

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

Administracyjnego

---

dwumiesięcznik

rok XV nr 1 (82)/2019

Warszawa 2019

WYDAWCA  
Naczelny Sąd Administracyjny

RADA PROGRAMOWA – KOMITET REDAKCYJNY

Barbara Adamiak, Stefan Babiarczyk, Jacek Chlebny, Irena Chojnacka,  
Wojciech Chróścielewski, Jan Filip, Andrzej Gomułowicz (zastępca redaktora naczelnego),  
Roman Hauser, Andrzej Kisielewicz, Małgorzata Sawicka-Jezierczuk (sekretarz redakcji),  
Andrzej Skoczylas, Janusz Trzciniński (redaktor naczelny), Maria Wiśniewska,  
Andrzej Wróbel, Marek Zirk-Sadowski

MIĘDZYKRAJOWI CZŁONKOWIE RADY PROGRAMOWEJ

Dr. h.c. Eckart Hien (Niemcy), Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner (Austria),  
Judge Olof Olsson (Finlandia), Prof. Dr. h.c. Rainer Arnold (Niemcy),  
Prof. dr Georges Ravarani (Luksemburg), Prof. dr hab. Virgilius Valančius (Litwa),  
Prof. dr hab. Zbigniew Witkowski (Polska)

Redaktor językowy *Justyna Woldańska*  
Redaktor tematyczny *Wojciech Piątek*

ADRES REDAKCJI

Naczelny Sąd Administracyjny  
00-011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5  
tel. 22 551-67-25, fax 22 826-74-54, e-mail: [msawicka@nsa.gov.pl](mailto:msawicka@nsa.gov.pl)

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny  
Warszawa 2018

ISSN 1734-803X  
Nr indeksu 204358

„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” znajdują się w wykazie czasopism  
punktowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego  
na potrzeby oceny parametrycznej jednostek naukowych.  
Liczba punktów za publikację wynosi 8.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.



Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska-Milczarek  
[klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com](mailto:klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com)

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopism można uzyskać  
pod numerem infolinii: tel. 801 044 545, [prenumerata@wolterskluwer.pl](mailto:prenumerata@wolterskluwer.pl)  
Obsługa Klienta: tel. 22 535 82 72, księgarnia internetowa: [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Skład i łamanie: Andytex, Warszawa  
Druk ukończono w lutym 2019 roku. Nakład 1000 egz.

# SPIS TREŚCI

## STUDIA I ARTYKUŁY

*Prof. dr hab. Jan P. Tarno (Uniwersytet Łódzki)*

*Dr hab. Monika A. Król (adiunkt, Uniwersytet Łódzki)*

<b>Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym</b> .....	9
Summary .....	26

*Dr hab. Agnieszka Bielska-Brodziak (adiunkt, Uniwersytet Śląski w Katowicach)*

*Dr Małgorzata Tyrybon (adiunkt, Uniwersytet Śląski w Katowicach)*

<b>Interpretacyjna wartość materiałów legislacyjnych w opiniach sędziów sądów administracyjnych</b> .....	27
Summary .....	44

*Dr Grzegorz Rzęsa (sędzia, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)*

<b>Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony przed uciążliwościami odorowymi – wybrane zagadnienia</b> .....	45
Summary .....	61

*Mgr Marek Suska (doktorant, Uniwersytet Śląski w Katowicach)*

<b>Kto jest prawodawcą? Rozważania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych</b> .....	62
Summary .....	74

## VARIA

*Dr Agnieszka Rąbiega-Przyłęcka (adiunkt, Uniwersytet Łódzki)*

<b>Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego – aktualne wyzwania</b> (Ogólnopolska konferencja naukowa, Łódź, 21 listopada 2018 r.) .....	77
---	----

## ORZECZNICTWO

<b>I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie:</b> <i>prof. Andrzej Wróbel, mgr Piotr Wróbel)</i> Odesłanie prejudycjalne – Harmonizacja przepisów podatkowych – Wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT) – Dyrektywa 2006/112/WE – Zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego – Procedura szczególna dla biur podróży – Artykuły 65 i 308 – Marża uzyskana przez biuro podróży – Określenie marży – Wpłaty zaliczek przed świadczeniem usług turystycznych przez biuro podróży – Faktyczne koszty poniesione przez biuro podróży Wyrok TS z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie C-422/17 <i>Skarpa Travel</i> ECLI:EU:C:2018:1029 .....	83
--	----

<b>II. Europejski Trybunał Praw Człowieka</b> (wybór i opracowanie: <i>dr hab. Jacek Chlebny</i> ) Złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy Wyrok ETPC z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie <i>M.A. i inni przeciwko Litwie</i> (wniosek nr 59793/17) .....	92
<b>III. Trybunał Konstytucyjny</b> (wybór: <i>mgr Irena Chojnacka</i> , opracowanie: <i>mgr Mieszko Nowicki</i> ) Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt K 6/17) [dot. niezgodności z Konstytucją przepisów prawa o ruchu drogowym dotyczących przechowywania na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie] .....	96
<b>IV. Sąd Najwyższy</b> (wybór i opracowanie: <i>mgr Michalina Szpyrka</i> ) 1. Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. akt III CZP 46/17) [dot. skutków podważenia decyzji dekretowej (dekret z 1945 r.) decyzją nadzorcą] .....	102
2. Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2018 r. (sygn. akt II CSK 560/17) [dot. dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, od którego już nie przysługują inne środki zaskarżenia] .....	110
<b>V. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne</b> A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (opracowanie: <i>dr hab. Marcin Wiącek</i> ) 1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 lutego 2018 r. (sygn. akt I FPS 5/17) [dot. przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w przypadku uchylecia decyzji podatkowej] .....	117
B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych (wybór: <i>prof. Andrzej Gomułowicz</i> , opracowanie: <i>dr hab. Marcin Wiącek</i> ) 1. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 listopada 2015 r. (sygn. akt I SA/Bk 412/15) [dot. obowiązku sporządzania dokumentacji podatkowej przez podatników dokonujących transakcji z podmiotami powiązanymi] .....	121
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2285/16) [dot. obowiązku oznakowania artykułów rolno-spożywczych] .....	124
3. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 września 2017 r. (sygn. akt III SA/Łd 617/17) [dot. odmowy wydania uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów] .....	128
4. Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 1151/17) [dot. niedopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akt ze sfery stosunków pracowniczych] .....	131
5. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r. (sygn. akt II SA/Bk 940/17) [dot. uznania farmy fotowoltaicznej za urządzenie infrastruktury technicznej] .....	133
<b>VI. Głosy</b> <i>Mgr Iwona Wójcik-Nikitiuk (radca prawny; doktorantka, Uniwersytet w Białymstoku)</i> <b>Głosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 marca 2018 r. (sygn. akt III SA/Łd 184/18</b> [dot. znaczenia publicznoprawnego charakteru czynności lub aktu przy kwalifikacji dyspozycji lub czynności usunięcia pojazdu] .....	136

#### KRONIKA

<b>Kalendarium sądownictwa administracyjnego</b> (listopad – grudzień 2018 r.) (opracowała <i>dr Anna Rossmannith</i> ) .....	151
--	-----

## BIBLIOGRAFIA

<b>Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego</b> (listopad – grudzień 2018 r.) (opracowała <i>mgr Marta Jaszczukowa</i> ) .....	163
Lista recenzentów współpracujących w 2018 r. z Redakcją „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” .....	168
Skorowidz „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” za 2018 r. (opracowała <i>Maria Poszwińska</i> ) (wkładka)	

# TABLE OF CONTENTS

## STUDIES AND PAPERS

*Prof. dr hab. Jan P. Tarno (University of Łódź)*

*Dr hab. Monika A. Król (Assistant Professor, University of Łódź)*

<b>Awarding a pecuniary amount as a disciplinary measure in the administrative court proceeding</b> .....	9
Summary .....	26

*Dr hab. Agnieszka Bielska-Brodziak (Assistant Professor, Silesian University in Katowice)*

*Dr Małgorzata Tyrybon (Assistant Professor, Silesian University in Katowice)*

<b>The interpretative value of legislative materials in the opinions of judges of administrative courts</b> .....	27
Summary .....	44

*Dr Grzegorz Rząsa (judge, Voivodship Administrative Court in Warszawa)*

<b>The local spatial development plan as a legal measure to protect against odour nuisance – selected matters</b> .....	45
Summary .....	61

*Mgr Marek Suska (PhD student, University of Silesia in Katowice)*

<b>Who is the legislator? Reflections against the background of the case law of administrative courts</b> .....	62
Summary .....	74

## VARIA

*Dr Agnieszka Rabięga-Przyłęcka (Assistant Professor, University of Łódź)*

Standards of the current administration and of the administrative law – ongoing challenges (all-Poland scientific conference in Łódź of 21 November 2018) .....	77
---	----

## CASE-LAW

<b>I. The Court of Justice of the European Union</b> (selected and prepared by: <i>Prof. Andrzej Wróbel, Mgr Piotr Wróbel</i> )	
Reference for a preliminary ruling – Harmonisation of the tax law – Common system of value added tax (VAT) – Directive 2006/112/EC – Tax chargeable event – Specific procedures for travel agencies – Articles 65 and 308 – Margin earned by the travel agency – Determining the margin – Payments made on account before the travel agency renders tourist services – Factual costs incurred by the travel agency	
Judgment of the Court of Justice of 19 December 2018 in case C-422/17 <i>Skarpa Travel</i> , ECLI:EU:C:2018:1029 .....	83

II.	The European Court of Human Rights (selected and prepared by: <i>Dr hab. Jacek Chlebny</i> ) Submitting an application for providing international protection at border Judgment of the European Court of Human Rights of 11 December 2018 in case <i>M.A. and Others vs. Lithuania</i> (Application no. 59793/17) .....	92
III.	The Constitutional Tribunal (selected by: <i>Mgr Irena Chojnacka</i> , prepared by: <i>Mgr Mieszko Nowicki</i> ) Judgment of the Constitutional Tribunal of 5 December 2018 (case no. K 6/17) [concerning the unconstitutionality of the provisions on road traffic concerning the storing of a vehicle removed from the road in a guarded car park until the fee for its removal and parking has been paid] .....	96
IV.	<b>The Supreme Court</b> (selected and prepared by: <i>Mgr Michalina Szpyrka</i> ) 1. Resolution of the panel of seven judges of the Supreme Court of 28 March 2018 (case no. III CZP 46/17) [concerning the effects of questioning a decree decision (decree of 1945) by a supervisory decision] .....	102
	2. Judgment of the Supreme Court of 22 June 2018 (case no. II CSK 560/17) [concerning the acceptability of the complaint for adjudicating the illegality of a lawful judgment of a voivodship administrative court, which cannot be appealed with other methods of appeal] .....	110
V.	<b>The Supreme Administrative Court and voivodship administrative courts</b> A. Case-law of the Supreme Administrative Court (prepared by: <i>Dr hab. Marcin Wiącek</i> ) 1. Resolution of the panel of seven judges of the Supreme Administrative Court of 26 February 2018 (case no. I FPS 5/17) [concerning the interrupting of the period of limitation of a tax liability in case the tax decision has been waived] .....	117
	B. Case-law of voivodship administrative courts (selected by: <i>Prof. Andrzej Gomułowicz</i> , prepared by: <i>Dr hab. Marcin Wiącek</i> ) 1. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Białystok of 12 November 2015 (case no. I SA/Bk 412/15) [concerning the obligation to prepare tax documentation for tax payers executing intragroup transactions] .....	121
	2. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Warszawa of 21 April 2017 (case no. VI SA/Wa 2285/16) [concerning the obligation to mark agri-food products] .....	124
	3. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Łódź of 13 September 2017 (case no. III SA/Łd 617/17) [concerning the rejection to issue an authorization to carry out technical examinations of vehicles] .....	128
	4. Order of the Voivodship Administrative Court in Poznań of 29 January 2018 (case no. II SA/Po 1151/17) [concerning the acceptability of the complaint to the administrative court against an act related to labour relations] .....	131
	5. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Białystok of 20 February 2018 (case no. II SA/Bk 940/17) [concerning the recognition of a photovoltaic farm as a device of the technical infrastructure] .....	133
VI.	<b>Commentaries</b> <i>Mgr Iwona Wójcik-Nikitiuk</i> (Legal adviser; PhD student, University of Białystok) <b>Commentary to the order of the Voivodship Administrative Court in Łódź of 9 March 2018 (case no. III SA/Łd 184/18)</b> [concerning the public and private significance of the nature of an activity or of an act upon the qualification of an order or activity related to removing a vehicle] .....	136

#### CHRONICLES

Chronicles of the administrative judiciary (November–December 2018) (prepared by: <i>Dr Anna Rossmannith</i> ) .....	151
---	-----

## BIBLIOGRAPHY

<b>Publications on the administrative and administrative court proceedings</b> (November–December 2018) (prepared by: <i>Mgr Marta Jaszczukowa</i> ) .....	163
List of reviewers who collaborate with the editors of the “Scientific Papers of the Administrative Judiciary” in 2018 .....	168
Index of the “Scientific Papers of the Administrative Judiciary” for 2018 (prepared by: <i>Maria Poszwińska</i> ) (insert)	

## Summary

of the article: **Awarding a pecuniary amount as a disciplinary measure in the administrative court proceeding**

Control is an inherent component of each governance process. In the valid legal system, administrative courts are the basic guarantor of the legality of the actions of administrative bodies which the legislator has assigned the function to discipline in addition to their main role – the administration of justice. Therefore, the legislator currently implements preventive measures in addition to the usual repressive measures. It should also be emphasized that the catalogue of disciplinary measures is being extended continuously. A new legal solution is the additional disciplinary and repressive measure established in 2015, which envisages the awarding of a pecuniary amount from a body for the complainant.

**Key word:** administrative control, disciplinary measures, signalisation, awarding a pecuniary amount

## Summary

of the article: **The interpretative value of legislative materials in the opinions of judges of administrative courts**

This article presents the results of questionnaire surveys conducted among judges of the Supreme Administrative Court and voivodehip administrative courts. The fundamental objective of these surveys was to assess the utility of the legislative history in the operative interpretation and to specify potential problems in using this tool. It was also analysed which factors, how and to which extent determine the credibility of the legislative history for judges.

For the purposes of the analysis, the legislative history was interpreted in a conventional way, i.e. as a collection of documents created during the process of formulating a legal act and reflecting the course of the process. In practice, that refers to written protocols of debates conducted during sessions of the Sejm and Senat commissions and during plenary sessions of the Sejm and the Senat. Draft legal acts with explanatory memoranda, following versions of the legal act, opinions and expert opinions should also be pointed out.

The surveys attracted a total of 226 judges; questionnaires with all questions answered were submitted by 82 respondents. Judges of the Supreme Administrative Court accounted for 26.8% of the participants in the survey, the share of judges of voivodship administrative courts amounted to 73.2%. The majority of the participants in the survey (54.9%) had a service period exceeding 15 years.

Polish judges were a more interesting subject to study with regard to the legislative history, these matters have not been very popular in the national literature so far. Thus, practitioners had to use the analysed tool in a completely intuitive way, without any limits – but also without any support in the theory of law.

**Key words:** legislative history, legislative materials, interpretation of law, administrative judiciary, questionnaire surveys

## Summary

of the article: **The local spatial development plan as a legal measure to protect against odour nuisance – selected matters**

This article discusses the acceptability to include provisions reducing odour nuisance in the local spatial development plan. In light of the available knowledge, it is beyond any doubt that odours may cause many adverse effects. They deteriorate the quality of life (inter alia, by causing irritation and anxiety), exercise an adverse impact on the health condition, including the mental health, and make local properties lose their value. It is assumed that the most severe odour nuisance is caused by, inter alia, wastewater treatment plants, installations for intensive farming of animals, processes related to animal remains, composting and selected industrial processes.

The industrialised countries introduced regulations to reduce odour nuisance many years ago. Unfortunately, numerous attempts have not resulted in passing such provisions in Poland so far. Therefore, the possibility to extend the local spatial development plan by provisions which may effectively reduce odour nuisance becomes of particular importance. The author believes that there are no legal barriers to prohibit certain installations in the local spatial development plan, eg large poultry houses or pigsties. Similarly, it should be deemed acceptable to specify minimum distances from the residential areas in the local spatial development plan, within which certain source of odours may be placed. The author is of the opinion that the final assessment of the legality of such limitations always requires the administrative court to perform an assessment on a case-by-case basis, including in terms of the proportionality principle. It should be noted that the acceptability to introduce the aforementioned limitations to the local spatial development plan is supported not only by the environmental protection (odours may cause pollution), but also by the need to protect the right of ownership to the neighbourhood properties (in terms of the possibility that these properties may lose in value), the protection of health, including the mental health, and the right to the calm and comforting use of own homes.

**Key words:** local spatial development plan, odour nuisance, intensive farming of animals

## Summary

of the article: **Who is the legislator? Reflections against the background of the case law of administrative courts**

The Polish theory of law distinguishes between two basic concepts of the legislator: rational and factual. There is decisively much more literature on the former concept, associated mainly with Leszek Nowak. This theorist claims that lawyers assume in each case that the legislator is marked by a certain “minimum of excellence” (e.g. its knowledge covers all rules of the language in which provisions are formulated). These assumptions are not subject to verification; even if everything indicates that the legislator has allowed for a contradiction, the lawyer must assume anyway that the contradiction does not exist – to give an example, by explaining the case based on errors in the wording of the provisions. On the other hand, the factual legislator may be considered, as Sławomira Wronkowska does, equivalent to the general public which has exercised a real influence on the final shape of a legal act. It seems that there is no more profound justification to treat the aforementioned concepts as contradictory or competitive. Followers of the concept of the rational legislator are ready to abandon their individual assumptions as long as it turns out that the legislator (the factual one!) has made an error, e.g. has not been consisted in the terminology. Similarly, followers of the concept of the factual legislator do not reject the idealising assumptions concerning the rationality, but they treat them as suppositions – accepted as long as facts concerning a specific legislative process do not object them. This article points out the possibility to assume the “thesis of one legislator” by simultaneously indicating the areas in which it may still rise theoretical doubts.

**Key words:** legislator, law making, case law, interpretation of law, interpretation directives