cechy – być jednocześnie „alternatywnym” i „racjonalnym”. Brak którejkolwiek z tych cech będzie powodował, że wskazany przez inwestora jako racjonalny wariant alternatywny faktycznie nim nie jest. Za wariant alternatywny nie może być uznany tzw. „wariant zerowy”. „Alternatywność” wymaga, co do zasady, zaproponowania wariantu różnego pod względem kryteriów przestrzennych (jak np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji) lub technologicznym (jak np. rodzaj użytych materiałów, moc, produktywność, wydajność zainstalowanych urządzeń). Nie jest dopuszczalne poprzestanie na wskazaniu, że inwestor nie jest w stanie przedstawić trzech wariantów realizacji przedsięwzięcia.

3.7.3. W wyroku z 23 września 2025 r., III OSK 1227/23, dotyczącym wymaganej zgodności planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej) NSA orzekł, że na obszarze, który w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego został przeznaczony wyłącznie do celów

¹⁶⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.

¹⁶⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.; dalej: ustawa środowiskowa.

produkcji, magazynowania i składow, nie jest możliwe eksploataowanie instalacji do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych. Termiczne przekształcanie odpadów jest objęte ścisłą reglamentacją prawną uregulowaną w art. 155-163 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁶⁹. Z przepisów tych nie wynika, że spalanie odpadów niebezpiecznych w procesie termicznego przekształcania odpadów jest działalnością produkcyjną.

3.7.4. W wyroku z 18 lutego 2025 r., III OSK 5274/21, NSA wyjaśnił różnicę między pojęciami „gospodarka odpadami” a „gospodarowanie odpadami”, podnosząc, że gospodarka odpadami to wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach). Natomiast gospodarowanie odpadami, a więc pojęcie o węższym zakresie przedmiotowym, to zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach). W wyroku tym wskazano także, że ustawodawca nie zdecydował się na wyodrębnienie magazynowania odpadów jako odrębnej formy gospodarki odpadami lub gospodarowania odpadami. Jednocześnie jednak przewidział, że magazynowanie odpadów może mieć formę magazynowania przez prowadzącego przetwarzanie odpadów. Naruszenie warunków magazynowania odpadów prowadzonego w ramach przetwarzania odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. c/ ustawy o odpadach) może uzasadniać wstrzymanie działalności posiadacza odpadów na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpadach.

3.7.5. Z kolei w wyroku z 18 lutego 2025 r., III OSK 6436/21, NSA przypomniał, że jeżeli pozwolenie zintegrowane obejmuje zbieranie odpadów lub ich przetwarzanie, to podmiot posiadający tego rodzaju pozwolenie jest zwolniony z obowiązku uzyskania jednego z zezwoleń, o których stanowi art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach (zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów), ponieważ pozwolenie zintegrowane jest jednym z zezwoleń wymienionych w tym przepisie. W konsekwencji naruszenie warunków pozwolenia zintegrowanego będącego jednocześnie zezwoleniem na zbieranie odpadów lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów, skutkuje nałożeniem na podmiot naruszający to pozwolenie administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 194 ust. 5 ustawy o odpadach.

3.7.6. Nabycie przez pojazd statusu odpadu uzależnione jest od tego, czy w momencie przekroczenia granicy może być wykorzystywany zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem, a zatem czy może poruszać się po drogach. W postępowaniu w sprawie dotyczącej międzynarodowego przemieszczania odpadów nie bada się możliwości przywrócenia pojazdowi stanu technicznego umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego. W kategorii odpadów nie mogą być traktowane jedynie przedmioty, które posiadacz uważa za zbędne i których chciałby się pozbyć, ale też przedmioty podlegające powtórnemu gospodarstwu wykorzystaniu, po poddaniu ich procesowi odzysku. Ewentualna naprawa i rejestracja pojazdu nie wykluczają zakwalifikowania naprawionego pojazdu jako odpadu. Decyzja o rejestracji pojazdu, który w dacie jego sprowadzenia do kraju stanowił odpad, a która została

¹⁶⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 669 ze zm.

wydana w oparciu o dokument nieuprawniający do jego rejestracji, nie może stanowić o legalizacji czynności podejmowanej nielegalnie. Stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok z 5 marca 2025 r., III OSK 5484/21).

3.7.7. Według art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷⁰ właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przez pojęcie „pozbywania się odpadów komunalnych” należy rozumieć obowiązki nakładane na zobowiązanego w celu przygotowania zebranych odpadów do ich odbioru przez upoważnionego przedsiębiorcę lub inny podmiot dokonujący tego odbioru. Odbiór odpadów z nieruchomości jest jednym z podstawowych obowiązków objętych zadaniem publicznym związanym z utrzymaniem czystości i porządku w gminach. Ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidział możliwości zaniechania odbierania tych odpadów z nieruchomości, więc nie można uznać, że takie odpady jak np. metale, opakowania wielomateriałowe, tworzywa sztuczne, papier, tektura lub szkło, nie mogą być odbierane bezpośrednio z nieruchomości (wyrok z 24 września 2025 r., III OSK 1567/24).

3.7.8. Sprzętem w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁷¹ jest urządzenie funkcjonalnie kompletne. Uznanie za sprzęt niesamodzielnych funkcjonalnie części, służących do produkcji samodzielnych funkcjonalnie sprzętów, musiałoby prowadzić do wniosku, że w stosunku do tego samego sprzętu obowiązki przewidziane przepisami omawianej ustawy podlegałyby aktualizacji dwukrotnie: raz w odniesieniu do części wprowadzanej do obrotu i drugi raz, w ramach wprowadzonego do obrotu urządzenia, którego ta część jest komponentem (wyrok z 15 października 2025 r., III OSK 2035/24).

3.7.9. Zadaniem organów administracji nie jest ocena zakresu umowy cywilnoprawnej, jakim jest umowa zlecenia wycinki lub przycięcia drzew i kontrola prawidłowości jej wykonania w świetle przepisów prawa cywilnego. Nie można wyklądać art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁷² w ten sposób, że podmiotem odpowiedzialnym administracyjnie jest zawsze podmiot dokonujący fizycznego przycięcia drzew. Postępowanie w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia jest postępowaniem, którego celem jest ukaranie sprawcy nielegalnego czynu za popełnienie deliktu administracyjnego. Tym samym kara nakładana w tym postępowaniu jest karą nakładaną w związku z naruszeniem interesu publicznego, a nie w związku z naruszeniem interesu indywidualnego właściciela. To na posiadaczu nieruchomości spoczywa ryzyko doboru wykonawcy prac wycinkowych, ale jednocześnie posiadacz nieruchomości powinien sprawować nadzór nad wykonywaniem zlecenia, w sposób minimalizujący ryzyko zagrożenia dla dóbr chronionych (wyrok z 20 maja 2025 r., III OSK 167/22).

¹⁷⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 2010.

¹⁷¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 573.

¹⁷² Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.

3.8. Sprawy z zakresu edukacji

3.8.1. Adresowane do rodziców uczniów zawiadomienie o zamiarze likwidacji lub przekształceniu szkoły bądź przedszkola, o którym mowa w art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹⁷³, może być dokonane w dowolnej formie. Konieczne jest tylko, żeby zawiadomienie rzeczywiście dotarło do rodziców ucznia w przewidzianym w ustawie terminie (wyrok z 11 czerwca 2025 r., III OSK 1329/22).

3.8.2. W wyroku z 12 czerwca 2025 r., III OSK 626/22, NSA zajmował się problemem rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie określenia sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora oraz doktora habilitowanego i uznał, że wydane na podstawie art. 239 pkt 2 w zw. z art. 238 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁷⁴ przez Radę Doskonałości Naukowej rozstrzygnięcie ma charakter nadzorczy i kreuje stosunek administracyjnoprawny (stosunek nadzorczy), podlegający kontroli sądu administracyjnego z punktu widzenia jego legalności.

3.8.3. W wyroku z 26 sierpnia 2025 r., III OSK 721/25, NSA zajął się problemem powierzenia stanowiska dyrektora szkoły i wskazał, że współdziałanie organów „w porozumieniu” nie oznacza jedynie wyrażania opinii przez jeden z tych organów. Byłoby to nie tylko sprzeczne z wykładnią językową (gramatyczną) art. 63 ust. 12 Prawa oświatowego, który to przepis reguluje zarówno współdziałanie w formie porozumienia, jak i wyrażanie opinii, ale także byłoby nie do pogodzenia z celem tego przepisu.

3.8.4. W wyroku z 17 października 2025 r., III OSK 2414/22, NSA zajmował się kwestią wznowienia studiów i wskazał, że jeżeli możliwość wznowienia studiów została uregulowana w regulaminie danej uczelni wyższej, ale nie przewidziano dla niej formy decyzji administracyjnej (z uwagi na brak przepisu ustawowego w tym zakresie), lecz formę rozstrzygnięcia, to rozstrzygnięcie o odmowie wznowienia studiów stanowi akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., o ile zgodnie z regulaminem tej konkretnej uczelni rozstrzygnięcie tego rodzaju podejmowane jest w ramach władczych kompetencji właściwego organu, jest rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie podmiotu zewnętrznego wobec uczelni (już nie studenta) i dotyczący prawa gwarantowanego przez tę uczelnię, o ile spełnione są warunki regulaminowe.

3.9. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

3.9.1. Przepisem odrębnym, w rozumieniu art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷⁵, nie jest art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Wskazuje on elementy treści studium, które jako akt kierownictwa wewnętrznego, określający politykę przestrzenną gminy, nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego (zgodnie

¹⁷³ Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.

¹⁷⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

¹⁷⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

z art. 9 ust. 5 u.p.z.p. studium nie jest aktem prawa miejscowego), a więc nie może kształtować prawnej sytuacji jednostek oraz innych podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Z tego też względu również studium nie może być postrzegane w kategoriach przepisów odrębnych, o których mowa w art. 14 ust. 7 u.p.z.p. (wyrok z 9 kwietnia 2025 r., II OSK 2202/22).

3.9.2. Z art. 27 oraz art. 32 ust. 2 u.p.z.p. wynika, że w przypadku gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stał się nieaktualny w całości lub w części, rada gminy jest uprawniona do jego zmiany odpowiednio w całości lub w części w takim trybie, w jakim plany miejscowe są uchwalane. Rada gminy nie jest natomiast w takim przypadku uprawniona do podjęcia uchwały o uchyleniu planu w całości lub w części (wyrok z 3 września 2025 r., II OSK 1256/25).

3.9.3. Planowanie przestrzenne nie polega na informowaniu, lecz na przesądzeniu o sposobie zagospodarowania określonego terenu, dlatego brak jest podstaw, aby elementy informacyjne planu stanowiły o istotnym naruszeniu zasad planowania i procedury planistycznej. Umieszczenie takich elementów planu nie świadczy o nadaniu im charakteru normatywnego i nie jest uznawane za naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (wyrok z 18 lutego 2025 r., II OSK 1233/22).

3.9.4. Z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁷⁶ nie wynika przyzwolenie na realizowanie każdej inwestycji telekomunikacyjnej w każdym miejscu objętym planem. Przepisy te nie przyznają przedsiębiorcom telekomunikacyjnym autonomicznego uprawnienia do kształtowania polityki przestrzennej w zakresie lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej. Przeciwnie, potrzeba ochrony szczególnie cennych obszarów gminy może przemawiać za ustanowieniem pewnych zakazów, w tym dotyczących realizacji inwestycji o charakterze telekomunikacyjnym (wyrok z 28 maja 2025 r., II OSK 2712/22).

3.9.5. Wprowadzone planem miejscowym ograniczenie wysokości infrastruktury telekomunikacyjnej do maksymalnej wysokości zabudowy może prowadzić do wykluczenia możliwości lokalizowania inwestycji z zakresu łączności publicznej, a tym samym narusza art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (wyrok z 5 listopada 2025 r., II OSK 1076/23).

3.9.6. Obowiązek gminy jako organu władzy publicznej do prowadzenia polityki przestrzennej w sposób zapewniający ochronę środowiska wynika wprost z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., a jego konkretyzacją jest art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., który nakazuje obligatoryjne określenie w planie miejscowym zasad ochrony środowiska. Wprowadzone w planie ograniczenia, w tym dotyczące stosowania określonych paliw, są instrumentem realizacji tego obowiązku. Nie stanowią one przekroczenia granic władztwa planistycznego, lecz jego realizację (wyrok z 7 października 2025 r., II OSK 799/23).

¹⁷⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.

3.9.7. Definicja „terenów zieleni” zawarta w art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁷⁷ została wprowadzona na potrzeby regulacji zawartych w ustawie o ochronie przyrody i nie stoi ona na przeszkodzie przyjmowaniu w planach miejscowych własnych definicji dotyczących terenów podlegających ochronie z uwagi na walory środowiskowe m.in. w oparciu o art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w zw. art. 71-73 ustawy – Prawo ochrony środowiska (wyrok z 16 kwietnia 2025 r., II OSK 2327/22).

3.9.8. Z treści prawa własności nie wynika prawnie chroniona ekspektatywa możliwości przeznaczenia pod zabudowę każdej prywatnej nieruchomości stanowiącej teren rolniczy. Głównym celem tego przeznaczenia jest bowiem produkcja rolnicza, która może być realizowana bez żadnej zabudowy (wyrok z 20 lutego 2025 r., II OSK 428/23).

3.9.9. Zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. opłata planistyczna jest ustalana z tytułu obiektywnego „wzrostu wartości nieruchomości”, a nie na podstawie subiektywnej ceny transakcyjnej, która może zależeć od wielu czynników pozarynkowych (wyrok z 2 lipca 2025 r., II OSK 176/23).

3.9.10. „Wybór” przez organ jednego z dwóch alternatywnych rozstrzygnięć, przewidzianych w art. 59 ust. 3 u.p.z.p. (decyzja o wstrzymaniu użytkowania terenu i wyznaczenie terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy – pkt 1 oraz decyzja o przywróceniu poprzedniego sposobu zagospodarowania – pkt 2) zależy od tego, czy możliwe jest usanowanie zagospodarowania terenu, które nastąpiło bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy bądź wbrew ustaleniom planu miejscowego (wyrok z 2 kwietnia 2025 r., II OSK 2107/22).

3.9.11. Planowana zabudowa w postaci farmy fotowoltaicznej jest co do zasady samowystarczalna w zakresie zapotrzebowania na energię elektryczną, zaś oświadczenie inwestora o wykorzystaniu agregatu prądowłórczego, jako subsydiarnego źródła energii, prowadzi do uznania za wypełniony wymóg określony w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p., w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną (wyrok z 22 października 2025 r., II OSK 2783/24).

3.9.12. Gdy zarówno do wydania decyzji głównej, jak i postanowienia uzgadniającego właściwy jest ten sam organ albo gdy do uzgodnienia jest właściwa jednostka służbowo podporządkowana organowi prowadzącemu postępowanie główne, wówczas nie powstaje obowiązek uzgodnienia decyzji (wyrok z 27 sierpnia 2025 r., II OSK 505/23).

3.9.13. Przepisanie dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej kompetencji organu współdziałającego (art. 53 ust. 4 pkt 11 u.p.z.p.) nie stoi na przeszkodzie pełnieniu przez regionalny zarząd gospodarki wodnej uprawnień właścicielskich w odniesieniu do gruntów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego (wyrok z 1 października 2025 r., II OSK 2673/24).

¹⁷⁷ Dz.U. 2020 r. poz. 55 ze zm.

3.10. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

3.10.1. Trwałe wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej, dokonywane na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁷⁸ przekracza czynności zwykłego zarządu, a zatem w celu uzyskania decyzji zezwalającej na takie wyłączenie wymagana jest pisemna zgoda wszystkich współwłaścicieli przedmiotowej nieruchomości (wyrok z 17 stycznia 2025 r., I OSK 358/22).

3.10.2. Z art. 15 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁷⁹ wynika nakaz pod adresem organów administracji publicznej i sądów administracyjnych objęcia lasów ochronnych szczególną ochroną – dalej idącą niż w stosunku do zwykłej ochrony lasów (wyrok z 23 października 2025 r., I OSK 2093/24).

3.10.3. W uproszczonym planie urządzenia lasu nie może dochodzić do zmiany (przekwalifikowania) lasu na nieruchomość wykorzystywaną do innych celów niż gospodarka leśna. Zmiany tej nie można dokonać również w trybie rozstrzygnięcia zastrzeżeń do uproszczonego planu urządzenia lasu. Prawodawca przewidział jedynie możliwość zmiany lasu na użytek rolny. Ten cel można osiągnąć w postępowaniu jurysdykcyjnym, o którym mowa w art. 13 ust. 2-6 ustawy o lasach, zakończonym decyzją administracyjną. Jest to jednak postępowanie odrębne i niezależne od postępowania w sprawie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu (wyrok z 22 października 2025 r., I OSK 2219/22).

3.10.4. Opinia komisji doradczej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu wymianie gruntów¹⁸⁰, nie ma charakteru wiążącego dla starosty. Jest to opinia konsultacyjna, którą starosta ma obowiązek uzyskać i rozważyć, jednak zachowuje on uprawnienie do podjęcia decyzji odmiennej od stanowiska komisji, kierując się przy tym przepisami prawa materialnego oraz dokonując oceny interesu publicznego i słuszych interesów uczestników postępowania. Komisja scaleniowa pełni istotną funkcję partycypacyjną i gwarancyjną, zapewniając udział właścicieli gruntów w procesie i możliwość artykulacji ich interesów. Niemniej nie odbiera ona staroście roli gospodarza postępowania scalenioowego, odpowiedzialnego za ostateczne rozstrzygnięcie (wyrok z 1 lipca 2025 r., I OSK 2184/23).

3.10.5. Prawna procedura ustalania odszkodowania za szkody łowieckie jest złożona, a wydanie decyzji administracyjnej przez nadleśniczego jest przesłanką warunkującą dopuszczalność uruchomienia właściwego postępowania przed sądem powszechnym. Z treści art. 49a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹⁸¹ wynika, że poza wskazaniem wyłącznie odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., ograniczanego zarazem tylko do zwykłego (głównego) postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, brak jest podstaw do stosowania wszystkich przepisów Kodeksu, w tym regulujących postępowania administracyjne w trybach nadzwyczajnych.

¹⁷⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.

¹⁷⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 530.

¹⁸⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1223.

¹⁸¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.

Decyzja nadleśniczego ustalająca odszkodowanie za szkody łowieckie nie może być zatem przedmiotem wznowienia postępowania administracyjnego (wyrok z 6 maja 2025 r., I OSK 1209/22).

3.10.6. Sporządzenie protokołu oględzin (art. 46a ust. 4 Prawa łowieckiego) oraz protokołu szacowania ostatecznego (art. 46c ust. 5 Prawa łowieckiego) stanowią czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące obowiązków i uprawnień wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. A zatem stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie kognicji sądów administracyjnych leży orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania między innymi w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok z 30 września 2025 r., I OSK 576/26).

3.10.7. Artykuł 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹⁸² reguluje dwa tryby postępowania prowadzące do wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierząt. W pierwszym trybie (tzw. zwykły tryb odebrania zwierząt) faktyczne odebranie zwierzęcia może nastąpić dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej orzekającej o jego czasowym odebraniu (art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). W drugim trybie przewidziano natomiast wydanie tzw. decyzji administracyjnej następczej, czyli wydawanej już po faktycznym odebraniu zwierzęcia przez uprawniony podmiot, w sytuacji gdy doszło do znęcania się nad zwierzęciem, a ponadto zaistniał stan zagrażający jego życiu lub zdrowiu (art. 7 ust. 3 ustawy). W obu jednak przypadkach decyzja organu administracji o czasowym odebraniu zwierzęcia podejmowana jest z urzędu po uzyskaniu informacji o znęcaniu się nad zwierzęciem, a nie na wniosek zainteresowanego podmiotu. Z tego też powodu postępowanie w sprawie – pomimo że zostało wszczęte na skutek informacji pozyskanej od fundacji – toczyło się z urzędu. Organ nie mógł więc rozstrzygać w decyzji kończącej postępowanie o żądaniu strony, a zobowiązany był jedynie ustalić, czy w sprawie występują przesłanki ustawowe do wydania decyzji merytorycznej, o czasowym odebraniu zwierzęcia, czy też jest ich brak. Następstwem negatywnej weryfikacji przez organ wystąpienia przesłanek wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierząt, o której mowa w art. 7 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, jest natomiast umorzenie postępowania przez organ pierwszej instancji z powołaniem się na art. 105 § 1 k.p.a. (wyrok z 15 grudnia 2025 r., I OSK 1829/24).

3.11. Sprawy z zakresu wywłaszczenia nieruchomości

3.11.1. Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości (art. 134 ust. 3 u.g.n.). Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia (art. 134 ust. 4 u.g.n.). Mechanizm uregulowany w § 36 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego¹⁸³ nie może zatem znaleźć zastosowania

¹⁸² Dz.U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.

¹⁸³ Dz.U. z 2021 r. poz. 555.

w przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości (wyroki z: 20 sierpnia 2025 r., I OSK 1217/22; 10 lipca 2025 r., I OSK 2056/23; 7 sierpnia 2025 r., I OSK 1446/21; 28 sierpnia 2025 r., I OSK 2368/23).

3.11.2. Ocena operatu szacunkowego przez organ administracji nie jest możliwa w takim zakresie, w jakim miałyby dotyczyć wiadomości specjalnych. O wyborze podejścia i metody szacowania nieruchomości w obecnym stanie prawnym decyduje rzeczoznawca. Nie oznacza to jednak, że może on działać dowolnie. Również tylko rzeczoznawca decyduje o doborze nieruchomości, które przyjmuje do porównania. Jeśli strona ma zastrzeżenia co do rzetelności i prawidłowości wykonania przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego, może skorzystać z możliwości oceny operatu przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych w celu skontrolowania prawidłowości sporządzenia tego operatu, do czego jest uprawniona na mocy art. 157 u.g.n. (wyroki z: 15 kwietnia 2025 r., I OSK 1680/23; 28 kwietnia 2025 r., I OSK 760/22). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że o taką ocenę może wystąpić każdy, przepis art. 157 ust. 1 u.g.n. nie zawiera bowiem w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych (wyroki z: 28 maja 2025 r., I OSK 1139/22; 13 maja 2025 r., I OSK 1860/23; 4 lipca 2025 r., I OSK 1512/22, I OSK 1442/22; 17 września 2025 r., I OSK 1811/22).

3.11.3. Zawarte w art. 18 ust. 1e ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁸⁴ pojęcie wydania nieruchomości należy rozumieć jako podjęcie i ujawnienie takich czynności przez dotychczasowego jej właściciela, które zapewnią nowemu właścicielowi (inwestorowi) realną możliwość wykonywania w stosunku do niej wszelkich działań wynikających z prawa własności, a więc przede wszystkim rozporządzania rzeczą (wyrok z 12 listopada 2025 r., I OSK 51/24).

3.11.4. Do zastosowania art. 229 u.g.n., czyli przepisu wyłączającego możliwość zwrotu nieruchomości, nie ma znaczenia, w jakim trybie ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej. Kluczowe jest jedynie to, że prawo to zostało ustanowione i ujawnione w księdze wieczystej (wyrok z 10 lipca 2025 r., I OSK 1445/22).

3.11.5. W postępowaniu toczącym się na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. organ administracji ustala jedynie okoliczność przeprowadzenia rokowań, a nie bada przyczyny braku zgody stron i ewentualnej możliwości porozumienia (wyrok z 26 lutego 2025 r., I OSK 1339/23). Celem decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. jest wyłącznie udzielenie inwestorowi zezwolenia na określone korzystanie z cudzej nieruchomości. Szczegółowe kwestie techniczno-budowlane dotyczące realizacji inwestycji mogą być rozstrzygane dopiero na etapie postępowania przewidzianego w ustawie – Prawo budowlane (wyrok z 15 października 2025 r., I OSK 2089/22).

3.11.6. Brak tytułu prawnego do nieruchomości od chwili wzniesienia urządzeń lub w wyniku utraty wcześniej posiadanego tytułu, nie stanowi przeszkody do uzyskania decyzji z art. 124b u.g.n. Wnioskodawca powinien jedynie wykazać, że ma obowiązek usuwania awarii (konserwacji, remontu) danego urządzenia. Zbyt rygorystyczny, a przede wszystkim

¹⁸⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 162 ze zm.

nieznajdujący oparcia w art. 124b u.g.n., jest wymóg wykazania legalności budowy urządzeń oraz praw do urządzeń (wyrok z 21 maja 2025 r., I OSK 1072/22).

3.12. Sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych

3.12.1. W wyroku z 12 listopada 2025 r., III OSK 2328/24, NSA uznał, że przepisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹⁸⁵ nie określają terminu (czasu), w jakim powinien zostać złożony wniosek o pomoc finansową określoną w art. 98 ust. 1 ww. ustawy. W szczególności nie wskazują, że musi on być złożony przed nabyciem lokalu nadającego się do zamieszkania. Przepisy ustawy nie przewidują także wygaśnięcia prawa do pomocy finansowej na skutek upływu czasu, czy też zrealizowania celu na jaki pomoc jest przeznaczona, przed wystąpieniem z wnioskiem o jej przyznanie. Okoliczność, że wystąpienie z wnioskiem nastąpiło zbyt późno nie może przekreślać uprawnień do uzyskania pomocy finansowej przez funkcjonariusza. Podobny pogląd NSA wyraził odnośnie do pomocy finansowej udzielanej funkcjonariuszom Policji. W wyroku z 11 grudnia 2025 r., III OSK 1976/24, stwierdził, że dokonując wykładni celowościowej przepisów rozdziału 8 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁸⁶ (tj. art. 88 ust. 1 i 4, art. 92 ust. 1, art. 94 ust. 1 i art. 95 ust. 1 pkt 2), nie sposób podzielić stanowisko, że w przypadku ubiegania się o pomoc finansową na zakup lokalu mieszkalnego możliwość jej uzyskania przekreśla okoliczność, że wniosek nie został złożony przed kupnem nadającego się do zamieszkania lokalu.

3.12.2. W wyroku z 10 grudnia 2025 r., III OSK 1744/25, NSA wyraził stanowisko co do możliwości zwolnienia policjanta ze służby po złożeniu przez niego pisemnego raportu o wystąpieniu ze służby w Policji w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji – na innej podstawie prawnej, tj. na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, stwierdzając, że jest to dopuszczalne. Upływ 3-miesięcznego terminu od dnia złożenia raportu określonego w art. 41 ust. 3 ustawy o Policji nie powoduje bowiem ustania stosunku służbowego policjanta z mocy prawa, a wyłącznie nakazuje organom wydanie decyzji na tej podstawie, jeśli w trakcie terminu 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez policjanta wystąpienia ze służby nie zostanie wydana decyzja o zwolnieniu ze służby na innej podstawie. Późniejsze doręczenie wydanej decyzji o zwolnieniu ze służby wpływa wyłącznie na konieczność określenia w decyzji organu odwoławczego nowej daty wywołania skutku prawnego, tj. ustalenia późniejszej daty zwolnienia ze służby.

3.12.3. Zgodnie z art. 122 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁸⁷ skarga do właściwego sądu administracyjnego nie może być wniesiona na decyzje w sprawach wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji (postanowienie z 18 września 2025 r., III OSK 1335/25).

3.12.4. Decyzja o ustaniu prawa do wypłaty świadczenia motywacyjnego, wydana na podstawie art. 117d ust. 7 ustawy o Straży Granicznej, z powodu wszczęcia przeciwko

¹⁸⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1061.

¹⁸⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.

¹⁸⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 248.

funkcjonariuszowi postępowania dyscyplinarnego, nie powoduje utraty prawa do świadczenia motywacyjnego, a tym samym – po upadku przesłanki, z powodu której zaprzestano wypłaty świadczenia motywacyjnego – organ nie ma podstaw do ustalenia na nowo w drodze decyzji prawa do świadczenia motywacyjnego. Prawo do świadczenia motywacyjnego bowiem istnieje, jedynie zostaje wstrzymana jego realizacja. Na podstawie art. 117d ust. 7 ustawy o Straży Granicznej nie następuje utrata „prawa do świadczenia motywacyjnego”, ale utrata „prawa do wypłaty świadczenia” ze względu na to, że dalsza jego wypłata nie byłaby uzasadniona. Takie rozwiązanie ma charakter tymczasowy i powinno być powiązane z treścią art. 117d ust. 9 ustawy o Straży Granicznej, który statuuje zamknięty katalog przesłanek warunkujących brak możliwości wypłaty świadczenia z art. 117d ust. 1 tej ustawy (wyrok z 18 lutego 2025 r., III OSK 1786/23).

3.12.5. W wyroku z 23 stycznia 2025 r., III OSK 2011/24, NSA przyjął, że skierowanie żołnierza do wojskowej komisji lekarskiej unormowane w art. 190 ustawy o obronie Ojczyzny jest skierowaniem z urzędu i nosi cechy rozkazu lub polecenia wydawanego przez przełożonych, którego odmowę wykonania ustawodawca łączy ze skutkiem prawnym wymienionym w art. 226 *in principio* w postaci obligatoryjnego zwolnienia z zawodowej służby wojskowej.

3.13. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

3.13.1. Artykuł 88 ust. 3 ustawy o Policji¹⁸⁸, zgodnie z którym policjant traci prawo do lokalu mieszkalnego w razie dyscyplinarnego wydalenia ze służby, reguluje sytuację prawną policjantów („policjant traci prawo”). Brak jest przy tym takiego przepisu, który pozwalałby odnieść przyjęte przez ustawodawcę uregulowanie do funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (wyrok z 11 kwietnia 2025 r., III OSK 808/24).

3.13.2. Jednostka samorządu terytorialnego, będąca właścicielem mieszkania przydzielanego jako kwatery tymczasowa, nie jest stroną postępowania prowadzonego w przedmiocie przydziału tej kwatery funkcjonariuszowi Policji. Po stronie jednostki samorządu terytorialnego brak jest bowiem interesu prawnego w zaskarżeniu decyzji o przydziale kwatery tymczasowej, ponieważ nie wpływa ona w żadnym stopniu na sferę praw i obowiązków właściciela lokalu (wyrok z 3 lipca 2025 r., III OSK 1689/24).

3.13.3. Faktyczne posiadanie lokalu mieszkalnego przez funkcjonariusza musi wiązać się z realną możliwością korzystania z niego, bo tylko wtedy można uznać, że funkcjonariusz ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe i tym samym nie przysługuje mu pomoc finansowa. Samo dopuszczenie do użytkowania lokalu mieszkalnego funkcjonariusza nie jest zatem wystarczające do stwierdzenia, że ma on zaspokojone potrzeby mieszkaniowe (wyrok z 10 października 2025 r., III OSK 2209/22).

3.14. Sprawy z zakresu obronności

3.14.1. Kwestia zwolnienia ze służby w oparciu o przesłankę „zaistnienia potrzeb Sił Zbrojnych”, o której mowa w art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, pozostawiona

¹⁸⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 636.

jest uznaniu dowódcy danej jednostki wojskowej, który zobowiązany jest do wnikliwego i wszechstronnego wykazania, że pozostawienie żołnierza w służbie jest niecelowe (wyrok z 8 lipca 2025 r., III OSK 2587/24).

3.14.2. W ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁹ nie wyrażono generalnej reguły rekompensowania wszelkich nakładów pracodawców ponoszonych wobec powinności związanych z powszechnym obowiązkiem obrony kraju. Artykuł 134a ustawy wskazuje, że o rekompensatę kosztów może wystąpić 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. Służba przygotowawcza ma charakter ochotniczy, a w okresie jej odbywania osoba nie ma statusu żołnierza rezerwy, tytuł ten jest bowiem nadawany dopiero po ukończeniu służby przygotowawczej. W takiej sytuacji pracodawcy zatrudniającemu żołnierza pełniącego służbę przygotowawczą nie przysługuje świadczenie w postaci rekompensaty odprawy wypłaconej na podstawie art. 125 ww. ustawy (wyrok z 4 marca 2025 r., III OSK 7146/21).

3.14.3. Orzeczenia Wojskowych Komisji Lekarskich mających na celu ustalenie schorzenia danej osoby i jego związku ze służbą wojskową, stwierdzanych do celów odszkodowawczych, rentowych lub zaopatrzenia emerytalnego nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Odrzucenie skargi w tego rodzaju sprawie nie stanowi kontroli legalności zaskarżonego orzeczenia, ale stwierdzenie niedopuszczalności jej oceny, tym samym niemożliwe jest odniesienie się przez sąd administracyjny do merytorycznych aspektów zaskarżonego orzeczenia i poczynienie jakiegokolwiek analizy podniesionej przez stronę argumentacji (postanowienie z 25 marca 2025 r., III OSK 289/25).

3.15. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

3.15.1. Uchwała rady gminy podjęta na wezwanie wojewody, na podstawie art. 383 § 1 pkt 2 i § 2, art. 10 § 1 pkt 3 lit. b/ i art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁹⁰, odmawiająca stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, wyraża jedynie stanowisko rady w sprawie wezwania wojewody do podjęcia uchwały o określonej treści. Wojewoda wzywa radę do podjęcia konkretnej uchwały, więc rada ma prawo przedstawić swoje stanowisko, także wtedy, gdy uważa, że nie ma podstaw do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Takie stanowisko rady wyraża jedynie opinię tego organu w sprawie, może być podjęte w formie uchwały i brak jest podstaw do jej unieważnienia z tego powodu, że rada nie była uprawniona do podjęcia takiej uchwały. Jeżeli zatem wojewoda nie podziela stanowiska rady gminy, to ma kompetencję do wydania zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie mandatu i nie jest konieczne uprzednie wyeliminowanie uchwały rady wyrażającej jedynie opinię co do tego, że nie ma podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (wyrok z 8 stycznia 2025 r., III OSK 2665/22).

¹⁸⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.

¹⁹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 2408.

3.15.2. Przepisy art. 383 § 1 pkt 4 i § 2a Kodeksu wyborczego nie dają komisarzowi wyborczemu uprawnienia do wydania postanowienia w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w sytuacji, o której stanowi art. 24 ust. 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹¹. Przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego z art. 383 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego, tj. pisemne zrzeczenie się mandatu, nie jest tożsama z domniemaniem zrzeczenia się mandatu, o którym stanowi art. 24 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. Niezłożenie przez radnego wniosku o urlop bezpłatny, co oznacza *de facto* brak zaprzestania wykonywania pracy, powinno być uznane za naruszenie zakazu określonego w art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego (wyrok z 5 lutego 2025 r., III OSK 2244/24).

3.15.3. Celem regulacji z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹² jest zagwarantowanie możliwości sprawowania przez radnego mandatu zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w tej ustawie. Celem tej regulacji nie jest udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego w płaszczyźnie regulowanej przepisami prawa pracy, pozbawiającej pracodawcę możliwości rozwiązania lub zmiany stosunku pracy z radnym. Rada gminy ma obowiązek odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w przypadku z art. 25 ust. 2 u.s.g., natomiast w innych przypadkach nie ma potrzeby dodatkowej ochrony stosunku pracy z radnym. Wynikająca z art. 25 ust. 2 u.s.g. dodatkowa ochrona stosunku pracy radnego dotyczy tylko takiej sytuacji, w której przyczyną rozwiązania z nimi stosunku pracy jest związek ze sprawowaniem mandatu radnego (wyrok z 25 marca 2025 r., III OSK 383/22).

3.15.4. Warunkiem uzyskania świadczenia przewidzianego w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa¹⁹³ jest spełnienie kryterium 8 lat (nie mniej niż 8 lat) pełnienia funkcji sołtysa. Nie można zatem uznać, że okres krótszy niż 8 lat stanowił realizację tej przesłanki (wyrok z 24 września 2025 r., III OSK 2122/24).

3.15.5. Uchwała rady gminy dotycząca jednorazowych konsultacji społecznych w sołectwie może zostać potraktowana jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g., w sytuacji gdy zawiera normy prawne w postaci zasad i trybu przeprowadzenia tych konsultacji określające uprawnienia pewnej kategorii podmiotów wyróżniających się wskazaną cechą (wyrok z 23 października 2025 r., III OSK 2586/22).

3.16. Sprawy cudzoziemców

3.16.1. W wyroku z 19 maja 2025 r., II OSK 2921/24, NSA stwierdził, że nadzwyczajne okoliczności nie mogły stanowić podstawy do kolejnego – czwartego z rzędu – przedłużenia obowiązywania art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁹⁴, po dniu 30 czerwca 2024 r.

¹⁹¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 107.

¹⁹² Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.; dalej: u.s.g.

¹⁹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1073.

¹⁹⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 337 ze zm.

W związku z tym w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw NSA odmówił zastosowania art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁵ w zakresie, w jakim przedłużono do 30 września 2025 r. obowiązywanie zawieszenia terminu do załatwienia spraw wymienionych w art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy jako niezgodnego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. NSA podkreślił, że przyczyna wprowadzająca ograniczenie prawa do sądu w dacie wejścia w życie ww. ustawy zmieniającej nie istniała. Orzecznictwo NSA w tej kwestii jest jednolite.

3.16.2. W sprawach dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej odnotowano nowy problem dopuszczalności skargi na beczynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w przedmiocie przyjęcia i rejestracji wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej. W postanowieniu z 2 lipca 2025 r., II OSK 1178/25, NSA przesądził, że czynność organu Straży Granicznej polegająca na przyjęciu i zarejestrowaniu wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, o którym mowa w art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹⁶ jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Stanowisko o dopuszczalności skargi na beczynność organu w opisanym zakresie zostało potwierdzone przez NSA w późniejszych, jednostkowych sprawach w tym przedmiocie.

3.16.3. W wyroku z 29 maja 2025 r., II OSK 2762/24, w sprawie dotyczącej zobowiązania do powrotu, NSA stanął na stanowisku, że udzielenie migrantom, którzy nielegalnie przekroczyli granicę, pomocy w dalszym przemieszczaniu się po terytorium Polski stanowi przejaw oczywistego, rażącego naruszenia porządku prawnego. NSA podkreślił, że proceder ten stanowi element tzw. „wojny hybrydowej”. Takie zachowanie skarżącego stanowi zatem oczywiste zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Uzasadnia to zastosowanie w stosunku do cudzoziemca sankcji zobowiązania do powrotu na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach¹⁹⁷.

3.16.4. Podobnie NSA wypowiedział się w sprawach dotyczących odmowy udzielenia ochrony międzynarodowej. Wyrok z 9 czerwca 2025 r., II OSK 2503/24, dotyczył cudzoziemca, który legalnie opuścił swój kraj pochodzenia (w Afryce), nielegalnie przekroczył granicę polsko-białoruską i podjął dalej próbę nielegalnego przekroczenia granicy polsko-niemieckiej. NSA uznał, że cudzoziemiec jest w rzeczywistości migrantem ekonomicznym, który nadużywa instytucji ochrony międzynarodowej, korzystając z elementów wojny hybrydowej prowadzonej przez Republikę Białorusi oraz Federację Rosyjską wobec Polski i innych krajów Unii Europejskiej. NSA stwierdził, że historia migracyjna cudzoziemca świadczy o jego niewiarygodności a ocena organu co do braku spełnienia przesłanek do nadania mu statusu uchodźcy oraz udzielenia ochrony uzupełniającej jest prawidłowa.

¹⁹⁵ Dz.U. poz. 854.

¹⁹⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 223 ze zm.

¹⁹⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 1079 ze zm.

3.17. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

3.17.1. W wyroku z 13 sierpnia 2025 r., II OSK 1153/24, NSA wskazał, że art. 70a ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹⁸ nie pełni wyłącznie funkcji określającej limity powierzchni, jak twierdzi skarżący, lecz wyznacza katalog osób prawnych Kościoła, którym może być przekazana nieruchomości w trybie art. 70a ust. 1 ww. ustawy.

3.17.2. W wyroku z 28 maja 2025 r., II OSK 2149/22, NSA sformułował tezę, zgodnie z którą orzeczenie zespołu orzekającego Komisji Regulacyjnej podjęte na wniosek kościelnej osoby prawnej, wydane na podstawie przepisów art. 44 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹⁹, może podlegać zaskarżeniu w trybie określonym przepisami art. 156 k.p.a.

3.18. Sprawy dotyczące przejęcia mienia

3.18.1. Działaniu dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁰⁰ nie podlegał niepowiązany gospodarczo z częścią rolniczą majątku tzw. zespół pałacowo-parkowy (część reprezentacyjno-mieszkalna) (wyrok z 1 grudnia 2025 r., I OSK 691/24). Odnośnie do zakresu terytorialnego ww. dekretu, wskazano, że były nim objęte ziemie należące w dniu wejścia w życie tego aktu (13 września 1944 r.) do Rzeczypospolitej Polskiej w granicach przedwojennych, a więc sprzed 1 września 1939 r. (wyrok z 22 października 2025 r., I OSK 2828/23).

3.18.2. Nabywca spadku, tj. osoba niebędąca spadkobiercą, która swoje prawa uzyskuje poprzez dobrowolne zawarcie stosownej umowy cywilnej (art. 1051 i 1053 Kodeksu cywilnego), nie może składać wniosku w trybie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁰¹, gdyż z własnej woli (i z reguły odpłatnie) wchodzi formalnie w sytuację, w której pozostawał zbywca spadku. Natomiast w przypadku roszczenia o charakterze ochronnym, które miało służyć określonemu podmiotowi w związku z określoną sytuacją, w której – niezależnie od swojej woli – się znalazł, trudno mówić o tożsamości sytuacji byłego właściciela nieruchomości ziemskiej (lub jego spadkobiercy) z sytuacją, w jakiej znalazł się – i to z własnej woli – nabywca spadku po osobie uprawnionej (wyroki z: 25 lutego 2025 r., I OSK 71/22, I OSK 404/22, I OSK 422/22, I OSK 846/22; 18 lutego 2025 r., I OSK 1198/23; 22 stycznia 2025 r., I OSK 2231/21).

3.18.3. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. B/ ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej²⁰² Państwo przejęło za odszkodowaniem na własność przedsiębiorstwa przemysłowe niewymienione pod lit. A/, jeżeli zdolne były zatrudnić przy produkcji na jedną zmianę więcej, niż 50 pracowników. Przepis ten nie

¹⁹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1347 ze zm.

¹⁹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 509.

²⁰⁰ Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

²⁰¹ Dz.U. Nr 10, poz. 51.

²⁰² Dz.U. Nr 3, poz. 17.

ma jednak zastosowania do przejęcia przedsiębiorstwa, które samo w sobie nie osiągało wymaganej skali zatrudnienia (ani celu ustawy nacjonalizacyjnej), lecz spełniło kryterium szacowane wyłącznie w oparciu o działania i wyposażenie podmiotu trzeciego (wyrok z 8 października 2025 r., I OSK 2114/22).

3.18.4. Przejście na własność Państwa przedsiębiorstwa i innego mienia, o którym mowa w art. 17 pkt 2 lit. a/ i b/ ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym²⁰³, mogło nastąpić pod warunkiem, że w okresie do 31 grudnia 1954 r. zostały one objęte bez tytułu prawnego przez państwowe jednostki organizacyjne i od chwili objęcia przez te jednostki pozostawały w ich władaniu bez żadnego tytułu prawnego aż do dnia wejścia w życie ustawy. Istnienie jakiegokolwiek tytułu prawnego władania wyklucza możliwość zastosowania ww. ustawy (wyrok z 31 marca 2025 r., sygn. I OSK 356/22).

3.18.5. Z punktu widzenia ustawowej przesłanki przejęcia przez Państwo gospodarstwa rolnego, jaką jest jego opuszczenie (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym²⁰⁴), prawnie irrelevantne są motywy zachowania właściciela, ze względu na które nie uprawiał on gospodarstwa i nie poddawał go właściwym zabiegom agrotechnicznym (wyrok z 10 października 2025 r., I OSK 1821/20).

3.18.6. O przejęciu na własność Państwa nieruchomości rolnych i leśnych w trybie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego²⁰⁵ decydowały wyłącznie dwie przesłanki, tj. objęcie nieruchomości we władanie Państwa do dnia wejścia w życie ustawy, czyli do dnia 5 kwietnia 1958 r., oraz pozostawanie tych nieruchomości nadal we władaniu Państwa lub przekazanie ich w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. Przepis art. 9 ust. 1 ww. ustawy nie dzielił nieruchomości znajdujących się we władaniu Państwa na nieruchomości, które we władaniu Państwa znalazły się legalnie i na nieruchomości znajdujące się we władaniu Państwa nielegalnie. A wręcz odwrotnie, rozwiązanie zawarte w art. 9 ustawy stanowiło podstawę prawną uregulowania tytułu prawnego nieruchomości wówczas, gdy władanie przez Państwo nieruchomościami nie było oparte na tytule prawnym (wyrok z 26 marca 2025 r., I OSK 407/22).

3.19. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

3.19.1. Do dochodu osoby samotnie gospodarującej należy zaliczyć alimenty wypłacone na podstawie art. 130 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy²⁰⁶. Alimenty na wspólne dzieci stanowią jednak przychód (dochód) dzieci, a nie ich rodzica

²⁰³ Dz U. Nr 11, poz. 37.

²⁰⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 174.

²⁰⁵ Dz.U. Nr 17, poz. 71.

²⁰⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.

sprawującego nad nimi opiekę – art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁰⁷ (wyroki z 13 grudnia 2024 r., I OSK 184/24 i I OSK 191/24).

3.19.2. Użyte w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw²⁰⁸ określenie źródła ciepła wskazuje jedynie na rodzaj paliwa, jaki ma zasilać piec (gaz skroplony LPG). Nie reguluje natomiast kwestii sposobu jego przechowywania, jak również rodzaju, czy też pojemności zbiornika, z którego gaz ten jest doprowadzany do urządzenia grzewczego. Zastrzeżenia co do sposobu magazynowania wskazanego rodzaju paliwa nie zawiera również żaden inny przepis tej ustawy (wyrok z 17 stycznia 2025 r., I OSK 81/24).

3.19.3. Małżonkowie są zobowiązani do współdziałania dla dobra rodziny, przyczyniania się, według swych sił i możliwości zarobkowych i majątkowych, do zaspokajania potrzeb rodziny oraz są odpowiedzialni solidarnie za zobowiązania zaciągnięte przez jednego z nich w sprawach wynikających z zaspokajania zwykłych potrzeb rodziny. W związku z tym nie można przyjąć, że w świetle art. 27 ust. 1 i następnych ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej²⁰⁹ tylko małżonek, będący stroną umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, może skutecznie złożyć wniosek o dodatek energetyczny (wyrok z 29 kwietnia 2025 r., I OSK 1256/24).

3.19.4. Dopuszczalność udzielenia świadczenia, o którym mowa w art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²¹⁰, pomimo niedochowania ustawowego terminu wynikającego z art. 15b ust. 5 tej ustawy, powoduje, że organ administracyjny rozpatrujący wniosek o przyznanie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka ma obowiązek oceny każdego przypadku pod kątem wystąpienia niezależnych od kobiety przyczyn, które wpłynęły na niedochowanie wymogu odpowiednio wczesnego poddania się opiece lekarskiej w okresie ciąży (wyrok z 24 lutego 2025 r., I OSK 899/24).

3.19.5. Zgodnie z art. 15b ust. 3 u.ś.r. wniosek o wypłatę jednorazowej zapomogi składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka. Termin ten odnosi się do rodziców dziecka jako podmiotów, które są uprawnione do świadczenia w pierwszej kolejności. Jeżeli natomiast podmioty te nie złożyły lub nie mogły złożyć wniosku o wypłatę w powyższym terminie (np. z uwagi na śmierć, utratę lub pozbawienie władzy rodzicielskiej), a w późniejszym okresie doszło do ustanowienia opieki prawnej, przysposobienia lub powstania opieki faktycznej nad dzieckiem, ustawa przewiduje otwarcie nowego terminu do złożenia wniosku o wypłatę zapomogi. Termin ten wynosi 12 miesięcy od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia, nie później niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Warunkiem

²⁰⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

²⁰⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1772 ze zm.

²⁰⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 269 ze zm.

²¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.; dalej: u.ś.r.

jednak otwarcia biegu nowego terminu jest bezskuteczny upływ 12 miesięcy od dnia zaistnienia stosownego zdarzenia (wyrok z 6 czerwca 2025 r., I OSK 1801/24).

3.19.6. Z art. 18 ust. 2b i 2c ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²¹¹ (w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw²¹²) wynika, że drugiemu z rodziców dziecka w przypadku śmierci rodzica, któremu świadczenie zostało przyznane na dany okres, lub śmierci rodzica, który złożył wniosek o świadczenie, ale zmarł przed jego rozpatrzeniem, może zostać przyznane świadczenie wychowawcze, z zachowaniem ciągłości, wyłącznie w przypadku zachowania terminu 3 miesięcy na złożenie wniosku przez drugiego rodzica liczonym od dnia śmierci rodzica (wyrok z 13 maja 2025 r., I OSK 1467/24).

3.19.7. Jeżeli o prawie do świadczenia wychowawczego jednego z rodziców organ orzeka w sytuacji, gdy w obrocie prawnym funkcjonuje już rozstrzygnięcie przyznające drugiemu rodzicowi prawo do świadczenia wychowawczego na to samo dziecko i na ten sam okres, późniejsze w czasie orzekanie o prawie do świadczenia wychowawczego innemu rodzicowi, bezwzględnie wymaga skorygowania istniejącej w obrocie prawnym informacji o przyznanej wcześniej prawie do świadczenia wychowawczego drugiego rodzica. Powyższy obowiązek wynika z reguły zbiegu uprawnień, określonej w art. 22 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²¹³. W przypadku konieczności skorygowania prawa dotyczącego minionych okresów świadczeniowych jedyną formą dochodzenia zwrotu nienależnego świadczenia jest decyzja z art. 25 ust. 6 tej ustawy, a więc decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego (wyrok z 19 września 2025 r., I OSK 2198/23).

3.19.8. Pomoc finansowa przyznawana w ramach operacji „Restrukturyzacja małych gospodarstw” w zakresie poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, powinna zostać doliczona do dochodu i rozliczona zgodnie z art. 8 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej (wyroki z 20 marca 2025 r., I OSK 561/24 i I OSK 592/24).

3.19.9. Przyjęta w art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²¹⁴ konstrukcja solidarnej odpowiedzialności rodziców wymaga, żeby postępowanie w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt dziecka w pieczy zastępczej było przeprowadzone z udziałem wszystkich zobowiązanych, a więc obojga rodziców. Ma to bezpośredni wpływ na ustalenie kręgu stron postępowania w sprawie (art. 28 k.p.a.). Konsekwencją takiej odpowiedzialności jest więc powstanie po stronie organu administracji publicznej obowiązku wszczęcia i prowadzenia jednego postępowania w przedmiocie ustalenia

²¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2134 ze zm.

²¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 924.

²¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1577 ze zm.

²¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.

opłaty, którego stronami będą – co do zasady – oboje zobowiązani (a więc oboje rodzice małoletniego). Jedynie w drodze wyjątku akt władczy, wydawany w tym przedmiocie, obejmie swoim oddziaływaniem sferę praw i obowiązków tylko jednego z rodziców, np. gdy: żyje tylko jedno z rodziców, nie można ustalić miejsca pobytu jednego z rodziców lub wydano decyzję w przedmiocie odstąpienia od ustalenia opłaty wobec jednego z rodziców (wyrok z 28 maja 2025 r., I OSK 1203/24).

3.19.10. Młodzieżowy ośrodek wychowawczy nie należy do systemu pieczy zastępczej w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jest to placówka działająca na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich²¹⁵. Umieszczenie nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym jest środkiem wychowawczym orzekanym przez sąd rodzinny. Samo jednak umieszczenie dziecka w młodzieżowym ośrodku wychowawczym nie oznacza automatycznego uchylecia wcześniejszego orzeczenia o umieszczeniu w pieczy zastępczej. W rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²¹⁶ dziecko nadal pozostaje wychowankiem pieczy zastępczej, o ile pierwotne orzeczenie o umieszczeniu w pieczy zastępczej nie zostało uchylone (wyrok z 1 lipca 2025 r., I OSK 1857/23).

3.19.11. Skierowanie do domu pomocy społecznej osoby wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wymaga uzyskania zgody tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego. Przepis ten nie precyzuje jednak w jakiej formie ma być uzyskana zgoda osoby wymagającej pomocy, co oznacza, że zastosowanie znajdują przepisy ogólne, w tym art. 63 § 1 i 3 k.p.a. Przepisy przewidują zatem możliwość ustnego podejmowania czynności przez strony postępowania, także w sposób, który nie wymaga własnoręcznego podpisu strony, w sytuacji gdy podpisu tego nie jest w stanie złożyć z powodów obiektywnych (wyrok z 28 maja 2025 r., I OSK 1955/24).

3.19.12. Przepis art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej określa podmioty uprawnione do zainicjowania postępowania w sprawie świadczeń z pomocy społecznej. W przypadku małoletnich dzieci stroną postępowania jest samo dziecko, a rodzic (lub inny przedstawiciel ustawowy) działa w jego imieniu. Przyjęcie, że każdy z rodziców „automatycznie” posiada interes prawny w każdym postępowaniu dotyczącym dzieci, niezależnie od tego, kto jest beneficjentem świadczenia, prowadziłoby do nieuzasadnionego rozszerzenia kręgu stron i komplikacji w postępowaniu administracyjnym, które w sprawach socjalnych powinno być szybkie i efektywne, żeby prawidłowo zaspokajać podstawowe potrzeby beneficjentów (wyrok z 10 lipca 2025 r., I OSK 1773/23).

3.19.13. Zmiana wysokości środków przeznaczonych na świadczenia pomocy społecznej lub zmiana spodziewanej liczby beneficjentów pomiędzy poszczególnymi okresami,

²¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 969.

²¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.

powodujące zmianę możliwości pomocy społecznej, stanowią uzasadnioną przyczynę w rozumieniu art. 8 § 2 k.p.a., przemawiającą za dopuszczalnością przyznania pomocy w wysokości innej niż miało to miejsce w okresach poprzednich (wyroki z 12 września 2025 r., I OSK 2214/24 i I OSK 2215/24).

3.20. Sprawy z zakresu zatrudnienia

3.20.1. Dokonując wykładni art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²¹⁷, za niedopuszczalne uznano zrównanie skutków prawnych opłacania składek na ubezpieczenie społeczne ze skutkami opłacenia składek w przyszłości na podstawie umowy o rozłożenie na raty należności z tytułu składek. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych uzależnione jest bowiem od faktycznego odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, a więc bez wpływu pozostaje fakt późniejszego regulowania zaległości ubezpieczeniowych w systemie ratalnym (wyrok z 25 czerwca 2025 r., I OSK 311/25).

3.20.2. Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie regulacji dotyczących zasiłku dla bezrobotnych nie przewidują odmiennego, szczególnego, traktowania osób, które były zatrudnione na podstawie umowy o pracę i jednocześnie prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą, którą następnie zawiesiły. Skoro skarżąca podjęła decyzję o zawieszeniu dodatkowej działalności gospodarczej, to korzystanie z preferencyjnych zasad rozliczania składek ZUS nie może stać na przeszkodzie przyjęciu, że tak jak pracownik w sytuacji rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem lub na mocy porozumienia stron, miała wpływ na kształtowanie przebiegu tej formy zarobkowania w okresie poprzedzającym rejestrację w Powiatowym Urzędzie Pracy i w związku z tym to ją należy uznać za adresata normy określonej w art. 75 ust. 1 pkt 8 u.p.z.i.r.p. Oznacza to, że zgodnie z art. 75 ust. 2 pkt.2 u.p.z.i.r.p. zasiłek dla bezrobotnych będzie przysługiwał dopiero po upływie 90 dni od dnia rejestracji (wyrok z 29 maja 2025 r., I OSK 2045/24).

3.20.3. Gotowości do pracy nie można sprowadzać wyłącznie do czynników subiektywnych, istniejących po stronie zainteresowanego. Nie można bowiem oczekiwać od organów orzekających w sprawach objętych zakresem ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, że będą one badać zakres dyspozycyjności osoby ubiegającej się o przyznanie statusu osoby bezrobotnej, a zwłaszcza sytuacji ekonomicznej spółki prawa handlowego, w której zainteresowany pełni funkcje członka zarządu (wyroki z: 14 stycznia 2025 r., I OSK 1843/24; 9 stycznia 2025 r., I OSK 1940/24).

3.20.4. Status osoby bezrobotnej jest w pełni zdefiniowaną instytucją prawną, a nie stanem faktycznym wynikającym z braku wykonywania pracy zarobkowej. Dla uzyskania takiego statusu konieczne jest nie tylko niezatrudnienie, ale także niewykonywanie innej pracy zarobkowej. Jeżeli ktokolwiek aktywizuje swoją sytuację zawodową, to nie może zarazem pozostawać osobą o statusie bezrobotnego i korzystać z uprawnień przysługujących takiej osobie, korzystając w ten sposób ze środków publicznych przeznaczonych na łagodzenie skutków

²¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.; dalej: u.p.z.i.r.p.

bezrobocia. Nawet krótkotrwałe łączenie statusu bezrobotnego z wykonywaniem pracy zarobkowej, przy braku szczególnych okoliczności, usprawiedliwia nałożenie sankcji, o której mowa w art. 33 ust. 4 pkt 1 u.p.z.i.r.p., a sankcja ta nie może być postrzegana jako nieproporcjonalne wkroczenie w sferę praw jednostki (wyrok z 14 stycznia 2025 r., I OSK 2149/24).

3.21. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

3.21.1. Rolą organu wyznaczoną przez art. 4 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych²¹⁸ nie jest ani ocena wiarygodności materialnej opisanych w dokumentach zdarzeń czy osób, ani ustalanie, czy wynikająca z dokumentów współpraca miała w rzeczywistości miejsce. Organ w trakcie prowadzonego postępowania nie ma zatem obowiązku ustalania zakresu działalności skarżącego jako działacza opozycji lub osoby represjonowanej oraz analizowania sposobu i zakresu funkcjonowania skarżącego w ramach organów kontrwywiadu wojskowego. Obowiązkiem organu w tego rodzaju postępowaniu jest wyłącznie odzwierciedlenie stanu zasobów archiwalnych według skonkretyzowanych w przepisie kryteriów i sformułowanie oceny, czy stan zasobów archiwalnych zawiera dokumenty, których treść wskazuje na 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. Ponadto organ nie jest także uprawniony do oceny w oparciu o całokształt dokumentów znajdujących się w jego zasobach, czy skarżący wywiązywał się ze swego zobowiązania, czy w tamtej rzeczywistości działania jego bądź zaniechania odpowiadały pojęciu współpracy ze służbami bezpieczeństwa. Jest to więc jedynie działanie deklaratoryjne (wyroki z: 29 stycznia 2025 r., III OSK 5162/25; 4 marca 2025 r., III OSK 6617/21; 20 marca 2025 r., III OSK 3040/23).

3.21.2. Ustawa o działaczach opozycji nie ma charakteru represyjnego, pozbawiającego określone osoby określonych uprawnień, i nie nakłada na dany podmiot wnioskujący jakichkolwiek obowiązków, a tym samym nie sposób przyjąć, że po stronie organu jest obowiązek wyjaśniania wątpliwości na korzyść osób ubiegających się o przyznanie danego statusu (wyrok z 29 stycznia 2025 r., III OSK 5162/25). Wyrażona w art. 7a k.p.a. zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony nie znajduje zastosowania do wątpliwości dotyczących ustaleń faktycznych, a odnosi się wyłącznie do wątpliwości interpretacyjnych w zakresie treści normy prawnej (wyrok z 19 marca 2025 r., III OSK 3208/23).

3.21.3. Nie każdy przejaw nieposłuszeństwa, czy nawet oporu wobec ówczesnej władzy lub wyrażona wobec niej krytyka, a także nie każda represja z powodów politycznych ze strony władz komunistycznych może być uznawana za uprawniającą do ubiegania się o status osoby represjonowanej (wyrok z 8 lipca 2025 r., III OSK 281/25). Tytułem przykładu – samo manifestowanie negatywnego stosunku do władzy ludowej, czy drukowanie i rozpowszechnianie ulotek nie zostało uznane za formę działalności opozycyjnej, natomiast konieczność ucieczki z Polski oraz uzyskanie statusu uchodźcy politycznego przez skarżącego nie zostały uznane za formy represji w konkretnych przypadkach (wyrok z 19 marca 2025 r., III

²¹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 906.

OSK 3208/23). Wystąpienie represji wobec wnioskodawcy musi pozostawać w adekwatnym związku przyczynowym z prowadzoną przez niego działalnością opozycyjną, aby okoliczności te mogły być brane pod uwagę przy ubieganiu się o potwierdzenie statusu (wyroki z: 8 lipca 2025 r., III OSK 281/25; 27 sierpnia 2025 r., III OSK 1403/23; 13 listopada 2025 r., III OSK 2846/22).

3.22. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

3.22.1. Żaden z przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²¹⁹ nie przewiduje kompetencji dla organów ochrony konserwatorskiej do władczego wkraczania w czynności egzekucyjne prowadzone przez komornika sądowego dotyczące zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków (wyrok z 20 maja 2025 r., II OSK 1719/22).

3.22.2. Pozwolenie konserwatorskie, wydane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, po uzyskaniu niezrealizowanego pozwolenia na budowę, uzyskuje walor pierwszeństwa wykonania względem ustaleń wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę. W razie gdy zatwierdzony projekt budowlany będzie wymagał zmiany w zakresie uwzględnienia wymogów ochrony konserwatorskiej wynikających z pozwolenia konserwatorskiego, zaktualizuje się wówczas zakaz realizacji pozwolenia na budowę sprzecznie z pozwoleniem konserwatorskim, co może powodować powstanie obowiązku zmiany pozwolenia na budowę albo dokumentacji budowy w trybie przewidzianym w art. 36a lub 36b ustawy – Prawo budowlane (wyrok z 18 marca 2025 r., II OSK 424/24).

3.22.3. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków otoczenia zabytku może zostać wydana po wydaniu decyzji o wpisie do rejestru zabytków samego zabytku w późniejszym czasie. Taki wpis może mieć charakter prewencyjny, a działania organu mogą być podejmowane w związku z planowaną w najbliższym sąsiedztwie zabytku konkretną inwestycją. W takiej sytuacji znaczenie w sprawie może mieć charakter planowanej inwestycji, jej skala i wpływ na otoczenie, w tym na sąsiadujący z nią zabytek. Organ w toku postępowania dotyczącego wpisu do rejestru zabytków otoczenia zabytku ma wówczas obowiązek zbadać przesłanki, o których mowa w art. 3 pkt 15 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w odniesieniu do konkretnego stanu rzeczy na gruncie i konkretnych zamierzeń inwestora (jeżeli takie istnieją na dzień wydania decyzji) (wyrok z 13 sierpnia 2025 r., II OSK 411/23).

3.22.4. Z § 13 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków²²⁰ wynika, że decyzja o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wydana na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad

²¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.

²²⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 81.

zabytkami nie przestaje obowiązywać z upływem określonego w niej na podstawie powołanego przepisu terminu ważności pozwolenia, jeżeli przed upływem tego terminu zostało złożone podanie o zmianę na podstawie art. 155 k.p.a. pozwolenia w zakresie określonego w nim terminu ważności (wyroki z 26 marca 2025 r., II OSK 1728/22 i II OSK 1729/22).

3.22.5. Określony w pozwoleniu konserwatorskim termin jego ważności oznacza jedynie, że wnioskodawca jest uprawniony w tym czasie do wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę lub dokonania zgłoszenia w przypadkach określonych w przepisach prawa budowlanego, zaś po upływie tego terminu traci to uprawnienie. Przyjęcie poglądu odmiennego mogłoby prowadzić do niedopuszczalnej konkluzji, że po upływie terminu określonego w pozwoleniu konserwatorskim inwestor, dysponując ważnym pozwoleniem na budowę lub po skutecznym zgłoszeniu robót, traci uprawnienie do prowadzenia dalszych prac lub robót. Jeśli inwestor wystąpił w tym czasie ze stosownym wnioskiem, jest uprawniony do ich kontynuowania. Realizacja prac lub robót po terminie określonym w pozwoleniu konserwatorskim nie może być bowiem utożsamiana z prowadzeniem prac lub robót bez pozwolenia konserwatorskiego. Pozwolenie konserwatorskie musi zatem zachowywać ważność w momencie udzielenia pozwolenia na budowę, a nie przez cały okres prowadzenia robót budowlanych. Ponadto brak jest przepisu zarówno w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i w ustawie – Prawo budowlane, który łączyłby upływ wskazanego w pozwoleniu konserwatorskim terminu z utratą mocy obowiązującej pozwolenia na budowę lub realizacji robót na podstawie zgłoszenia. Czym innym bowiem jest termin wykonania robót budowlanych, a czym innym – ważność samego pozwolenia. Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują terminu ważności pozwolenia wydawanego w trybie art. 36 ust. 1. Brak jest tutaj odpowiednika w postaci art. 37 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. W tej sytuacji należy uznać, że termin określony w pozwoleniu konserwatorskim ma charakter formalny, a nie materialnoprawny, co oznacza, że jego upływ nie powoduje, że decyzja przestaje obowiązywać w obrocie prawnym. Zatem dopóki ta ostateczna decyzja nie zostanie uchylona, zmieniona, nie zostanie stwierdzona jej nieważność lub wygaśnięcie w jednym z nadzwyczajnych trybów administracyjnych przewidzianych w k.p.a., dopóty pozostaje ona w obrocie (wyrok z 11 lutego 2025 r., II OSK 331/22).

3.22.6. W rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych²²¹ nie uregulowano jako „szczegółowego wymagania”, aby wydane w jego trybie pozwolenie konserwatorskie miało być opatrywane terminem jego ważności. W rozporządzeniu tym jako element wniosku o wydanie takiego pozwolenia i odpowiadający mu składnik tego pozwolenia ujęto „wskazanie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia prac, robót, badań, innych działań lub poszukiwań”. Takiego określenia dodatkowego składnika decyzji – pozwolenia konserwatorskiego, nie można utożsamiać z pojęciem terminu ważności

²²¹ Dz.U. poz. 1579.

samego pozwolenia na budowę. Określenie zakresu delegacji ustawowej do unormowania w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „szczegółowych wymagań”, jakim powinno odpowiadać pozwolenie konserwatorskie, nie daje podstaw, aby utożsamiać z nimi uprawnienie ministra do określania terminu ważności decyzji administracyjnej, jakim jest pozwolenie konserwatorskie. A zatem termin przewidywanego rozpoczęcia i zakończenia prac objętych pozwoleniem konserwatorskim ma wyłącznie walor informacyjny, wiążący się z przewidywaniami inwestora, które mogą okazać się nietrafne (wyrok z 8 stycznia 2025 r., II OSK 955/22).

3.22.7. Okoliczność, że w ciągu dwóch lat od przekazania wójtowi przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków gminna ewidencja zabytków nie została założona nie oznacza, że obowiązek uzgodnienia projektu inwestycji z wojewódzkim konserwatorem zabytków przestaje istnieć. Wskazany w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw²²² termin jest terminem instrukcyjnym, nie zaś terminem zawitym. W powyższym przepisie nie zawarto żadnej sankcji za niedochowanie wskazanego w tym przepisie terminu. Niezałożenie gminnej ewidencji zabytków w terminie 2 lat od dnia przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków nie powoduje dalszej niemożności założenia tej ewidencji, jak również nie powoduje utraty mocy sporządzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków. Nie ma też podstaw do przyjęcia, że tego rodzaju skutki można wyprowadzić z wykładni funkcjonalnej oraz wykładni systemowej przepisów prawa regulujących kwestie związane z ochroną zabytków (wyrok z 27 maja 2025 r., II OSK 2629/22).

3.23. Sprawy inne (symbol 645)

3.23.1. Stosunek prawny istniejący między organem administracji a przedstawicielem dla nieobecnej strony opiera się na orzeczeniu sądu powszechnego. Jego elementem jest obowiązek wykonania przez osobę wyznaczoną niezbędnych czynności w charakterze przedstawiciela osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych. Z obowiązkiem tym wiąże się prawo przedstawiciela do uzyskania wynagrodzenia za podjęte w toku postępowania w obronie interesów strony czynności. Podstawę zaskarżalnego w trybie instancyjnym i następnie do sądu administracyjnego postanowienia orzekającego o przyznaniu wynagrodzenia przedstawicielowi strony, ustanowionemu na podstawie art. 138 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, stanowi przepis art. 270a ustawy – Ordynacja podatkowa. W systemie obowiązującego prawa, niezależnie od art. 179 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, istnieje odmienna podstawa prawna umożliwiająca organowi podatkowemu, który wystąpił do sądu z wnioskiem o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej celem wykonania niezbędnych czynności w charakterze przedstawiciela wyłącznie w postępowaniu podatkowym, wydanie postanowienia w przedmiocie wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji kuratora (wyrok z 13 lutego 2025 r., III OSK 6898/21).

²²² Dz.U. Nr 75 poz. 474.

3.23.2. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu „stanowienia o kierunkach działania” wójta należy interpretować w ten sposób, że uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji (wyrok z 6 marca 2025 r., III OSK 2265/23).

3.23.3. Celem postępowania konkursowego prowadzonego przez komisję nie jest wyłączenie członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego, lecz kandydatów na członków SKO. Rozstrzygnięcie komisji w stosunku do tych osób, których kandydatury nie zostały wybrane, celem przedstawienia zgromadzeniu ma charakter „kończący” w tym znaczeniu, że nie przechodzą one do kolejnego etapu wyboru członka SKO – nie podlegają opiniowaniu przez zgromadzenie, ich kandydatury nie zostają przedstawione przez prezesa kolegium Prezesowi Rady Ministrów i z założenia nie mogą zostać przez ten organ powołane na członka kolegium. Wystarczającym środkiem ochrony kandydata na członka kolegium przed brakiem bezstronności członków komisji konkursowej jest możliwość zaskarżenia wydanego przez nią rozstrzygnięcia. W ramach jego kontroli sąd administracyjny nie rozstrzyga o tym, czy dany członek komisji podlegał wyłączeniu, lecz czy rozstrzygnięcie było zgodne z prawem, *ergo* kandydaci zostali prawidłowo ocenieni przez komisję (wyrok z 25 marca 2025 r., III OSK 3435/23).

3.23.4. Przepis art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej²²³ może stanowić podstawę do wydania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rozporządzenia, które będzie właściwą reakcją struktur państwa na sytuację istniejącą na granicy polsko-białoruskiej, a nie rozporządzenie porządkowe wojewody. W takiej sytuacji wojewoda nie powinien wkraczać w kompetencje, przypisane ustawowo właściwemu ministrowi i zastępować go we właściwej reakcji na sytuację panującą na granicy (wyrok z 16 maja 2025 r., III OSK 2389/23).

3.23.5. Rozporządzenie w przedmiocie utworzenia gminy ma charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego i stanowi realizację normy art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, zatem nie spełnia przesłanek uznania go za akt indywidualny organu administracji publicznej i nie podlega kontroli przed sądem administracyjnym. Rozporządzenie o utworzeniu gminy ma szczególny charakter, jednak w dalszym ciągu pozostaje ono aktem prawa powszechnie obowiązującego, podejmowanym przez centralny organ administracji rządowej. Tym samym w sprawie jego kontroli zastosowanie znajdzie art. 188 Konstytucji RP (postanowienie z 26 czerwca 2025 r., III OSK 892/25).

3.23.6. Stanowisko Marszałka Sejmu RP odmawiające wydania jednorazowej karty prasowej ma charakter władczy i jednostronny. Tym samym może ono zostać zakwalifikowane jako przedmiot kontroli z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., pod warunkiem, że zostało wydane w sprawie z zakresu administracji publicznej oraz dotyczy uprawnienia lub obowiązku wynikającego

²²³ Dz.U. z 2022 r. poz. 295 ze zm.

z przepisu prawa. Odmowa wstępu na posiedzenie Sejmu nie następuje w ramach osobnej decyzji administracyjnej Marszałka Sejmu lub innego aktu podlegającego kontroli sądowno-administracyjnej. Tym samym prawo do sądu w sprawie odmowy wstępu na posiedzenie ww. organu władzy publicznej może być realizowane w ramach skargi na czynność Marszałka Sejmu w postaci odmowy wstępu na posiedzenie Sejmu, która to czynność w praktyce polega na odmowie wydania karty lub przepustki uprawniającej do wstępu na teren Sejmu (postanowienie z 23 lipca 2025 r., III OSK 852/25).

3.23.7. Regulacja stanowiąca o „czasowym zawieszeniu” prawa wstępu na tereny i do budynków sejmowych i senackich nie jest równoznaczna z odmową (lub zakazem) wstępu na teren i do budynków sejmowych, a w konsekwencji ograniczeniem prawa dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Zawieszenie na oznaczony czas uprawnień wynikających z posiadania okresowej karty wstępu dotyczy wyłącznie przysługującego w oznaczonym okresie przywileju nieubiegania się każdorazowo o zgodę na wstęp do Sejmu, ale nie uniemożliwia zainteresowanej osobie ubiegania się o jednorazową kartę wstępu lub skorzystania z możliwości przewidzianej w § 5 ust. 5 zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu. Tym samym osoba, której uprawnienie „zawieszono” nie zostaje pozbawiona prawa wstępu, ale określonego przywileju w postaci stałego, w określonym czasie, dostępu do terenu i budynków Sejmu (wyrok z 19 września 2025 r., III OSK 1500/22).

3.23.8. Dane dotyczące zgonów od momentu ich zebrania przez organy statystyczne stają się danymi statystycznymi i objęte są tajemnicą statystyczną. W związku z powyższym podlegają bezwzględnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do badań statystycznych. Udostępnianie lub wykorzystywanie tych danych dla innych niż podane w ustawie celów jest zabronione. Objęcie bezwzględną ochroną danych gromadzonych przez służby statystyki publicznej, w związku z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²²⁴, ma określony cel. Tajemnica statystyczna odnoszona do danych indywidualnych stanowi bowiem gwarancję wiarygodności statystyki publicznej, a więc w ogóle jej przydatności dla władz państwowych (wyrok z 29 października 2025 r., III OSK 558/25).

3.24. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

3.24.1. W wyroku z 28 stycznia 2025 r., III OSK 5393/21, NSA przesądził, że numery ksiąg wieczystych są danymi osobowymi w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²²⁵, ponieważ umożliwiają pośrednią identyfikację osób fizycznych (np. poprzez imię,

²²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 773 ze zm.

²²⁵ Dz. Urz. UE L 2016.119.1 ze zm.; dalej: RODO.

nazwisko, PESEL, adres nieruchomości i informacje o hipotece w księgach wieczystych). Publikacja nr KW bez odpowiedniej podstawy prawnej narusza przepisy o ochronie danych osobowych. NSA stwierdził również, że utrudnianie bądź uniemożliwianie realizacji kompetencji kontrolnych organu nadzorczego stanowi naruszenie obowiązków wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych.

3.24.2. Przetwarzanie danych osobowych byłych klientów może być kontynuowane po zakończeniu umowy tylko wtedy, gdy zachodzi rzeczywista, prawnie uzasadniona potrzeba (np. dochodzenie lub obrona przed konkretnymi roszczeniami). Nie można legalnie przetwarzać danych „na wszelki wypadek” na podstawie hipotetycznych przyszłych roszczeń, które mogą się nigdy nie zmaterializować. A zatem samo wystąpienie hipotetycznej możliwości powstania roszczeń w przyszłości nie stanowi wystarczającej przesłanki do dalszego przechowywania danych. Przetwarzanie jest legalne jedynie w przypadku istnienia rzeczywistej, skonkretyzowanej potrzeby prawnej, np. toczący się spór lub realne ryzyko procesowe (wyrok z 5 lutego 2025 r., III OSK 6553/21).

3.24.3. Dane w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP) nie mogą być przechowywane bezterminowo. Jeśli cel przetwarzania został osiągnięty (np. sprawa zakończyła się brakiem skazania), dalsze ich przetrzymywanie narusza RODO. Organ nadzorczy ma prawo nakazać Policji usunięcie danych. Służby mundurowe nie są wyłączone spod kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych²²⁶ w zakresie przestrzegania zasad ochrony prywatności. A zatem każdy przypadek dalszego przechowywania danych musi być uzasadniony realną i aktualną potrzebą operacyjną, a nie jedynie „potencjalną przydatnością” (wyrok z 17 października 2025 r., III OSK 2223/22).

3.24.4. Organ ochrony danych osobowych nie posiada legitymacji do nadzorowania operacji przetwarzania danych, które są nierozzerwalnie związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to zarówno merytorycznego toku postępowania, jak i czynności techniczno-biurowych niezbędnych do jego realizacji. Przyznanie bowiem PUODO uprawnień do nakładania administracyjnych kar pieniężnych lub wydawania decyzji władczych wobec sądów w zakresie ich funkcji orzeczniczych stanowiłoby niedopuszczalną ingerencję w konstytucyjną zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. A zatem zgodnie z art. 55 ust. 3 RODO organy nadzorcze nie są właściwe do monitorowania operacji przetwarzania prowadzonych przez sądy w ramach wykonywania przez nie wymiaru sprawiedliwości. NSA przyjął więc wąską interpretację uprawnień PUODO, uznając prymat autonomii władzy sądowniczej nad ogólnym reżimem nadzoru administracyjnego (wyrok z 14 listopada 2025 r., III OSK 250/25).

3.25. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

3.25.1. Wynikająca z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²²⁷ tajemnica przedsiębiorcy musi być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od

²²⁶ Dalej: PUODO.

²²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.; dalej: u.d.i.p.

woli danego podmiotu. Nie wystarczy bowiem, aby żądana informacja dotyczyła podmiotu, tj. aby odnosiła się do prowadzonej przez niego działalności i aby z jego woli była objęta tajemnicą. W takim bowiem przypadku tajemnicą przedsiębiorcy objęte byłoby wszystko, co przedsiębiorca arbitralnie uzna za taką tajemnicę, także na podstawie czynności kwalifikowanych. Określone informacje, aby mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy, muszą ze swojej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnianie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację danego podmiotu (wyrok z 23 października 2025 r., III OSK 2143/22).

3.25.2. Arkusze egzaminacyjne, czyli pytania egzaminacyjne z przeprowadzanych na uczelni wyższej pisemnych egzaminów wstępnych na studia magisterskie oraz pisemnych egzaminów licencjackich weryfikujące osiągnięcie przez studenta efektów uczenia się po zakończeniu cyklu (poziomu) kształcenia odpowiednio: na studiach licencjackich i na studiach magisterskich, nie stanowią informacji publicznej. Arkusze egzaminacyjne zawierające pytania egzaminacyjne nie stanowią informacji o działalności uczelni w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania publiczne. Nieobjęcie przez prawodawcę regulacją prawną materii związanej z tworzeniem pytań (arkuszy) egzaminacyjnych świadczy o tym, że mieści się ona w sferze gwarantowanej konstytucyjnie autonomii uczelni (art. 70 ust. 5 Konstytucji), z której uczelnia korzysta na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²²⁸. Arkusze (pytania) egzaminacyjne z pisemnych egzaminów wstępnych na studia magisterskie, pisemnych egzaminów licencjackich spełniają więc kryteria dokumentu wewnętrznego. A zatem uczelnia wyższa jako jednostka organizacyjna jest zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej, ale wyłącznie w takim zakresie, w jakim wykonuje zadania publiczne (wyrok z 10 października 2025 r., III OSK 1648/24).

3.25.3. Wykładnia art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. dokonana w zw. z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 220 § 1 i art. 234 § 1 i § 2 p.p.s.a. i § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2019 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądownoadministracyjnych²²⁹, a także w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, powinna prowadzić do wniosku, że udostępnienie informacji publicznej w postaci dokumentu z akt sprawy sądownoadministracyjnej może nastąpić dopiero po uiszczeniu stosownej opłaty kancelaryjnej, a skutkiem nieuiszczenia takiej opłaty jest pozostawienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej bez rozpoznania. Opłata kancelaryjna nie jest bowiem opłatą za informację, czy jej udzielenie, lecz za udostępnienie określonego dokumentu stanowiącego nośnik informacji (wyrok z 9 września 2025 r., III OSK 2219/24).

3.25.4. Zgodnie z art. 4 w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych²³⁰ radca prawny jest obowiązany zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej. Zatem obowiązek zachowania tajemnicy radcowskiej spoczywa na radcach prawnych, a nie na ich klientach (mocodawcach). Tajemnica

²²⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1571.

²²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1090.

²³⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.

radcowska dotyczy więc tylko tych informacji, o których radca prawny dowiedział się od swojego mocodawcy podczas udzielania konkretnych porad prawnych. Zatem dokumentami zawierającymi tajemnicę radcy prawnego będą takie dokumenty, które zawierają treści, o których radca prawny dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej i dotyczą przedmiotu świadczonej pomocy prawnej. Umowa zawarta z publicznym podmiotem na wykonywanie kompleksowej obsługi prawnej nie należy zatem do dokumentów, które zawierają treści związane z informacjami, o których radca prawny dowiedział się, prowadząc konkretne sprawy organu, którego obsługi się podjął. Tak więc z treści wskazanych wyżej przepisów ustawy o radcach prawnych wynika obowiązek zachowania tajemnicy, a nie prawo osoby wykonującej zawód radcy prawnego do zachowania w tajemnicy dotyczących go danych. Obowiązek zachowania tajemnicy ustanowiono bowiem w interesie klientów, a nie radców prawnych (wyrok z 14 marca 2025 r., III OSK 7622/21).

3.25.5. W wyroku z 19 lutego 2025 r., III OSK 878/24, NSA przedstawił odmienne niż dotychczas przyjmowane w orzecznictwie stanowisko, że ciężar wykazania doręczenia – złożenia wniosku – w razie zaistnienia sporu co do tego faktu – spoczywa na wnioskodawcy, który wywodzi z niego określone skutki prawne. NSA wskazał, że gwałtowny rozwój technologii cyfrowych, który w ostatnich latach objął każdą niemal dziedzinę życia pociągnął za sobą także eskalację nielegalnych działań (tzw. cyberprzestępczości), mających na celu między innymi przejęcie różnego rodzaju baz danych, obejmujących między innymi dane osobowe czy inne dane mogące posłużyć w celach przestępczych. Wskazane zagrożenia nie tyle potencjalnie umożliwiają określone działania, co wręcz nakładają obowiązek na organy odpowiedniego skonfigurowania systemów informatycznych (w tym między innymi najbardziej popularnych skrzynek e-mail). Nie oznacza to automatycznie naruszenia art. 61 Konstytucji. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej powinno służyć jak najszerszemu obywatelskiemu dostępowi do danych publicznych. Niemniej jednak warunkiem udzielenia informacji publicznej jest skuteczne doręczenie organowi wniosku o udostępnienie określonej informacji publicznej. Za wniosek pisemny należy uznawać również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną lub w systemie ePUAP. W ocenie NSA w obecnych czasach nie ma żadnych przeszkód, aby złożyć wniosek o udzielenie informacji publicznej przez ePUAP lub w zwykłej formie pisemnej. Tym bardziej, że wygenerowane za pośrednictwem platformy ePUAP poświadczenie doręczenia stanowi dowód na realną możliwość zapoznania się adresata z treścią pisma. Poświadczenie doręczenia jest niezaprzeczalnym urzędowym poświadczeniem odbioru. W tych przypadkach znacznie ułatwiona jest identyfikacja samego wnioskodawcy oraz fakt „doręczenia wniosku organowi”, co przecież dopiero uruchamia odpowiednią procedurę wynikającą z u.d.i.p. Zatem wniosek elektroniczny złożony na adres e-mail organu może nieść ze sobą ryzyko braku doręczenia takiego wniosku do organu (tj. potencjalnego trafienia do folderu „spam” lub na „kwarantannę”). Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego obywateli i instytucji publicznych stoi na przeszkodzie, by sam dowód wysłania wniosku o udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. pocztą elektroniczną mógł być uznawany za potwierdzenie, że taki wniosek dotarł do adresata w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim, jeśli przedstawione przez tego adresata dane z jego konta pocztowego okoliczności tej nie potwierdzają.

3.26. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych

3.26.1. Celem postępowania sprawdzającego prowadzonego na podstawie art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²³¹ nie jest udowodnienie zaistnienia ustawowych przesłanek odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub cofnięcia takiego poświadczenia, lecz wyeliminowanie wątpliwości co do ich potencjalnego wystąpienia (wyroki z: 19 marca 2025 r., III OSK 1252/24, III OSK 1253/24, III OSK 1254/24, III OSK 2589/24; 5 listopada 2025 r., III OSK 2623/24, III OSK 2624/24, III OSK 2625/24, III OSK 2626/24). W konsekwencji od organów administracyjnych nie wymaga się „pewności” co do wystąpienia przesłanek uniemożliwiających wydanie poświadczenia bezpieczeństwa lub obligujących do jego cofnięcia. Tym samym organ prowadzący postępowanie sprawdzające poprzedzające wydanie decyzji nie jest zobowiązany do ścisłego przestrzegania reguł dowodowych charakterystycznych dla ogólnego postępowania administracyjnego i dających się ująć w zasady prawdy obiektywnej, przez co należy rozumieć wymóg oparcia rozstrzygnięcia jedynie na okolicznościach faktycznie istniejących (wyroki z: 25 lutego 2025 r., III OSK 391/24, III OSK 392/24, III OSK 393/24, III OSK 394/24; 19 marca 2025 r., III OSK 2589/24).

3.26.2. Pojęcie „uzasadnionych wątpliwości”, użyte w art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych, rozumiane jest jako pewien stan emocjonalny, przekonanie, oparte na pewnym ciągu informacji (zachowaniach, sytuacjach, faktach, poszlakach, dowodach, zespole danych), które przy pomocy zasad logicznego rozumowania wpływają na subiektywny osąd organu, że zaistnienie określonego zdarzenia, wskazującego, że osoba sprawdzana nie daje rękojmi zachowania tajemnicy, było obiektywnie możliwe. Do przyjęcia jako wiarygodnych informacji o wystąpieniu uzasadnionych wątpliwości powinna zachodzić co najmniej taka sytuacja, gdy prawdopodobieństwo istnienia zdarzenia jest wyższe niż możliwość, że zdarzenie nie wystąpi (wyroki z: 19 marca 2025 r., III OSK 1252/24, III OSK 1253/24, III OSK 1254/24; 5 listopada 2025 r., III OSK 2623/24, III OSK 2624/24, III OSK 2625/24, III OSK 2626/24). Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja o odmowie wydania lub cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa nie może opierać się wyłącznie na subiektywnym lub hipotetycznym przekonaniu organu o istnieniu wątpliwości, czy dana osoba podoła obowiązkom wynikającym z ustawy, bez oparcia w zgromadzonym materiale dowodowym (wyrok z 29 lipca 2025 r., III OSK 2760/24).

3.26.3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego ma kompetencje do pozyskiwania danych osobowych osoby sprawdzanej, w tym danych dotyczących dokumentacji medycznej (wyłącznie w zakresie leczenia psychiatrycznego i uzależnień). Zwolnienie z tajemnicy informacji dotyczących osoby sprawdzanej powinno odbywać się zatem w sposób nienaruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności. Dlatego informacja udzielana wszelkim służbom (w tym ABW) powinna ograniczać się tylko do danych dotyczących wystąpienia ewentualnej choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową, a także uzależnienia od alkoholu i środków odurzających lub substancji psychotropowych (wyroki z 25 lutego 2025 r., III OSK 391/24, III OSK 392/24, III OSK 393/24, III OSK 394/24).

²³¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1209.

3.27. Świadczenia w drodze wyjątku

3.27.1. Za „szczególną okoliczność”, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²³², przyjmuje się wyłącznie obiektywne i niezależne od woli konkretnej osoby zdarzenia bądź trwałe stan wykluczający jej aktywność zawodową z powodu niemożności przewyciężenia ich skutków. Przyznanie tego świadczenia jest możliwe tylko w przypadku, gdy ubezpieczony wykazał wolę podejmowania pracy i opłacania składek, ale na skutek wystąpienia nadzwyczajnych, niezależnych od jego woli okoliczności, nie spełnia on wymagań do uzyskania świadczenia w trybie zwykłym i tylko z tego powodu przyznanie świadczenia w trybie wyjątkowym jest zasadne. Konieczne jest zatem wykazanie, że ubezpieczony, którego praca stanowi źródło uprawnień do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, nie wypracował prawa do „normalnego” świadczenia ubezpieczeniowego na skutek jakichś szczególnych okoliczności (wyrok z 5 lutego 2025 r., III OSK 2330/24).

3.27.2. Data powstania niezdolności do pracy, chociaż nie została wymieniona wśród przesłanek z art. 83 ust. 1 FUS, ma istotne znaczenie dla oceny zasadności wniosku, bowiem pozwala ustalić moment, z którym ubezpieczony nie miał obiektywnej możliwości zatrudnienia, a tym samym uzyskania dłuższego okresu ubezpieczeniowego. Tak wyprowadzony wniosek nie jest jednak równoznaczny ze stwierdzeniem, że organ jest zwolniony w danej sprawie od oceny przesłanek występowania w sprawie „szczególnych okoliczności” zaistniałych przed tą datą, a także w sytuacji, gdy tego rodzaju orzeczenia w ogóle nie wydano, ale z materiału dowodowego wynika, że zaistniały inne okoliczności, które można zakwalifikować jako „szczególne” (wyrok z 25 kwietnia 2025 r., III OSK 2594/24).

3.27.3 Świadczenie z art. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym²³³ ma charakter specjalny – ma za zadanie przeciwdziałać ubóstwu grupie uprawnionych do niego osób, zapewniając im określone (niezbędne) środki po osiągnięciu odpowiedniego wieku. Przedmiotowe świadczenie jest formą docenienia trudu wychowawczego rodziców w rodzinach wielodzietnych, którzy zrezygnowali z zatrudnienia lub go nie podjęli i z tego powodu nie nabyli prawa do emerytury lub ich emerytura jest niższa od najniższej emerytury, świadczenie to może być przyznane w kwocie równej minimalnej emeryturze lub jako uzupełnienie do tej kwoty. Nie jest to jednak świadczenie socjalne, uzależnione od potrzeb, nawet gdy są one uzasadnione (wyrok z 13 czerwca 2025 r., III OSK 219/25).

3.27.4. Rozważając kwestię analizy okoliczności faktycznych w kontekście występowania ustawowej przesłanki „szczególnie uzasadnionego przypadku” (z art. 82 ust. 1 FUS) oraz przesłanki „szczególnych okoliczności” (z art. 83 ust. 1 FUS), NSA wskazał, że każda osoba ubiegająca się o świadczenie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, także o rentę z tytułu niezdolności do pracy w drodze wyjątku, ma prawo oczekiwać od organu administracji wszechstronnego, wnikliwego, a tym samym rzetelnego rozpatrzenia jej sprawy. Jakkolwiek w postępowaniu wszczynanym na wniosek strony, zasadniczo, to na niej spoczywa ciężar

²³² Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.; dalej: FUS.

²³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 303.

wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi określone skutki prawne, to jednak jeżeli twierdzenia strony są ogólnikowe bądź niepełne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i doprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero wówczas, gdy strona nie wskaże konkretnych okoliczności, zaś organ nie jest w stanie uzupełnić materiału dowodowego we własnym zakresie, można z tego wywieść wnioski negatywne dla strony. Ponadto rozważając kwestię „szczególnych okoliczności”, o których mowa w art. 83 ust. 1 FUS, podniesiono, że przesłanki „szczególnych okoliczności” nie można utożsamiać wyłącznie z całkowitą niezdolnością do pracy, bowiem ustawa nie wprowadza takiego powiązania (wyrok z 26 listopada 2025 r., III OSK 1457/25).

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 RP) 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 sądowoadministracyjnym.

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.²³⁴ 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 incydentalnym²³⁵.

Wniosek o zbadanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności musi odpowiadać wymogom określonym w § 5 tego przepisu, tj. powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać: 1. żądanie stwierdzenia, że w danej sprawie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 5a § 1 p.u.s.a. oraz 2. przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie wraz z dowodami na ich poparcie. Przez „okoliczności uzasadniające żądanie” należy rozumieć okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego oraz okoliczności dotyczące postępowania sędziego po powołaniu, a także okoliczności dotyczące uprawnionego oraz charakteru sprawy. Przywołanie tych okoliczności i przedstawienie dowodów jest obligatoryjne, ponieważ właśnie te okoliczności stanowią o odrębności podstawy wyłączenia sędziego z art. 5a p.u.s.a. Jako brak formalny należy traktować nieprzywołanie okoliczności związanej z powołaniem sędziego na stanowisko i jego postępowaniem po powołaniu, a także okoliczności dotyczących uprawnionego

²³⁴ 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.

²³⁵ Postanowienie z 24 października 2025 r., II OZ 1313/25.

oraz charakteru sprawy i nieprzedstawienie stosownych dowodów na ich poparcie. Wniosek, który nie spełnia powyższych kryteriów podlega odrzuceniu bez wzywania do usunięcia braków formalnych, o czym przesądza art. 5a § 6 p.u.s.a.²³⁶.

W przypadku uwzględnienia wniosku Sąd wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy (art. 5a § 13 p.u.s.a.). Uprawnienie do składania wniosku w trybie art. 5a p.u.s.a. przyznano w przypadku kwestionowania 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.²³⁷.

W 2025 r. do sądów administracyjnych wpłynęło 179 wniosków o zbadanie niezawisłości i bezstronności sędziów – 146 do wojewódzkich sądów administracyjnych i 33 do NSA. Z poprzedniego okresu pozostało ogółem 15 wniosków do rozpoznania. Rozpoznano łącznie 164 wnioski, z czego 12 wniosków uwzględniono i wyłączono sędziego od orzekania, 150 odrzucono, 15 oddalono, 3 pozostawiono bez rozpoznania. Na kolejny rok do rozpoznania pozostało 13 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 sądowoadministracyjnego.

3.1. Sądy administracyjne kierowały się potrzebą zapewnienia jednostce szeroko rozumianego prawa do sądu, stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisów 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. W 2025 r. NSA uznał kognicję sądów administracyjnych w sprawach:

- 1) wezwania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG) do uiszczenia opłaty za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego. W ocenie NSA takie wezwanie ma charakter publicznoprawny i jest wyrazem władczych uprawnień państwa. Stosunek, jaki powstaje pomiędzy UFG a podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty, jest kształtowany bezpośrednio wolą ustawodawcy, nie powstaje z woli stron. Władczość stosunku publicznoprawnego wymaga swoistej „rekompensaty”, jaką

²³⁶ Postanowienie z 24 października 2025 r., III OSK 2640/22.

²³⁷ Uchwała z 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22.

jest stworzenie obywatelowi – jako słabszej stronie tego stosunku – gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przedkładanie swych racji i obronę swego interesu (postanowienia z: 13 marca 2025 r., II GSK 2852/24 oraz 26 sierpnia 2025 r., II GSK 933/25);

2) postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. NSA uznał, że kompetencja Prezydenta RP do wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów, na podstawie art. 15 § 3 w zw. z art. 13 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²³⁸, nie należy do sfery konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP. Wejście w rolę organu administracji w ujęciu funkcjonalnym w ustawie o Sądzie Najwyższym, w ocenie NSA, otworzyło drogę do sądowej kontroli działań Prezydenta RP w omawianym w orzeczeniu zakresie. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby bowiem do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z tego względu przedmiotowe postanowienie należało uznać za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 22 lipca 2025 r., II GSK 251/25).

3.2.2. Brak właściwości sądów administracyjnych NSA stwierdził w sprawach:

- 1) pisma Głównego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie stanowiska organu w zakresie dokonanego zgłoszenia żywności specjalnego przeznaczenia medycznego. W ocenie NSA jedynie pisemne powiadomienie o wyniku postępowania wyjaśniającego regulowanego art. 30 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²³⁹ jest, w rozumieniu art. 30 ust. 4 tej ustawy w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., aktem z zakresu administracji publicznej podlegającym kognicji sądu administracyjnego. Nie jest nim zaś pismo organu informujące o braku wpływu dalej przedstawianych przez spółkę argumentów na przedstawiony wcześniej wynik postępowania wyjaśniającego (postanowienie z 5 lutego 2025 r., II GSK 1807/21);
- 2) bezczynności Komendanta Miejskiego Policji w przedmiocie zwrotu wydatków za dozór pojazdu oraz wynagrodzenie za dozór i usunięcie pojazdu. NSA przyjął, że skoro przepis art. 102 § 2 u.p.e.a.²⁴⁰ nie miał w sprawie zastosowania, bowiem zagadnienie wynagrodzenia za sprawowanie dozoru podlegało postanowieniom umownym i miało charakter cywilnoprawny, brak było zatem podstaw do przyjęcia bezczynności organu w sytuacji, gdy obowiązujące przepisy prawa nie przewidywały działania organu w określonej formie prawnej (postanowienie z 29 kwietnia 2025 r., II GSK 1843/24);
- 3) czynności Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie wezwania do stawienia się w punkcie szczepień. NSA uznał, że czynność w przedmiocie wezwania do stawienia się w punkcie szczepień, podejmowana na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁴¹ w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej²⁴², nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, jako że nie ma ona

²³⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 622.

²³⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

²⁴⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

²⁴¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 151 ze zm.

²⁴² Dz.U. z 2023 r. poz. 338.

charakteru samoistnego, gdyż jest jedynie częścią składową procesu realizacji nadrzędnego i niekonkretyzowalnego w drodze aktów lub czynności administracyjnych ustawowego obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym. W tym sensie czynność ta nie konkretyzuje i nie kształtuje („nie dotyczy” bezpośrednio) obowiązku, który wynika z przepisów prawa. Ma ona ponadto charakter przedegzekucyjny i nie może być identyfikowana (choćby pośrednio) z upomnieniem, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a. (postanowienie z 27 marca 2025 r., II GSK 85/25);

- 4) przewlekłego prowadzenia postępowania w przedmiocie rozpoznania odwołania w sprawie zwrotu nienależnie pobranej opłaty za uzdrowiskowe leczenie sanatoryjne. W ocenie NSA żądanie zwrotu nienależnie pobranej opłaty za uzdrowiskowe leczenie sanatoryjne nie jest i nie może być dochodzone w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem Narodowego Funduszu Zdrowia. Z przepisów art. 102 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁴³, które w enumeratywnie wymienionych przypadkach przewidują działanie w formie decyzji administracyjnej, nie wynika, aby ustawodawca przewidział kompetencję Prezesa NFZ do wydawania decyzji w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranej opłaty za uzdrowiskowe leczenie sanatoryjne oraz w przedmiocie rozpatrywania odwołania od takiego rozstrzygnięcia. Ustawodawca nie przewidział również, aby „załatwienie” sprawy inicjowanej wymienionym wnioskiem miało następować w formie aktu lub czynności, o których jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 21 maja 2025 r., II GSK 69/25);
- 5) pisma Ministra Infrastruktury w przedmiocie zatwierdzenia planu generalnego lotniska w zakresie zgodności z polityką transportową kraju. NSA uznał, że pismo Ministra Infrastruktury – wydane na podstawie art. 55 ust. 8 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze²⁴⁴ – nie jest aktem lub czynnością, o których mowa w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., pismo to nie posiada charakteru władczego i nie dotyczy praw własnościowych skarżącej gminy, stanowi jedynie wyrażenie aprobującego stanowiska co do zgodności planu generalnego lotniska z polityką transportową kraju, a więc w zakresie kompetencji przyznanej ministrowi właściwemu do spraw transportu i ściśle określonej w ustawie – Prawo lotnicze (postanowienie z 6 marca 2025 r., II GSK 2383/24);
- 6) uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta RP w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Sądu Najwyższego. NSA podzielił stanowisko Sądu I instancji, że działania polegające na uchyleniu złożonego wcześniej podpisu Prezesa Rady Ministrów pod aktem urzędowym Prezydenta RP, nie można zakwalifikować jako aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co jest oczywistą konsekwencją braku spełniania przez pierwotnie udzieloną kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów warunków statuujących to działanie jako akt lub czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Działanie to nie posiada cech rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ani w znaczeniu procesowym, ani materialnym. NSA zauważył, że rola kontrasygnowania takich aktów, czy też odmowy udzielenia im kontrasygnaty – jako instytucji konstytucyjnej,

²⁴³ Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.

²⁴⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1235 ze zm.

- sprowadza się do przyjęcia, a przy odmowie – do braku przyjęcia przez Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, co już ze swej natury wyklucza możliwość uznania takiego działania za akt lub czynność będącą rozstrzygnięciem władczym organu, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienia z 7 sierpnia 2025 r., II GSK 627/25 i II GSK 706/25; również co do bezczynności w przedmiocie udzielenia takiej kontrasygnaty postanowienie z 25 listopada 2025 r., II GSK 1866/25);
- 7) bezczynności Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w przedmiocie rozpoznania wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej w budownictwie. NSA stwierdził, że orzeczenia dyscyplinarne, wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa²⁴⁵ podlegają kontroli nie sądów administracyjnych, a sądów powszechnych, na co wskazuje m.in. treść art. 54 ww. ustawy (postanowienie z 3 czerwca 2025 r., GSK 418/25);
- 8) czynności Zarządu Województwa w przedmiocie pozostawienia bez rozpoznania wniosku o przyznanie pomocy na realizację projektu. NSA wskazał, że czynność pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia nie podlega odrębnemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego, bowiem w takim przypadku strona zachowuje roszczenie procesowe o wydanie decyzji administracyjnej. Niespełnienie warunków przyznania pomocy obli-guje organ do zawiadomienia wnioskodawcy na piśmie o odmowie przyznania pomocy (art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²⁴⁶), która to czynność podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Skoro zatem odmowa przyznania pomocy, *ergo* – zawarcia umowy, poddana jest wprost kontroli sądowej, to tym samym niepodjęcie czynności w tym przedmiocie stanowić może podstawę wniesienia skargi na bezczynność (postanowienie z 29 października 2025 r., I GSK 2018/22);
- 9) pisma Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania z funkcji wiceprezesa Sądu Okręgowego. NSA uznał, że właściwym do rozpoznawania spraw badania zgodności z prawem działań podjętych przez Ministra Sprawiedliwości, związanych ze stosunkiem służbowym wynikającym z powołania lub odwołania na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu jest sąd powszechny – sąd pracy (postanowienie z 22 lipca 2025 r., II GSK 688/25).

3.3. Związanie wyrokiem karnym

Jedynym przepisem, który wiąże sądy administracyjne rozstrzygnięciami ze sfery prawa karnego, jest art. 11 p.p.s.a. Tylko w przypadku prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa sądy administracyjne są związane ustaleniami sądu karnego. Okoliczność, że ustalenia organów podatkowych różnią się od ustaleń sądu karnego – w sytuacji braku związania, o którym mowa w art. 11 p.p.s.a. – nie stanowi sama w sobie podstawy do zakwestionowania rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania podatkowego (wyrok z 4 kwietnia 2025 r., I FSK 1823/21). Fakt prawomocnego skazania za popełnienie przestępstwa

²⁴⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 551.

²⁴⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 2298.

karnego skarbowego, którego przedmiot funkcjonalnie jest związany z odliczeniem podatku naliczonego VAT na podstawie spornej faktury, wiąże sąd administracyjny w myśl art. 11 p.p.s.a. (wyrok z 14 marca 2025 r., I FSK 2094/21).

3.4. Legitymacja skargowa

3.4.1. NSA odniósł się do zagadnienia legitymacji skargowej w sprawach m.in. skargi na akty prawa miejscowego. W postanowieniu z 11 marca 2025 r., II GSK 2453/24, Sąd przypomniał, że skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skoro zaskarżona uchwała w przedmiocie wyrażenia woli zaliczenia projektowanej drogi do kategorii dróg gminnych miała charakter jedynie wypowiedzi optatywnej, nie zachodził więc związek między zawartym w kwestionowanej uchwale unormowaniem a własną indywidualną sytuacją prawną skarżących, wynikającą z przepisów prawa administracyjnego. Natomiast w postanowieniu z 11 marca 2025 r., II GSK 2831/24, NSA wskazał, że ubieganie się o nabycie nieruchomości na podstawie art. 172 k.c. nie stanowi uprawnienia prawnorzeczonego chronionego prawem materialnym ani nie upoważnia do wysuwania roszczeń o nabycie nieruchomości. Tak rozumiany interes jest pozbawiony atrybutu realności i nie może być kwalifikowany jako interes prawny. Wobec tego wywodzenie istnienia interesu prawnego z niestwierdzonej postanowieniem sądu powszechnego okoliczności nabycia prawa do nieruchomości w drodze zasiedzenia nie może być uznane za istnienie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., a więc interesu o charakterze realnym, indywidualnym, dotyczącym wprost i bezpośrednio podmiotu skarżącego.

3.4.2. W sprawach z zakresu przymusowej restrukturyzacji banków NSA w wyroku z 9 czerwca 2025 r., II GSK 1396/22, przesądził, że każdy z podmiotów skarżących kasacyjnie będący akcjonariuszem, obligatariuszem lub wierzycielem banku posiadał legitymację skargową do wniesienia skargi na decyzję o jego przymusowej restrukturyzacji.

3.4.3. Kierownik podmiotu leczniczego ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały organu tworzącego, jeśli akt ten dotyczy powierzenia jego obowiązków innej osobie przed skutecznym odwołaniem dotychczasowego kierownika (postanowienie z 17 września 2025 r., II GSK 1331/25).

3.4.4. Postanowieniami z 3 września 2025 r., II GSK 1232/25, II GSK 1319/25, II GSK 1469/25, NSA oddalił skargi kasacyjne od postanowień sądu pierwszej instancji o odrzuceniu skarg na decyzję Ministra Rozwoju i Technologii wydaną w przedmiocie przedłużenia okresu ustanowienia tymczasowego zarządu przymusowego dla osób i podmiotów wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, wywiedzionych przez spółki będące udziałowcami spółki, wobec której ten tymczasowy zarząd przymusowy ustanowiono. NSA stwierdził, że o istnieniu związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków a zaskarżonym aktem, czynnością lub innym działaniem administracji publicznej, mającym uzasadniać istnienie interesu prawnego w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a., można i należy wnioskować (tylko) na tej

podstawie, że skarga dotyczy (i ma dotyczyć) „własnej sprawy administracyjnej” skarżącego, czyli że interes prawny podmiotu wnoszącego skargę przejawia się w tym, że działa on bezpośrednio we własnym imieniu i ma roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku. Przedmiot postępowania w sprawie głównej nie odnosi się bezpośrednio do interesu prawnego spółek wnoszących skargi, bowiem przedłużenie tymczasowego zarządu przymusowego nastąpiło w konsekwencji wpisania innej spółki z o.o. na listę, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego²⁴⁷ i zastosowania wobec niej środków określonych w tej ustawie. W sprawach zainicjowanych skargami spółek będących udziałowcami spółki wpisanej na listę sankcyjną badana jest zatem wyłącznie kwestia prawidłowości przedłużenia tymczasowego zarządu przymusowego w celu realizacji celów ww. ustawy. Nie budzi wątpliwości Sądu, że interes prawny w sprawie dotyczącej kontroli tej decyzji posiada wyłącznie podmiot, który został objęty tymczasowym zarządem przymusowym, a wszelkie wskazywane przez skarżące spółki powiązania kapitałowe, w tym również prawa wywodzące się z regulacji Kodeksu spółek handlowych i odnoszące się ściśle do dysponowania środkami finansowymi skarżących, a tym samym wpływu na sytuację materialną wspólników spółki wpisanej na listę, pozostają bez znaczenia. Świadczą one wyłącznie o istnieniu interesu faktycznego, nie zaś o interesie prawnym.

3.4.5. Jeżeli ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku upadłego, postępowania sądowe i administracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i dalej prowadzone jedynie przez syndyka lub przeciwko niemu. Upadły natomiast pozbawiony jest legitymacji formalnej do występowania w tych postępowaniach (art. 144 ust. 1 i art. 102 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe²⁴⁸) (postanowienie z 12 marca 2025 r., I FZ 33/25).

3.5. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego w formie dokumentu elektronicznego
Wniesienie skargi do sądu administracyjnego w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego innego niż e-PUAP nie daje podstaw do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., jeżeli zgodnie z art. 46 § 2a tej ustawy skarga podpisana kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym została na podstawie art. 54 § 2 ustawy przekazana przez ten organ na elektroniczną skrzynkę podawczą sądu administracyjnego (postanowienia z: 17 września 2025 r., I FSK 1176/25; 27 października 2025 r., II FSK 1230/25; z 31 października 2025 r., I FSK 571/25).

3.6. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności

3.6.1. Rozpoznając zawarty w skardze kasacyjnej wniosek przewoźnika lotniczego o wstrzymanie wykonania decyzji, NSA wskazał, że regulacja intertemporalna art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 9 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących

²⁴⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 129.

²⁴⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 794.

przelotu pasażera²⁴⁹ w sprawach dotyczących naruszenia przez przewoźnika lotniczego obowiązków określonych w art. 5, art. 6 i art. 10 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera²⁵⁰ w brzmieniu dotychczasowym oraz art. 7 i art. 8 tej ustawy, zgodnie z którą nie wszczyna się postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz przed NSA, a wszczęte postępowania w tym zakresie umarza się, jeżeli zostały spełnione wskazane w tym przepisie warunki, ma zastosowanie do postępowania kasacyjnego lub zażaleniowego, natomiast nie może być stosowana do incydentalnych postępowań wnioskowych w ramach tej pierwszej kategorii postępowań (postanowienie z 30 października 2025 r., II GSK 2120/25).

3.6.2. W postanowieniach z 17 grudnia 2025 r., II GSK 2686/25, II GSK 2687/25 i II GSK 2688/25, NSA wskazał, że wobec umorzenia postępowania kasacyjnego w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera zasadne było oddalenie zawartego w skardze kasacyjnej wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji, jako że stał się bezprzedmiotowy, a ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje możliwości umorzenia postępowania z wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu.

3.6.3. Z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji może wystąpić wyłącznie skarżący, nie zaś Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przepis art. 8 § 3 p.p.s.a., przewidujący udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu prowadzonym w sprawie konkretnego przedsiębiorcy, w celu ochrony jego praw, nie powoduje automatycznego przypisania temu podmiotowi wszystkich praw, które przysługują skarżącemu (postanowienia z 13 listopada 2025 r., II GZ 692/25, II GZ 693/25 i II GZ 694/25).

3.7. Zakres postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 106 § 3 p.p.s.a.)

3.7.1. Przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów jest możliwe, jeżeli łącznie spełnione są dwa warunki: po pierwsze, gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości; po drugie, gdy nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Przy czym przez nadmierne przedłużenie postępowania należy rozumieć m.in. konieczność odroczenia rozprawy. Przedstawionych warunków nie spełniało postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wydolności, gdyż wydanie tego postanowienia przez organ w żaden sposób nie mogło okazać się niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w tej sprawie (wyrok z 16 maja 2025 r., I FSK 341/22).

3.7.2. W rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. dowodu z dokumentu nie stanowi dowód mający w istocie charakter opinii biegłego, dlatego załączona do pisma procesowego opinia biegłego nie mogła być wzięta pod uwagę przy ocenie zasadności zarzutów skargi kasacyjnej (wyrok z 17 września 2025 r., I FSK 791/22).

²⁴⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1179.

²⁵⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1441 ze zm.

3.7.3. W wyroku z 28 stycznia 2025 r., I FSK 1420/21, NSA skonstatował, że sąd pierwszej instancji niezasadnie odmówił przeprowadzenia dowodu z dokumentu w postaci protokołu rozprawy przeprowadzonej przed sądem karnym na okoliczność złożenia zeznań o określonej treści przez świadka. Skarżący, składając wniosek o przeprowadzenie tego dowodu, zmierzał do wykazania za pomocą dokumentu urzędowego w postaci protokołu rozprawy sądowej, że według wiedzy fachowej stabilność oksydacyjna paliw płynnych nie jest parametrem o charakterze stałym. Wniosek ten nie mógł być oceniony jako zmierzający do obejścia ustanowionego przez art. 106 § 3 p.p.s.a. zakazu prowadzenia dowodu z zeznań świadka.

3.7.4. Skoro decyzja ostateczna zapadła przed podjęciem uchwały przez NSA w sprawie I FPS 1/21, a po wydaniu tego judykatu Dyrektor Izby Administracji Skarbowej na podstawie dowodów z dokumentów chciał wykazać swoje racje – brak instrumentalności wszczęcia postępowania w sprawie karnej skarbowej, to nie ma przeszkód w dopuszczeniu tych dowodów na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. (wyrok z 9 maja 2025 r., I FSK 182/22).

3.7.5. Sąd administracyjny był w pełni upoważniony – w świetle art. 106 § 3 p.p.s.a. – do przeprowadzenia dowodu z przedstawionych mu przez organ podatkowy dokumentów z postępowania karnoskarbowego na sporną w tej sprawie okoliczność dokonanych w tym postępowaniu czynności świadczących o braku instrumentalnego wszczęcia tego postępowania (wyrok z 6 października 2025 r., I FSK 107/22).

3.7.6. Naruszenie art. 106 § 3 p.p.s.a. mogłoby mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdyby brak było jakiegokolwiek wypowiedzi sądu pierwszej instancji co do sposobu rozpatrzenia wniosków dowodowych strony. Strona postępowania ma bowiem prawo uzyskać informacje, w jaki sposób jej wniosek dowodowy został rozpatrzony oraz jakie były powody takiego rozstrzygnięcia. Jednak informacja taka została zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, który wyraźnie wskazuje motywy, jakimi kierował się sąd w tym względzie. Nawet gdyby uznać, że niewydanie odrębnego postanowienia o oddaleniu wniosków dowodowych stanowi naruszenie przepisów postępowania, to w żaden sposób strona skarżąca kasacyjnie nie wykazała, aby uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (wyrok z 6 czerwca 2025 r., III FSK 347/24).

3.8. Umorzenie postępowania kasacyjnego

Umorzenie postępowania kasacyjnego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. jest uprawnione, gdy:

- 1) wykreślona spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z Krajowego Rejestru Sądowego, wskutek rozwiązania spółki i zakończenia postępowania likwidacyjnego, nie ma innego podmiotu (następcy prawnego), który mógłby przejąć aktywa i pasywa spółki (postanowienia z: 30 stycznia 2025 r., I FSK 1436/24; 25 sierpnia 2025 r., I FSK 1300/22);
- 2) spółka ma nieobsadzony zarząd i po wezwaniu sądowym do uzupełnienia braków w organie lub powołanie kuratora nie uzupełniła braków, które wystąpiły po wniesieniu skargi kasacyjnej (postanowienia NSA: z 6 marca 2025 r., I FSK 1146/21; 26 listopada 2025 r., I FSK 119/22; 18 listopada 2025 r., I FSK 2345/21).

3.9. Rozstrzyganie w granicach danej sprawy

Sąd administracyjny w ramach swej właściwości władny jest jedynie do kontroli działalności administracji publicznej, nie może tej administracji zastępować poprzez nakazywanie wszczęcia, dalszego prowadzenia czy rozszerzenia zakresu postępowania, w tym na kanwie postępowania podatkowego, np. w zakresie innych okresów rozliczeniowych, innych transakcji czy innej części ewidencji podatnika, choćby nawet do takiego wniosku prowadził stan faktyczny sprawy, czy też podatek należny/naliczony za dany okres rozliczeniowy wskutek zmiany zakresu postępowania miałyby ulec zmianie. Stanowi to wyraz zasady odrębności administracji publicznej od sądownictwa administracyjnego. Skoro decyzja organu drugiej instancji rozstrzyga wyłącznie o podatku naliczonym i nie prowadzi żadnych rozważań co do podatku należnego, to ewentualna ocena co do prawidłowości oceny rozliczeń podatku należnego leży poza granicami sprawy sądowoadministracyjnej (wyrok z 23 kwietnia 2025 r. I FSK 1458/22).

3.10. Nieważność postępowania sądowoadministracyjnego

NSA w wielu orzeczeniach w 2025 r. analizował kwestię rozstrzygania spraw przez sądy administracyjne w okresie pandemii Covid-19 na posiedzeniach niejawnych, co kwestionowano w skargach kasacyjnych jako naruszenie prawa strony do obrony.

3.10.1. NSA wskazał przypadki, w których może dojść do nieważności postępowania:

- 1) przeprowadzenie rozprawy z naruszeniem dyspozycji art. 91 § 2 p.p.s.a. może, w zależności od okoliczności sprawy, stanowić przesłankę nieważności określoną w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. (pozbawienie strony możliwości obrony swych praw) lub naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Z kolei brak powiadomienia o wyznaczeniu terminu posiedzenia niejawnego w sprawie (na 7 dni przed tym terminem) i informacji o możliwości zajęcia przez stronę skarżącą stanowiska w formie pisemnej stanowi przyczynę uchylecia wyroków sądów pierwszej instancji (wyrok z 13 maja 2025 r., I FSK 200/22);
- 2) zbyt późne zawiadomienie strony o terminie posiedzenia niejawnego wyznaczonego na podstawie art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁵¹, uniemożliwiający przedstawienie stanowiska w sprawie, wypełnia przesłankę nieważności postępowania sądowoadministracyjnego określoną w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. (wyrok z 1 kwietnia 2025 r., I FSK 2442/21);
- 3) gdy mimo formalnego zagwarantowania stronie możliwości wypowiedzenia się przed rozpoznaniem jej sprawy na posiedzeniu niejawnym, jej argumentacja przedstawiona przed terminem posiedzenia niejawnego nie była przedmiotem analizy sądu, wówczas faktycznie nie doszło do rzetelnego rozpoznania tej sprawy w aspekcie zapewnienia stronie należytego prawa do obrony, co skutkuje nieważnością postępowania po myśli art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. (wyroku z 26 marca 2025 r., I FSK 1858/21);

²⁵¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.

4) w wyroku z 17 kwietnia 2025 r., I FSK 185/22 oceniono, że skarżący, którego sprawę z naruszeniem przepisów ustawowych rozpoznano na posiedzeniu niejawnym zamiast na rozprawie (posiedzeniu jawnym) i bez zapoznania ze złożonym do akt pismem procesowym organu podatkowego, został pozbawiony możliwości obrony swych praw.

3.10.2. NSA wskazywał również w jakich przypadkach do takiej nieważności, pomimo twierdzeń strony, nie dochodzi:

- 1) według NSA, w stanowisku wyrażonym w wyroku z 16 stycznia 2025 r., I FSK 2204/21, standard jawności zgodny z przedstawionym modelem postępowania sądowego będzie zachowany, gdy w jednej instancji sprawa będzie rozpoznawana na posiedzeniu jawnym. W przypadku rozpoznawanej sprawy warunek ten został spełniony, gdyż postępowanie przed NSA odbyło się w trybie jawnym z poszanowaniem praw procesowych stron. W tym stanie rzeczy nie można przyjąć, aby strona wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości obrony swych praw, czego wymaga art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Należy zauważyć, że strona skarżąca przed sądem pierwszej instancji miała możliwość wypowiedzenia się na piśmie, gdyż z wystarczającym wyprzedzeniem została zawiadomiona o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne;
- 2) brak wezwania prokuratora do udziału w postępowaniu zarówno przed organami podatkowymi, jak i przed sądem pierwszej instancji, nie stanowi co do zasady o pozbawieniu możliwości obrony praw strony (wyrok z 28 maja 2025 r., I FSK 1133/22).

3.11. Uprawnienia sędziego WSA delegowanego do orzekania w NSA

Postanowieniem z 22 stycznia 2025 r., III FSK 867/23, NSA stwierdził, że delegacja do pełnienia obowiązków sędziego w NSA, oznacza, że sędzia delegowany, co do zasady, nabywa uprawnienia do rozpoznawania spraw w NSA równe uprawnieniom sędziego NSA. O ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, uprawnienia te dotyczą zarówno postępowania zasadniczego, jak też wszelkich postępowań incydentalnych oraz następczych. W aktualnym stanie prawnym jedyne wyłączenia dotyczące uprawnień sędziów delegowanych do orzekania w NSA dotyczą rozpoznawania wniosków o zbadanie niezawisłości i bezstronności sędziego (art. 5a § 10 p.u.s.a.) oraz orzekania w sprawach dyscyplinarnych (art. 48 § 3 p.u.s.a.). Ponadto w składzie orzekającym NSA może brać udział tylko jeden sędzia delegowany do pełnienia czynności sędziowskich w NSA, przy czym sędzia delegowany nie może być przewodniczącym składu orzekającego – art. 81 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym²⁵² w zw. z art. 49 § 1 p.u.s.a. W pozostałym zakresie uprawnienia sędziego delegowanego są takie same jak sędziego NSA. Oznacza to, że status sędziego WSA delegowanego do NSA w sferze orzeczniczej odpowiada co do zasady statusowi sędziego NSA. W szczególności między sędzią WSA delegowanym do orzekania w NSA a sędzią NSA nie zachodzi żaden stosunek podległości, czy też podporządkowania.

3.12. Pojęcie „rozstrzygnięcia sprawy”

Zawarte w art. 20 § 3 p.p.s.a. pojęcie „rozstrzygnięcie sprawy” należy interpretować jako prawomocne zakończenie postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie

²⁵² Dz.U. z 2024 r. poz. 622.

sędziego. Od momentu złożenia wniosku aż do rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie sędziego, którego dotyczy wniosek, nie powinien dokonywać czynności w sprawie. Przepis ten dopuszcza jedynie możliwość dokonywania czynności niecierpiących zwłoki, a więc takich, których niedokonanie naraziłoby stronę na szkodę, uniemożliwiając lub utrudniając właściwe rozstrzygnięcie sprawy (postanowienie z 7 maja 2025 r., III FZ 103/25).

3.13. Podjęcie postępowania w sprawie w zakresie niezbędnym do rozpoznania wniosku Prokuratora Krajowego o wyłączenie sędziów

Postanowieniem z 4 listopada 2025 r., III FSK 1234/22, NSA uznał, że złożenie przez Prokuratora Krajowego, w trakcie zawieszonoego na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. postępowania, wniosku o wyłączenie sędziów oznacza, że wystąpiła określona w art. 128 § 1 pkt 4 *in fine* ustawy przesłanka do podjęcia zawieszonoego postępowania w zakresie niezbędnym do rozpoznania tego wniosku.

3.14. Podpisanie podpisem elektronicznym zbiorczego pisma

Mając na uwadze treść uchwały NSA z 6 grudnia 2021 r., I FPS 2/21, nie sposób uznać złożonej przez stronę skargi w rozpoznawanej sprawie jako skutecznie podpisanej, gdyż sama skarga nie została odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, a została określona jako załącznik do pisma ogólnego. W ocenie Sądu pismo opatrzone własnoręcznym podpisem, które następnie utrwalono elektronicznie w postaci skanu tego dokumentu i dołączono jako załącznik do pisma ogólnego, nie spełnia wymogu należyście podpisanego dokumentu. Skan skargi to rodzaj kopii (cyfrowego odzwierciedlenia) dokumentu sporządzonego w oryginale w formie zwykłej (papierowej). Sąd stwierdził, że w przypadku, gdy skarżąca zdecydowała się złożyć skargę za pośrednictwem ePUAP, to powinna w odniesieniu do skargi zachować wszelkie wymogi dotyczące podpisu dokumentu elektronicznego. Mogła także uzupełnić skutecznie braki formalne skargi, składając podpisaną własnoręcznie oryginał pisma w siedzibie sądu lub przesyłając go za pośrednictwem operatora pocztowego (postanowienie z 27 sierpnia 2025 r., II FZ 73/25).

3.15. Zakres wykładni orzeczenia

Wykładnia orzeczenia powinna zmierzać do usunięcia wątpliwości dotyczących treści rozstrzygnięcia, ale także skutków, jakie orzeczenie to ma wywołać. Wykładnia orzeczenia nie może prowadzić do nowego rozstrzygnięcia. Nie może także zmierzać do zmian merytorycznych, polegających na reinterpretacji uzasadnienia, czy jego poszerzenia o inne elementy istotne zdaniem wnioskodawcy. Przepis art. 158 p.p.s.a. nie służy do przeprowadzania rewizji rozstrzygnięcia i uzasadnienia sformułowanego w sposób jasny i adekwatny do zakresu przeprowadzonej kontroli legalności, z którym nie zgadza się strona postępowania lub organ (postanowienie z 7 maja 2025 r., II FZ 118/24).

3.16. Żądanie zmiany uzasadnienia wyroku

W przepisach procedury sądowoadministracyjnej nie przewidziano możliwości zaskarżenia jedynie uzasadnienia orzeczenia lub jego części. Mając na uwadze sposób rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pierwszej instancji należy stwierdzić, że strona, nie zgadzając się z częścią uzasadnienia wyroku, mogła je skutecznie zakwestionować. Jednak w takim

przypadku powinna zaskarżyć całe orzeczenie, które podlegałoby weryfikacji w trybie art. 184 i art. 185 p.p.s.a. Nie można przyjąć możliwości zaskarżenia samego uzasadnienia. Brak zatem wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia, wobec związania z mocy art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA granicami skargi kasacyjnej, uniemożliwił jej merytoryczne rozpoznanie (wyrok z 16 stycznia 2025 r., II FSK 500/22).

3.17. Brak oznaczenia zakresu żądanego uchylenia zaskarżonego wyroku

W wyroku z 5 lutego 2025 r., II FSK 1500/24, NSA uznał, że niesprecyzowanie zakresu żądania skargi kasacyjnej w okolicznościach niniejszej sprawy nie uniemożliwia jej rozpoznania. Orzeczenie sądowe może zostać zaskarżone w całości lub w części. Możliwość częściowego zaskarżenia orzeczenia może zależeć zarówno od jego formy, jak i treści. Jeśli sentencja orzeczenia jest sformułowana w ten sposób, że zawiera kilka punktów, w których zawarto kolejne orzeczenia, możliwe jest częściowe zaskarżenie orzeczenia co do wyraźnie wskazanych punktów sentencji. Przedmiotem kontroli sądu pierwszej instancji była decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych. Zaskarżony wyrok oddalał skargę. Zatem ani decyzja, ani wyrok nie zawierały odrębnych rozstrzygnięć pozwalających na odnoszenie się Sądu do ich odrębnych punktów (rozstrzygnięć). Stanowiły one jedną całość tak w warstwie merytorycznej, jak i procesowej. Zatem sporne było tylko jedno zagadnienie prawnopodatkowe. Od rozstrzygnięcia jednej kwestii zależała wysokość określonego decyzją zobowiązania podatkowego. Wobec powyższego nie może budzić wątpliwości, że żądanie uchylenia zaskarżonego wyroku obejmowało jego całość, tj. obejmowało jedyny element składowy rozstrzygnięć organów podatkowych i sądu administracyjnego.

3.18. Uzasadnienie postanowienia wpisanego do protokołu

Postanowieniem z 19 lutego 2025 r., II FSK 538/22, NSA oddalił wniosek strony o sporządzenie uzasadnienia postanowienia w przedmiocie zawieszenia postępowania, które zostało wpisane do protokołu rozprawy, wyjaśniając, że zgodnie z art. 162 p.p.s.a. rozstrzygnięcia zawarte w postanowieniach niekończących postępowania w sprawie, wydanych na posiedzeniach jawnych, wpisuje się do protokołu bez spisywania odrębnej sentencji, jeżeli nie przysługuje na nie zażalenie. Artykuł 163 § 1 p.p.s.a. wskazuje, że postanowienia ogłoszone na rozprawie sąd uzasadnia, gdy podlegają one zaskarżeniu i doręcza stronom. Postanowienie o zawieszeniu postępowania przed NSA należy do postanowień, od których nie przysługuje środek zaskarżenia, nie przewiduje tego żaden z przepisów p.p.s.a.

3.19. Uiszczenie wpisu przez osobę trzecią

W świetle art. 220 § 3 p.p.s.a. za irrelevantną należy uznać okoliczność, czy opłata zostaje wnoszona przez stronę osobiście, czy też przez działającą w jej imieniu osobę trzecią. Konieczne w tym zakresie pozostaje jedynie, aby przy dokonywaniu przelewu bankowego wskazać dane pozwalające na identyfikację sprawy, do której wpis jest uiszczany, oraz stronę, w imieniu której wpłata następuje. Sama okoliczność, że opłata nie została uiszczona bezpośrednio z osobistego rachunku bankowego strony, nie może prowadzić do odrzucenia środka zaskarżenia i stanowiącego tego konsekwencję zamknięcia drogi sądowej. Poza zakresem

oceny Sądu pozostaje również rodzaj relacji łączącej stronę z wpłacającym podmiotem trzecim, w szczególności wewnętrzne rozliczenia powstałe z tego tytułu (postanowienie z 30 stycznia 2025 r., II FZ 119/24).

3.20. Wymierzenie grzywny organowi

Artykuł 112 p.p.s.a. 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. Jedyną 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 (postanowienie z 16 lipca 2025 r., III FZ 303/25).

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2025 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich²⁵³, zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw dotyczących 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 cudzoziemców²⁵⁴.

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 obowiązki 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 2025 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z pytaniami prejudycjalnymi w 12 sprawach, w tym 7 postanowień skierowały składy orzekające NSA, 3 postanowienia skierował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach i po 1 postanowieniu – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i we Wrocławiu.

2.1.1. Postanowieniem z 10 stycznia 2025 r., I FSK 1244/21, NSA wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy zasady prawa Unii Europejskiej, takie jak zasada równoważności

²⁵³ Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych z lat 2005–2024*.

²⁵⁴ Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z niektórych wymienionych dziedzin zostały szerzej omówione w dalszej części opracowania.

oraz efektywności, sprzeciwiają się wykładni i praktyce sądowej wprowadzającej dodatkowe warunki dochodzenia roszczeń o zwrot podatku akcyzowego od energii elektrycznej nałożonego na producentów energii elektrycznej w postaci poniesienia uszczerbku majątkowego przez podatnika?”.

2.1.2. Postanowieniem z 29 stycznia 2025 r., I FSK 1126/21, NSA wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „1. Czy do odmowy zastosowania zwolnienia, o którym mowa w art. 27 ust. 1 lit. b/ dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych²⁵⁵ wystarczające jest zaklasyfikowanie wyrobu akcyzowego w postaci alkoholu etylowego skażonego glikolem propylenowym do kodu taryfowego CN 220720? 2. W przypadku odpowiedzi negatywnej na pytanie pierwsze, czy odmowa zastosowania tego zwolnienia wymaga wykazania przez organy podatkowe, że podatnik produkujący wyroby akcyzowe nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi wie, iż są one używane do takiego spożycia, czy też wystarczające jest, że organy wykażą okoliczności pozwalające uznać, że powinien taką wiedzę dysponować?”.

2.1.3. Postanowieniem z 3 lutego 2025 r., III FSK 1234/22, NSA wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 9 dyrektywy Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału²⁵⁶ należy interpretować w ten sposób, że przyznając uprawnienie państwu członkowskiemu do nieuznawania za spółki kapitałowe podmiotów, prowadzących działalność skierowaną na zysk, o których mowa w art. 2 ust. 2 dyrektywy, takich jak spółka jawna, przyznaje on dowolność państwu członkowskiemu w zakresie opodatkowania podatkiem kapitałowym tych podmiotów?”.

2.1.4. Postanowieniem z 6 lutego 2025 r., I FSK 1641/21, NSA wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 19 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁵⁷ należy interpretować w ten sposób, że przekazanie całości majątku w rozumieniu tego przepisu następuje również, gdy ma miejsce nieodpłatne przekazanie przez podatnika po 1/2 udziału w całym majątku na rzecz dwóch osób fizycznych, nie będących podatnikami, które zamierzają niezwłocznie wnieść te udziały w formie wkładu niepieniężnego do spółki osobowej prowadzącej działalność gospodarczą, której są wspólnikami?”.

2.1.5. Postanowieniem z 2 kwietnia 2025 r., II SAB/GI 19/25, WSA w Gliwicach wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi: „1. Czy sprzeciwia się traktatowym zasadom: a) państwa prawnego i poszanowania praw człowieka (art. 2 i art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej²⁵⁸); b) proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁵⁹ w zw. z art. 6 ust. 1 TUE); c) pierwszeństwa prawa unijnego i jego

²⁵⁵ Dz. Urz. UE L 1992.316.21; wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 9, t. 1, s. 206 w brzmieniu obowiązującym w 2014 r.

²⁵⁶ Dz. Urz. UE L 2008.46.11.

²⁵⁷ Dz. Urz. UE L 2006.347.1.

²⁵⁸ Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 2016.202.13 i nast.; dalej: TUE.

²⁵⁹ Dz. Urz. UE C. 2007.303.1 i nast. ze zm.; dalej: KPP.

efektywności (art. 4 ust. 3 TUE); d) „prawa do dobrej administracji” (traktowanego jako zasada Unii Europejskiej – art. 41 ust. 1–4 KPP w zw. z art. 51 ust. 1 KPP, art. 6 ust. 1 TUE oraz wywodzonego z orzecznictwa TSUE) – długotrwałe i kilkakrotnie wydłużane wyłączenie w prawie krajowym z przyczyn organizacyjnych lub ekonomicznych prawa cudzoziemców (obywateli państw trzecich) do złożenia skutecznego środka przeciwdziałania opieszałości organów administracji publicznej (ponaglenia, skargi na bezczynność lub przewlekłość), a to m.in. w kontekście wymogów art. 34 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* (wersja przekształcona)²⁶⁰? 2. Czy nakreślone w punkcie 1. długotrwałe i kilkakrotnie przedłużane wyłączenie w prawie krajowym możliwości złożenia przez cudzoziemców – obywateli państw trzecich skutecznego środka prawnego przeciwdziałającego opieszałości organów publicznych oraz wykluczenie możliwości zasądzenia przez krajowy sąd administracyjny adekwatnej sumy pieniężnej, stanowiącej zadośćuczynienie za naruszenie prawa do działania przez organy bez zbędnej zwłoki i wykluczenie możliwości nakazania wydania aktu administracyjnego w wyznaczonym przez sąd terminie, w sytuacji, gdy obywatele Polski nie są tych uprawnień pozbawieni w ramach własnych spraw o charakterze administracyjnym, należy interpretować jako: a) niespełniające wymogów interesu ogólnego oraz nadmiernie ograniczające sferę praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 2 TUE; art. 6 ust. 1 i 3 TUE w zw. z art. 52 ust. 1–3 KPP); b) dyskryminujące cudzoziemców – obywateli państw trzecich (art. 2 TUE, art. 10 i 18 TFUE, art. 20 oraz 21 ust. 1 i 2 KPP); c) uchylające zasadzie sprawiedliwości (art. 2 TUE); d) utrudniające realny, skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 2 TUE, art. 67 ust. 4 TFUE, art. 47 w zw. z art. 51 ust. 1 KPP)?”.

2.1.6. Postanowieniem z 29 maja 2025 r., III SA/Wa 566/25, WSA w Warszawie wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi: „1. Czy przepisy prawa Unii Europejskiej, w szczególności art. 21 i art. 45 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które w podstawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych z tytułu niezrealizowanych zysków z majątku osobistego pobieranym w związku z przeniesieniem przez daną osobę rezydencji podatkowej do innego państwa (dalej: «podatek od dochodów z niezrealizowanych zysków») uwzględnia wzrost wartości składnika majątkowego, który miał miejsce w okresie, gdy osoba ta nie była rezydentem tego państwa członkowskiego? 2. Czy przepisy prawa Unii Europejskiej, w szczególności art. 21 i art. 45 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które dla celów określenia podstawy opodatkowania podatkiem od dochodów z niezrealizowanych zysków nakazuje uwzględniać jedynie dochód z tych składników majątkowych, których wartość wzrosła, wyłączając z uwzględnienia w podstawie opodatkowania tym podatkiem straty z tych składników majątkowych, których wartość spadła? 3. Czy przepisy prawa Unii Europejskiej, w szczególności art. 21 i art. 45 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu

²⁶⁰ Dz. Urz. UE L. 2016.132.21 i nast. ze zm.

państwa członkowskiego, które przewiduje, że zmiana rezydencji podatkowej przez osobę fizyczną objętą podatkiem od dochodów z niezrealizowanych zysków skutkuje niezwłocznym poborem tego podatku, ewentualnie rozłożeniem na raty jego zapłaty na okres nie dłuższy niż 5 lat (licząc od końca roku podatkowego), zamiast odroczenia jego płatności do momentu zbycia poszczególnych składników majątkowych?”.

2.1.7. Postanowieniem z 2 czerwca 2025 r., I SA/GI 34/25, WSA w Gliwicach skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy art. 8 ust. 2 i ust. 6 dyrektywy 2009/133/WE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego²⁶¹ w zw. z art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶² należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym, takim jak w postępowaniu głównym, które uzależniają neutralność podatkową przydziału papierów wartościowych reprezentujących kapitał spółki przejmującej dla udziałowca spółki przekazującej od tego, że udziały w podmiocie przejmowanym lub dzielonym nie zostały wcześniej nabyte lub objęte w wyniku wymiany udziałów albo przydzielone w wyniku innego łączenia lub podziału podmiotów?”.

2.1.8. Postanowieniem z 5 czerwca 2025 r., I GSK 1486/22, NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy użyty w przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich²⁶³ oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008²⁶⁴ zwrot «korzyści» należy interpretować w ten sposób, że oznacza on nieprzyznanie lub wycofanie całej płatności wynikającej z sektorowego prawodawstwa rolnego, czy wyłącznie tej części płatności, która wynika ze stworzenia sztucznych warunków?”.

2.1.9. Postanowieniem z 25 września 2025 r., I FSK 1783/24, NSA wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 132 ust. 1 lit. n/ dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁶⁵ należy rozumieć w ten sposób, że zwrot «świadczenie niektórych usług kulturalnych» oznacza udzielanie sublicencji do praw autorskich twórcy obejmującej opracowanie dzieł autora w celu stworzenia nowego utworu lub wydarzenia o charakterze kulturalnym, jak i dla wykorzystania fragmentów utworów autora na opakowaniach produktów handlowych, w aranżacji przestrzeni wydarzeń o charakterze komercyjnym oraz reklamie i promocji produktów handlowych wydarzeń komercyjnych?”.

²⁶¹ Dz. Urz. UE L 2009.310.34.

²⁶² Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 2012.326.1 i nast.

²⁶³ Dz. Urz. UE L 1995.312.1.

²⁶⁴ Dz. Urz. UE L 2013.347.549.

²⁶⁵ Dz. Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

2.1.10. Postanowieniem z 1 października 2025 r., I FSK 1589/22, NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy art. 135 ust. 1 lit. f/ w związku z art. 15 ust. 2 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁶⁶ należy rozumieć w ten sposób, że zwolnione z podatku są transakcje terminowej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych z opcją rozliczenia pieniężnego w sytuacji, w której nie dochodzi do dostawy instrumentów bazowych i przeniesienia własności uprawnień do emisji gazów cieplarnianych?”.

2.1.11. Postanowieniem z 30 października 2025 r., IV SAB/Wr 649/25, WSA we Wrocławiu wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy traktatowe zasady:

- a) proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁶⁷ w związku z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej²⁶⁸),
- b) lojalnej współpracy i skuteczności (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej),
- c) prawa do „dobrej administracji”, w której zawarte jest m.in. prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (traktowanego jako zasada Unii Europejskiej – art. 41 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej oraz wywodzonego z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) – należy tak interpretować, że sprzeciwiają się one możliwości czasowego wstrzymania w prawie krajowym biegu terminów wyznaczonych do przeprowadzenia postępowania administracyjnego i udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę obywatelowi Ukrainy uprawnionemu do legalnego pobytu w państwie członkowskim w ramach ochrony tymczasowej, a to w związku z decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony²⁶⁹ oraz art. 3 ust. 2 lit. f/ dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim²⁷⁰?”.

2.1.12. Postanowieniem z 14 listopada 2025 r., II SA/GI 931/25, WSA w Gliwicach skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy: – art. 10 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1 i 2 lit. a/-e/, art. 11a ust. 1 lit. a/ oraz art. 11a ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy²⁷¹, w brzmieniu nadanym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r., zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów²⁷² oraz – w kontekście motywu 51 Preambuły dyrektywy 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r., należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które nie przewiduje – kierowanego

²⁶⁶ Dz. Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.

²⁶⁷ Dz. Urz. UE C 2007.303.1.

²⁶⁸ Dz. Urz. UE C 2016.202.13.

²⁶⁹ Dz. Urz. UE L 2022.71.1.

²⁷⁰ Wersja przekształcona – Dz. Urz. UE L 2024.1233.

²⁷¹ Dz. Urz. UE L 2008.312.3 ze zm.

²⁷² Dz. Urz. UE L 2018.150.109.

do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości – obowiązku składania sprawozdań przed upływem terminów osiągnięcia celów (sprawozdań wczesnego ostrzegania, np. kwartalnych, półrocznych), a wprowadza jedynie sprawozdania następcze, za poprzedni rok kalendarzowy, odnoszące się do osiągniętego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, co utrudnia możliwość natychmiastowego wdrożenia przez organy administracji publicznej adekwatnych prewencyjnych środków prawnych, w tym nadzorczych, zapewniających zrealizowanie wymogów minimalnych i osiągnięcie celów dyrektyw?”.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

2.2.1. Wyrok TSUE z 27 lutego 2025 r. w sprawie C-277/24 M. B. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w W.²⁷³

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu²⁷⁴ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 273 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w związku z art. 325 ust. 1 TFUE, prawem do obrony i zasadą proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym i praktyce krajowej, zgodnie z którymi osoba trzecia, która może zostać uznana za solidarnie odpowiedzialną za zobowiązanie podatkowe osoby prawnej, nie może być stroną w postępowaniu prowadzonym przeciwko tej osobie prawnej w celu ustalenia jej zobowiązania podatkowego, bez uszczerbku dla konieczności, by ta osoba trzecia w toku ewentualnie prowadzonego wobec niej postępowania w przedmiocie odpowiedzialności solidarnej mogła skutecznie podważyć ustalenia faktyczne i kwalifikacje prawne dokonane przez organ podatkowy w ramach pierwszego postępowania i mieć dostęp do jego akt, z poszanowaniem praw wspomnianej osoby prawnej lub innych osób trzecich”.

2.2.2. Wyrok TSUE z 27 lutego 2025 r. w sprawie C-18/23 F. S.A. przeciwko Dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej²⁷⁵

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA w Gliwicach²⁷⁶ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 63 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które przewidują, iż jedynie przedsiębiorstwo zbiorowego inwestowania zarządzane przez podmiot zewnętrzny, który prowadzi działalność na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwe organy nadzoru nad rynkiem finansowym państwa, w którym podmiot ten ma swoją siedzibę, może korzystać ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie dochodów z inwestycji dokonanych przez to przedsiębiorstwo, i które w związku z tym nie przyznają takiego zwolnienia przedsiębiorstwom zbiorowego inwestowania zarządzanym wewnątrz, utworzonym zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy prawo pierwszego państwa członkowskiego zezwala jedynie na tworzenie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania zarządzanych zewnątrz”.

²⁷³ ECLI:EU:C:2025:130.

²⁷⁴ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 25 stycznia 2024 r., I SA/Wr 4/23.

²⁷⁵ ECLI:EU:C:2025:119.

²⁷⁶ Postanowienie WSA w Gliwicach z 28 listopada 2022 r., I SA/GI 942/22.

2.2.3. Wyrok TSUE z 3 kwietnia 2025 r. w sprawie C-213/24 E.T. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w W.²⁷⁷

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu²⁷⁸ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że można uznać za podatnika do celów podatku od wartości dodanej (VAT) prowadzącego samodzielnie działalność gospodarczą osobę, która sprzedaje grunt stanowiący pierwotnie część jej majątku osobistego, powierzając przygotowanie sprzedaży profesjonalnemu przedsiębiorcy, który jako pełnomocnik tej osoby podejmuje aktywne działania w zakresie obrotu nieruchomościami, angażując w celu tej sprzedaży środki podobne do wykorzystywanych przez producentów, handlowców lub usługodawców w rozumieniu tego przepisu.

Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że w ramach transakcji sprzedaży uznanej za działalność gospodarczą w rozumieniu tej dyrektywy przepis ten nie stoi na przeszkodzie uznaniu za podatnika prowadzącego samodzielnie działalność gospodarczą wspólności ustawowej istniejącej między małżonkami będącymi współwłaścicielami, jeżeli małżonkowie ci jawią się względem osób trzecich jako dokonujący razem stanowiącej działalność gospodarczą transakcji sprzedaży gruntów należących do tej wspólności, a rzeczona wspólność ponosi ryzyko gospodarcze związane z wykonywaniem tej działalności”.

2.2.4. Wyrok TSUE z 29 kwietnia 2025 r. w sprawie C-453/23 E. Sp. z o.o. przeciwko Prezydentowi Miasta M.²⁷⁹

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁸⁰ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie wydaje się, by przepisy państwa członkowskiego, które zwalniają z podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, gdy jest ona udostępniana przewoźnikom kolejowym, stanowiły środek, który przysparza beneficjentom tego zwolnienia selektywnej korzyści”.

2.2.5. Wyrok TSUE z 30 kwietnia 2025 r. w sprawie C-278/24 P. K. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we W.²⁸¹

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁸² Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 273 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą 2018/1695, w związku z art. 325 TFUE, z prawem własności, a także z zasadami równego traktowania, proporcjonalności i pewności prawa, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie mechanizmowi krajowemu, w ramach którego:

- członek lub były członek zarządu spółki mającej zobowiązanie z tytułu podatku od wartości dodanej ponosi wraz z tą spółką solidarną odpowiedzialność za zaległości podatkowe powstałe w okresie, w którym pełnił on tę funkcję,

²⁷⁷ ECLI:EU:C:2025:238.

²⁷⁸ Postanowienie z 28 grudnia 2023 r., I SA/Wr 92/23.

²⁷⁹ ECLI:EU:C:2025:285.

²⁸⁰ Postanowienie z 19 kwietnia 2023 r., III FSK 3/22.

²⁸¹ ECLI:EU:C:2025:299.

²⁸² Postanowienie WSA we Wrocławiu z 31 stycznia 2024 r., I SA/Wr 966/22.

- odpowiedzialność ta jest ograniczona do tych zaległości podatkowych, których egzekucja od spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna,
- zwolnienie z tej odpowiedzialności zależy w szczególności od przedstawienia przez członka lub byłego członka zarządu dowodu, że wniosek o ogłoszenie upadłości tej spółki został złożony we właściwym czasie lub że niezłożenie tego wniosku nie wynika z jego winy, o ile ów członek lub były członek, w celu wykazania braku winy, może skutecznie powołać się na to, że dochował wszelkiej staranności wymaganej przy prowadzeniu spraw danej spółki, przy czym wspomniany członek lub były członek nie może w tym celu ograniczyć się do podniesienia, że w chwili stwierdzenia trwałej niewypłacalności jedynym wierzycielem tej spółki był Skarb Państwa”.

2.2.6. Wyrok TSUE z 8 maja 2025 r. w sprawie C-615/23 Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej przeciwko P. SA.²⁸³

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁸⁴ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 73 dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że zryczałtowana rekompensata wypłacana przez jednostkę samorządu terytorialnego przedsiębiorstwu świadczącemu usługi publicznego transportu zbiorowego i mająca na celu pokrycie strat poniesionych w ramach świadczenia tych usług nie wchodzi w zakres podstawy opodatkowania tego przedsiębiorstwa”.

2.2.7. Wyrok TSUE z 8 maja 2025 r. w sprawie C-405/24 L. s.c. przeciwko Dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej²⁸⁵

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁸⁶ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 143 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą 2009/69, i art. 1 dyrektywy 2006/79 w sprawie zwolnienia od podatku przy przywozie z państw trzecich małych partii towarów o charakterze niehandlowym należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które wyłączają ze zwolnienia z podatku od wartości dodanej przewidzianego w tych przepisach przesyłki małych partii towarów o charakterze niehandlowym pochodzące z państwa trzeciego, wysyłane przez osobę fizyczną do osoby fizycznej zamieszkałej w innym państwie członkowskim”.

2.2.8. Wyrok TSUE z 1 sierpnia 2025 r. w sprawie C-602/24 W. sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w W.²⁸⁷

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie²⁸⁸ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 146 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że zwolnienie przewidziane w tym przepisie obejmuje dostawę towarów pierwotnie zadeklarowaną przez dostawcę jako dostawa

²⁸³ ECLI:EU:C:2025:320.

²⁸⁴ Postanowienie z 16 czerwca 2023 r., I FSK 535/20.

²⁸⁵ ECLI:EU:C:2025:335.

²⁸⁶ Postanowienie z 26 marca 2024 r., I FSK 812/20.

²⁸⁷ ECLI:EU:C:2025:627.

²⁸⁸ Postanowienie WSA w Warszawie z 12 lipca 2024 r., III SA/Wa 1231/24.

wewnątrzspółnotowa, która bez jego wiedzy została dokonana przez nabywcę poza terytorium Unii Europejskiej, jeżeli omawiany wywóz został stwierdzony przez organy podatkowe na podstawie dokumentów celnych”.

2.2.9. Wyrok TSUE z 25 listopada 2025 r. w sprawie C-713/23 J. C.-T. i M. T. przeciwko Wojewodzie Mazowieckiemu²⁸⁹

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA²⁹⁰ Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 20 i art. 21 ust. 1 TFUE, odczytywane w świetle art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które ze względu na to, iż prawo tego państwa członkowskiego nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, nie zezwalają na uznanie małżeństwa legalnie zawartego przez dwóch mających tę samą płć obywateli wspomnianego państwa członkowskiego w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, w którym rozwinęli oni lub umocnili życie rodzinne, ani na transkrypcję w tym celu aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tego pierwszego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy transkrypcja ta jest jedynym przewidzianym przez to państwo środkiem umożliwiającym takie uznanie”.

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

2.3.1. W następstwie orzeczeń prejudycjalnych wydanych przez TSUE w 2025 r. sądy administracyjne podjęły postępowania zawieszono w sprawach, w których wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi²⁹¹, jak również w innych sprawach zawieszonych na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.²⁹². Ponadto sądy administracyjne powoływały się na argumentację

²⁸⁹ ECLI:EU:C:2025:917.

²⁹⁰ Postanowienie z 8 listopada 2023 r., II OSK 216/21.

²⁹¹ Postanowieniem z 5 marca 2025 r., I SA/Wr 4/23, WSA podjął postępowanie zawieszono w związku z wystąpieniem w 2024 r. do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w sprawie C-277/24. Postanowieniem z 10 marca 2025 r., I SA/GI 942/22, WSA w Gliwicach wziął pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-18/23 i podjął postępowanie zawieszono z powodu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Postanowieniem z 4 kwietnia 2025 r., I SA/Wr 92/23, WSA we Wrocławiu, w związku z orzeczeniem prejudycjalnym w sprawie C-213/24, podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie. Postanowieniem z 11 czerwca 2025 r., III FSK 3/22, NSA, w związku z wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-453/23, podjął zawieszono uprzednio postępowanie. Postanowieniem z 6 maja 2025 r., I SA/Wr 966/22, WSA we Wrocławiu wziął pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-278/24 i podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie. Postanowieniem z 22 maja 2025 r., I FSK 535/20, NSA wziął pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-615/23 i podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie. Postanowieniem z 20 maja 2025 r., I FSK 812/20, wzięwszy pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-405/24, NSA podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie. Postanowieniem z 6 sierpnia 2025 r., III SA/Wa 1231/24, WSA w Warszawie podjął zawieszono w tej sprawie postępowanie.

²⁹² Przykładowo po wydaniu przez TSUE wyroku prejudycjalnego w sprawie C-277/24 skład orzekający NSA, który na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. zawiesił toczące się postępowanie do czasu udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane w sprawie I SA/Wr 4/23, podjął zawieszono postępowanie postanowieniem z 4 kwietnia 2025 r., III FSK 4259/21. Z kolei z uwagi na wydany przez TSUE wyrok w sprawie C-213/24 postanowieniem z 22 maja 2025 r., I FSK 277/21, podjęto zawieszono wcześniej postępowanie. Podobnie po wydaniu przez TSUE wyroku prejudycjalnego w sprawie C-453/23, np. postanowieniami z 14 maja 2025 r., III FSK 747/22, III FSK 1126/22, III FSK 2054/21, III FSK 768/23, III FSK 1085/22, III FSK 831/23 podjęto zawieszono wcześniej postępowania. Z uwagi na wydany przez TSUE wyrok w sprawie C-615/23 np. postanowieniami z 15 lipca 2025 r., I FSK 2155/21, z 25 czerwca 2025 r., I FSK 221/21, I FSK 283/20, I FSK 1429/20 podjęto zawieszono wcześniej postępowania.

TSUE zawartą w wydanych orzeczeniach prejudycjalnych podczas rozpoznawania spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniami prejudycjalnymi²⁹³.

2.3.2. W wyroku z 25 lipca 2025 r., I FSK 110/21, NSA, uwzględniając wyrok TSUE w sprawie C-405/24²⁹⁴, uznał za nieprawidłowe stanowisko, zgodnie z którym celem zastosowania zwolnienia w przypadku przywozu towarów na terytorium Polski (rozpoznania importu na terytorium Polski) osoba fizyczna, dla której dokonywany jest przywóz, powinna przebywać w Polsce. NSA podkreślił, że ustawodawca unijny w art. 143 lit. b/ dyrektywy 2006/112/WE, odnosząc się do zwolnienia od podatku w zakresie importu towarów, wskazał na państwo członkowskie, a nie na wspólnotę jako terytorium wszystkich jej państw członkowskich.

2.3.3. W wyroku z 20 sierpnia 2025 r., III FSK 3/22, NSA, wzięwszy pod uwagę wyrok TSUE w sprawie C-453/23²⁹⁵, stwierdził, że zwolnienie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. ma charakter ogólny i abstrakcyjny i nie powinno być uznane za niedozwoloną, selektywną pomoc publiczną, a przepisy dotyczące tego zwolnienia nie naruszają art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁹⁶, przy czym dostęp do zwolnienia ma każdy przedsiębiorca, który korzysta z transportu kolejowego przy użyciu posiadanej bocznicy kolejowej. Skoro przedmiotem opodatkowania w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. jest grunt, to z tej perspektywy jego powierzchnia powinna wyznaczać zarówno podstawę opodatkowania od nieruchomości, jak i wyłączenie i zwolnienie z tej daniny, w takim zakresie, w jakim ten grunt jest faktycznie związany (zajęty) na prowadzenie preferowanej przez prawodawcę działalności gospodarczej; tylko wówczas, gdy z ustalonego stanu faktycznego jednoznacznie wynika, że wymieniony w nim preferowany podatkowo obiekt budowlany zajmuje grunt obejmujący całą działkę geodezyjną, dopuszczalne jest objęcie takiej działki zakresem zwolnienia z podatku od nieruchomości dla infrastruktury kolejowej, spełniającej kryteria z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.

2.3.4. W wyroku z 29 października 2025 r., III SA/Wa 1231/24, WSA w Warszawie, uwzględniając wyrok TSUE w sprawie C-602/24²⁹⁷, wskazał, że jeśli umówiona transakcja

²⁹³ Zob. np. wyroki NSA z 15 października 2025 r., I FSK 2182/21, I FSK 72/11, z 8 października 2025 r., I FSK 750/24, z 30 września 2025 r., III FSK 533/25, w których sądy odwoływały się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-277/24; wyroki WSA w Warszawie z 17 czerwca 2025 r., III SA/Wa 843/25, III SA/Wa 854/25, WSA w Gliwicach z 2 czerwca 2025 r., I SA/Gl 1170/22, w których sądy odwoływały się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-18/23; wyroki NSA z 12 września 2025 r., III FSK 1423/22, III FSK 1374/22, III FSK 1054/22, z 4 września 2025 r., III FSK 1491/22, III FSK 1520/22, których na ocenę zasadności zarzutów skarg kasacyjnych zasadniczy wpływ miała treść wyroku TSUE w sprawie C-453/23; wyroki NSA z 16 października 2025 r., III FSK 844/24, III FSK 833/24, z 14 października 2025 r., III FSK 94624, w których sądy odwoływały się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-278/24; wyroki NSA z 5 listopada 2025 r., I FSK 1774/20, z 17 października 2025 r., I FSK 2030/22, w których sądy odwoływały się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-615/23; wyrok NSA z 25 lipca 2025 r., I FSK 110/21, w którym sąd odwołał się do orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-405/24.

²⁹⁴ Wyrok Trybunału z 8 maja 2025 r. w sprawie C-405/24 L. s.c. przeciwko Dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej, ECLI:EU:C:2025:335.

²⁹⁵ Wyrok Trybunału z 29 kwietnia 2025 r. w sprawie C-453/23 E. sp. z o.o. przeciwko Prezydentowi Miasta Mielca, ECLI:EU:C:2025:285.

²⁹⁶ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 2016.202.47.

²⁹⁷ Wyrok Trybunału z 1 sierpnia 2025 r. w sprawie C-602/24 W. sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w W., ECLI:EU:C:2025:627.

miała stanowić WDT, tj. towar miał być wywieziony przez nabywcę na terytorium innego kraju UE, zaś nabywca (nawet bez wiedzy sprzedawcy) wywiózł towar poza obszar celny UE, to sprzedawcy nie można zakwestionować prawa do stawki 0%. Okoliczność wywozu towaru poza terytorium UE może zostać potwierdzona przez organ w toku postępowania podatkowego, nawet jeśli podatnik nie przedstawił stosownego dokumentu potwierdzającego eksport. Stosowanie powyższej stawki może być kwestionowane, jeśli transakcja wiązała się z oszustwem, a sprzedawca o tym wiedział lub powinien był wiedzieć.

2.3.5. W wyroku z 9 czerwca 2025 r., II GSK 1396/22, NSA wziął pod uwagę wyrok TSUE z 12 grudnia 2024 r. w sprawie C-118/23²⁹⁸ dotyczący decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) z 29 września 2022 r. o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Bank SA, która to decyzja została zaskarżona do WSA w Warszawie przez Radę Nadzorczą Banku oraz inne uprawnione do tego podmioty, w tym ponad 7 tysięcy osób, które zawarły z tym bankiem umowy kredytów indeksowanych lub denominowanych kursem walut obcych.

TSUE wskazał, że w sytuacji, gdy do sądu krajowego wniesiono większą liczbę skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, 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. Zdaniem Trybunału przepisy prawa unijnego sprzeciwiają się regulacjom p.p.s.a. dotyczącym współuczestnictwa skarżących stron, które obligują sąd administracyjny do łącznego rozpoznania wszystkich skarg, jeśli taki sposób procedowania uniemożliwia wydanie orzeczenia w rozsądnym terminie (z ang. *justice delayed is justice denied*). TSUE pokreślił jednocześnie, że „rozłączenie” skarg nie może prowadzić do wydania sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć. Ponadto z wyroku TSUE jednoznacznie wynika, że ewentualne oddalenie skargi rady nadzorczej Banku nie może oznaczać automatycznego oddalenia skarg innych skarżących, gdyż podmioty te mają indywidualne prawo do podniesienia własnych zarzutów, które musi rozpoznać sąd.

NSA w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi na decyzję, o której mowa w art. 101 ust. 7-9 i art. 102 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji²⁹⁹, nie jest wyłącznie rada nadzorcza podmiotu w restrukturyzacji, bowiem zgodnie art. 50 p.p.s.a. w zw. z art. 103 ust. 5 zdanie drugie ustawy o BFG i art. 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 inwestycyjnych³⁰⁰, podmiotami uprawnionymi do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na taką decyzję są również posiadacze akcji i obligacji banku objętego restrukturyzacją, a także wierzyciele tego banku.

²⁹⁸ Wyrok Trybunału z 12 grudnia 2024 r. w sprawie C-118/23 Rada Nadzorcza Getin Noble Bank S.A. i in. przeciwko Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, ECLI:EU:C:2024:1013.

²⁹⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 842 ze zm.; dalej: ustawa o BFG.

³⁰⁰ Dz. Urz. UE L 2014.173.190 ze zm.; dalej: dyrektywa BRR.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

Przepis art. 8 ust. 1: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” przyznaje Konstytucji najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa. 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 i współstosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechne jest powoływanie się wprost na konstytucyjne zasady bądź stosowanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa. Poniższe orzeczenia stanowią jedynie nieliczne przykłady, więcej takich rozstrzygnięć przedstawiono w części II, w której zostały omówione zagadnienia wynikające z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

2.1. W wyroku z 14 maja 2025 r., II OSK 2543/22, NSA przypomniał, że realizacja uprawnień gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, podlega ochronie sądowej w kontekście zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Mając na uwadze konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, sprawującego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność część władzy publicznej w zakresie planowania przestrzennego (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), ingerencja organu nadzoru (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP) lub sądu administracyjnego (art. 184 Konstytucji RP) w treść planów miejscowych powinna być ograniczona do przypadków naruszeń prawa mających odpowiedni ciężar gatunkowy³⁰¹.

³⁰¹ Por. np. wyroki z: 16 maja 2023 r., II OSK 367/22 oraz 2 lutego 2023 r., II OSK 2789/21.

W świetle zasady władztwa publicznego, a także zasady trójpodziału władz (art. 10 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji RP), to rada gminy, a nie organ nadzoru lub sądy administracyjne, jest powołana do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy. Sąd administracyjny nie może oceniać spornych rozwiązań planistycznych pod kątem celowości³⁰². Dokonując oceny, czy w danym przypadku rzeczywiście zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego, nie można abstrahować od konstytucyjnych zasad dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska (art. 5 i 74 Konstytucji RP), proporcjonalności oraz zaufania do działań organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a także równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP).

2.2. W sprawie, w której istota sporu sprowadzała się do oceny sposobu rozpoznania skargi wniesionej w trybie działu VIII rozdziału 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, NSA uznał, że został naruszony art. 63 Konstytucji RP, który przyznaje każdemu prawo do składania m.in. skarg w interesie własnym do organów władzy publicznej w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami publicznymi, a tryb rozpatrywania skarg określa ustawa, m.in. Kodeks postępowania administracyjnego. Z przepisu tego wynika obowiązek przyjęcia skargi, jej rozpatrzenia oraz udzielenia na nią odpowiedzi. Z tego przepisu konstytucyjnego wynika, że treść przepisów ustawowych należy interpretować w takim kierunku, aby gwarantować rzeczywistą możliwość wystąpienia do organów władzy publicznej. Rzeczywista możliwość występowania ze skargą powinna być powiązana z obowiązkiem właściwego organu do jej rozpatrzenia. Nie jest takim rozpatrzeniem „niezajmowanie stanowiska” na wniesioną skutecznie i do właściwego organu skargę (wyrok z 8 października 2025 r., III OSK 929/25).

2.3. W wyroku z 26 czerwca 2025 r., I OSK 1558/23, NSA uznał, że przypisanie osobie nieubezwezwolnionej obowiązku przebywania w DPS, w sytuacji, gdy była ona przyjęta do DPS za swoją zgodą i zgodę tę wycofała, narusza nie tylko art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego³⁰³ i stanowi zaprzeczenie stanu prawnego, ale narusza też wartości, na których opiera się demokratyczne państwo prawa, w tym godność człowieka (art. 30 Konstytucji), wolność osobistą (art. 41 ust. 1 Konstytucji), a także zobowiązania międzynarodowe – poszanowanie przyrodzonej godności, autonomii osoby, w tym swobody dokonywania wyborów, a także poszanowanie niezależności osoby, pełny i skuteczny udział i włączenie w społeczeństwo oraz możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim osoby niepełnosprawne będą mieszkać (art. 3 lit. a/ i c/, art. 19 lit. a/ Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami).

2.4. W wyroku z 3 czerwca 2025 r., II GSK 28/22, NSA stwierdził, że nie do pogodzenia z zasadą praworządności wyrażoną w art. 2 Konstytucji jest sposób sformułowania uchwały w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora jednostki organizacyjnej powiatu, która nie zawiera uzasadnienia. Bezspornie uchwała podejmowana na podstawie art. 32 ust. 2 pkt

³⁰² Por. np. wyroki z: 5 kwietnia 2023 r., II OSK 1101/20; 25 listopada 2024 r., II OSK 1381/24; wyrok NSA z 2 kwietnia 2025 r., II OSK 1879/22.

³⁰³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2123 ze zm.

5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁰⁴ nie jest decyzją administracyjną i w postępowaniu poprzedzającym jej wydanie nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a. Nie zmienia to jednak faktu, że jedną z podstawowych gwarancji procesowych w każdym postępowaniu toczącym się przed organami administracyjnymi jest zapewnienie stronom przez te organy możliwości czynnego udziału w postępowaniu. Obowiązek taki należy wyprowadzić z art. 2 Konstytucji oraz z art. 16 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji przyjętego przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r., stanowiącego o prawie każdej jednostki do wysłuchania i złożenia wyjaśnień³⁰⁵. Należy podkreślić, że procedury o charakterze władczym, a do takich należy uchwała podejmowana na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 5 u.s.p., nie mogą być oderwane od standardów konstytucyjnych. Prawo do Sądu, ustanowione normą art. 45 ust. 1 Konstytucji, zabezpieczone normą art. 77 ust. 2, obejmuje prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności)³⁰⁶.

3. Pytania prawne

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

3.2. W 2025 r. sądy administracyjne nie kierowały pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

3.3. Postanowieniem z 8 stycznia 2025 r., P 2/23, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie wniesionego przez NSA³⁰⁷ pytania prawnego na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³⁰⁸ z powodu skutecznego cofnięcia pytania prawnego przez sąd pytający. NSA postanowił wycofać pytanie prawne, 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 zabytkami³⁰⁹ w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości 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 pytania prawnego stało się zbędne.

³⁰⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.; dalej: u.s.p

³⁰⁵ Por. wyrok z 8 grudnia 2020 r., II OSK 494/20.

³⁰⁶ Por. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; 7 marca 2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 27; 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14.

³⁰⁷ Postanowienie z 6 grudnia 2022 r., II OSK 3843/19.

³⁰⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

³⁰⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 840.

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 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sankcjonują, na wniosek strony, karą grzywny przypadki: nieprzekazania przez organ skargi do sądu administracyjnego w określonym przepisami prawa terminie (art. 55 § 1 w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.); stwierdzenia 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 organu oraz za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Przyznanie sumy pieniężnej na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. jest środkiem o charakterze kompensacyjno-dyscyplinującym³¹⁰, całkowicie odrębnym od występujących w Kodeksie cywilnym instytucji odszkodowania i zadośćuczynienia. Sądy mają możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji stwierdzonych uchybień 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 grzywny³¹¹. 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.³¹². 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 materialnoprawną przesłanką jej orzeczenia jest niewypełnienie przez organ obowiązków z art. 54 § 2 p.p.s.a. w przewidzianym terminie. Użyty w § 1 art. 55 p.p.s.a. zwrot „może orzec” wskazuje, że rozstrzygnięcie w tym przedmiocie jest pozostawione uznaniu sądu. Sąd może, ale nie musi wymierzać grzywny w razie uchybienia przez organ terminowi określonemu w art. 54 § 2 p.p.s.a. Wymierzenie grzywny jest bowiem elementem władzy dyskrecyjnej sądu, co oznacza, że w sytuacji gdy organ

³¹⁰ Np.: wyrok z 27 listopada 2025 r., III SAB/Gd 413/25.

³¹¹ Postanowienie z 16 stycznia 2025 r., II GZ 559/24.

³¹² Postanowienie z 24 lutego 2025 r., III SO/GI 13/24.

uchybi terminowemu wykonaniu obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., sąd ma wybór pomiędzy wymierzeniem grzywny (i określeniem jej wysokości) a odstąpieniem od jej wymierzenia³¹³.

Przepis art. 55 § 1 p.p.s.a. zawiera normę zmierzającą do dyscyplinowania organów administracji publicznej w zakresie terminowego wykonywania obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. Celem grzywny, o której mowa w art. 55 § 1 p.p.s.a., obok funkcji dyscyplinującej, jest też funkcja represyjna służąca ochronie konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto omawiana grzywna pełni funkcję prewencyjną, ponieważ ma zapobiegać naruszeniom prawa polegającym na przewlekaniu postępowania sądowoadministracyjnego. Zasada szybkości postępowania jest bowiem jedną z podstawowych zasad postępowania sądowoadministracyjnego³¹⁴.

Wymierzenie grzywny służy nie tylko zmuszeniu organu do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy, lecz również ma na celu wywarcie na organie represji za niedopełnienie tej czynności w przepisany termin oraz zapobieganie naruszeniom prawa w przyszłości zarówno przez ukaranego, jak i przez inne organy. Dlatego dopełnienie obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a. przed rozpatrzeniem wniosku przez sąd oraz przyczyny nieprzekazania skargi sądowi w określonym prawem terminie pozostają bez znaczenia dla samej możliwości wymierzenia grzywny, mogą mieć natomiast wpływ na jej wysokość³¹⁵.

W 2025 r. sądy pierwszej instancji wymierzyły organom 184 grzywny (w 2024 r. – 224). Wysokość ich oscylowała od 50 do 5000³¹⁶ 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 108 350 zł (w 2024 r. – 191 352 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 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 zrealizowane³¹⁷.

³¹³ Postanowienie z 14 listopada 2025 r., IV SO/Wa 11/25.

³¹⁴ Zob. np. postanowienie z 28 listopada 2025 r., II SO/Wa 47/25 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.

³¹⁵ Zob. np. postanowienie z 19 listopada 2025 r., II SO/OI 13/25 i powołane tam postanowienie z 17 kwietnia 2013 r., I OZ 232/13 oraz z 20 lutego 2025 r., I OZ 83/25.

³¹⁶ Zob. np. postanowienie z 1 lipca 2025 r., II SO/Gd 5/25.

³¹⁷ Zob. postanowienie z 16 czerwca 2025 r., I SO/Sz 2/25 i powołane tam postanowienia z 2 marca 2021 r., I OZ 36/21 oraz z 17 marca 2009 r., II OZ 241/09.

W 2025 r. wymierzono 14 grzywien w łącznej kwocie 21 600 zł (w 2024 r. – 24 grzywiny w kwocie 27 500 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 publicznej od momentu zainicjowania przed nim konkretnego etapu postępowania administracyjnego do chwili jego zakończenia. Ocena, czy beczynność 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 beczynności 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 wprawdzie 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 unijnego³¹⁸.

Beczynność i przewlekłość są pojęciami rozłącznymi, co oznacza, że w tej samej sprawie nie może występować zarówno beczynność, jak i przewlekłość. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. o beczynności organu można mówić w sytuacji, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Z kolei przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.)³¹⁹. Zatem beczynność 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. Natomiast przewlekłość nie łączy się z przekroczeniem żadnych terminów³²⁰.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia, jako rażące, musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu

³¹⁸ Zob. wyrok z 2 września 2025 r., II SAB/OI 59/25 i powołane tam orzecznictwo: wyrok z 17 grudnia 2024 r., II SAB/Gd 154/23, wyrok z 10 lutego 2016 r., II GSK 2294/14.

³¹⁹ Zob. wyrok z 13 listopada 2025 r., II SAB/GI 41/25.

³²⁰ Zob. wyrok z 24 września 2025 r., II SAB/Rz 103/25.

określanego jako zwykle naruszenie. W celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ, dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Zwrócić również należy uwagę, że rażące naruszenie prawa stanowi postać kwalifikowaną naruszenia prawa i jako takie powinno być interpretowane ściśle³²¹.

W przypadku uznania skargi na beczynność 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. Przyznanie sumy pieniężnej jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w tego rodzaju sytuacjach, w których oceniając całokształt działań organu, można dojść do przekonania, że noszą one znamiona unikania załatwienia sprawy, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa³²².

W 2025 r. spośród 2275 załatwionych spraw w sądach pierwszej instancji w 126 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek skarżącego, natomiast w 25 przypadkach z urzędu (w 2024 r. na 2013 załatwionych spraw w 80 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek skarżącego, natomiast w 43 przypadkach z urzędu). Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 489 000 zł (w 2024 r. – 332 230,65 zł). Wysokość grzywien wahała się w granicach od 200 zł do 5000 zł.

Przyznanie od organu na rzecz strony skarżącej sumy pieniężnej jest uprawnieniem dyskrecyjnym Sądu. Te dodatkowe środki służą wzmocnieniu instytucji przeciwdziałających beczynności oraz przewlekłemu prowadzeniu postępowania, ich celem jest zatem w pierwszej kolejności zdyscyplinowanie organu do załatwienia sprawy. Instytucja sumy pieniężnej ma ponadto charakter kompensacyjny, chodzi o rodzaj zadośćuczynienia wnioskodawcy za oczekiwanie na rozstrzygnięcie sprawy³²³. Ustawodawca nie zobowiązał przy tym do automatycznego przyznania każdemu skarżącemu sumy pieniężnej, lecz uczynił to przedmiotem uznania sądu. Ocena zasadności przyznania stronie skarżącej sumy pieniężnej powinna odbywać się każdorazowo z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności badanej sprawy³²⁴. Jednakże nie może budzić wątpliwości, że negatywne odczucia strony związane z beczynnością organu albo przewlekłym prowadzeniem postępowania są szczególnie dotkliwe w sytuacji, gdy beczynność albo przewlekłość przybiera postać kwalifikowaną. Pogląd ten koreluje z orzecznictwem ETPC³²⁵ oraz NSA³²⁶, według których istnieje silne domniemanie, że nadmiernie długie postępowanie powoduje szkodę moralną i konieczne jest zapewnienie stronie z tego tytułu słusznej rekompensaty.

³²¹ Por. wyrok z 8 października 2025 r., III OSK 628/25 i z 30 stycznia 2024 r., I OSK 2016/23.

³²² Zob. wyrok z 27 listopada 2025 r., III SAB/Gd 413/25 i powołane tam orzecznictwo: wyrok z 30 stycznia 2018 r., II SAB/Wr 40/17; wyrok z 19 maja 2017 r., IV SAB/Wa 294/16.

³²³ Zob. wyrok z 12 czerwca 2025 r., II SAB/Wa 276/25.

³²⁴ Zob. wyrok z 26 listopada 2025 r., IV SAB/Po 205/25.

³²⁵ 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.

³²⁶ Zob. np. wyrok 11 lipca 2019 r., I OSK 442/18.

W 2025 r. w 286 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek (w 2024 r. w 628 przypadkach), a w 43 z urzędu (w 42 z urzędu w 2024 r.). Ogółem na rzecz skarżących przyznano 661 431,04 zł (w 2024 r. – 1 248 827,95 zł). Wysokość przyznanych sum pieniężnych wahała się od 100 zł do 10 000 zł, a nawet 30 000 zł.

5. Prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego jest elementem prawa jednostki do sądu³²⁷. Wyrok bowiem, z punktu widzenia jednostki, jest pozbawiony znaczenia, jeżeli prawo nie umożliwia jego skutecznego wykonania. Ustawodawca powinien więc przyznać jednostce prawo do skierowania do sądu środka prawnego, a sądowi umożliwić odpowiednią reakcję – na wypadek, gdyby organ administracji nie wykonał wyroku. Innymi słowy w ustawach powinny istnieć gwarancje wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych³²⁸.

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. Jej celem jest także zdyscyplinowanie organu do załatwienia sprawy, ale przede wszystkim uczynienie zadość stronie z tytułu doznanego uszczerbku natury psychicznej i moralnej. Chodzi przy tym również o uświadomienie organowi, że niewykonywanie wyroków sądów administracyjnych jest nieopłacalne. Jest to zatem dodatkowa gwarancja terminowego załatwienia sprawy, a jednocześnie dodatkowe wzmocnienie ochrony interesów skarżącego³²⁹.

W 2025 r. spośród 156 załatwionych przez sądy pierwszej instancji spraw (w 2024 r. – 212) w 60 przypadkach wymierzono organowi grzywnę (w 2024 r. – 77). Łącznie kwota wymierzonych organom grzywien wyniosła 166 000 zł (w 2024 r. – 225 000 zł). Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne w łącznej kwocie 132 500 zł (w 2024 r. – 214 500 zł).

6. Możliwość zasygnalizowania przez sąd administracyjny organowi wyższej instancji stwierdzonych uchybień, w toku rozpoznawania sprawy, w drodze postanowienia określa

³²⁷ 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.

³²⁸ 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.

³²⁹ Zob. wyrok z 9 lipca 2025 r., I SA/Wa 2047/24/

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 2025 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał 1 postanowienie sygnalizacyjne, wojewódzkie sądy administracyjne wydały 2 postanowienia sygnalizacyjne (w 2024 r. – 5), w których wskazały organom nadzorującym istotne naruszenia prawa.

Postanowieniem z 14 kwietnia 2025 r., I FSK 1078/24, NSA poinformował Ministra Finansów o istotnych naruszeniach w stosowaniu art. 70 § 6 pkt 1 o.p. polegających na instrumentalnym wszczynaniu postępowań karnoskarbowych, których jedynym motywem ze względu na zawieszenie biegu terminu przedawnienia w nim przewidzianego, jest niedopuszczenie do przedawnienia zobowiązania podatkowego. Taka praktyka stosowania art. 70 § 6 pkt 1 o.p. pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP.

Postanowieniem z 26 lutego 2025 r., II SA/GI 1325/24, WSA w Gliwicach poinformował Wojewodę Śląskiego o istotnym naruszeniu prawa polegającym na rozpatrzeniu odwołania skarżącej od decyzji organu pierwszej instancji z rażącym przekroczeniem terminu.

WSA w Łodzi wydał postanowienie sygnalizacyjne z 7 marca 2025 r., II SA/Łd 898/24, w sprawie przewlekłości postępowania egzekucyjnego w celu przymuszenia do wykonania obowiązku rozbiórki budynku.

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.

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. jest wyraźna. 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 nadzwyczajnych³³⁰, 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 oraz przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne

Przedstawione poniżej orzeczenia ilustrują trudności w rozstrzygnięciu sprawy wskutek pominięcia ustawodawczego, luki prawnej bądź przepisu prawa powodującego trudności interpretacyjne. Sytuacje takie mają wpływ na rozbieżności w orzecznictwie. Należy przy tym podkreślić, że sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, jednak takimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej.

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”.

2.1. Brak ustawowego obowiązku prowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego na tle zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego

³³⁰ Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Rozważając zakres zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego, wyrażonej w art. 127 o.p. i zaniechania przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy, NSA w wyroku z 5 czerwca 2025 r., I FSK 315/22, wskazał, że zgodnie z art. 229 o.p. organ odwoławczy może [a nie musi] przeprowadzić, na żądanie strony lub z urzędu, dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Ustawodawca nie wykluczył zatem, i to nie jest sprzeczne z zasadą dwuinstancyjności postępowania, rozpatrywania sprawy przez organ drugiej instancji jedynie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez organ pierwszej instancji. Nie oznacza to jednak, że organ odwoławczy ogranicza się wówczas do kontroli decyzji organu pierwszej instancji, gdyż obowiązany jest on ponownie rozpatrzyć i rozstrzygnąć sprawę.

2.2. Brak rozróżnienia terminów na procesowe i materialne w art. 12 § 5 o.p.

W wyroku z 6 czerwca 2025 r., I FSK 382/22, NSA analizował kwestię upływu terminu przedawnienia jako terminu materialnoprawnego, kiedy jego koniec wypada np. w niedzielę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Sąd wyraził pogląd, że „z uwagi na genezę art. 12 § 5 o.p. (obszerna «porządkująca» nowelizacja Ordynacji podatkowej z 2002 r. wprowadzona ustawą z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw³³¹) słusznie przyjmuje się, że przepis ten dotyczy wszystkich terminów procesowych i materialnych, określonych w dniach, tygodniach, miesiącach i latach”. W konsekwencji przyjęto, że generalnie przepis ten może znaleźć zastosowanie w przypadkach ocenianych przez podatnika jako „korzystne” (urealnienie czasu na dochodzenie swoich praw obwarowanych terminami), jak i „niekorzystne” (urealnienie czasu na władcze działanie organu wobec podatnika). W świetle takiej interpretacji spornego przepisu wpływ terminu przedawnienia jako terminu materialnoprawnego „przesuwa” się na najbliższy dzień tzw. roboczy, jeśli jego koniec wypada np. w niedzielę lub inne święto (dzień ustawowo wolny od pracy). Wówczas termin tak liczony upływa w dniu następnym po dniu lub dniach wolnych od pracy.

2.3. Niezrozumiały wzór algebraiczny

W wyroku z 24 czerwca 2025 r., I FSK 380/22, NSA oceniał m.in. kwestię, czy zawarty w przepisach dotyczących podatku akcyzowego wzór matematyczny (algebraiczny) podlega takim samym regułom wykładni jak inne przepisy i doszedł do wniosku, że w sferze prawnej cyfry i liczby, takie jak wymienione w wyrażeniu algebraicznym (wzorze) przewidzianym w art. 31d ust. 3 u.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 kwietnia 2021 r.) do obliczenia kwoty zwrotu części zapłaconej akcyzy, o której mowa w ust. 1 tego artykułu (tj. od energii elektrycznej wykorzystanej przez zakład energochłonny we wskazanej w tym ustępie działalności gospodarczej), ze swej istoty mają charakter policzalny i określone znaczenie matematyczne, co z założenia wyklucza dopuszczalność dokonywania wykładni z tymi cechami sprzecznej.

³³¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.

2.4. Brak regulacji ograniczających termin wystawienia faktury korygującej w ustawie o podatku od towarów i usług

Do zagadnienia prawa do wystawienia faktury korygującej i uwzględnienia tej korekty w deklaracji rozliczeniowej, mimo upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego związanego z fakturą pierwotną (korygowaną), NSA odniósł się w wyroku z 28 sierpnia 2025 r., I FSK 1035/22. Sąd wskazał, że mimo iż ustawa o podatku od towarów i usług nie zawiera regulacji zabraniających dokonania korekty faktury po upływie terminu przedawnienia, to na tle zasad funkcjonowania systemu podatkowego oczywiste powinno być, że podatnik co do zasady nie może po upływie terminu przedawnienia z art. 70 § 1 o.p. dokonać skutecznie zmiany wcześniej deklarowanego podatku. Zatem mimo formalnie nieograniczonego żadnym terminem prawa do wystawienia faktury korygującej do faktury pierwotnej, z uwagi na upływ terminu przedawnienia nie jest możliwe uwzględnienie korekty faktury w rozliczeniu za okres, w którym wystawiono pierwotną fakturę, jak również w rozliczeniu za okres, w którym wystawiono fakturę korygującą.

2.5. Skutki braku instytucji *gravamenu* w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

W wyroku z 26 września 2025 r., I FSK 1064/22, NSA rozwiął wątpliwości strony postępowania co do tego, czy przysługiwało jej prawo wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku uwzględniającego skargę i uchylającego decyzję organu podatkowego, a zatem kierunkowo „korzystnego” dla strony. Wskazał, że interes prawny w sprawdzeniu prawidłowości rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, jak i sam *gravamen*, tj. „pokrzywdzenie orzeczeniem”, to pojęcia, które nie są zdefiniowane w przepisach prawa administracyjnego czy sądownoadministracyjnego. O ile jednak termin „interes prawny” występuje w tych przepisach, to „*gravamen*” już nie. Określenia te mogą zatem w tych postępowaniach funkcjonować w zależności od kontekstu normatywnego w znaczeniu nadanym im wykładnią systemową czy celowościową, ale nigdy wbrew przepisom. *Gravamen* rozumiany jako pokrzywdzenie nie jest zaś cechą normatywną konstrukcji legitymacji skargowej z art. 50 § 1 p.p.s.a. czy legitymacji kasacyjnej opartej na art. 173 § 1 p.p.s.a.

2.6. Odrzucenie skargi wniesionej przez kanał komunikacji inny niż e-PUAP

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego innego niż e-PUAP nie daje podstaw do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., jeżeli zgodnie z art. 46 § 2a tej ustawy skarga podpisana kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym została na podstawie art. 54 § 2 tej ustawy przekazana przez ten organ na elektroniczną skrzynkę podawczą sądu administracyjnego (postanowienie z 17 września 2025 r., I FSK 1176/25).

2.7. Brak szczególnego momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu świadczenia usług z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub nakazu wynikającego z mocy prawa

Przepisy odnoszące się do momentu powstania obowiązku podatkowego nie przewidują szczególnego momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu świadczenia usług z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub nakazu wynikającego z mocy prawa, a w związku z tym, w przypadku tego rodzaju świadczeń, zastosowanie znajduje reguła ogólna (art. 19a ust. 1 u.p.t.u.). NSA wskazał, że odmiennie jednak, w ujęciu omawianego art. 19a u.p.t.u., przedstawia się moment powstania obowiązku podatkowego dla przypadku przeniesienia z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienia z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie (dostawy towarów). Stosownie do treści art. 19a ust. 5 pkt 1 lit. b/ u.p.t.u. w takim przypadku obowiązek podatkowy powstaje z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty z tytułu przeniesienia z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienia z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie (wyrok z 6 października 2025 r., I FSK 1534/22).

2.8. Brak ograniczenia zakresu wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej jedynie do przepisów prawa odnoszących się wprost do zobowiązania podatkowego

W wyroku z 13 lutego 2025 r., I FSK 1657/21, NSA nie zgodził się ze stanowiskiem, że przepisy rozdziału 11a działu III Ordynacji podatkowej, regulujące obowiązki w zakresie informacji o schematach podatkowych, nie stanowią przepisów prawa podatkowego podlegających urzędowej wykładni w drodze interpretacji indywidualnej, a zatem w sprawie organ naruszył art. 14b § 1 o.p., a w efekcie niezasadnie, bo z naruszeniem art. 165a § 1 o.p., odmówił wszczęcia postępowania. Sąd wskazał, że przedmiotem interpretacji indywidualnej mogą być przepisy prawa podatkowego dotyczące rozmaitych obowiązków podatnika, nie tylko odnoszące się do treści obowiązku podatkowego. Przedmiotem wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej mogą być przepisy prawa materialnego z wyłączeniem przepisów proceduralnych i dotyczących przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. NSA stwierdził, że w żadnej części przepisów nie ma ograniczenia zakresu wniosku o wydanie interpretacji jedynie do przepisów prawa odnoszących się wprost do zobowiązania podatkowego.

2.9. Zasady ustalania właściwej grupy PKWiU

W wyrokach z 8 stycznia 2025 r., I FSK 443/21 i I FSK 444/21, NSA stwierdził, że przy zaliczaniu produktów do określonego grupowania PKWiU należy posługiwać się – oprócz zasad metodycznych i ogólnych reguł interpretacji Nomenklatury Scalonej – także nazwami grupowań końcowych PKWiU. Wszystkie wymienione wyżej elementy mają dla ustalenia zakresu rzeczowego grupowań Polskiej Klasyfikacji jednakową moc stanowiącą. Dokonanie oceny, czy wskazany produkt można zakwalifikować do danego kodu wyłącznie w odniesieniu do porównania z Nomenklaturą Scaloną, nie jest wystarczające i nie zapewnia rozpoznania sprawy bez narażenia się na zarzut naruszenia art. 14c § 1 i 2 o.p.

2.10. Obliczanie proporcji odliczenia podatku naliczonego przez gminę w związku ze świadczeniem usług cmentarnych – jako działalności mieszanej

W przypadku usług cmentarnych wykonywanych przez gminę zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie (pochówek osoby bezdomnej), sposób określenia proporcji wskazany

w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników³³² jest nieodpowiedni. Zdaniem NSA w przypadku wydatków związanych z działalnością cmentarną możliwe jest bardziej precyzyjne obliczenie stopnia wykonywania działalności cmentarnej odpłatnie (czynności opodatkowane VAT) i działalności cmentarnej wykonywanej nieodpłatnie za pomocą proporcji opartej na liczbie osób pochowanych na cmentarzu. Gmina ma prawo do częściowego odliczenia podatku VAT naliczonego z faktur VAT dokumentujących wydatki związane z cmentarzem, obliczonego według udziału procentowego, w jakim działalność cmentarna sprowadzona jest/będzie do czynności podlegających opodatkowaniu VAT przy zastosowaniu klucza odliczenia wyliczonego według udziału liczby osób pochowanych w danym roku odpłatnie w całkowitej liczbie osób pochowanych w danym roku (tj. zarówno osób pochowanych odpłatnie i osób pochowanych nieodpłatnie) (wyrok z 8 kwietnia 2025 r., I FSK 2042/22).

2.11. Ocena skutków podatkowych przeniesienia praw z umowy deweloperskiej pomiędzy konkubentami oraz kwalifikacja tej czynności jako darowizny podlegającej opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn

W wyroku z 8 lipca 2025 r., III FSK 124/25, NSA stwierdził, że w przypadku partnerów z konkubinatu nie mogą być stosowane przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego odnoszące się do osób pozostających w związku małżeńskim. Konkubenci powinni liczyć się ze wzajemnymi świadczeniami osobistymi w życiu codziennym, ponieważ pomiędzy nimi, podobnie jak pomiędzy małżonkami, brak jest faktycznego podziału na środki pieniężne jednego bądź drugiego z nich. Skoro prowadzą oni wspólne gospodarstwo domowe, to zasadniczo wspólnie ponoszą codzienne wydatki związane ze wspólnym życiem. Brak jest jednak podstaw do uznania braku regulacji prawnej związków pozamałżeńskich za lukę w prawie, niedopuszczalne jest stosowanie unormowań z zakresu prawa małżeńskiego (w tym wspólności majątkowej i podziału dorobku), nawet w drodze analogii, do innych niż małżeństwo stosunków cechujących się istnieniem więzi osobisto-majątkowych. Konkubinatu jest określonym stanem faktycznym, z którym przepisy prawa cywilnego nie wiążą konkretnych konsekwencji w zakresie stosunków majątkowych. Oznacza to, że charakter i skutki powiązań majątkowych, powstałych w związku z faktycznym utrzymywaniem wspólnoty przez konkubentów, należy oceniać na podstawie unormowań właściwych ze względu na rodzaj i treść tych stosunków. Z tego też powodu stosunki majątkowe między konkubentami, choć mogą być ukształtowane w ten sposób, że gospodarują oni z tzw. wspólnego portfela, to jednak wymagają potwierdzenia w ustaleniach faktycznych, ustaleń tych nie może natomiast zastąpić funkcjonujące na gruncie prawa małżeńskiego domniemanie równości udziałów w majątku, czy konsekwencje związane ze wspólnotą majątkową.

2.12. Strona postępowania, w przedmiocie orzeczenia o odpowiedzialności osoby trzeciej wraz ze spółką, wszczętego po ogłoszeniu upadłości osoby trzeciej

³³² Dz.U. z 2015 r. poz. 2193.

W sytuacji gdy wierzytelność organu podatkowego wobec osoby trzeciej powstaje dopiero po ogłoszeniu upadłości, nie ma statusu wierzytelności upadłościowej, nie stanowi też kosztów postępowania upadłościowego ani innego zobowiązania masy upadłości. Nie może zostać zatem zaspokojona z masy upadłości, czyli majątku upadłej osoby trzeciej ustalonego na datę ogłoszenia upadłości. W konsekwencji dług podatkowy obciążający z tego tytułu osobę trzecią, który powstał po ogłoszeniu jej upadłości, nie może być uznany za dotyczący masy upadłości w rozumieniu art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe³³³. Egzekucja tego zobowiązania może być skierowana wyłącznie do składników majątkowych skarżącego, które nie weszły do masy upadłości. Bez wpływu na powyższą ocenę pozostaje fakt, że decyzja orzekająca o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej dotyczy zobowiązań podatnika (dłużnika głównego) pochodzących sprzed daty ogłoszenia upadłości osoby trzeciej. Do czasu wydania orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej zobowiązania te obciążają wyłącznie podatnika, a odpowiedzialność osoby trzeciej za cudzy dług powstaje dopiero po wydaniu tej decyzji. Powstanie tego zobowiązania pozostaje bez związku z mieniem wchodzącym w skład masy upadłości i działaniami syndyka. Tym samym NSA uznał, że organy podatkowe prawidłowo przyjęły, że stroną postępowania w przedmiocie przeniesienia odpowiedzialności był skarżący, a nie syndyk masy upadłości (wyrok z 18 lipca 2025 r., III FSK 439/24).

2.13. Kryteria uznania budynku za mieszkalny

Z uwagi na to, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie definiuje zarówno „budynku mieszkalnego”, jak i „pozostałych budynków”, posługując się tymi pojęciami m.in. w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. i nie odsyłając w tym zakresie również do innych ustaw, konieczne jest sięgnięcie do reguł wykładni językowej, według której „budynkiem mieszkalnym” jest budynek służący lub nadający się do mieszkania, przy czym należy zaakcentować istotną konsekwencję ustalonego znaczenia zwrotu „budynek mieszkalny”, mianowicie dotyczy ona stanu aktualnego w chwili dokonywania oceny, a nie stanu potencjalnego, przyszłego, możliwego (wyrok z 18 lipca 2025 r., III FSK 456/24).

2.14. Opodatkowanie komunalnych obiektów służących działalności wodno-kanalizacyjnej

Zagadnienie opodatkowania komunalnych obiektów służących działalności wodno-kanalizacyjnej było przedmiotem oceny w wyrokach z 18 lipca 2025 r., III FSK 1487/24 i III FSK 105/25, lecz w kontekście ich użytkowania przez podmiot prywatny. NSA stwierdził, że grunty, budynki i budowle, służące do wykonywania zadań z zakresu zbiorowego odprowadzania i oczyszczania ścieków, będące własnością związku gmin, lecz dzierżawione i użytkowane przez spółkę z o.o. prowadzącą działalność gospodarczą zmierzającą do osiągnięcia zysku i świadcząca usługi z zakresu zbiorowego odprowadzania i oczyszczania ścieków na podstawie umowy z gminą, a więc niepowołaną do wykonywania zadań własnych w zakresie użyteczności publicznej, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., a tym samym nie

³³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1228 ze zm.

mogą korzystać ze zwolnienia z art. 7 ust. 1 pkt 15 u.p.o.l. Skarżąca spółka prowadzi działalność zmierzającą do osiągnięcia zysku, zaspokaja cudze potrzeby, świadcząc faktycznie usługi z zakresu odprowadzania i oczyszczania ścieków, i otrzymuje z tego tytułu wynagrodzenie. Nie ma przy tym znaczenia, że nie może swobodnie określać cen za świadczone przez siebie usługi, jak również okoliczność, w jaki sposób zysk zostanie rozdysponowany oraz jaki jest jego rozmiar. Uzyskiwane wynagrodzenie za świadczone usługi przez spółkę nie tylko pokrywa ponoszone koszty, lecz również generuje zysk. W ocenie Sądu spółka nie została powołana w celu wykonywania zadań własnych w zakresie użyteczności publicznej, jest to bowiem zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, które może zostać zrealizowane w różny sposób. Jednostka samorządu terytorialnego może zadanie to realizować samodzielnie w ramach gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej bądź zlecić jego wykonanie podmiotom zewnętrznym. Gmina skorzystała ze zlecenia ich wykonania podmiotom zewnętrznym, zawierając umowę ze skarżącą jako spółką prawa handlowego. Spółka prowadzi jednak działalność gospodarczą, świadcząc usługi z zakresu zbiorowego odprowadzania i oczyszczania ścieków, nie jako podmiot, na którego z mocy ustawy nałożono obowiązek wykonywania określonych zadań, lecz na podstawie umowy z podmiotem, na którym taki obowiązek ustawowy spoczywa.

2.15. Konieczność skorelowania wysokości stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z rzeczywistymi kosztami

Na mocy art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³³⁴ rada gminy jest obowiązana dokonać wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z katalogu zawartego w art. 6j ust. 1 i 2 ustawy oraz ustalenia stawki tej opłaty, z jednoczesnym wskazaniem przez ustawodawcę w art. 6k ust. 2 u.c.p.g. czynników koniecznych do uwzględnienia w tym procesie, w szczególności liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę i „koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”. Dalej w art. 6r ust. 2 u.c.p.g. wskazano, że pokrycie przez gminę kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi następuje z pobranych opłat za gospodarowanie tymi odpadami, przy jednoczesnym sprecyzowaniu zakresu tych kosztów w pkt 1-4. Co więcej, tak określone koszty pokrywane z pozyskanych przez gminę środków z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały dodatkowo dookreślone w ust. 1aa przywołanego przepisu. W ocenie NSA powyższe wyłącza możliwość wykorzystania ww. źródeł dochodu gminy na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wypadkowa wskazanych unormowań, a także wykładnia systemowa art. 6r ust. 1aa u.c.p.g. (poprzedzająca ust. 2 tego przepisu), prowadzą do wniosku, że trafne jest stanowisko sądu pierwszej instancji o konieczności skorelowania wysokości stawki z rzeczywistymi kosztami związanymi z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami na terenie gminy i zakazu uzyskiwania przez gminę dodatkowych zysków w zakresie nadwyżki wysokości opłat ponad koszty z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. Oznacza to, że proces uchwalania przez radę gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze gminy powinien uwzględniać

³³⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.; dalej: u.c.p.g.

wybór metody ustalenia opłaty (por. art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g.), uwarunkowanie czynników rzutujących na wysokość stawki opłaty (por. art. 6k ust. 2 u.c.p.g.), ocenianych przez pryzmat konieczności przeznaczenia środków pochodzących z tych opłat na poczet kosztów funkcjonowania systemu (por. art. 6r ust. 2 u.c.p.g.) z zastrzeżeniem zakazu uczynienia z tego tytułu dodatkowego dochodu po stronie gminy (por. art. 6r ust. 1aa u.c.p.g.) (wyroki z 23 lipca 2025 r., III FSK 222/25 i III FSK 223/25).

2.16. Zwolnienie z podatku od nieruchomości dla bocznic kolejowych a zakaz selektywnej pomocy publicznej

W wyroku z 20 sierpnia 2025 r., III FSK 3/22, wydanym na kanwie sprawy, w której wypowiedział się TSUE C-453/23, NSA zajął stanowisko, w myśl którego zwolnienie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. ma charakter ogólny i abstrakcyjny oraz nie powinno być uznane za niedozwoloną, selektywną pomoc publiczną, a przepisy dotyczące tego zwolnienia nie naruszają art. 107 ust. 1 TfUE, przy czym dostęp do zwolnienia ma każdy przedsiębiorca, który korzysta z transportu kolejowego przy użyciu posiadanej bocznic kolejowej. Zdaniem Sądu skoro przedmiotem opodatkowania w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. jest grunt, to z tej perspektywy jego powierzchnia powinna wyznaczać zarówno podstawę opodatkowania od nieruchomości, jak i wyłączenie i zwolnienie z tej daniny, w takim zakresie, w jakim ten grunt jest faktycznie związany (zajęty) na prowadzenie preferowanej przez prawodawcę działalności gospodarczej. Tylko wówczas, gdy z ustalonego stanu faktycznego jednoznacznie wynika, że wymieniony w nim preferowany podatkowo obiekt budowlany zajmuje grunt obejmujący całą działkę geodezyjną, dopuszczalne jest objęcie takiej działki zakresem zwolnienia z podatku od nieruchomości dla infrastruktury kolejowej spełniającej kryteria z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.

2.17. Umorzenie postępowania wznowieniowego

W wyroku z 23 września 2025 r., III FSK 47/25, NSA stwierdził, że skoro organ wydał postanowienie o wznowieniu postępowania, to efekt ustalenia, czy w sprawie wystąpiła przesłanka wznowienia postępowania, musi zostać zawarty w decyzji wydanej na podstawie art. 245 § 1 pkt 1-3 o.p. i nie można tego rodzaju rozstrzygnięcia dokonać w postanowieniu o umorzeniu wznowionego postępowania. Wskazał, że w sytuacji gdy organ stwierdził dopuszczalność wznowienia i wydał postanowienie o wznowieniu postępowania, które otwiera postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, organ na podstawie art. 243 § 2 o.p. mógł i przystąpił do ustalenia, czy zachodzi jedna z przesłanek wznowieniowych. NSA wyjaśnił, że nie ulega przy tym wątpliwości, że po wznowieniu postępowania nie zawsze dochodzi do ponownego rozpoznania sprawy w znaczeniu materialnoprawnym we wszystkich jej aspektach merytorycznych, gdyż właściwy organ bada najpierw, czy w rzeczywistości zaistniały przesłanki wznowienia postępowania określone w art. 240 § 1 o.p., a w zależności od poczynionych ustaleń, podejmuje jedno z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 245 § 1 i 2 o.p.

2.18. Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie

Jak uznał NSA w wyroku z 21 stycznia 2025 r., III FSK 892/23, nieuregulowanie przez prawodawcę kwestii ewentualnego zwrotu opłaty w razie cofnięcia wniosku o zawarcie

porozumienia cenowego w realiach tej konkretnej sprawy nie powinno być traktowane jako wyraz negatywnego stanowiska prawodawcy, lecz jako luka. Zdaniem Sądu narusza zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów publicznych uznanie, że brak przepisów regulujących zasady zwrotu opłaty w sytuacji cofnięcia wniosku o zawarcie uprzednich porozumień cenowych stanowi wystarczającą podstawę do zatrzymania opłat, mimo kontekstu wynikającego z okoliczności stojących za złożeniem, a następnie wycofaniem wniosku przez skarżącą, tj. szeregiem zmian legislacyjnych, w których ustawodawca nałożył na podatników ograniczenia motywujące do występowania z wnioskami o uprzednie porozumienia cenowe, a następnie w krótkim czasie ograniczenia te usunął.

2.19. Stwierdzenie naruszenia zakazu reklamy aptek, o którym mowa w art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne³³⁵, i nałożenie kary pieniężnej z tego tytułu

W wyroku z 19 czerwca 2025 r., C-200/24, TSUE, uwzględniając skargę Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, stwierdził że „przyjmując art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywy o handlu elektronicznym), oraz na mocy art. 49 i 56 TfUE”. TSUE wskazał m.in., że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług może być dopuszczone jedynie pod warunkiem, że po pierwsze, jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, i po drugie, jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie może wykroczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Ponadto TSUE wskazał, że przesłanka zdrowia publicznego, na którą powołuje się Polska jako uzasadnienie wynikających z art. 94a ust. 1 p.f. ograniczeń swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług, zalicza się do celów, które można uznać za stanowiące nadrzędne względy interesu ogólnego mogące uzasadniać takie ograniczenie swobód przepływu gwarantowanych poprzez Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W ocenie TSUE reklama może być korzystna dla osób nabywających produkty lecznicze, ponieważ umożliwia im uzyskanie informacji o niższych cenach lub o dodatkowych usługach oferowanych przez daną aptekę. W następstwie tej reklamy pacjenci mogą zdecydować się na zakup swoich zwykłych produktów leczniczych w innej aptece niż ta, której byli wcześniej klientami, przy czym nie prowadzi to do zwiększenia ilości produktów leczniczych zakupionych przez te osoby. Natomiast zakaz tej reklamy może faworyzować apteki obecne na rynku od wielu lat, ze szkodą dla tych, które zamierzają wejść na rynek i oferować na nim więcej usług lub usługi lepszej jakości. TSUE przypomniał, że reklama produktu leczniczego powinna zachęcać do racjonalnego stosowania tego produktu przez przedstawianie go w sposób obiektywny i bez wyolbrzymiania jego właściwości, i nie może wprowadzać w błąd. Zdaniem TSUE cel ochrony zdrowia publicznego polegający na zwalczaniu nadmiernego

³³⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 944 ze zm.; dalej: p.f.

spożycia produktów leczniczych może być realizowany za pomocą mniej restrykcyjnych środków niż zakaz wynikający z art. 94a ust. 1 p.f., takich jak środki regulujące treść reklamy niektórych usług oferowanych przez apteki. W związku z tym zakaz wynikający z tego przepisu wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego polegającego na zwalczaniu nadmiernego spożycia produktów leczniczych.

Uwzględniając wyżej przywołany wyrok TSUE, w oparciu o zasadę bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa stosowania prawa unijnego (art. 90 w zw. z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP), NSA uchylił zaskarżone wyroki oraz wydane w sprawie decyzje i umarzył postępowania administracyjne wszczęte na skutek stwierdzenia naruszenia zakazu reklamy aptek na podstawie art. 94a ust. 1 p.f., stwierdzając, że przedstawione przez TSUE rozumienie art. 8 ust. 1 dyrektywy 200/31/WE oraz art. 49 i art. 56 TfUE sprzeciwia się kwalifikowaniu zachowania polegającego na reklamowaniu aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności jako naruszenia prawa, a co za tym idzie penalizowaniu tego zachowania na gruncie prawa krajowego (np. wyroki z: 24 czerwca 2025 r., II GSK 2635/21; 10 grudnia 2025 r., II GSK 1813/22 i II GSK 412/22).

2.20. Kary pieniężne nakładane na przewoźników lotniczych za nieprzekazanie w terminie danych PNR

NSA, uchylając zaskarżone wyroki i zaskarżone decyzje, z urzędu uwzględnił wyrok TSUE z 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains ASBL przeciwko Conseil des ministres*, C-817/19. NSA uznał, że w świetle punktu 7 tego orzeczenia oraz rozważań wynikających z jego uzasadnienia (m.in. punkty: 102, 111, 115, 127, 128, 151, 163-175) transpozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 w polskiej ustawie z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera³³⁶ w zakresie, w jakim ta ustawa przewiduje – w braku rzeczywistego i aktualnego lub przewidywalnego zagrożenia terrorystycznego, wobec którego stoi Rzeczypospolita Polska – system przekazywania przez przewoźników lotniczych i operatorów turystycznych oraz przetwarzania (art. 2 pkt 2 w zw. z art. 12 ust. 1 uPNR) przez Krajową Jednostkę do spraw Informacji o Pasażerach (JIP) danych PNR (art. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 oraz art. 2 pkt 10 uPNR) wszystkich lotów wewnątrzunijnych (art. 2 pkt 6 uPNR), z lub do terytorium RP lub też tranzytu przez jego terytorium, do celów walki z terroryzmem i poważną przestępczością – jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności z art. 2 dyrektywy 2016/681 w zw. z art. 3 ust. 2 TUE, art. 67 ust. 2 TfUE i art. 45 Karty Praw Podstawowych UE. Jak stwierdził bowiem TSUE w powołanym wyroku, prawo Unii, a w szczególności art. 2 dyrektywy 2016/681 w zw. z art. 3 ust. 2 TUE, art. 67 ust. 2 TfUE oraz art. 45 Karty Praw Podstawowych, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie: uregulowaniu krajowemu, które przewiduje – przy braku rzeczywistego i aktualnego lub dającego się przewidzieć zagrożenia terrorystycznego, z którym zmagają się państwa członkowskie – system przekazywania przez przewoźników lotniczych i operatorów podróży, a także przetwarzania przez właściwe organy, danych PNR dotyczących wszystkich lotów wewnątrzunijnych i przewozów realizowanych innymi środkami transportu wewnątrz Unii, które rozpoczynają się, kończą lub przebiegają przez to państwo

³³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1441; dalej: uPNR.

członkowskie, w celu zwalczania przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości (pkt 7 tezy wyroku TSUE w sprawie C- 817/19) (wyroki z: 29 kwietnia 2025 r., II GSK 1965/21 i 12 czerwca 2025 r., II GSK 2333/24).

2.21. Bezpośrednie stosowanie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE

W wyroku 19 sierpnia 2025 r., I GSK 687/24, NSA wskazał, że jeżeli przepis prawa wspólnotowego jest wystarczająco jasny i precyzyjny, może być stosowany bezpośrednio, bez potrzeby oczekiwania na akty wykonawcze. Bezpośrednie stosowanie przepisu, w tym przypadku art. 64 ust. 2 lit. e/ rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008³³⁷ uzasadnia obowiązek lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), zgodnie z którym państwa członkowskie muszą podejmować wszelkie działania, aby zapewnić skuteczność prawa unijnego. Nieprzyjęcie przez Komisję aktów wykonawczych przewidzianych w art. 64 ust. 2 lit. e/ rozporządzenia nie może prowadzić do pozbawienia tego przepisu skuteczności i prowadzić do naruszenia zasady efektywności (*effet utile*) prawa Unii, a strony prawa do oceny proporcjonalności sankcji.

³³⁷ Dz. Urz. UE L 2013.347.549 ze zm.

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 – 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 administracyjnych³³⁸ oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego³³⁹. 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 NSA, Wydział Informacji Sądowej.

W związku z przedstawieniem w Sejmie RP projektu budżetu sądownictwa administracyjnego i *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku* Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uczestniczył w posiedzeniu Komisji Sejmu RP. Uchwalony przez Sejm RP budżet na 2025 r. umożliwił realizację zadań postawionych przed sądami administracyjnymi na właściwym poziomie.

³³⁸ Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.

³³⁹ Dz.U. poz. 1202 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 805; dalej: Regulamin NSA.

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 2025 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, WWW/BIP czy PASSA-Portal. Kontynuowano proces informatyzacji postępowania sądowo-administracyjnego obejmujący zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie Systemu Obsługi Sekretariatów Sądów Administracyjnych (OSSA).

Realizowano procedury związane z obsadą wolnych stanowisk asesorskich w wojewódzkich sądach administracyjnych, dbano również o zwiększenie liczby asystentów sędziów 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. Ponadto w porozumieniu z Radą Biblioteczną gromadzono pamiątki i zasoby informacyjne dokumentujące historię sądownictwa administracyjnego oraz przygotowywano ekspozycje w Izbie Pamięci i Tradycji Sądownictwa Administracyjnego.

Zadanie polegające na upowszechnianiu wiedzy jurydycznej realizowano poprzez wydawanie czasopism i publikacji naukowych. W 2025 r. ukazało się sześć numerów (118-123) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”. Opublikowano „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku”. Ponadto wydano publikację książkową „Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych”.

Systematycznie zwiększano liczbę udostępnianych orzeczeń w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach. Na dzień 31 grudnia 2025 r. zgromadzono 2930 tys. orzeczeń sądów administracyjnych, z czego 2334 tys. judykatów zostało udostępnionych po uprzedniej anonimizacji. W 2025 r. odnotowano 13,2 mln wyświetleń strony – 1,6 mln dotyczyło „wejść” do internetowej bazy orzeczeń.

2. Działalność dotycząca zarządu majątkiem

W 2025 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 15 kontroli w trybie przywołanej powyżej regulacji, z czego 10 kontroli objęło 2024 r., zaś 5 dotyczyło 2025 r.

Służby finansowo-księgowe prowadziły regularne kontrole sprawozdań budżetowych. Poddano weryfikacji prawidłowość i terminowość sprawozdań, w tym zgodność danych sprawozdawczych z księgami rachunkowymi w 6 wojewódzkich sądach administracyjnych. Równolegle, sprawując nadzór i kontrolę, o której mowa w art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie przedstawianych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych pracownicy Kancelarii Prezesa NSA przeprowadzili weryfikację w zakresie należności budżetowych w 8 wojewódzkich sądach administracyjnych. Opracowano także projekt nowej instrukcji kontroli wewnętrznej i sprawowania nadzoru w zakresie gospodarowania środkami publicznymi oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

Po przeprowadzeniu analizy zebranych materiałów planistycznych z jednostek podległych i komórek organizacyjnych NSA opracowano projekt budżetu sądownictwa administracyjnego na lata 2026-2029.

W zakresie inwestycji w 2025 r. zrealizowano prace związane z przebudową budynku NSA zlokalizowanego przy ul. Jasnej 6 w Warszawie oraz wykonano system oddymiania z nawiewem mechanicznym dla głównej klatki schodowej w budynku NSA przy ul. Jasnej 2/4 w Warszawie. Ponadto przeprowadzono zaplanowane prace budowlane i remontowe w wojewódzkich sądach administracyjnych w Gdańsku, Szczecinie i Białymstoku.

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 2025 r. NSA rozwijał współpracę międzynarodową i utrzymywał kontakty z sądami administracyjnymi innych państw UE i trybunałami międzynarodowymi. Aktywność NSA była również 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 Republiki Greckiej, Radą Stanu Włoch, Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec, Najwyższym Trybunałem Administracyjnym Republiki Austrii, Najwyższym Sądem Administracyjnym Bułgarii, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej oraz Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Słowackiej.

W 2025 r. NSA nawiązał współpracę z Europejskim Instytutem Prawa (*European Law Institute – ELI*) w Wiedniu. Celem ELI są starania o polepszenie jakości europejskiego prawodawstwa i ściślejszą integrację europejskich systemów prawnych, z poszanowaniem różnorodności kultur prawniczych, przy uwzględnieniu perspektywy paneuropejskiej.

Naczelny Sąd Administracyjny współpracował z IASAJ, EJTN i ACA-Europe przy organizacji staży indywidualnych i grupowych, ogólnych i specjalistycznych w ramach programu wymiany sędziów i kadr sądownictwa administracyjnego. Sędziowie administracyjni, asystenci sędziów oraz urzędnicy sądowi z Hiszpanii, Niemiec, Austrii, Bułgarii, Włoch, Francji oraz Belgii odbyli staże w NSA i wojewódzkich sądach administracyjnych, natomiast polscy sędziowie i asesory oraz asystenci sędziów wzięli udział w stażach w sądach administracyjnych i finansowych w Portugalii, Rumunii, Bułgarii, Belgii, Włoszech, Hiszpanii, Litwy, Francji oraz Niemiec. Sędziowie oraz asystenci sędziów odbywali także wizyty studyjne w TSUE, ETPCz i w instytucjach UE oraz w Agencji Praw Podstawowych w Wiedniu.

W ramach działalności ACA-Europe przedstawiciele NSA uczestniczyli w posiedzeniach Zarządu Stowarzyszenia i grupy roboczej, w seminariach, sympozjach oraz w wymianie informacji prawnej prowadzonej za pośrednictwem Forum ACA-Europe.

W 2025 r. kontynuowano instytucjonalny dialog z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

Najważniejszym wydarzeniem w obszarze współpracy międzynarodowej NSA w 2025 r. była wspólna konferencja sędziów NSA i ETPCz oraz przedstawicieli Najwyższych Sądów Administracyjnych Austrii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Słowacji, Słowenii i Węgier oraz Rady Stanu Belgii zatytułowana „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – doświadczenia sędziów sądów administracyjnych” (październik 2025 r.). Z tej okazji NSA przygotował okolicznościową publikację „Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych” oraz publikację pokonferencyjną „*European Convention on Human Rights and Administrative Law. Polish and European Perspectives*”, która ukaże się w 2026 r.

Prezes NSA uczestniczył w inauguracji roku orzeczniczego ETPCz oraz w seminarium „*Ochrona praw człowieka w świecie sztucznej inteligencji, algorytmów i Big Data*”.

Przedstawiciele NSA brali udział w aktywnościach sieci RJUE i SCN przy obu trybunałach europejskich oraz w wymianie informacji prawnej w ramach obu sieci.

Podobnie jak w latach poprzednich współpracowano z Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) z siedzibą w Valletcie (Malta). Sędziowie NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych orzekający w sprawach uchodźczych oraz asystenci sędziów mieli możliwość udziału w szkoleniach i w seminariach organizowanych przez Agencję. Przedstawiciele NSA wzięli udział w konferencji współorganizowanej przez EUAA we współpracy z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Sędziów Orzekających w Sprawach Migracyjnych

i Uchodźczych (IARMJ), TSUE i ETPCz „*Dialog sądowy poprzez orzecznictwo TSUE, ETPCz oraz sądów krajowych w obszarze ochrony międzynarodowej*”. Prezes NSA uczestniczył w dorocznym spotkaniu Krajowych Koordynatorów ds. Kontaktów Sądów i Trybunałów w sprawach azylowych w czerwcu 2025 r.

Prezes NSA wraz z sędziami NSA wziął udział w maju 2025 r. w XXXI Kongresie Międzynarodowej Federacji Prawa Europejskiego FIDE (*Fédération Internationale pour le Droit Européen/ International Federation of European Law*), współorganizowanym przez Polskie Stowarzyszenie Prawa Europejskiego, który po raz pierwszy miał miejsce w Polsce – w Katowicach.

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 2025 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 także pod kątem zachowania jego jednolitości.

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 administracyjnych³⁴⁰, lub projektu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

W 2025 r. do Biura wpłynęły 3 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.

³⁴⁰ Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

W tym czasie do Biura wpłynęło 16 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA. W 10 przypadkach nie było jednak podstaw do podjęcia dalszych działań. Sporządzono pięć projektów wniosków Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwał wyjaśniających o treści: „Czy art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) w związku z art. 190 ust. 4 i art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego także w przypadku, gdy rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją dotyczy przepisów stanowiących podstawę wydania orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie, w tym orzeczenia w przedmiocie prawa pomocy?”; „Czy doręczenie zarządzenia zabezpieczenia w trybie art. 155b § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 poz. 132) w wykonaniu decyzji o zabezpieczeniu, o której mowa w art. 33 § 2 w zw. z art. 33 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111), powinno zostać dokonane bezpośrednio podatnikowi (zobowiązany), czy też powinno nastąpić do rąk pełnomocnika ustanowionego i zgłoszonego przez podatnika w postępowaniu podatkowym (kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej)?”; „Czy z uwagi na dyspozycję art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.) możliwe jest wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w trybie nadzoru budowlanego na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny?”, a w przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie – „Czy organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego, obowiązany jest wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, czy też wystarczającym jest poinformowanie pismem wnioskodawcy o podjętych działaniach?”; „Czy podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem, bądź która nie przedstawiła pełnomocnictwa stanowi brak formalny, który może podlegać uzupełnieniu przez wezwanie strony do podpisania skargi na podstawie art. 49 § 1 w zw. z art. 57 § 1 i w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), czy też w takim wypadku skarga powinna zostać odrzucona zgodnie z art. 49 § 1 w zw. z art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 powołanej wyżej ustawy?”; „Czy na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111) w sprawie zakończonej decyzją ostateczną za przesłankę wznowienia postępowania na wniosek strony mogą być uznane nowe okoliczności lub nowe dowody, które były znane stronie w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego, ale strona ich nie powołała?”.

Przedmiotem analiz Biura były wskazywane w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających, kierowanych do organów administracji, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na ich powstanie, w tym naruszenia przez organy administracji ustawowej zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku, oraz bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego.

Analizie były poddawane także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa. W tym zakresie przebadano 52 sprawy.

Ponadto do Biura Orzecznictwa wpłynęło 16 zapytań i wniosków w sprawie wyjaśnień, interpretacji, opinii oraz aktów prawnych dotyczących współdziałania z innymi podmiotami. Przygotowane opinie i notatki odnosiły się do m.in. praktyki orzeczniczej TSUE w kwestii przesłanek udzielania przez państwo przedsiębiorcom pomocy publicznej mającej cechy selektywnej korzyści, zakłócającej konkurencję lub grożącej jej zakłóceniem w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; problematyki doręczeń przez sąd administracyjny dokumentów sądowych podmiotom mającym siedzibę na terytorium Federacji Rosyjskiej, czy doręczania pism za pośrednictwem systemu e-Doręczenia.

Pracownicy Biura Orzecznictwa sporządzili również opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzeczniczych 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 2025 r. zostały przeprowadzone wizytacje w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Gliwicach, Lublinie, Łodzi i Wrocławiu. Stosownie do § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia w toku wizytacji badano w szczególności: obciążenie sędziów stosownie do wpływu i liczby spraw załatwionych oraz stan zaległości, sprawność postępowania sądowego, w tym przygotowanie posiedzeń, wykonywanie czynności w toku postępowania międzyinstancyjnego, w tym terminowość sporządzania uzasadnień oraz wykonywanie czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia, a także poziom jednolitości orzecznictwa w wizytowanym sądzie na tle orzecznictwa innych sądów administracyjnych, a zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego. 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. Przeprowadzono również kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów, których wyniki 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 Prezesa 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, opracowanego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴¹, 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

³⁴¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.

do średniomiesięcznej liczby spraw załatwionych) – oraz w zakresie przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego (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/WE³⁴², 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. W 2025 r. w Biurze zbadano 19 spraw dotyczących przetwarzania danych osobowych.

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 2025 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 92 orzeczenia.

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 48 komunikatów 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 ustroj sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą udział także w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich.

³⁴² Dz. Urz. UE L 2016.119.1.

W 2025 r. do Biura Orzecznictwa wpłynęło 66 projektów aktów prawnych do zaopiniowania. Uwagi zgłoszono m.in. do projektów ustaw: o zabezpieczeniu socjalnym osób wykonujących zawód artystyczny; o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych oraz wsparcia przedsiębiorczości; o kredycie konsumenckim; o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

IV. Wydział Informacji Sądowej

1. Zagadnienia ogólne

W 2025 r. Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (WIS NSA) realizował przede wszystkim zadania określone w Regulaminie NSA, które koncentrowały się na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej, nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą bazą, a także na kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Stosownie do § 9 ust. 5 Regulaminu NSA Wydział sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁴³ poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii. Ponadto pracownicy WIS uczestniczyli w działalności popularyzatorskiej Sądu, angażując się m.in. w organizację *Nocy Muzeów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym* oraz akcji *Lekcja w sądzie*.

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1. W 2025 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 ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 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 178 odpowiedzi w formie pisemnej (spadek o 25,2% w stosunku do 2024 r.).

2.3. Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu akta 1005 spraw w tradycyjnej formie (wzrost o 30,4% w stosunku do 2024 r.) oraz 959 spraw w formie cyfrowej za pośrednictwem platformy PASSA (spadek o 1,3% w stosunku do 2024 r.).

³⁴³ Dz.U. z 2025 r. poz. 1154.

W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stronom akt, zarówno w formie papierowej, jak i 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 5804 sentencje wyroków, co oznacza spadek w stosunku do poprzedniego roku o 35,9%.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 Regulaminu NSA Wydział realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁴⁴. 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. NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy.

W 2025 r. po raz kolejny odnotowano wzrost liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych do Prezesa NSA. W analizowanym okresie wpłynęło 431 takich wniosków³⁴⁵, co stanowi wzrost o 12,5% w stosunku do poprzedniego roku. Natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 1411 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co oznacza, że w porównaniu do 2024 r. ich wpływ zwiększył się o 12,1%.

Podobnie jak w poprzednich latach, znaczna liczba wniosków składanych do NSA dotyczyła udostępnienia treści orzeczenia. W 2025 r. złożono ich 211, co stanowi 49% ogółu wpływu wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w poprzednim roku wskaźnik ten wyniósł 44,6%. Z kolei w wojewódzkich sądach administracyjnych w 2025 r. odnotowano wpływ 439 wniosków o udostępnienie treści orzeczenia, co stanowi 31,4% ogółu wpływu w porównaniu do 34,6% w 2024 r.

Do NSA wpływały wnioski o udostępnienie orzeczeń wydanych nie tylko przez NSA, ale również przez sądy pierwszej instancji. Pewna ich część wnoszona była jeszcze przed upływem terminu publikacji orzeczeń w CBOSA. Odnotowano również grupę wniosków dotyczących orzeczeń NSA wydanych przed 1 stycznia 2004 r., które co do zasady nie podlegają obowiązkowi publikacji w Internecie. Orzeczenia niepublikowane w CBOSA, których dotyczyły wnioski, umieszczono w bazie oraz wskazano miejsce internetowej publikacji lub przesłano ich zanonimizowane kopie w formie papierowej po uprzednim pobraniu od wnioskodawcy opłaty kancelaryjnej.

³⁴⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.

³⁴⁵ Z czego 2 wnioski pozostały do załatwienia na 2026 r.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA lub do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, analogicznie jak w poprzednich latach powtarzały się żądania udostępnienia: danych statystycznych obrazujących działalność orzeczniczą sądów administracyjnych, liczby etatów oraz wysokości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach pozaorzeczniczych, 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 m.in. wnioski o udostępnienie: informacji na temat powołania sędziów NSA na pierwsze stanowiska sędziowskie, delegacji sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych do NSA, liczby sędziów NSA zatrudnionych na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym, sposobu ustalania składów orzekających w NSA, zarządzeń Prezesa NSA dotyczących zasad biurowości, ustalenia formularzy druków przeznaczonych do rutynowych czynności w sądach administracyjnych oraz udostępniania akt w systemie PASSA, treści Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych NSA, danych dotyczących systemu informacji prawnej użytkowanego przez NSA, dostępności urządzeń AED (defibrylatorów) w budynkach NSA.

Do Prezesa NSA wpłynęło także siedem wniosków w trybie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego³⁴⁶, dotyczących udostępnienia wszystkich orzeczeń opublikowanych w CBOSA. Odpowiedzi na te wnioski zostały udzielone na podstawie art. 10 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym podmiot publiczny zobowiązany jest do przekazania informacji jako danych otwartych (tj. m.in. w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do użytku maszynowego), jeżeli ma taką możliwość. Wskazywano też na treść art. 10 ust. 4 ustawy o otwartych danych, który stanowi, że podmiot publiczny nie jest zobowiązany do przetwarzania danych na potrzeby wniosku, jeżeli wymagałoby to podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności. Zmiana sposobu zapisu danych w CBOSA lub wyeksportowanie informacji zawartych w bazie danych systemu CBOSA do formatu, który umożliwiłoby odczytanie tych danych bez wykorzystania logiki samego systemu CBOSA, wykraczałaby poza tak scharakteryzowane w ustawie przesłanki. W związku z tym wnioskodawcy zostali poinformowani, że nie ma możliwości udostępnienia danych zamieszczonych w CBOSA jako danych otwartych.

3.2. Zdecydowaną większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej załatwiono pozytywnie przez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w CBOSA. Prezes NSA uwzględnił niemal 80% wszystkich wniosków, zaś prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 97,7% przypadków. Pozostałe wnioski załatwiono przez 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.

³⁴⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1524; dalej: ustawa o otwartych danych.

Działając z upoważnienia Prezesa NSA, Przewodniczący oraz Zastępca Przewodniczącego WIS w 4 przypadkach wydali decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Decyzje te wydano w zakresie żądań o udostępnienie informacji w postaci: liczby skarg kasacyjnych, które wpłynęły do NSA w 2024 r., sporządzonych przez adwokatów lub radców prawnych, działających w ramach pomocy prawnej przyznanej na podstawie art. 253 p.p.s.a.³⁴⁷, treści wyroku NSA w sprawie dotyczącej pozbawienia cudzoziemca ochrony uzupełniającej³⁴⁸, plików elektronicznych zawierających pełen zakres parametrów orzeczeń opublikowanych w CBOSA dotyczących hasła tematycznego „Dostęp do informacji publicznej”³⁴⁹ oraz zestawienia rzeczywistych kosztów poniesionych przez NSA w związku z postępowaniem kasacyjnym w sprawie własnej wnioskodawcy³⁵⁰.

Prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych wydali decyzje o odmowie udostępnienia informacji w 13 sprawach, zaś 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). Jako podstawę odmowy udostępnienia informacji publicznej w części wydanych decyzji wskazano art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (ochrona prywatności osoby fizycznej). W jednej sprawie została wydana decyzja o umorzeniu postępowania z uwagi na cofnięcie wniosku.

Do Prezesa NSA w 2025 r. wpłynęły trzy odwołania od decyzji prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W jednym przypadku Prezes NSA uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia prezesowi WSA, w kolejnej sprawie uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie, a następnie na skutek wniosku o wznowienie postępowania wznowił je i odmówił uchylenia decyzji objętej tym wnioskiem. W innej sprawie Prezes NSA stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania. W kolejnej sprawie Prezes NSA utrzymał w mocy własną decyzję omawiającą udostępnienia przetworzonej informacji publicznej, w związku z którą wnioskodawca złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

4. Skargi, wnioski i petycje

4.1. W 2025 r. w WIS NSA zarejestrowano ogółem 957 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 673 dotyczyło NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych), co stanowi spadek o niecałe 8% w stosunku do 2024 r. Liczba ta kształtowała się zatem na podobnym poziomie jak w poprzednich latach. Ponadto wpłynęły 2974 pisma ponowne (kolejne pisma dotyczące zarejestrowanej już sprawy), tj. o 256,6% więcej niż w 2024 r. Znaczny wzrost wpływu liczby pism ponownych został spowodowany wniesieniem przez dwie osoby skarżące łącznie 2161 pism zawierających kolejne żądania weryfikacji orzeczeń NSA. Liczba pozostałych 813 pism ponownych w 2025 r. była zbliżona do poziomu z 2024 r., kiedy wpłynęły 834 pisma ponowne.

³⁴⁷ Sprawa nr WIS.0144.169.2025.

³⁴⁸ Sprawa nr WIS.0144.305.2025.

³⁴⁹ Sprawa nr WIS.0144.330.2025.

³⁵⁰ Sprawa nr WIS.0144.337.2025.

Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęło 3900 skarg i wniosków (z tego 2968 dotyczyło sądownictwa administracyjnego), co stanowi spadek o 2,5% w stosunku do roku poprzedniego. Ponadto wpłynęły 754 pisma ponowne, tj. o 3,7% mniej niż w 2024 r.

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 działalności sądów administracyjnych. Część skarg dotyczyła Portalu Akt Sądowych Sądów Administracyjnych (PASSA), zaś ich przedmiotem była długotrwałość oczekiwania na udostępnienie akt w portalu PASSA. W każdym przypadku WIS NSA podejmował czynności wyjaśniające w celu ustalenia okoliczności wpływających na czas oczekiwania na udostępnienie akt.

Wśród wniosków, podobnie jak w poprzednich latach, dominowały zapytania o stan spraw, a także prośby o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych, takich jak zwrot kosztów postępowania kasacyjnego, czy też tryb wnoszenia skargi o wznowienie postępowania. Część wniosków dotyczyła także zamieszczenia orzeczenia w CBOSA.

W 2025 r. Prezes NSA nie udzielał odpowiedzi na petycje w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³⁵¹. Jedna petycja, skierowana do Ministerstwa Sprawiedliwości, dotyczyła zmian legislacyjnych i nadesłała ją jedynie do wiadomości Prezesa NSA, zatem została pozostawiona bez biegu. Pozostałe pisma, zatytułowane „petycja”, skierowane bezpośrednio do Prezesa NSA, z uwagi na ich treść nie mogły być rozpoznane w trybie określonym w powołanej ustawie, gdyż nie spełniały ustawowych wymogów. W wojewódzkich sądach administracyjnych również odnotowano wpływ jednej petycji – adresowanej do Ministerstwa Sprawiedliwości i przesłanej do wiadomości sądu, dlatego nie nadano jej biegu.

4.2. Spośród skarg na działalność sądów administracyjnych wniesionych do Prezesa NSA jedynie 1,9% skarg zostało uznanych za zasadne. W pozostałych sprawach nie stwierdzono zarzucanych uchybień. W tych przypadkach informowano skarżących o przebiegu postępowania, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz podawano podstawy prawne działań sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Sprawy te były badane 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 bądź 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 prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych.

³⁵¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

W 2025 r. odbyło się jedno spotkanie skarżącego z Zastępcą Przewodniczącego WIS NSA, dotyczące możliwości weryfikacji orzeczeń NSA w drodze nadzwyczajnych środków za skarżenia.

4.3. Skargi dotyczące funkcjonowania sądów administracyjnych, które po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zostały uznane za zasadne, podobnie jak w latach ubiegłych odnosiły się w większości do uchybień w zakresie anonimizacji orzeczeń publikowanych w CBOSA oraz problemów z dostępem do zasobów tej bazy. Napływające zgłoszenia niezwłocznie były weryfikowane i w uzasadnionych przypadkach podejmowano stosowne działania.

Ponadto za zasadne zostały uznane m.in. skargi dotyczące: opóźnienia w sporządzaniu uzasadnień wyroków NSA, udzielenia błędnego pouczenia przez wojewódzki sąd administracyjny w kwestii umocowania pełnomocnika z urzędu do reprezentowania strony w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku, jak również pojawienia się w kilku orzeczeniach błędu w nazwisku autora publikacji naukowej powoływanej w tych orzeczeniach.

4.4. Stosownie do art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁵² w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 10 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym³⁵³, skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe były pozostawiane bez rozpatrzenia.

5. Obsługa medialna

W 2025 r. do WIS NSA wpłynęło 51 wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub ustnej (w 2024 r. wniesiono 67 wniosków). W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, udzielano dziennikarzom prasy, portali internetowych, radia i telewizji informacji dotyczących przede wszystkim przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. W ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych WIS udostępniał treść orzeczeń bądź wskazywał miejsce ich publikacji w internetowej bazie. Udzielał również informacji w formie danych statystycznych dotyczących orzeczniczej działalności sądów. Pracownicy Wydziału dokonywali na bieżąco monitoringu prasy pod kątem tematyki dotyczącej sądownictwa administracyjnego, a w szczególności NSA.

Największe zainteresowanie mediów w 2025 r. wzbudziła sprawa dotycząca stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę tzw. zamku w Stobnicy³⁵⁴, a także szereg spraw ze skarg kasacyjnych Prezesa Rady Ministrów od wyroków uchylających decyzje

³⁵² Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.

³⁵³ Dz.U. z 2024 r. poz. 622.

³⁵⁴ Sprawa o sygn. akt II OSK 1257/22.

w przedmiocie cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych wobec Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego Sławomira Cenckiewicza³⁵⁵.

Przedmiotem zainteresowania przedstawicieli mediów były również m.in. orzeczenia wydane w sprawach dotyczących: uchwały Rady Miasta Opola w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych³⁵⁶, uchwały Rady Miasta Zakopane w przedmiocie opłaty miejscowej³⁵⁷ oraz zagadnienia związane ze strukturą organizacyjną NSA, przydzielaniem spraw sędziom i ustalaniem składów orzekających, liczba wakatów sędziowskich w sądach administracyjnych obu instancji, liczba wniosków o uchylenie immunitetu sędziów sądów administracyjnych i zasady przechodzenia w stan spoczynku sędziów NSA.

W związku z publikacjami portali internetowych Przewodniczący oraz Zastępca Przewodniczącego WIS NSA przedstawiali wyjaśnienia dotyczące sugerowanych przez autorów tych publikacji zjawisk „masowego zawieszania spraw” w NSA, wpływu Ministra Sprawiedliwości na delegowanie sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych do orzekania w NSA, „manipulowania składami orzekającymi” i ograniczania praw stron do jawnego rozpoznania ich spraw. Wypowiedzi te zostały opublikowane na stronie internetowej NSA.

6. Statystyka

Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 5 Regulaminu NSA Wydział przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. Zostały one przekazane Prezesowi NSA, Prezesom Izb NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA. Zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku miesiąc do miesiąca WIS NSA sporządzał na bieżąco i publikował w serwisie internetowym oraz w BIP NSA. Ponadto WIS NSA opracował i przedstawił stosowne dane na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

Zgodnie z § 9 ust. 5 Regulaminu NSA Wydział sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów.

Realizując ten obowiązek w 2025 r., WIS NSA przeprowadził wizytacje WSA we Wrocławiu, WSA w Gliwicach, WSA w Łodzi oraz WSA w Lublinie. Opisy przebiegu wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawiono w sprawozdaniach powizytacyjnych³⁵⁸. Na prośbę Przewodniczącego WIS NSA Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów,

³⁵⁵ Sprawy o sygn. akt III OSK 1694-1701/25.

³⁵⁶ Sprawa o sygn. akt III OSK 1496/23.

³⁵⁷ Sprawa o sygn. akt III FSK 1217/23.

³⁵⁸ Sprawy nr WIS.501.1.2025, WIS.501.2.2025, WIS.501.3.2025, WIS.501.4.2025.

które zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Wybrane zagadnienia dotyczące administracyjnej sfery działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiające się w ramach skarg i wniosków składanych Prezesowi NSA, były przedstawiane prezesom sądów pierwszej instancji w celu ewentualnej weryfikacji przyjętych rozwiązań administracyjnych.

8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

8.1. Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 6 Regulaminu NSA Wydział Informacji Sądowej wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Sądu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz sprawowania nadzoru nad CBOSA. Zgodnie z nowym zarządzeniem nr 9 Prezesa NSA z dnia 19 maja 2025 r. w sprawie publikowania informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej i stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, redaktorzy Wydziału Informacji Sądowej we współpracy z redaktorami Izb i Kancelarią Prezesa NSA na bieżąco uaktualniali dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. W serwisie internetowym NSA publikowano informacje o ważnych wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem NSA, w tym o odbywających się w Sądzie wizytach i konferencjach, jak również o najistotniejszych orzeczeniach, w szczególności w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Zamieszczano także sprostowania twierdzeń zawartych w publikacjach prasowych dotyczących działalności sądownictwa administracyjnego.

Ponadto wykonując obowiązek określony w art. 87 § 6a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w Biuletynie Informacji Publicznej NSA po raz kolejny opublikowano aktualne oświadczenia majątkowe sędziów NSA.

8.2. W 2025 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia nr 30 Prezesa NSA z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie anonimizacji i udostępniania orzeczeń sądów administracyjnych za pośrednictwem systemów informatycznych. Wydział sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Dodano wybrane orzeczenia sprzed 2004 r., które nie miały dotychczas formy elektronicznej.

W związku ze skargami na niewłaściwą anonimizację orzeczeń WIS NSA podejmował nie tylko działania doraźne, polegające na weryfikacji i eliminacji uchybień we wskazanych przypadkach, ale również działania o charakterze generalnym, zmierzające do zapobieżenia występowaniu uchybień w przyszłości. W NSA i w wojewódzkich sądach administracyjnych zostały przeprowadzone kolejne szkolenia pracowników zajmujących się anonimizacją.

Zgodnie z powołanym zarządzeniem w proces kontroli prawidłowej anonimizacji orzeczeń włączony został 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 2025)

Tabela I	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych.....	192
Tabela II	Skargi na akty i inne czynności organów	193
Tabela III	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	195
Tabela IV	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2025	197
Tabela V	Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów.....	198
Tabela VI	Skargi na akty i czynności dyrektorów Izb Administracji Skarbowej	200
Tabela VII	Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	201
Tabela VIII	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	202
Tabela IX	Skargi kasacyjne według Izb NSA	203
Tabela X	Załatwione przez NSA skargi kasacyjne w latach 2004-2025.....	204

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	73 233	100%	59 440	81,17%	X	13 793	18,83%	X
2	WSA Białystok	2 667	3,64%	2 511	3,43%	94,15%	156	0,21%	5,85%
3	WSA Bydgoszcz	1 955	2,67%	1 735	2,37%	88,75%	220	0,30%	11,25%
4	WSA Gdańsk	3 515	4,80%	2 820	3,85%	80,23%	695	0,95%	19,77%
5	WSA Gliwice	5 244	7,16%	4 390	5,99%	83,71%	854	1,17%	16,29%
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 444	1,97%	1 195	1,63%	82,76%	249	0,34%	17,24%
7	WSA Kielce	1 331	1,82%	1 201	1,64%	90,23%	130	0,18%	9,77%
8	WSA Kraków	4 698	6,42%	4 244	5,80%	90,34%	454	0,62%	9,66%
9	WSA Lublin	2 447	3,34%	2 172	2,97%	88,76%	275	0,38%	11,24%
10	WSA Łódź	3 043	4,16%	2 696	3,68%	88,60%	347	0,47%	11,40%
11	WSA Olsztyn	1 581	2,16%	1 390	1,90%	87,92%	191	0,26%	12,08%
12	WSA Opole	1 156	1,58%	1 016	1,39%	87,89%	140	0,19%	12,11%
13	WSA Poznań	4 312	5,89%	3 681	5,03%	85,37%	631	0,86%	14,63%
14	WSA Rzeszów	2 559	3,49%	2 292	3,13%	89,57%	267	0,36%	10,43%
15	WSA Szczecin	2 358	3,22%	1 915	2,61%	81,21%	443	0,60%	18,79%
16	WSA Warszawa	28 821	39,36%	23 149	31,61%	80,32%	5 672	7,75%	19,68%
17	WSA Wrocław	6 102	8,33%	3 033	4,14%	49,71%	3 069	4,19%	50,29%

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		Łącznie /suma rubryk 1-12/	Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				Zamknięto	Łącznie zaliczono, w tym zamknięto /kol 6 i 17/	Pozostało na następny okres
				razem	w tym ponownie wpisane		Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę/sprzeciw	Oddatono skargę/sprzeciw	Odrzucono skargę/sprzeciw	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 13-16/	Uwzględniono skargę/sprzeciw	Oddatono skargę/sprzeciw	Odrzucono skargę/sprzeciw	W inny sposób			
1	Wojewódzkie Sądy Administracyjne	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	23 000	59 440	2 496	56 675	28 468	9 245	18 804	240	179	28 207	4 584	12 154	10 099	1 370	2 960	59 635	22 805
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 835	6 323	238	5 890	3 167	1 798	1 273	81	15	2 723	645	1 088	877	113	158	6 048	2 110
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	225	2 511	36	1 946	1 374	185	1 179	10	0	572	46	255	251	20	202	2 148	588
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	12	122	1	108	52	24	23	5	0	56	5	22	27	2	0	108	26
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	625	1 735	70	1 656	717	278	419	4	16	939	201	339	375	24	26	1 682	678
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	31	315	23	193	84	41	42	1	0	109	35	39	32	3	0	193	153
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 172	2 820	98	2 929	1 309	468	812	26	3	1 620	281	835	456	48	40	2 969	1 023
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	130	407	11	396	155	74	69	12	0	241	32	145	55	9	4	400	137
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 130	4 390	274	4 414	2 171	735	1 398	27	11	2 243	350	985	781	127	72	4 486	2 034
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	198	461	31	447	288	126	149	11	2	159	46	45	59	9	2	449	210
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	239	1 195	42	1 096	459	179	276	2	2	637	143	222	257	15	53	1 149	285
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	24	211	8	180	83	64	17	2	0	97	53	13	28	3	34	214	21
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	180	1 201	31	1 107	622	237	380	3	2	485	74	156	170	85	39	1 146	235
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	22	174	3	156	92	62	27	3	0	64	18	16	27	3	0	156	40
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 639	4 244	149	4 260	2 553	875	1 610	49	19	1 707	276	665	689	77	215	4 475	1 408
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	199	644	14	616	397	261	119	15	2	219	26	119	66	8	41	657	186

9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	697	2 172	87	2 326	1 044	298	729	8	9	1 282	161	662	407	52	23	2 349	520
			52	234	5	231	90	42	43	0	5	141	18	78	41	4	2	233	53
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	781	2 696	123	2 623	1 501	490	971	17	23	1 122	207	414	472	29	50	2 673	804
			104	336	8	346	205	88	113	3	1	141	26	63	47	5	2	348	92
11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	280	1 390	35	1 351	655	187	457	9	2	696	146	283	253	14	24	1 375	295
			33	140	7	141	61	39	18	4	0	80	20	12	44	4	6	147	26
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	229	1 016	28	864	481	200	274	3	4	363	65	141	162	15	17	881	364
			48	226	7	153	120	63	56	1	0	33	5	2	21	5	0	153	121
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	942	3 681	180	3 449	1 858	706	1 126	11	15	1 591	336	604	593	58	494	3 943	680
			121	569	25	564	282	152	127	2	1	282	102	107	65	8	44	608	82
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	574	2 292	58	2 000	957	358	583	6	10	1 043	246	462	299	36	148	2 148	718
			123	380	12	415	188	123	61	3	1	227	88	97	38	4	1	416	87
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	613	1 915	83	1 752	769	247	516	1	5	983	241	399	305	38	24	1 776	752
			48	204	7	200	100	50	49	0	1	100	5	52	40	3	2	202	50
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	11 329	23 149	1 066	21 786	10 479	3 139	7 238	49	53	11 307	1 534	5 056	4 069	648	1 499	23 285	11 193
			514	1 479	57	1 323	743	462	268	11	2	580	113	224	209	34	15	1 338	655
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 345	3 033	136	3 116	1 519	663	836	15	5	1 597	277	676	560	84	34	3 150	1 228
			176	421	19	421	227	127	92	8	0	194	53	54	78	9	5	426	171

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 7 i 12/	Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				Zamknięto	Łącznie załatwiono, w tym zamknięto /kol 6 i 17/	Pozostało następnym 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					
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19					
1	Wojewódzkie Sady Administracyjne	2 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 908	13 793	684	12 127	45	15	21	9	0	0	0	12 082	4 363	2 570	4 656	493	964	13 091	3 610
2	WSA Białystok	8 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	10	156	8	144	8	1	5	2	0	0	136	48	30	55	3	2	146	20	0
3	WSA Bydgoszcz	6 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	77	220	6	208	1	0	1	0	0	0	207	60	60	84	3	10	218	79	0
4	WSA Gdańsk	15 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	193	695	15	714	0	0	0	0	0	0	714	317	90	227	80	11	725	163	0
5	WSA Gilwice	3 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	299	854	114	808	8	3	5	0	0	0	800	175	324	279	22	22	830	323	0
6	WSA Gorzów Wielkopolski	4 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	38	249	4	215	5	4	1	0	0	0	210	47	45	111	7	26	241	46	0
7	WSA Kielce	3 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	14	130	3	118	0	0	0	0	0	0	118	44	30	43	1	2	120	24	0
8	WSA Kraków	17 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	112	454	17	423	1	0	1	0	0	0	422	121	75	214	12	12	435	131	0
9	WSA Lublin	8 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	61	275	8	276	1	0	1	0	0	0	275	76	86	100	13	2	278	58	0
10	WSA Łódź	10 Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	37	347	10	271	7	3	1	3	0	0	264	118	32	107	7	4	275	109	0

11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601- -637 i 645-655	20	191	11	173	0	0	0	0	0	0	0	0	0	173	72	56	41	4	4	177	34	
		Z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601- -637 i 645-655	29	140	4	129	0	0	0	0	0	0	0	0	0	129	33	11	79	6	4	133	36	
		Z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601- -637 i 645-655	87	631	93	558	2	2	0	0	0	0	0	0	0	556	141	151	225	39	75	633	85	
		Z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601- -637 i 645-655	73	267	3	259	0	0	0	0	0	0	0	0	0	259	67	82	106	4	7	266	74	
		Z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601- -637 i 645-655	59	443	12	377	2	0	2	0	0	0	0	0	0	375	70	133	167	5	6	383	119	
		Z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601- -637 i 645-655	912	5 672	275	4 144	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4 142	2 517	451	1 078	96	762	4 906	1 678	
		Z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601- -637 i 645-655	887	3 069	101	3 310	8	2	2	4	0	0	0	0	0	3 302	457	914	1 740	191	15	3 325	631	
		Z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	0	0	0	0	0	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 bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2025¹

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z a ł a t w i o n o					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w t y m				
			na 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 ¹	28 444	40,37%	42 020	59,63%	25 908
2025	99 141	72 726 ¹	28 513	39,21%	44 213	60,79%	26 415

^{*} skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18)

¹ liczba obejmuje wszystkie skargi bez względu na sposób załatwienia

Tabela V
Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej
i innych naczelných organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-92)	17404	13463	3728
2	Centralna Komisja do spraw Stopni i Tytułów Naukowych	1	1	1
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0	0
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	101	85	62
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1457	1269	733
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	168	115	45
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	334	205	39
8	Generalny Konserwator Zabytków	0	0	0
9	Główny Geodeta Kraju	30	16	6
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	348	286	52
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0	0
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	64	73	19
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	701	434	56
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	16	13	2
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	486	378	86
16	Główny Inspektor Pracy	8	1	1
17	Główny Inspektor Sanitarny	100	85	15
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	2442	1784	327
19	Główny Lekarz Weterynarii	13	8	2
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	11	9	0
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	11	7	2
22	Komendant Główny Policji	543	347	70
23	Komendant Główny Straży Granicznej	243	277	49
24	Komisja Nadzoru Finansowego	82	42	3
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0	0
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	43	37	6
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	111	152	14
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	0	0	0
29	Krajowa Rada Notarialna	6	8	0
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	7	4	0
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	78	67	17
32	Krajowa Rada Sądownictwa	0	1	0
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	0	0	0
34	Minister Cyfryzacji	31	44	29
35	Minister Edukacji Narodowej	24	4	0
36	Minister Energii	16	6	2
37	Minister Finansów	299	287	148
38	Minister Gospodarki	0	0	0
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	216	187	36
40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	160	234	24
41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	88	74	48
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	247	183	58
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	54	36	10
44	Minister Obrony Narodowej	100	69	21
45	Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej	489	442	113
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	285	300	44
47	Minister Rozwoju	274	290	61
48	Minister Skarbu Państwa	0	0	0

49	Minister Sportu i Turystyki	15	11	4
50	Minister Spraw Wewnętrznych	5	0	0
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	410	289	79
52	Minister Spraw Zagranicznych	7	1	0
53	Minister Sprawiedliwości	79	46	9
54	Minister Środowiska	169	128	36
55	Minister Zdrowia	278	155	46
56	Naczelna Rada Adwokacka	16	3	1
57	Naczelna Rada Lekarska	57	45	35
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	2	2	1
59	Państwowa Komisja Wyborcza	2	0	0
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	66	32	5
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	997	573	115
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0	0
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	0	0	0
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	2	4	0
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	2	1	0
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	28	18	5
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	46	27	13
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	522	461	99
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	0	0	0
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	111	107	15
71	Prezes Rady Ministrów	125	65	9
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	45	41	3
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	124	282	20
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	80	70	10
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	2	2	2
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	17	10	3
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	0	0	0
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	20	27	1
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	88	68	27
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	1345	1088	461
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	1	1	1
82	Rada do Spraw Uchodźców	361	230	31
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	13	18	7
84	Szef Agencji Wywiadu	5	8	1
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	295	251	103
86	Szef Służby Cywilnej	0	0	0
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	782	525	131
88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	64	58	14
89	Urząd Patentowy RP	132	119	27
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	1404	837	213

Tabela VI
Skargi na akty i czynności dyrektorów Izb Administracji Skarbowej

Lp.		Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem Wojewódzkie Sądy Administracyjne (wiersze 2-17)	8 941	7 171	1 819
2	WSA Białystok	365	238	23
3	WSA Bydgoszcz	340	280	76
4	WSA Gdańsk	629	615	144
5	WSA Gliwice	815	583	127
6	WSA Gorzów Wielkopolski	294	188	60
7	WSA Kielce	137	115	28
8	WSA Kraków	576	783	88
9	WSA Lublin	504	467	64
10	WSA Łódź	697	491	122
11	WSA Olsztyn	306	243	29
12	WSA Opole	216	126	18
13	WSA Poznań	642	499	160
14	WSA Rzeszów	337	176	21
15	WSA Szczecin	544	317	64
16	WSA Warszawa	2 016	1 650	671
17	WSA Wrocław	523	400	124

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)	15 515	12 160	3 920
2	Biała Podlaska	46	60	15
3	Białystok	1 377	862	38
4	Bielsko-Biała	276	226	87
5	Bydgoszcz	226	232	99
6	Chełm	99	75	29
7	Ciechanów	103	43	9
8	Częstochowa	285	264	100
9	Elbląg	139	96	24
10	Gdańsk	694	612	228
11	Gorzów Wielkopolski	134	95	18
12	Jelenia Góra	179	152	50
13	Kalisz	241	194	81
14	Katowice	1 089	954	303
15	Kielce	402	262	66
16	Konin	122	96	22
17	Koszalin	293	282	142
18	Kraków	1 060	772	292
19	Krosno	159	92	23
20	Legnica	109	91	31
21	Leszno	83	64	24
22	Lublin	461	353	108
23	Łomża	99	81	20
24	Łódź	506	431	148
25	Nowy Sącz	174	159	56
26	Olsztyn	326	261	90
27	Opole	231	204	79
28	Ostrołęka	105	85	43
29	Piła	123	92	35
30	Piotrków Trybunalski	178	130	33
31	Płock	84	65	13
32	Poznań	821	512	204
33	Przemyśl	99	76	29
34	Radom	216	189	44
35	Rzeszów	350	289	144
36	Siedlce	142	130	25
37	Sieradz	154	101	33
38	Skierniewice	48	51	18
39	Słupsk	245	196	66
40	Suwałki	48	38	2
41	Szczecin	307	244	84
42	Tarnobrzeg	170	143	30
43	Tarnów	182	132	37
44	Toruń	155	107	44
45	Wałbrzych	356	257	103
46	Warszawa	2 046	1 650	566
47	Włocławek	56	68	26
48	Wrocław	389	341	70
49	Zamość	123	95	30
50	Zielona Góra	205	156	59

Tabela VIII
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	WPŁYW			ZAŁATWIWIONO														
		ogółem	% do ogółu wpływu	zatatwienie ogółem	uwzględnienie					oddalenie					w tym przez				
					ilość	% uwzględnień do ogółu zatatwien	% uwzględnień do ogółu zatatwien z danego WSA	ilość	% oddalen do ogółu zatatwien	% oddalen do ogółu zatatwien z danego WSA	ilość	% zatatwien w inny sposób do ogółu zatatwien	% zatatwien w inny sposób do ogółu zatatwien z danego WSA						
2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13								
1	Ogółem /wiersze 2-17/	17 144	100%	20 726	19,93%	14 555	70,23%	2 020	9,43%										
2	Białystok	428	2,50%	488	0,30%	346	1,67%	80	0,39%			16,39%							
3	Bydgoszcz	433	2,53%	506	0,65%	330	1,59%	42	0,20%			8,30%							
4	Gdańsk	1 002	5,84%	1 145	0,92%	858	4,14%	96	0,46%			8,38%							
5	Gliwice	1 213	7,08%	1 511	1,96%	960	4,63%	145	0,70%			9,60%							
6	Gorzów Wielkopolski	223	1,30%	330	0,27%	260	1,25%	14	0,07%			4,24%							
7	Kielce	257	1,50%	362	0,34%	282	1,36%	10	0,05%			2,76%							
8	Kraków	1 127	6,57%	1 560	1,93%	1 077	5,20%	84	0,41%			5,38%							
9	Lublin	637	3,72%	750	0,74%	538	2,60%	58	0,28%			7,73%							
10	Łódź	763	4,45%	1 289	0,98%	1 032	4,98%	53	0,26%			4,11%							
11	Olsztyn	401	2,34%	474	0,33%	365	1,76%	41	0,20%			8,65%							
12	Opole	290	1,69%	259	0,31%	183	0,88%	12	0,06%			4,63%							
13	Poznań	947	5,52%	1 221	1,11%	927	4,47%	64	0,31%			5,24%							
14	Rzeszów	499	2,91%	631	0,55%	498	2,40%	20	0,10%			3,17%							
15	Szczecin	589	3,44%	897	0,69%	735	3,55%	18	0,09%			2,01%							
16	Warszawa	7 446	43,43%	8 229	7,51%	5 411	26,11%	1 261	6,08%			15,32%							
17	Wrocław	889	5,19%	1 074	1,34%	753	3,63%	43	0,21%			4,00%							

Tabela X
Załatwione przez NSA skargi kasacyjne w latach 2004-2025

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 ¹	10 395	48,52%	11 029	51,48%	34 148
2025	51 292	20 726 ¹	12 632	60,95%	8 094	39,05%	30 566

¹ liczba obejmuje wszystkie skargi bez względu na sposób załatwienia