

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XXII nr 1 (124)/2026

Warszawa 2026

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzcziński
ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO dr Anna Dumas
SEKRETARZ REDAKCJI mgr Małgorzata Sawicka-Jezierczuk

RADA PROGRAMOWA

CZŁONKOWIE

prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarsz, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,
prof. dr hab. Jacek Chlebny, mgr Irena Chojnacka, prof. dr hab. Roman Hauser,
dr Andrzej Kisielewicz, sędzia NSA Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,
prof. dr hab. Grzegorz Łaszczycza, prof. dr hab. Wojciech Piątek, sędzia NSA Jan Rudowski,
sędzia NSA Jerzy Siegień, prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, dr hab. Marcin Wiącek,
sędzia NSA Maria Wiśniewska, prof. dr hab. Zbigniew Witkowski,
prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, sędzia NSA Marian Wolanin,
prof. dr hab. Andrzej Wróbel, prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

MIĘDZYNARODOWI CZŁONKOWIE

Dr., Dr. h.c. mult. Eckart Hien, Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner,
Prof. JUDr. Jan Filip, Sędzia Olof Olsson, Prof. Michail Pikramenos,
Prof. dr Georges Ravarani, Prof. dr hab. Maciej Szpunar,
Prof. dr hab. Virgilijus Valančius

*

redaktor tematyczny dr Anna Chmielarz-Grochal
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny dr Michał Szwast
tłumaczenie: ILSP Sp. z o.o., Gdańsk

ADRES REDAKCJI

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5
tel. 22 551-67-25, e-mail: msawicka@nsa.gov.pl; www.nsa.gov.pl/zeszyty-naukowe.php

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2026

ISSN 1734-803X
e-ISSN 3071-8619

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

*

Na zlecenie Naczelnego Sądu Administracyjnego



Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska
klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa
Druk ukończono w lutym 2026 roku. Nakład 300 egz.

SPIS TREŚCI

Table of contents	5
-------------------------	---

STUDIA I ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski (Uniwersytet Łódzki)

Możliwość autoweryfikacji zaskarżonych do wojewódzkich sądów administracyjnych aktów, czynności i bezczynności organów administracji publicznej. Zagadnienia wybrane	9
Summary	30

Dr hab. Przemysław Krzykowski (profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; sędzia WSA w Olsztynie)

Postępowanie przed organami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie uzupełniania braków we wniosku o przyznanie pomocy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uwagi na tle ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027	32
Summary	46

Dr hab. Lucyna Staniszevska (profesor UAM w Poznaniu)

Zamrożenie planistyczne nieruchomości – czyli problem długotrwałego braku realizacji inwestycji publicznych na gruntach podmiotów prywatnych	47
Summary	62

Dr Janusz Roszkiewicz (adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji UW; radca prawny; ekspert prawny w Biurze RPO)

Uprawnienie sądu administracyjnego do uznania za niebyłe orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w nieprawidłowym składzie	64
Summary	81

Mgr Piotr Ostrowski (doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych UAM w Poznaniu)

Dopuszczalność sądowej kontroli aktu powołania na urząd sędziego. Uwagi na tle prawa francuskiego i polskiego	82
Summary	100

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie: <i>prof. Andrzej Wróbel</i>)	
Środowisko – Konwencja z Aarhus – Dyrektywa 2003/4/WE – Publiczny dostęp do informacji dotyczących środowiska – Pojęcia „wnioskodawca” i „wniosek” – Wnioskodawcy anonimowi lub występujący pod pseudonimem – Prawo dostępu do informacji o środowisku – Ustalenia praktyczne – Wymóg podania przez wnioskodawcę rzeczywistego nazwiska lub nazwy i aktualnego adresu fizycznego – Nieważność wniosku Wyrok TS z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie C-129/24, <i>Coillte Guideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe przeciwko Commissioner for Environmental Information</i> , ECLI:EU:C:2026:5	101
II. Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: <i>dr Agnieszka Wiltos</i>)	
Artykuł 8 – Życie prywatne i rodzinne – Wykonanie nakazów rozbiórki nielegalnie wzniesionego koczowiska zajmowanego przez skarżących pochodzenia romskiego bez zapewnienia ich udziału w postępowaniu prowadzącym do wydania nakazu lub badającym proporcjonalność tych nakazów – Niezapewnienie przez organy zgodności procesu decyzyjnego ze standardami Konwencji – Brak gwarancji przeciw nieproporcjonalnej ingerencji Wyrok ETPC (Sekcja Pierwsza) z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie <i>Caldarar i inni przeciwko Polsce</i> (skarga nr 6142/16)	114

III. Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: <i>sędzia NSA Marian Wolanin</i>)	
Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2025 r. (sygn. akt II CSKP 849/23) [dot. zastosowania art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami w aspekcie weryfikacji osiągnięcia celu wywłaszczenia w odniesieniu do przypadków nabycia nieruchomości w celach wywłaszczeniowych na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości]	121
IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne (wybór: sędziowie NSA: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień</i> ; opracowanie: <i>dr hab. Marcin Wiącek prof. UW</i>)	
A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego	
1. Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r. (sygn. akt III OSK 2779/22) [dot. charakteru opłat za usługi wodne]	125
2. Wyrok NSA z dnia 13 maja 2025 r. (sygn. akt II OSK 2492/22) [dot. uznania balkonów i garażu podziemnego w budynku wielorodzinnym za „nieruchomości wspólne” w rozumieniu ustawy o własności lokali]	129
B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych	
1. Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 sierpnia 2023 r. (sygn. akt I SA/Op 173/23) [dot. tzw. błędu co do zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji]	132
2. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 kwietnia 2025 r. (sygn. akt III SA/Kr 1896/24) [dot. odmowy poddania dziecka badaniom kwalifikacyjnym przed obowiązkowym szczepieniem ochronnym]	137
3. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 czerwca 2025 r. (sygn. akt II SA/Lu 159/25) [dot. odsetek od nienależnie pobranego świadczenia pielęgnacyjnego]	139
4. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 sierpnia 2025 r. (sygn. akt II SA/Rz 439/25) [dot. obciążenia właściciela kosztami usunięcia nieprawidłowo zaparkowanego pojazdu]	140
5. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 września 2025 r. (sygn. akt I SAB/Wa 141/25) [dot. niedopuszczalności skargi na bezczynność Rzecznika Praw Obywatelskich]	142
V. Glosy	
<i>Prof. dr hab. Artur Mudrecki (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie; sędzia NSA)</i> Głosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2025 r. (sygn. akt III FPS 2/25) [dot. braku obowiązku złożenia zeznania podatkowego w przypadku dziedziczenia na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu]	144
Summary	150
<i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i> Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r. (sygn. akt III UZP 3/24) [dot. rozgraniczenia własności między sądami powszechnymi a administracyjnymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych]	151
Summary	158
KRONIKA	
Kalendarium sądownictwa administracyjnego (listopad–grudzień 2025 r.) (opracowanie: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	159
BIBLIOGRAFIA	
Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego (listopad–grudzień 2025 r.) (opracowała <i>Marta Jaszczukowa</i>)	165
Lista recenzentów współpracujących w 2025 r. z Redakcją „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”	171
Skorowidz „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” za 2025 r. (opracowała <i>Maria Poszwińska</i>) (wkładka)	

TABLE OF CONTENTS

STUDIES AND PAPERS

Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski (University of Lodz)

Option of self-review of acts, actions, and inactions of public administration bodies challenged before regional administrative courts. Selected issues	9
Summary	30

Dr hab. Przemysław Krzykowski (professor at the University of Warmia and Masuria in Olsztyn; Judge of the Voivodship Administrative Court in Olsztyn)

Proceedings before bodies of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture concerning correcting deficiencies in the application for assistance in light of the case law of the Supreme Administrative Court. Remarks in the context of the Act of 8 February 2023 on the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy 2023–2027	32
Summary	46

Dr hab. Lucyna Staniszweska (professor at the Adam Mickiewicz University in Poznań)

Planning freeze on real estate – the issue of long-term failure to implement public investments on private land	47
Summary	62

Dr Janusz Roszkiewicz (Assistant Professor at the Centre for Human Rights of the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw; attorney-at-law; legal expert at the Office of the Ombudsman)

Competence of the administrative court to declare a ruling of the Supreme Court with an improper composition null and void	64
Summary	81

Mgr Piotr Ostrowski (PhD student at the Doctoral School of Social Sciences of the Adam Mickiewicz University in Poznań)

Admissibility of the judicial review of the appointment to the office of judge. Remarks in the context of French and Polish law	82
Summary	100

CASE-LAW

I. Court of Justice of the European Union (selected and compiled by: <i>prof. Andrzej Wróbel</i>)	
Environment – Aarhus Convention – Directive 2003/4/EC – Public access to environmental information – Concepts of ‘applicant’ and ‘request’ – Anonymous applicants or applicants using pseudonyms – Right of access to environmental information – Practical arrangements – Obligation for applicants to provide their actual name and a current physical address – Invalidity of the request	
Judgment of the Court of Justice of 15 January 2026 in Case C-129/24, <i>Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe v. Commissioner for Environmental Information</i> , ECLI:EU:C:2026:5	101
II. European Court of Human Rights (selected and compiled by: <i>dr Agnieszka Wiltos</i>)	
Art 8 – Private and family life – Enforcement of orders for the demolition of an unlawfully built encampment occupied by the applicants of Roma origin, without ensuring their participation in the proceedings leading to the issuance of the orders or examining the proportionality of those orders – Authorities’ failure to ensure the	

compliance of the decision-making process with the Convention standards – Lack of safeguards against disproportionate interference Judgment of the ECtHR (Section I) of 6 February 2025 in the case of <i>Caldarar and Others v. Poland</i> (Application no. 6142/16)	114
III. Supreme Court (selected and compiled by: <i>Judge of the Supreme Administrative Court Marian Wolanin</i>) Judgment of the Supreme Court of 13 June 2025 (Case no. II CSKP 849/23) [regarding the application of Article 137 of the Act on Real Estate Management to verify achieving the expropriation objective in relation to cases of real estate acquisition for expropriation purposes under the Act on Land Management and Expropriation of Real Estate]	121
IV. Supreme Administrative Court and regional administrative courts (selected by: Judges of the Supreme Administrative Court: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień</i> ; compiled by: <i>dr hab. Marcin Wiącek, professor at the University of Warsaw</i>)	
A. Case-law of the Supreme Administrative Court	
1. Judgment of the Supreme Administrative Court of 2 August 2024 (Case no. III OSK 2779/22) [regarding the nature of fees for water-related services]	125
2. Judgment of the Supreme Administrative Court of 13 May 2025 (Case no. II OSK 2492/22) [regarding the recognition of balconies and underground garages in multi-family buildings as “common property” within the meaning of the Act on the Ownership of Premises]	129
B. Case-law of the Regional administrative courts	
1. Judgment of the Regional Administrative Court in Opole of 25 August 2023 (Case no. I SA/Op 173/23) [regarding the so-called error concerning the obligated party in administrative enforcement proceedings]	132
2. Judgment of the Regional Administrative Court in Kraków of 2 April 2025 (Case no. III SA/Kr 1896/24) [regarding refusal to subject a child to qualifying tests prior to mandatory protective vaccination]	137
3. Judgment of the Regional Administrative Court in Lublin of 10 June 2025 (Case no. II SA/Lu 159/25) [regarding interest on unduly collected care allowance]	139
4. Judgment of the Regional Administrative Court in Rzeszów of 6 August 2025 (Case no. II SA/Rz 439/25) [regarding charging the owner with the costs of removing an incorrectly parked vehicle]	140
5. Decision of the Regional Administrative Court in Warsaw of 4 September 2025 (Case no. I SAB/Wa 141/25) [regarding the inadmissibility of a complaint against the inaction of the Ombudsman]	142
V. Glosses <i>Prof. dr hab. Artur Mudrecki (Kozminski University in Warsaw; Judge of the Supreme Administrative Court)</i> Gloss to the resolution of a seven-judges panel of the Supreme Administrative Court of 26 May 2025 (Case no. III FPS 2/25) [regarding the absence of an obligation to file a tax return in the case of inheritance based on a final court ruling]	144
Summary	150
<i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Adam Mickiewicz University in Poznań)</i> Gloss to the resolution of the Supreme Court of 10 December 2024 (Case no. III UZP 3/24) [regarding making a distinction between the jurisdiction of common and administrative courts in social insurance cases]	151
Summary	158
CHRONICLES	
Calendar of the administrative judiciary (November – December 2025) (compiled by: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	159

BIBLIOGRAPHY

Publications on administrative and administrative court proceedings (November – December 2025) (compiled by: <i>Marta Jaszczukowa</i>)	165
List of reviewers collaborating in 2025 with the Editorial Board of “Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”	171
Index of “Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” for 2025 (compiled by: <i>Maria Poszwińska</i>) (insert)	

STUDIA I ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski

[Uniwersytet Łódzki;
ORCID: 0000-0003-1641-4921]

Możliwość autoweryfikacji zaskarżonych do wojewódzkich sądów administracyjnych aktów, czynności i bezczynności organów administracji publicznej. Zagadnienia wybrane

Streszczenie: Celem autoweryfikacji przez organy administracji zaskarżonych do sądów administracyjnych ich aktów, czynności, a także bezczynności, jak również przewlekłości prowadzonego przez nie postępowania jest umożliwienie tym organom naprawienia własnych błędów bez konieczności uruchamiania merytorycznej kontroli sądowej. Zarówno służy to realizacji zasady szybkości postępowania, jak i odciąża sądy administracyjne od rozpoznawania tych spraw.

Autor artykułu poddaje analizie dwie kwestie związane z autoweryfikacją, które w literaturze przedmiotu i w orzecznictwie sądowym wywołują poważne kontrowersje. Pierwszą jest to, czy organ samorządu terytorialnego może dokonać autoweryfikacji zaskarżonej uchwały, skoro konsekwencją uznania, że jest ona niezgodna z prawem, jest wyłącznie stwierdzenie jej nieważności. Uprawnienie zaś do tego przysługuje jedynie sądowi bądź organowi nadzoru. Skoro natomiast organ dokonujący autoweryfikacji może jej dokonać tylko w zakresie swojej właściwości, to w świetle obowiązujących przepisów jest to niedopuszczalne. Autor przychyła się więc do tych poglądów literatury i orzecznictwa, które prezentują takie podejście do autoweryfikacji w tej kwestii. Drugą wątpliwość dotyczy tego, czy sąd administracyjny może rozpoznać skargę na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania już po wydaniu decyzji administracyjnej, co do której wydania organ znajdował się w zwłóce. W ocenie autora sam fakt uwzględnienia skargi i wydania takiej decyzji stanowi prejudykaut umożliwiający dochodzenie odszkodowania za ową zwłokę w postępowaniu przed sądem powszechnym. Z tego powodu całkowicie błędne jest stanowisko przyjęte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2025 r., SK 100/22, który w trosce o możliwość dochodzenia odszkodowania uznał za niezgodny z Konstytucją przepis art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. rozumiany w ten sposób, że uniemożliwia sądowi merytoryczne rozpoznanie skargi na bezczynność już po wydaniu decyzji.

Słowa kluczowe: autoweryfikacja, możliwość naprawienia własnych błędów przez organ administracji, bezczynność, przewlekłość postępowania, stwierdzenie nieważności uchwały, przyspieszenie załatwienia sprawy, odciążenie sądów administracyjnych od konieczności rozpoznawania spraw, prejudykaut

1. Stabilizacji stosunków prawnych ukształtowanych bądź potwierdzonych decyzją administracyjną służy ustanowiona w art. 110 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹ zasada związania organu administracji wydaną przez siebie decyzją od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Związanie takie dotyczy też milczącego załatwienia sprawy, przy czym obowiązuje ono od momentu upływu terminu, w konsekwencji którego można przyjąć, że sprawa została w ten sposób załatwiona. Jednak ustawodawca, dążąc do przyspieszenia zarówno postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego, wyposażył organy w prawo dokonywania autokontroli swych aktów, czynności, a także bezczynności bądź przewlekłości prowadzonych postępowań. Mieści się ona w zawartym w końcowej części powołanego przepisu zastrzeżeniu – „o ile kodeks nie stanowi inaczej”. Owa autoweryfikacja, zwana również autokontrolą, stanowi realizację zasady szybkości postępowania sformułowanej w art. 12 k.p.a., art. 125 Ordynacji podatkowej², a także w pewnym zakresie w art. 7 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³.

Na gruncie unormowań Kodeksu korygowanie przez organ administracji wad własnych decyzji nieostatecznych może nastąpić w trybie autoweryfikacji decyzji na podstawie art. 132 k.p.a., w odniesieniu zaś do decyzji ostatecznych uprawnienie takie stwarzają tryby zmiany lub uchylecia decyzji określone w art. 154 i 155 k.p.a. oraz tryb wznowienia postępowania administracyjnego. W obie kategorie decyzji organ, który je wydał, może też ingerować w ramach rektyfikacji decyzji z art. 111 i 113 k.p.a.⁴

Odstąpienie od „skrępowania” organu własną decyzją może również wynikać ze złożenia skargi na tę decyzję do sądu administracyjnego. Na mocy bowiem art. 54 § 3 p.p.s.a.⁵ organ, który podjął decyzję, może uwzględnić skargę w całości, uchylić zaskarżoną decyzję i wydać w jej miejsce nowe rozstrzygnięcie.

Uwzględnienie skargi w całości przez organ administracji nie tylko przyspiesza załatwienie sprawy administracyjnej, lecz także odciąża sądy administracyjne od konieczności merytorycznego rozpatrzenia wniesionych do nich środków prawnych. Trzeba mieć na uwadze, że co prawda w ostatnim okresie skróceniu uległy terminy rozpatrywania spraw przez sądy administracyjne, ale i tak czas oczekiwania na załatwienie sprawy przez NSA wynosi średnio 19 miesięcy, natomiast przez WSA – 4,5 miesiąca⁶. Sądy administracyjne, co do zasady, posiadają uprawnienia kasacyjne. Toteż organ administracji po uwzględnieniu skargi przez sąd będzie zobowiązany wydać nową decyzję w terminie określonym w Kodeksie. W tym kontekście dokonanie przez

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a. lub Kodeks.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.; dalej: o.p. lub Ordynacja.

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

⁴ Szerzej na ten temat: W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, PiP 2017, z. 5, s. 54 i nast.

⁵ Jest to przepis szczególnie w stosunku do art. 110 k.p.a.

⁶ Por. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*, Warszawa 2025, s. 15 i 32.

organ, za którego pośrednictwem wnoszona jest skarga do sądu, autoweryfikacji jest rozwiązaniem o wiele szybszym niż uchylenie decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny i ponowne rozpoznanie sprawy przez organ administracji.

Institucja autoweryfikacji zaskarżonego aktu, czynności czy zwłoki w załatwieniu sprawy służy także odciążeniu sądów administracyjnych od rozpoznawania spraw, a przy tym jest korzystna dla stron postępowania. Ponadto zaś stanowi realizację zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.), a więc nie tylko organów administracji, lecz także sądów administracyjnych. Faktem notoryjnym jest to, że w zakresie urzeczywistniania tej zasady jest w Polsce jeszcze sporo do zrobienia.

Zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowym istotne rozbieżności powstają na tle dwóch kwestii z zakresu owej autoweryfikacji decyzji. Pierwsza z nich dotyczy możliwości uwzględnienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego skargi na ich uchwałę, skoro zarówno organy nadzoru nad tymi organami, jak i sądy administracyjne władne są wyłącznie do stwierdzenia ich nieważności (niezgodności z prawem), a nie ich uchylenia. Drugą kwestią wywołującą poważne spory związane z autoweryfikacją jest dopuszczalność skargi na bezczynność organu administracji bądź przewlekłość prowadzonego przez ten organ postępowania już po wydaniu decyzji, co do której wydania organ pozostawał w zwłoce.

2.1. W okresie obowiązywania przepisów działu VI k.p.a.⁷ w przypadku złożenia na podstawie art. 200 § 1 k.p.a. skargi do sądu organ, za pośrednictwem którego skarga była wnoszona, mógł na podstawie § 2 tego artykułu, w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia, uznać skargę w całości za słuszną i zmienić lub uchylić decyzję. W takim przypadku nie nadawał skardze dalszego biegu. Jeden z twórców rozwiązań przywracających w Polsce sądową kontrolę legalności działania administracji – A. Zieliński – uważał, że ze względu na to, że „w § 2 art. 200 mowa jest jedynie o uchyleniu lub zmianie decyzji – *lege non distinguente* – należy uznać, że organ administracyjny nie może w tym trybie stwierdzić nieważności decyzji”⁸. Jednocześnie autor ten zauważał, że sporne jest, czy przepis ten zawiera samodzielną podstawę do wzruszenia zaskarżonej decyzji, czy też organ może to uczynić wyłącznie wtedy, gdy zezwalają na to przepisy art. 154, 155, 161 i 162 k.p.a.⁹

Od nowelizacji Kodeksu dokonanej ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ przepisy działu VI, a więc także jego art. 200, były stosowane odpowiednio do skarg na uchwały organów gmin oraz rozstrzygnięcia nadzorcze podejmowane przez organy sprawujące nadzór nad samorządem gminnym.

⁷ Skreślony na mocy art. 61 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368; dalej: ustawa o NSA.

⁸ A. Zieliński, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 300.

⁹ Tamże.

¹⁰ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o NSA organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, mógł uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia przez sąd terminu rozprawy. W wyroku z 16 października 1997 r., I SA/Po 177/97¹¹ przyjęto, że art. 38 ust. 2 ustawy o NSA wprowadził szczególne pozainstancyjne możliwości rozstrzygania o bycie zaskarżonej decyzji, a także decyzji ją poprzedzającej, nie przesądza on jednak o tym, w jakim trybie ma nastąpić uwzględnienie skargi. Jednocześnie Sąd uznał, że możliwe jest uwzględnienie skargi np. przez stwierdzenie nieważności decyzji. Trzeba także mieć na uwadze, że NSA w uchwale z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98¹² przyjął: „Na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) Izba Skarbową, na której decyzję odwoławczą wniesiono skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, uprawniona jest do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu podatkowego”. Zauważyć przy tym wypada, że w tym czasie, zgodnie z tekstem pierwotnym Ordynacji podatkowej, organem wyższego stopnia nad izbą skarbową był Minister Finansów. Warto odnotować, że sprawozdawcą w postępowaniu dotyczącym podjęcia tej uchwały był R. Hauser, a współsprawozdawcą – A. Kabat – wybitni sędziowie, którzy na trwale zapisali się w dziejach sądownictwa administracyjnego. W uzasadnieniu powołanej uchwały stwierdzono m. in.: „Nie ulega wątpliwości, że unormowanie to ma umożliwić organowi administracji publicznej weryfikację własnego działania bez potrzeby rozpatrywania sprawy przez sąd administracyjny. Rozwiązanie takie nie może budzić wątpliwości, prowadzi wszak do szybszego załatwienia sprawy, i to zgodnie z żądaniem skarżącego (pośrednie zrealizowanie jednej z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego – zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego – art. 12 § 1 k.p.a.), nie angażuje też w rozstrzygnięcie sprawy sądu administracyjnego. Dlatego przy ustalaniu w drodze wykładni treści tego przepisu należy dążyć do nadania mu takiego znaczenia, które wspomniane cele tego unormowania realizowałoby najpełniej”. W innym fragmencie tej bardzo ważkiej uchwały wyrażono pogląd, iż „Już na podstawie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, w odniesieniu do art. 200 § 2 k.p.a. Sąd Najwyższy stwierdził, że autokontrola zaskarżonej decyzji przez organ, który ją wydał, stanowi nowe, samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji, wiążące się wyłącznie z zaskarżeniem decyzji do sądu administracyjnego (uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985, nr 10, poz. 143). Zdaniem Sądu wyjaśniającego przedstawioną wątpliwość prawną pogląd ten jest nadal aktualny. (...) [Toteż] uprawnienia organu dokonującego autokontroli, określone w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, stanowią samoistną podstawę postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej w ramach tej procedury, jak i samoistną podstawę do stosowania zróżnicowanych form rozstrzygnięć uwzględniających skargę”. Dodatkowym argumentem podniesionym w tej uchwale NSA był fakt, że art. 38 ust. 2 ustawy o NSA – w odróżnieniu

¹¹ LEX nr 31746.

¹² ONSA 1999, z. 4, poz. 120; CBOSA.

od art. 200 § 2 k.p.a. – nie określał, że uwzględnienie skargi w ramach autokontroli ma polegać na zmianie lub uchyleniu zaskarżonej decyzji. Podkreślono też, że uprawnienie do dokonania autoweryfikacji decyzji pozostawało w związku z wniesieniem skargi do sądu, a w konsekwencji obejmowało ono „uprawnienia sądu administracyjnego dokonującego kontroli legalności decyzji administracyjnej, określone w art. 22 ust. 1 ustawy o NSA”, w tym i stwierdzenie nieważności bądź niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji lub postanowienia. Z tego powodu w ocenie Sądu „Decyzja o stwierdzeniu nieważności podjęta w wyniku autokontroli jest decyzją nową, «zastępującą» decyzję zaskarżoną do sądu administracyjnego, wydaną w tej samej sprawie i w tym samym postępowaniu administracyjnym”. Skarga składana do sądu, nawet gdy skarżący domaga się stwierdzenia nieważności, nie jest żądaniem wszczęcia nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego, nie wszczyna więc takiego postępowania, w którym miałyby być stosowane przepisy Kodeksu. Decyzja o stwierdzeniu nieważności, wydana w wyniku autokontroli, jest decyzją nową, mającą podstawę w przepisach ustawy o NSA.

Odnosić jednak trzeba, że w komentarzu do art. 38 ustawy o NSA J. Świątkiewicz, także arcyważna postać w dziejach sądownictwa administracyjnego, zdawał się przychylić do tego, że podstawę do takiego uchylenia stanowić mogły wyłącznie przepisy Kodeksu dotyczące nadzwyczajnych trybów postępowania. Jego zdaniem *ratio legis* przepisów art. 38 było stworzenie możliwości wzruszenia decyzji w sytuacji, w której po wniesieniu skargi do sądu zawiązywał się stosunek sądownoadministracyjny, co uniemożliwiałoby już organowi administracji związanemu na podstawie art. 110 k.p.a. swoją decyzją jakąkolwiek ingerencję w jej treść. Brak więc takiego przepisu uniemożliwiłby organowi administracji dokonanie autoweryfikacji tej decyzji¹³.

W tym czasie jednak dominowały w orzecznictwie sądowym orzeczenia zgodne z powołaną już uchwałą NSA z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, dla których symptomatyczny był wyrok NSA z 21 marca 2002 r., III SA 2807/00¹⁴, w którym przyjęto, że „Decyzję ostateczną można zmienić, uchylić, stwierdzić nieważność nie tylko w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego, ale również w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA”.

2.2. W przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi możliwość uwzględnienia skargi przez organ administracji zawarta jest w art. 54 § 3. Już w jego tekście pierwotnym przewidziano: „Organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy”. Zamieszczono w nim więc zastrzeżenie, że organ mógł to uczynić „w zakresie swojej właściwości”. Warto przy tym odnotować, że do nowelizacji tego Prawa w 2015 r.¹⁵ organ mógł tego dokonać aż do dnia

¹³ J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 152.

¹⁴ LEX nr 54305; CBOSA.

¹⁵ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. poz. 658; por. jej art. 1 pkt 16.

rozpoczęcia rozprawy. W wyniku zmiany art. 54 § 3 p.p.s.a. organ może to uczynić wyłącznie w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi.

Fundamentalne znaczenie dla rozważenia możliwości stwierdzenia nieważności zarówno zaskarżonej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, jak i decyzji administracyjnej czy postanowienia, ma ustalenie, czy uprawnienia autoweryfikacyjne organu, którego akt lub czynność bądź beczynność czy przewlekłość są przedmiotem skargi, stanowią nowe samodzielne upoważnienie do autokontroli tych aktów, czy też organ może to uczynić wyłącznie na podstawie przepisów ustaw samorządowych, Kodeksu bądź przepisów szczególnych. Trzeba bowiem zauważyć, że przytoczone wcześniej stanowisko zawarte w uchwale NSA z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98 było przyjęte w okresie obowiązywania art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, w którym – tak jak w obowiązującym wcześniej art. 200 § 2 k.p.a. – nie zamieszczono zastrzeżenia, że uwzględnienie skargi może nastąpić wyłącznie w zakresie właściwości organu, który skłonny byłby dokonać autoweryfikacji.

Zdaniem A. Kabata pogląd prawny sformułowany w tej uchwale oraz we wcześniejszej uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83¹⁶ zachował aktualność także w okresie obowiązywania art. 54 § 3 p.p.s.a.¹⁷ Na poparcie swego stanowiska przywołał on poglądy T. Woś¹⁸ oraz J.P. Tarno¹⁹. Podniósł też, że przepis ten stanowi samodzielną podstawę postępowania prowadzonego w ramach autokontroli, a organ administracji publicznej, rozważając możliwość uwzględnienia skargi, musi w tej kwestii stosować takie same kryteria, jakie bierze pod uwagę sąd administracyjny²⁰. Także M. Jagielska, A. Wiktorowska i P. Wajda aprobuje stanowisko, że uprawnienia autoweryfikacyjne organu, za którego pośrednictwem wnosi się skargę do sądu, stanowią samodzielną podstawę do dokonywania owej autokontroli²¹. Jednakże ci sami autorzy nieco dalej w tym samym opracowaniu zauważają: „Możliwość skorzystania z instytucji samokontroli będzie wyłączona w przypadku skargi odnośnie do stwierdzenia nieważności aktu generalnego wydanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, organowi temu nie przysługuje bowiem kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu”²². Można odnieść wrażenie, że są oni

¹⁶ OSNC 1985, nr 10, poz. 143; LEX nr 9487.

¹⁷ A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 241, LEX/el.

¹⁸ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 241; identyczne stanowisko zostało powtórzone przez tego autora w 2016 r. w wydaniu 6 komentarza do p.p.s.a.: „Również na tle postanowień art. 54 § 3 zachował aktualność pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985, nr 10, poz. 143, w odniesieniu do postanowień dawnego art. 200 § 2 k.p.a.” – T. Woś, komentarz do art. 54, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, Warszawa 2016.

¹⁹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 106.

²⁰ A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*

²¹ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2025, s. 443.

²² Tamże, s. 444.

co najmniej niekonsekwentni, raz bowiem uważają, że organ dokonujący autoweryfikacji dysponuje własnymi, niezależnymi od uregulowań k.p.a. i przepisów szczególnych uprawnieniami do jej dokonywania – działając w oparciu o kompetencje sądu, a kilka zdań dalej podnoszą, że nie można w tym trybie stwierdzić nieważności aktu generalnego organu samorządu terytorialnego, w warunkach gdy takie uprawnienia w sposób oczywisty przysługują sądowi.

Uważam, że zwolennicy koncepcji przyjmującej aktualność przytoczonych uchwał NSA i SN nie zwrócili uwagi na fakt, iż art. 54 § 3 zd. 1 p.p.s.a. stanowi: „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może **w zakresie swojej właściwości** [wyróżnienie – *W.Ch.*] uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania”. Wobec tego akceptowanie linii orzecznictwa obowiązującej pod rządami działu VI k.p.a., a także ustawy o NSA, kiedy to zastrzeżenie dotyczące dokonywania autoweryfikacji w zakresie właściwości organu jej dokonującego nie obowiązywało, nie wydaje się zasadne. Podtrzymywanie koncepcji, że uprawnienia autoweryfikacyjne organu administracji, który wydał zaskarżoną do sądu decyzję, stanowią samodzielną, niezależną od przepisów Kodeksu kompetencję do weryfikacji własnej decyzji, „wiążące się wyłącznie z zaskarżeniem tej decyzji do sądu”, nie wytrzymuje konfrontacji z obecnym brzmieniem art. 54 § 3 p.p.s.a. Stanowisko to ma w pełni zastosowanie również do zaskarżania uchwał organów samorządu terytorialnego.

2.3. Na tle zamieszczonego w art. 54 § 3 p.p.s.a. wyrażenia „w zakresie swojej właściwości” występuje w piśmiennictwie skrajna rozbieżność poglądów. Sprawdza się ona do fundamentalnej kwestii: czy organ, który wydał decyzję, uprawniony jest w ramach uwzględnienia skargi do stwierdzenia nieważności tej decyzji? Zgodnie bowiem z art. 157 § 1 k.p.a. uprawnienie do stwierdzania nieważności decyzji przysługuje wyłącznie organowi wyższego stopnia, chyba że organem tym jest minister lub samorządowe kolegium odwoławcze. Co prawda spór ten w orzecznictwie sądowym ogniskuje się wokół zaskarżenia do sądu uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, ale podnoszone w jego toku argumenty mogą mieć także odpowiednie zastosowanie do zaskarżania do sądu decyzji i postanowień. Wszakże zarówno organ jednostki samorządu terytorialnego, który przyjął uchwałę, jak i organ, który wydał decyzję, nie posiadają uprawnień do stwierdzenia nieważności podjętych przez siebie uchwał czy decyzji. Uprawnienie to ustawodawca powierzył przecież – odpowiednio – organowi nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego²³ bądź organowi wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., a nie organowi – „autorowi” aktu czy decyzji. Część przedstawicieli piśmiennictwa widzi jednak dopuszczalność stwierdzenia nieważności w ramach autokontrolnych uprawnień organu, który wydał akt, uważa bowiem, że warunkiem skorzystania

²³ Por. art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.; art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2025 r. poz. 1684; art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.

z nich jest w tym przypadku wyłącznie posiadanie przez ten organ kompetencji do załatwiania danego rodzaju spraw²⁴. Upoważnienie organu administracji działającego w ramach autoweryfikacji w tym ujęciu „będzie mogło obejmować uprawnienia sądu administracyjnego dokonującego kontroli aktu lub czynności”²⁵.

Przeciwnie stanowisko prezentuje jednak większość przedstawicieli piśmiennictwa²⁶, która uznaje, że w określeniu „w zakresie swojej właściwości” chodzi o przysługujące danemu organowi – na podstawie ustaw regulujących procedurę podejmowania aktów czy czynności – instrumenty prawne umożliwiające ich wzruszenie. Trafnie podnosi się przy tym, że uprawnienie organu, który wydał decyzję, do stwierdzenia jej nieważności „stanowiłoby wyłom w podstawowej dla postępowania administracyjnego konstrukcji, iż organ administracji poza sytuacjami, gdy nie ma organu wyższego stopnia (por. art. 157 § 1 *in fine* k.p.a.), nie jest upoważniony do stwierdzania nieważności własnej decyzji”²⁷.

W orzecznictwie sądowym także występuje rozbieżność poglądów dotyczących zwłaszcza możliwości autoweryfikacji zaskarżonej do sądu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego.

W wyroku NSA z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07²⁸ przyjęto, że uchylene zaskarżonej przez wojewodę uchwały rady gminy będącej przedmiotem skargi nie czyniło postępowania sądowego bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż „skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchyleni[a] (*ex nunc*). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta”²⁹. Sąd powołał się też na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r., W 5/94³⁰, w której przyjęto, że „zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być

²⁴ Por. np. J.P. Tarno, *Prawo...*, Warszawa 2012 s. 194–195; B. Dolnicki, *Stwierdzenie nieważności uchwały przez radę gminy*, RPEiS 2015, z. 3, s. 193 i nast.

²⁵ A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 315; A. Kabat, komentarz do art. 54, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, LEX/el.

²⁶ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 329; Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 18 stycznia 2007 r., II SA/Gl 385/06*, OSP 2008, z. 4, s. 250 i nast.; por. też K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, z. 1, s. 64; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: *Prawo...*, s. 444.

²⁷ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 329.

²⁸ LEX nr 384291.

²⁹ Sąd powołał się też na wyrok NSA z 13 września 2006 r., II OSK 758/06, LEX nr 320905, w którym przyjęto: „Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, mimo jej uchylenia, było zasadne i prawa nie naruszało, w sytuacji gdy skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia nieważności są odmienne, a samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki *quasi* akt prawa miejscowego mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał. Z punktu widzenia interesów prawnych właścicieli nieruchomości naruszonych takim aktem i z uwagi na różnicę konsekwencji prawnych obu instytucji stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały było w pełni zasadne”.

³⁰ OTK 1994, cz. II, poz. 44.

zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie”. Oparto się również na uchwale TK z 14 lutego 1994 r., K 10/93³¹, w której Trybunał ten, posiadający wtedy niekwestionowany autorytet (zupełnie nieporównywalny z niemal całkowitym deprecjonowaniem obecnego organu o takiej samej nazwie), stanął na stanowisku, że „przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości”. W ocenie Sądu nie można więc utożsamiać stwierdzenia nieważności uchwały z jej uchynieniem. Podobne stanowisko zostało przyjęte w wyroku NSA z 8 listopada 2017 r., I OSK 1056/17³².

Zupełnie inne poglądy prawne sformułowano w wyroku NSA z 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/18³³. Przyjęto w nim, że rada gminy w oparciu o art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. „może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność”. Sąd stwierdził w uzasadnieniu tego wyroku, że „treść art. 54 § 3 p.p.s.a. jest w istocie tożsama z treścią art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym”, w konsekwencji czego zarówno uchwała SN z 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, jak i uchwała NSA z 20 marca 2000 r., OPS 16/99³⁴, które przyjmowały, iż możliwe jest w ramach autokontroli stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, zachowały aktualność po rządami zmiennej sytuacji prawnej.

Uważam, że stanowisko przyjęte w wyroku NSA 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/18 wynikało z wyciągnięcia błędnego wniosku z formułowanych w literaturze poglądów, bazujących na przytoczonych wcześniej uchwałach NSA i SN, podjętych w nieaktualnym już stanie prawnym, iż uprawnienie do autoweryfikacji zaskarżonego aktu stanowi samodzielne uprawnienie organu administracji do weryfikacji własnej decyzji wiążące się z zaskarżeniem jej do sądu³⁵. Skład orzekający Sąd nie wziął pod uwagę tego, że czym innym jest okoliczność, że przepis ten stwarza samodzielne uprawnienie organu do weryfikacji własnej decyzji, a czym innym fakt, iż organ może je realizować wyłącznie w ramach własnej właściwości. Rada jednostki samorządu terytorialnego nie posiada żadnych uprawnień do stwierdzania nieważności własnych uchwał, kwestia stwierdzania nieważności tych uchwał nie należy więc do jej właściwości³⁶. Trafnie w wyroku NSA z 21 listopada 2006 r., I OSK 104/06³⁷ uznano, że wszelkie wywody co do zastosowania

³¹ OTK 1994, cz. I, poz. 7.

³² LEX nr 2417390; por. też wyrok NSA z 18 września 2011 r., II OSK 2630/17, LEX nr 2743067.

³³ LEX nr 1657777; w zdaniu odrębnym do tego wyroku podniesiono przede wszystkim oparcie go o poglądy piśmiennictwa i orzecznictwo z okresu sprzed wejścia w życie przepisów p.p.s.a.; uznano także, że instytucja autokontroli nie ma zastosowania w przypadku zaskarżenia przez organ nadzoru uchwały organu samorządu terytorialnego; por. też wyrok NSA z 11 października 2016 r., II OSK 2402/15, LEX nr 2169079.

³⁴ ONSA 2000, z. 3, poz. 94; CBOSA.

³⁵ Por. np. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 325; Z. Kmiecik, *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 309.

³⁶ Dodać można, że również poza sytuacją wskazaną w art. 157 § 1 *in fine* k.p.a. uprawnień takich nie posiada także organ, który wydał zaskarżoną decyzję lub zaskarżone postanowienie.

³⁷ LEX nr 290667.

do wykładni art. 54 § 3 p.p.s.a. wyników interpretacji art. 38 ust. 2 ustawy o NSA są niezasadne. Sąd stwierdził też, że: „Dokonanie przez organ samokontroli wyznaczone jest przesłanką właściwości. W decyzji wydanej na podstawie art. 54 § 3 powołanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, organ obowiązany jest wykazać swoją właściwość, a zatem powołać podstawę prawną weryfikacji decyzji zaskarżonej do sądu, z której wynika właściwość organu, rodzaj naruszonego prawa i zastosowanie sankcji (wzruszenia, nieważności) decyzji, a w tym i zakres właściwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy”.

Nie tak dawno NSA postanowieniem z 21 stycznia 2025 r., II OZ 888/24³⁸ uchylił postanowienie Sądu pierwszej instancji umarzające jako bezprzedmiotowe postępowanie sądownoadministracyjne. Powodem tego umorzenia było uwzględnienie przez organ gminy, na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a., skargi na uchwałę stwierdzającą nieważność wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na „niejednolitość stanowisk” dotyczących możliwości dokonywania autoweryfikacji takich uchwał występującą zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w piśmiennictwie. Zasadniczym argumentem, jakim posłużył się Sąd, było to, że autoweryfikacji organ administracji może dokonać wyłącznie w „zakresie swojej właściwości”. Sąd stwierdził przy tym: „Odesłanie do właściwości organu, o jakim mowa w art. 54 § 3 p.p.s.a., należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku gdy wnoszący skargę domaga się stwierdzenia nieważności uchwały, organ będzie mógł żądanie to uwzględnić wyłącznie wtedy, gdy przepisy określające jego właściwość na to zezwolą. Pojęcie kompetencji wiąże się bowiem nierozłącznie z określonym zespołem norm prawnych wyznaczających sytuację, w której organ państwa w odpowiedni sposób zachowa się, przez co w jakimś stopniu ulegnie zmianie sytuacja prawna innych podmiotów, tzn. organów państwa czy jednostek. Norma kompetencyjna wyznacza więc sytuację, w której występuje z jednej strony podmiot uzyskujący kompetencję, a z drugiej – adresat normy kompetencyjnej. Artykuł 54 § 3 p.p.s.a. nie poszerza kompetencji organów gminy i nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia (...). Ustawodawca, formułując uprawnienie do autokontroli, wyraźnie wskazał, że organ może je wykorzystać jedynie w zakresie swojej właściwości i kompetencji, co niewątpliwie implikuje zarówno formę, jak i tryb działań autokontrolnych. Zawarty w art. 54 § 3 p.p.s.a. zwrot normatywny: «może uwzględnić skargę w całości», oznacza, że organ stosuje obowiązujące go zasady procedury właściwej dla danej prawnej formy «załatwienia sprawy». Zawsze bowiem forma działania autokontrolnego organu administracji publicznej będzie tożsama z formą działania, do którego ma się odnosić”³⁹.

2.4. Moim zdaniem uprawnienia autokontrolne organu samorządu terytorialnego powinny w przypadku zaskarżenia do sądu jego uchwał sprowadzać się

³⁸ LEX nr 3821197

³⁹ Sąd powołał się też na głosę P. Daniela do wyroku NSA z 18 września 2019 r., II OSK 2630/17, PiP 2022, z. 5, s. 172 i nast.

do możliwości uchylecia lub zmiany tej uchwały, a nie stwierdzenia jej nieważności⁴⁰. Zdają sobie sprawę z tego, że wymagałoby to zmiany art. 54 § 3 p.p.s.a., a ponadto można by rozważać takie rozwiązanie wyłącznie wtedy, gdyby w konkretnej sprawie zaskarżona uchwała nie stanowiła podstawy prawnej do wydawania aktów indywidualnych. W konsekwencji nie miałyby większego znaczenia fakt, czy uchwała ta traciłaby moc prawną ze skutkiem *ex nunc* czy *ex tunc*. Zresztą tylko posłużenie się wykładnią celowościową w odniesieniu do określenia „uwzględnienie skargi w całości”⁴¹ pozwalałoby na zachowanie możliwości dokonania autoweryfikacji uchwały przez jej uchylenie w miejsce stwierdzenia jej nieważności.

Analizując kwestię uwzględnienia skargi przez organ, który podjął uchwałę, należy mieć na uwadze fakt, że niezależnie od jej zaskarżenia do sądu i związanych z tym uprawnień tego organu jest on przecież władny do zmiany czy uchylecia tej uchwały w trybie przewidzianym w ustawach samorządowych. Wydaje się wszakże rzeczą niewątpliwą, że do dnia złożenia skargi na taką uchwałę rada jednostki samorządu terytorialnego (sejmik województwa) może taką uchwałę uchylić lub zmienić⁴².

Jeżeli okazałoby się, że przed wniesieniem skargi do sądu uruchomiona zostałaby procedura zmiany lub uchylecia takiej uchwały, wtedy stosownie do art. 56 p.p.s.a. postępowanie sądowe podlegałoby zawieszeniu. Rodzi się pytanie: czy w sytuacji, w której złożono już skargę na uchwałę, organ, który ją podjął, traci uprawnienia do dokonania zmiany takiej uchwały lub jej uchylecia w tym samym trybie? W odniesieniu do zaskarżania do sądu decyzji administracyjnych odpowiedź też nie jest prosta. W wyroku NSA z 16 stycznia 2014 r., I OSK 2293/13⁴³ przyjęto, iż „Kaźda ingerencja organów administracji w sprawę, w której wszczęto postępowanie sądownoadministracyjne, a wykraczająca poza dyspozycję art. 54 § 3 p.p.s.a., jako godząca w określoną w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zasadę prawa do sądu, jest niedopuszczalna. Wniesienie prawnie skutecznej skargi do sądu administracyjnego stanowi przeszkodę do wszczęcia w sprawie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego”.

Uważam, że przyjęcie możliwości dwutorowego prowadzenia postępowań mających na celu eliminację zaskarżonych aktów wprowadziłoby zupełnie niepotrzebny

⁴⁰ Por. W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 536; inaczej na ten temat w wydaniu książki z 2025 r., s. 435.

⁴¹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 478, doskonale zdefiniował to pojęcie: „przez uwzględnienie skargi w całości należy zatem rozumieć doprowadzenie do stanu, w którym istota sprawy zostaje rozstrzygnięta ostatecznie, zgodnie z oczekiwaniem strony wynikającym z jej skargi skierowanej do sądu”.

⁴² D. Dąbek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 805 trafnie zwraca uwagę na szczupłość regulacji prawnej dotyczącej podejmowania przez radę gminy uchwał; gdy chodzi o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jego zmiana, stosownie do art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., musi nastąpić w takim samym trybie, jak uchwalenie takiego planu – art. 20 i nast. tej ustawy.

⁴³ LEX nr 1452147; por. też np. wyrok NSA z 7 czerwca 2018 r., I FSK 1382/15, LEX nr 2510499.

bałagan prawny. Wniesienie skargi do sądu powinno wykluczać możliwość weryfikacji zaskarżonego aktu w innym trybie poza art. 54 § 3 p.p.s.a.

Trzeba jednak zauważyć, że powołane w 2023 r. przez Prezesa NSA zespoły do opracowania nowelizacji przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴ zaproponowały nowe brzmienie art. 56 p.p.s.a.: „W razie wniesienia do sądu skargi po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu, którego dotyczy skarga, lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej tym aktem albo wszczęcia takiego postępowania administracyjnego po wniesieniu skargi, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu. W przypadku wszczęcia tych postępowań po wniesieniu skargi organ niezwłocznie zawiadamia sąd o wszczęciu postępowania administracyjnego”. Przepis ten w założeniu ma, w większym niż obecnie zakresie, eliminować przypadki dwutorowości postępowań – sądowego i postępowań prowadzonych przez organy administracji, w tym postępowań mającego na celu podjęcie aktów o charakterze generalnym.

Proponowane brzmienie art. 56 p.p.s.a. zezwala, niezależnie od skorzystania przez organ administracji z uprawnień autokontrolnych, na podjęcie prób weryfikacji zaskarżonego aktu na zasadach ogólnych. Przecież w razie uwzględnienia skargi na gruncie art. 54 § 3 p.p.s.a. organ musi przekazać skargę razem z aktami sprawy do sądu na podstawie § 2 tego samego artykułu. Skarżącemu przysługuje bowiem na podstawie art. 201 § 1 p.p.s.a. zwrot kosztów postępowania od organu w przypadku umorzenia postępowania z powodu uwzględnienia przez organ skargi. Toteż propozycja nowego brzmienia art. 56 p.p.s.a. nie może dotyczyć uprawnień autoweryfikacyjnych z art. 54 § 3 p.p.s.a. – irracjonalne byłoby przecież zawieszanie postępowania, skoro autoweryfikacja musi nastąpić w tym samym terminie, w którym i tak skarga razem z aktami sprawy i odpowiedzią na nią muszą być przekazane do sądu.

Przyjęcie dopuszczalności wzruszania zaskarżonego aktu bądź zaskarżonej czynności także w innym trybie niż wskazany w art. 54 § 3 p.p.s.a. pozbawiałoby zresztą skarżącego prawa żądania zwrotu kosztów postępowania z art. 201 § 1 p.p.s.a. Byłoby to w sposób oczywisty dla niego niekorzystne. Dlatego pożądane byłoby uzupełnienie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o przepis wyłączający możliwość wzruszenia zaskarżonego do sądu aktu przez organ administracji w innym trybie niż określony w art. 54 § 3 p.p.s.a.

Przypomnieć należy tezę wyroku NSA z 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 1353/98⁴⁵, wydanego co prawda pod rządami ustawy o NSA, lecz – jak sądzę – zachowującego w dalszym ciągu pełną aktualność: „Nie jest dopuszczalne wszczęcie przez organ administracji publicznej postępowania w celu zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji, w tym także postępowania o wznowienie postępowania, po wniesieniu skargi w tej samej sprawie do sądu administracyjnego. Po wniesieniu

⁴⁴ Por. J. Chlebny, *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, PiP 2025, z. 1, s. 84.

⁴⁵ OSP 2000, z. 5, poz. 81; CBOSA.

skargi do sądu administracyjnego organ administracji publicznej jest uprawniony do uchylecia i zmiany zaskarżonej decyzji tylko na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)⁴⁶. Uważam, że teza tego wyroku – pomimo zastąpienia art. 38 ust. 2 ustawy o NSA nieco różniącym się od niego art. 54 § 3 p.p.s.a. – jest nadal aktualna.

Powyższe rozważania odnoszące się do autoweryfikacji zaskarżonej do sądu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego mają odpowiednie zastosowanie także do zaskarżonej do sądu decyzji, w przypadku gdy w skardze wnosi się o stwierdzenie nieważności kwestionowanej decyzji. Poza przypadkiem, gdy decyzja została wydana przez ministra bądź samorządowe kolegium odwoławcze, uprawnienia do stwierdzenia jej nieważności przysługują przeciw organowi wyższego stopnia, a nie organowi, który decyzję wydał.

3.1. Pod rządami działu VI k.p.a. zgodnie z art. 200 § 2 k.p.a. organ, za pośrednictwem którego wnoszono skargę, musiał ją przekazać do sądu razem z aktami sprawy w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. Zgodnie z tym przepisem organ ten mógł w tym samym terminie, jeżeli uznał skargę w całości za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję, a wtedy nie nadawał skardze dalszego biegu. Stosownie do przepisu art. 216 § 2 i 3 k.p.a. skargę na niewydanie decyzji w terminie można było wnieść do sądu po wyczerpaniu środków zaskarżenia z art. 37 k.p.a. (zażalenie), skarga zaś mogła być wniesiona w każdym czasie po upływie terminu załatwienia sprawy „aż do chwili jej załatwienia”. Na podstawie art. 216 § 5 w kwestiach nieunormowanych w § 1–4 stosować należało odpowiednio przepisy działu VI, co oznaczało, że zastosowanie miał także art. 200 § 2 k.p.a. zwalniający organ z obowiązku przekazania skargi do sądu w przypadku jej uwzględnienia. W postanowieniu NSA z 14 stycznia 1987 r., IV SAB 14/86⁴⁶ przyjęto, że „Skarga na zwłokę w załatwieniu sprawy (art. 216 § 1 k.p.a.), wniesiona przez stronę po wydaniu i doręczeniu jej decyzji, jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu przez sąd administracyjny (art. 204 § 1 i art. 207 § 6 w związku z art. 216 § 5 k.p.a.), gdy zaś decyzja została wydana po wniesieniu skargi, przed jej rozpoznaniem przez ten sąd, postępowanie sądowe podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 355 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.)”.

Na podstawie art. 216 § 4 k.p.a., jeżeli sąd uznał zasadność skargi na beczynność, wtedy zobowiązywał organ do wydania decyzji w określonym terminie. W przypadku, gdyby decyzja była już podjęta, zobowiązanie takie byłoby zbędne, niezależnie od niebudzącego wątpliwości brzmienia art. 216 § 3 *in fine* k.p.a., zakreślającego termin do zaskarżenia takiej beczynności „aż do chwili jej [sprawy – *W.Ch.*] załatwienia”. Mogło się więc zdarzyć, że w chwili wniesienia skargi organ administracji pozostawał w zwłoce w zakresie wydania decyzji, jednak już po złożeniu skargi wydawał tę decyzję.

Argumenty te dobitnie wskazują, że zasadniczym celem regulacji prawnej mającej przeciwdziałać beczynności organów administracji było doprowadzenie do tego, aby w sprawie została wydana decyzja administracyjna merytorycznie

⁴⁶ ONSA 1987, z. 1, poz. 7; CBOSA.

kończąca postępowanie. Fakt, że taka decyzja została już podjęta, eliminował dopuszczalność orzekania – odpowiednio – przez organ administracji bądź NSA o owej beczynności. Zresztą samo złożenie tego zażalenia czy skargi na niewydanie decyzji w terminie, jak można sądzić, wpływało na organ administracji w sposób mobilizujący go do podjęcia decyzji.

3.2. Na podstawie art. 38 ust. 2 w zw. z art. 17 ustawy o NSA organ, którego beczynność zaskarżono, mógł uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia przez sąd terminu rozprawy.

W postanowieniu z 26 marca 1999 r., I SAB/Łd 14/98⁴⁷ NSA stwierdził, że „Przedmiotem skargi na beczynność organu w danej sprawie może być tylko beczynność trwająca w dniu złożenia skargi, a nie beczynność powstała po wniesieniu skargi i będąca wynikiem nierozpatrzenia w terminie nowego wniosku strony, wniesionego po złożeniu pierwotnej skargi”. Także więc pod rządami tej ustawy ustanie beczynności wyłączało możliwość merytorycznego rozpatrzenia skargi przez sąd administracyjny.

3.3. Wejście w życie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wpłynęło na zasady zaskarżania do sądu administracyjnego beczynności organu administracji. Dopiero wspomniana wcześniej nowelizacja, która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.⁴⁸, nadała obecnie obowiązujący kształt regulacji związanej ze zwalczaniem beczynności, ale także wprowadziła do przepisów tego Prawa pojęcie „przewlekłość postępowania”.

Na podstawie art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na beczynność organu lub przewlekłość postępowania można wnieść w każdym czasie po wcześniejszym złożeniu ponaglenia⁴⁹ do organu wskazanego w art. 37 § 3 k.p.a. Skargę składa się za pośrednictwem organu, którego beczynność jest jej przedmiotem – art. 54 § 1 p.p.s.a. Obowiązkiem tego organu jest przekazanie jej do sądu razem z uporządkowanymi i kompletnymi aktami sprawy oraz z odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania (§ 2). Organ ten jednak, w myśl § 3 tego samego artykułu, może w tym terminie uwzględnić skargę w całości, co sprowadzi się do wydania decyzji, której skarżący się domagał. Jednocześnie organ ten stwierdza, czy owa beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 54 § 3 zd. 3 p.p.s.a.)⁵⁰.

Dla lepszej czytelności dalszych rozważań warto przytoczyć w tym miejscu art. 54 § 3 p.p.s.a. Stanowi on: „Organ, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić

⁴⁷ ONSA 2000, z. 1, poz. 44; CBOSA.

⁴⁸ Por. pkt 2.2 niniejszego opracowania.

⁴⁹ NSA w postanowieniu z 20 stycznia 2022 r., II OSK 2772/21, CBOSA, uznał: „Wniesienie ponaglenia i skargi w tym samym dniu lub po wniesieniu skargi należy zakwalifikować jako niezgodne z art. 52 § 1 p.p.s.a.”.

⁵⁰ W przypadku beczynności organu bezprzedmiotowe wydaje się stwierdzenie, że nastąpiła ona bez podstawy prawnej, trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której istniałaby podstawa prawna takiej beczynności; orzekanie o braku podstawy prawnej zwłoki w wydaniu decyzji jest bezprzedmiotowe, ewentualnie może mieć ono zastosowanie w razie przewlekłości postępowania.

skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio”. Nie ulega wątpliwości, że skargi na zwłokę organu administracji w zakresie wydania aktu lub czynności w sposób oczywisty dotyczą bezpośrednio zdania 1 i zdania 3 tego przepisu. W uzasadnieniu wniesionego przez Prezydenta RP projektu tej ustawy⁵¹, nadającego art. 54 § 3 aktualnie obowiązujące brzmienie, stwierdzono, że proponowana zmiana podyktowana jest praktyką, w której organy administracji, wydając swoją decyzję autokontrolną, nie przesyłają następnie skargi razem z aktami sprawy do sądu, co uniemożliwia orzekanie o zwrocie kosztów skarżącemu – który to obowiązek wynika z art. 201 § 1 p.p.s.a. „Przepis ten stanowi bowiem, że zwrot kosztów przysługuje skarżącemu od organu także w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a. Bez akt sprawy i bez skargi, co do zasady, nie jest możliwe określenie wartości przedmiotu zaskarżenia, która to wartość stanowi podstawę do obliczenia kosztów zastępstwa procesowego”.

Tak więc w oparciu o stosunkowo błahą przesłankę skrócono możliwość autoweryfikacji zaskarżonego aktu czy bezczynności lub przewlekłości jedynie do 30 dni od dnia otrzymania skargi. Przed tą nowelizacją można było to uczynić „do dnia rozpoczęcia rozprawy”. Uważam, że zamiast całkowicie przebudowywać analizowaną instytucję można było, co wydaje się oczywiste, dodać do przepisu art. 54 § 3 sformułowanie nakazujące nawet w takim przypadku przesyłanie skargi razem z aktami sprawy i decyzją wydaną w wyniku uwzględnienia skargi.

Można sobie wyobrazić sytuację, w której dzień po złożeniu ponaglenia składana jest skarga do sądu, co ewidentnie utrudnia, czy wręcz uniemożliwia organowi uwzględnienie owego ponaglenia, a przy tym dezawuuje jego istotę. Rodzi się też wątpliwość, czy – mimo wydania decyzji przez organ – sąd, któremu skarga została przekazana, może na podstawie art. 149 p.p.s.a. uwzględnić ją, wychodząc z założenia, że w dacie zaskarżenia bezczynność jednak istniała. Taką możliwość stanowczo wyłącza J.P. Tarno, twierdząc, że uwzględnienie skargi w trybie autokontroli powoduje, „że skarga została przez organ rozpoznana, a więc sąd nie może ponownie rozpoznawać tej samej skargi”⁵². Jednak z przepisu § 1 pkt 3 tego artykułu podejmuje się próby wyprowadzenia wniosku, że sąd może stwierdzić – nawet już po wydaniu decyzji – iż wcześniej w sprawie organ pozostawał w zwłoce w wydaniu tej decyzji⁵³. Gdyby przyjąć poprawność takiego stanowiska, zupełnie

⁵¹ Sejm RP VII kadencji, druk nr 1633, uzasadnienie, s. 11, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633> [dostęp: 17.01.2026 r.].

⁵² J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 388.

⁵³ Stanowisko, że dopuszczalne jest orzekanie, iż organ dopuścił się bezczynności, mimo że decyzja została wydana już po wniesieniu skargi, gdyż sąd rozstrzyga sprawę według jej stanu na dzień zaskarżenia, prezentuje T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 769–770; por. też J. Wegner-Kowalska, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, PiP 2018, z. 8, s. 64.

nieracjonalne byłoby dokonywanie autoweryfikacji decyzji przez organ administracji. Trudno bowiem znaleźć poważne argumenty za jej przeprowadzaniem i wydaniem decyzji, skoro i tak sąd mógłby później orzec, że przed jej dokonaniem organ pozostawał w zwłoce, w tym nawet takiej, którą trzeba kwalifikować jako rażąco naruszającą prawo⁵⁴, a dodatkowo sąd byłby władny zastosować przepis art. 149 § 2 p.p.s.a. i nałożyć na ten organ grzywnę, a także przyznać skarżącemu określoną sumę pieniężną. Inaczej mówiąc: skoro zwłoka już zaistniała, to organ administracji – niezależnie od tego, czy podziela w całości argumenty zawarte w skardze czy nie – działając racjonalnie (z punktu widzenia własnych interesów), powinien przekazać skargę z aktami sprawy do sądu i oczekiwać na jego orzeczenie. W takiej sytuacji za dokonaniem autokontroli i wydaniem przez organ decyzji nie przemawiałyby żadne pragmatyczne argumenty, a trzeba pamiętać, że oczekiwanie na rozpoznanie sprawy przez sądy administracyjne pierwszej instancji będzie wynosić kilka miesięcy. W przypadku zaś złożenia skargi kasacyjnej termin ten wydłuży się do kilku lat⁵⁵. Biorąc pod uwagę dość dużą rotację na stanowiskach piastunów funkcji organów administracji, odium z tytułu rażąco naruszającej prawo bezczynności może spaść wtedy już na inną osobę piastującą funkcję tego organu. Okoliczności te mogą stanowić dość poważne argumenty za rezygnacją zarówno z brania pod uwagę ponaglenia, jak i z uwzględnienia skargi w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. Przyjęcie takiej interpretacji art. 37 § 6 i 8 k.p.a. i art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ewidentnie podważałoby istotę i racjonalność zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego mających zapewnić szybkość i prostotę postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.), a także ochronę uzasadnionych interesów strony (art. 7a k.p.a.)⁵⁶.

Reasumując: wyposażenie organu administracji w możliwość naprawienia własnych błędów czy zaniechań w rezultacie złożenia ponaglenia bądź w trybie autokontroli prowadzi do konstatacji, że sąd może jedynie orzekać, czy w dacie wpływu do niego skargi (przekazania mu skargi przez organ administracji) bezczynność miała miejsce. Jej ustanie – w wyniku czy to przychylenia się do ponaglenia, czy też skorzystania przez organ z uprawnień autokontrolnych – przekłada się na wyłączenie możliwości uwzględnienia skargi przez sąd. Takie stanowisko zaprezentował zresztą NSA w uchwale z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21⁵⁷. Co prawda odnosiła się ona do przewlekłości postępowania, ale uważam, że podstawowy trzon zagadnień dotyczących bezczynności i przewlekłości postępowania jest wspólny dla obu tych naruszeń prawa. Przyjęcie innego rozumowania – umożliwiającego sądowi badanie nieistniejącej już bezczynności czy przewlekłości – pozbawiałoby całkowicie jakiegokolwiek znaczenia uprawnienia autokontrolne organów administracji. Trafnie w uzasadnieniu wskazanej uchwały stwierdzono, że „przepis art. 53

⁵⁴ Uważam, że o rażącym naruszeniu prawa w takim przypadku musi przesądzać czas trwania postępowania, w ramach którego nie została jeszcze wydana decyzja – por. W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 24 kwietnia 2015 r., IFSK 1881/14*, OSP 2015, z. 12, poz. 116, s. 1723.

⁵⁵ Por. *Informacja o działalności sądów...*

⁵⁶ Por. także art. 7 p.p.s.a.

⁵⁷ ONSAiWSA 2022, z. 3, poz. 34; CBOSA.

§ 2b p.p.s.a. nie stanowi autonomicznej regulacji, lecz jest elementem normatywnej instytucji wywierania presji na organ administracji”.

Wyraźnie trzeba wszakże zaznaczyć, że w przypadku, w którym już po wniesieniu skargi i przekazaniu jej do sądu organ wydałby jednak decyzję, co do której pozostawał w zwłoce, jego działanie byłoby pozbawione podstaw prawnych. Co prawda z pozoru może wydawać się, że byłoby ono korzystne dla strony i jednocześnie odciążające sądy administracyjne, ale 30-dniowy termin na dokonanie autokontroli jest terminem zawitym. Jeżeli w tym terminie jej nie dokonano, organ musi przekazać skargę razem z aktami sprawy i odpowiedzią na nią do sądu, a równocześnie traci on jakąkolwiek możliwość legalnego korygowania popełnionych przez siebie błędów⁵⁸. Jest to niezależne od tego, czy organ ten zrealizował obowiązek przekazania skargi sądowi czy nie⁵⁹.

3.4. Analizy wymaga jednak kwestia, czy sąd, któremu skarga została przekazana przez organ administracji, jest władny na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. orzec, że beczynność, która ustała w wyniku autokontroli, spełniała kryteria rażącego naruszenia prawa, czego organ administracji mógł nie stwierdzić w ramach swych uprawnień określonych w art. 54 § 3 p.p.s.a. Na przeszkodzie przyjęciu takiej wykładni uprawnień orzeczniczych sądu stoi jednak samo brzmienie art. 149 § 1a p.p.s.a., który rozpoczyna się od słowa „jednocześnie” – wiążącego owo orzeczenie o rażącym naruszeniu prawa przez skarżoną beczynność z którąś z sytuacji wskazanych w art. 149 § 1 pkt 1–3 p.p.s.a. Po autokontroli, sprowadzającej się do wydania (co prawda z opóźnieniem) decyzji, potwierdzenie przez sąd, że organ był jednak w zwłoce (art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), co przecież sam organ już wcześniej przyznał swą decyzją, jawi się jako zbędne, tak samo jak zobowiązanie organu do wydania decyzji w określonym terminie (art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Toteż samodzielne orzekanie przez sąd na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. bez wydania któregoś z orzeczeń określonych w § 1 tego artykułu wydaje się niemożliwe.

Dodatkowo trzeba jednoznacznie uznać, że jeżeli organ, wydając w trybie autokontroli swoją decyzję, stwierdziłby już, że została ona wydana ze zwłoką rażąco naruszającą prawo, to wtedy stosowanie przez sąd całego art. 149 byłoby całkowicie irracjonalne.

Artykuł 149 § 2 p.p.s.a. dotyczy konsekwencji, które mogą spotkać organ winny beczynności. Sąd może z urzędu lub na wniosek skarżącego wymierzyć grzywnę temu organowi w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Ponadto – obok tej grzywny bądź też nawet bez jej wymierzania – sąd może przyznać od organu

⁵⁸ Por. A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 305–306.

⁵⁹ W przypadku nieprzekazania skargi sądowi, na wniosek skarżącego, sąd może stosownie do art. 55 § 1 p.p.s.a. wymierzyć organowi grzywnę w wysokości wskazanej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Jeżeli i ta grzywna nie poskutkuje, sąd – uznawszy to za rażący przypadek naruszenia przez ów organ obowiązków – może zawiadomić o tym „organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków” – art. 55 § 3 p.p.s.a. Można dodać, że przewidziane w § 2 uprawnienie sądu do rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi nie wydaje się adekwatne do skarg na beczynność bądź przewlekłość postępowania.

na rzecz skarżącego kwotę w wysokości do połowy owej górnej kwoty grzywny⁶⁰. Uważam, że są to najdotkliwsze sankcje za nieterminowość wydawania decyzji, mimo że sądy administracyjne stosunkowo oszczędnie podchodzą zarówno do wymierzania grzywien, jak i do przyznawania wspomnianych sum pieniężnych skarżącym⁶¹. Trzeba mieć na względzie, że analizowany przepis art. 149 § 2 p.p.s.a., umożliwiający nałożenie owej grzywny lub przyznanie skarżącemu wspomnianej kwoty, rozpoczyna się od słów: „Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec...”. Jeżeli więc sąd nie zastosuje przepisu § 1 tego artykułu (z powodu ustania stanu beczynności), trudno byłoby twierdzić o uwzględnieniu przez sąd skargi, o czym stanowi właśnie art. 149 § 1 p.p.s.a., a więc nie może być mowy o zaistnieniu „przypadku, o którym mowa w § 1”. Niedopuszczalne jest zatem takie interpretowanie art. 149 § 2 p.p.s.a., które zezwalałoby sądowi na jego zastosowanie bez uwzględnienia skargi na beczynność, która w dacie orzekania przestała już istnieć⁶².

3.5. W uchwale z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19⁶³ NSA przyjął, że: „Wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 (...) [p.p.s.a.]”. Z poglądem prawnym sformułowanym w tej uchwale całkowicie się zgadzam⁶⁴. Trzeba jednak odnotować, że rzadko która uchwała NSA wywołała takie kontrowersje w szeroko pojmowanej literaturze przedmiotu, jak ta uchwała, podjęta *nota bene*, co też nie zdarza się zbyt często, z dwoma zdaniemmi odrębnymi. Do uchwały tej opracowano bowiem aż cztery glosy, zresztą w większości krytyczne⁶⁵. Antagoniści tej uchwały zarzucali jej, że w niedostatecznym stopniu chroni ona interesy prawne stron

⁶⁰ J.P. Tarno, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *op. cit.*, Warszawa 2025, s. 508, uważa, że sąd może tylko wyjątkowo odstąpić zarówno od wymierzenia tej grzywny, jak i od przyznania skarżącemu żądanej kwoty; por. też wyrok NSA z 10 sierpnia 2021 r., I OSK 2532/19, LEX nr 3224161.

⁶¹ Por. np. wyrok NSA z 28 lipca 2021 r., I OSK 823/19, LEX nr 322181; wyrok NSA z 15 grudnia 2021 r., II OSK 2105/21, LEX nr 3286366; pewnym wyjątkiem jest wyrok NSA z 9 lipca 2021 r., I OSK 2046/19, LEX nr 3279443, w którym nałożono na organ grzywnę w wysokości 5000 zł, a skarżącemu przyznano sumę 1000 zł.

⁶² W uzasadnieniu ww. uchwały NSA z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21 przyjęto: „hierarchiczna konstrukcja treści art. 149 p.p.s.a., w której kolejne jednostki redakcyjne zawarte w § 1a – § 2 tego przepisu zostały zredagowane wynikowo wobec § 1 tego przepisu, nakazuje przyjąć dopuszczalność stosowania wspomnianych § 1a – § 2 tylko w razie zaistnienia okoliczności określonych w § 1”.

⁶³ ONSAiWSA 2020, z. 6, poz. 79; CBOSA.

⁶⁴ Por. W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego beczynności organu administracji już po wydaniu w sprawie decyzji administracyjnej*, ZNSA 2022, nr 3, s. 9–24.

⁶⁵ Por. R. Suwaj, *Dopuszczalność wniesienia skargi na beczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa krytyczna do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 3, s. 82 i nast.; G. Rząsa, *Skarga na beczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/20*, OSP 2021, z. 1, s. 146 i nast. (glosa aprobująca); J. Wegner, *Skarga na beczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.06.2021 r., II OPS 5/19*, „Glosa” 2021, nr 1, s. 110 i nast. (glosa krytyczna); A. Kurzawa, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 3, s. 199 i nast. (glosa krytyczna).

postępowania administracyjnego dotkniętych bezczynnością organów administracji. Ich zdaniem w konsekwencji orzekania przez sądy zgodnie z tą uchwałą strony, które poniosły różnego rodzaju szkody w związku opóźnieniami w wydawaniu decyzji, zostaną pozbawione możliwości żądania naprawienia owych szkód. Interpretują bowiem tę uchwałę w ten sposób, że wydanie przez organ decyzji – niezależnie od tego, czy nastąpiło to w wyniku ponaglenia, czy autokontroli związanej z wniesieniem skargi do sądu – będzie skutkowało wyłączeniem możliwości dochodzenia odszkodowania. Dla nich jedynym prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c.⁶⁶ jest orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające niezgodność z prawem bezczynności organu. Takie rozumowanie jest całkowicie błędne. Wydanie decyzji w wyniku złożenia przez stronę ponaglenia, jak również w konsekwencji dokonania autokontroli, z jednoczesnym orzeczeniem, że bezczynność w podjęciu decyzji nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa, otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Przepis ten stanowi: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”.

Decyzja administracyjna wydana w wyniku ponaglenia czy złożenia skargi do sądu spełnia przesłanki sformułowane w tym przepisie. Dodatkowo, jeżeli w decyzji tej stwierdzono, że bezczynność odpowiadała kryteriom rażącego naruszenia prawa, to nie powinno być wątpliwości, że mamy do czynienia ze „stwierdzeniem we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji” w rozumieniu powołanego przepisu Kodeksu cywilnego. Twierdzenia o tym, że sąd administracyjny – nawet w przypadku, gdy stan „milczenia władzy” już nie istnieje – musi w trybie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. stwierdzić, że organ dopuścił się bezczynności, po to aby skarżący mógł dochodzić odszkodowania⁶⁷, są bezzasadne.

Podane argumenty przesadzają o tym, że nie można, analizując rozmaite zawiłości związane z kwestionowaniem bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym, abstrahować od tego, że zwalczanie jej następuje w kilku etapach. Najpierw na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a jeżeli to nie doprowadzi do oczekiwanych rezultatów – na podstawie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W pełni podzielam stanowisko zawarte w uzasadnieniu powołanej już uchwały NSA z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21: „Skorzystanie (...) przez organ administracji z uprawnienia autokontrolnego w ramach wniesionej skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania wyłącza dopuszczalność rozpatrywania tej skargi przez sąd administracyjny”. Ten pogląd prawny można bezpośrednio odnieść do skargi na bezczynność administracji.

Zarówno postanowienie wydane na podstawie art. 36 § 6 k.p.a., jak i załatwienie sprawy na mocy przepisu § 8 tego artykułu, czy wreszcie dokonanie autoweryfikacji własnej bezczynności w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., tak samo jak wydanie

⁶⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.; dalej: k.c.

⁶⁷ Por. np. J. Wegner, *op. cit.*, s. 117; A. Kurzawa, *op. cit.*, s. 206.

przez sąd wyroku z art. 149 p.p.s.a. – spełniają warunki prejudykату z art. 417¹ § 3 k.c., umożliwią więc stronie, która w wyniku bezczynności poniosła szkodę, dochodzenie odszkodowania przed sądem powszechnym⁶⁸.

3.6. Uważam, że mimo upływu prawie 40 lat i dokonanych zmian w zakresie obowiązującej regulacji prawnej w dalszym ciągu zachowuje aktualność wspomniane już postanowienie NSA z 14 stycznia 1987 r., IV SAB 14/86, w którym uznano, że skarga na zwłokę w załatwieniu sprawy, wniesiona po wydaniu i doręczeniu stronie decyzji, jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu przez sąd administracyjny, gdy zaś decyzja została wydana już po wniesieniu skargi, a przed jej rozpoznaniem przez ten sąd, postępowanie sądowe podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe⁶⁹. Prawie identyczny pogląd prawny został sformułowany w kilkakrotnie już powoływanej uchwale NSA z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21, przyjęto w niej bowiem, że „Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego wniesiona po jego ostatecznym zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w jego toku, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 (...) [p.p.s.a.]”. Stanowisko to ma również zastosowanie z powodów wskazanych już wcześniej⁷⁰ także do bezczynności organu.

3.7. Na koniec rozważań poświęconych autoweryfikacji dotyczącej bezczynności i przewlekłości postępowania trzeba się odnieść do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2025 r., SK 100/22⁷¹. Przyjęto w nim, że „Art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.), rozumiany w ten sposób, że uniemożliwia rozpoznanie merytoryczne przez sąd administracyjny skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji lub innego przewidzianego prawem rozstrzygnięcia, mimo że skarga na bezczynność została wniesiona zanim stronie doręczono decyzję lub inne rozstrzygnięcie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Niezależnie od oceny organu, który wydał powyższy dokument, należy zwrócić uwagę na to, że niezgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją dostrzeżono w tym, że strona nie będzie mogła dochodzić przed sądem odszkodowania za szkody, których doznała w związku z ową bezczynnością czy przewlekłością postępowania. „Trybunał” jednak nie wziął pod uwagę, że prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ § 2 i 3 k.c. nie musi być w tym przypadku orzeczenie sądu administracyjnego. Była

⁶⁸ Por. W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności...*, s. 22.

⁶⁹ Można się jedynie zastanawiać, czy wydanie tej decyzji po zaskarżeniu bezczynności, a jednocześnie po upływie terminu dokonania przez organ autoweryfikacji owej zwłoki, nie prowadzi do tego, że ta decyzja jest wydana bez podstawy prawnej, ewentualnie czy nie jest ona podjęta z rażącym naruszeniem prawa, ale to jest odrębne zagadnienie.

⁷⁰ Por. pkt 1 tego opracowania.

⁷¹ OTK ZU-A 2025, poz. 65. Wyrok ten nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw ze względu na uchwałę nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa, M.P. poz. 1068.

już o tym mowa, że wystarczające będzie orzeczenie organu administracji powołujące się na wcześniejsze złożenie ponaglenia bądź na to, że zostaje ono wydane na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Zasmuca jednak fakt, że teoretycznie najważniejszy autorytet prawniczy w Polsce, którym kiedyś był ten Trybunał, pomija w swym orzeczeniu takie okoliczności.

4. Przewidziana w art. 54 § 3 p.p.s.a. możliwość dokonania autoweryfikacji przez organ, którego akt, czynność, bezczynność czy wreszcie przewlekłość prowadzonego postępowania stały się przedmiotem skargi, wywołuje zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowym poważne wątpliwości. Na najważniejsze z nich starałem się zwrócić uwagę.

Analizując kwestie związane z autoweryfikacją dokonywaną w trybie powołanego przepisu, trzeba pamiętać, że służy ona osiągnięciu dwóch podstawowych założeń leżących u jej źródeł. Pierwszym jest przyspieszenie uzyskania podstawowego celu złożenia skargi, jakim jest uzyskanie korzystnego dla strony rezultatu – w postaci uwzględnienia w całości zarzutów podniesionych w skardze, albo zlikwidowanie przestoju procesowego w postaci bezczynności organu lub przewlekłości prowadzonego postępowania. Drugim – będącym zresztą konsekwencją osiągnięcia pierwszego celu – jest odciążenie sądów administracyjnych od konieczności merytorycznego rozpatrywania spraw w sytuacji, gdy organy administracji potrafią swoje błędy naprawić we własnym zakresie. Niemniej realizacja tych założeń musi odbywać się zgodnie z prawem. Jeżeli ustawodawca przewidział w art. 54 § 3 p.p.s.a., że organy administracji mogą dokonywać owej autoweryfikacji „w zakresie swojej właściwości”, to nie można przyjmować, że właśnie ten przepis przyznaje owym organom właściwość do jej dokonywania. Chociaż w ostatnich latach coraz trudniej akceptować paradygmat racjonalnego ustawodawcy, to jednak dla zapewnienia stabilizacji obowiązującego porządku prawnego należy zakładać jego obowiązywanie.

Bibliografia załącznikowa

- Chlebny J., *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuin-stancyjnego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 1
- Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z 24 kwietnia 2015 r., I FSK 1881/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, z. 12, poz. 116
- Chróścielewski W., *W kwestii dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności organu administracji już po wydaniu w sprawie decyzji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3
- Chróścielewski W., *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 5
- Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, 2025
- Daniel P., *Glosa do wyroku NSA z 18 września 2019 r., II OSK 2630/17*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 5
- Dąbek D., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Dolnicki B., *Stwierdzenie nieważności uchwały przez radę gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*, Warszawa 2025

- Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2025
- Kabat A., *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Kabat A., w: Dauter B., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX/el.
- Kmieciak Z., *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 18 stycznia 2007 r., II SA/Gl 385/06*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, z. 4
- Kmieciak Z., *Wszczęcie postępowania sędowoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016
- Kurzawa A., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 3
- Rzasa G., *Skarga na bezczynność wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, z. 1
- Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1
- Suwaj R., *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa krytyczna do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2020 r. (II OPS 5/19)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 3
- Świątkiewicz J., *Naczelnny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, 2012
- Wegner J., *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.06.2021 r., II OPS 5/19*, „Glosa” 2021, nr 1
- Wegner-Kowalska J., *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 8
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sędowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, Warszawa 2016
- Zieliński A., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985

Summary

of the article: **Option of self-review of acts, actions, and inactions of public administration bodies challenged before regional administrative courts. Selected issues**

The purpose of self-review by administrative authorities of acts, actions, and inactions, as well as the excessive length of proceedings, challenged before administrative courts, is to enable these authorities to correct their own errors without the need to initiate substantive judicial review. This serves both to implement the principle of expediency and to relieve administrative courts of the burden of hearing these cases.

The author of this article analyzes two issues related to self-review, which have generated significant controversy in the literature and case law. The first is whether a local government body may self-review a contested resolution, given that a finding that it is unlawful will only result in its invalidation. This authority, however, rests solely with a court or supervisory authority. Since the body conducting the self-review may do so only within its jurisdiction, this is unacceptable under applicable law. The author therefore agrees with the views in the literature and case law that present this approach to self-review in this matter. The second question concerns whether an administrative court may hear a complaint about an authority's inaction or excessive length of proceedings after the issuance of

an administrative decision, the issuance of which was delayed. In the author's opinion, the mere fact of upholding a complaint and issuing such a decision constitutes a precedent for seeking compensation for that delay in proceedings before a common court. For this reason, the position adopted in the judgment of the Constitutional Tribunal of 10 February 2025, SK 100/22, is completely erroneous. In the interests of the possibility of seeking compensation, the court found Article 149 § 1 item 3 of the Law on Proceedings before Administrative Courts to be unconstitutional, understood as preventing the court from considering the merits of a complaint about inaction after the decision has been issued.

Keywords: self-review verification, the ability of an administrative body to correct its own errors, inaction, excessive length of proceedings, invalidation of a resolution, expediting case resolution, relieving administrative courts of the need to adjudicate cases, precedent

Dr hab. Przemysław Krzykowski prof. UWM

[Profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie;
ORCID: 0000-0002-3092-1105]

Postępowanie przed organami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie uzupełniania braków we wniosku o przyznanie pomocy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uwagi na tle ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027

Streszczenie: Artykuł dotyczy problematyki określenia zakresu przedmiotowego obowiązku spoczywającego na organach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa co do informowania producentów rolnych o brakach wniosków o przyznanie pomocy w świetle art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Jak pokazuje dotychczasowe bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, właściwa kwalifikacja danego uchybienia – jako brak wniosku czy oczywisty błąd wniosku – może powodować szereg wątpliwości interpretacyjnych. Niewłaściwa kwalifikacja dokonana przez organ może dyskwalifikować wniosek w ramach danej płatności. W opracowaniu dokonano porównania obowiązujących regulacji prawnych z przepisami uchylonej w dniu 15 marca 2023 r. ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. W konkluzji opowiedziano się za potrzebą udoskonalenia obecnych rozwiązań prawnych.

Słowa kluczowe: administracyjne postępowanie szczególne, wspólna polityka rolna, prawa procesowe jednostki

1. Uwagi wprowadzające

W dniu 15 marca 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027¹. Nowa ustawa uchyliła w całości ustawę z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego², która obowiązywała w polskim porządku prawnym przez osiem lat. Do nowej ustawy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o Planie Strategicznym wydał

¹ Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Dz.U. z 2024 r. poz. 1741 ze zm.; dalej: ustawa o Planie Strategicznym.

² Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. z 2022 r. por. 1775 ze zm.; dalej: ustawa o płatnościach.

w dniu 15 marca 2023 r. wytyczne podstawowe w zakresie pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³, które obok przepisów prawa powszechnie obowiązującego stanowią podstawę prawną do realizacji działań przez organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w nowej perspektywie finansowej na lata 2023–2027. Uchwalona ustawa stwarza podstawy prawne do ubiegania się przez producentów rolnych o środki finansowe z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

W polskich regulacjach prawnych urzeczywistnia się podstawowe zasady wspólnej polityki rolnej (WPR) unormowane w prawie unijnym, zgodnie z którymi każde państwo członkowskie UE musi opracować plan strategiczny WPR, w którym określi, jak zamierza kierować instrumenty finansowania WPR (wsparcie dochodów rolników, środki rynkowe i środki rozwoju obszarów wiejskich), aby zaspokoić potrzeby lokalne i osiągnąć wymierne rezultaty w realizacji celów na szczeblu Unii Europejskiej⁴. Nowy program realizowany jest ze środków pochodzących z UE, na które składa się wsparcie w kwocie 17,3 mld euro w ramach I filaru WPR i 4,7 mld euro w ramach II filaru WPR⁵.

Z oficjalnie publikowanych informacji wynika, że do 12 lutego 2025 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaciła 14,73 mld zł z tytułu płatności bezpośrednich i obszarowych za 2024 r.⁶ Co roku organy Agencji rozpoznają powyżej miliona wniosków. Ustawodawca, chcąc zapewnić skuteczność procesu

³ Wytyczne podstawowe w zakresie pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, MRiRW/PSWPR 2023–2027/1(1), <https://www.gov.pl/web/rolnictwo> [dostęp: 16.01.2026 r.], dalej: wytyczne; wytyczne te – tak jak ustawa – obowiązują od 15 marca 2023 r.

⁴ Podstawę prawną WPR określono w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2016.202.47 (art. 38–44). W nowej perspektywie finansowej na lata 2023–2027 zasadniczym źródłem prawa jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L 2021.435.1). Poza przywołanym rozporządzeniem politykę rolną na lata 2023–2027 regulują przepisy dwóch innych rozporządzeń: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L 2021.435.187) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z dnia 2 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 2021.435.262).

⁵ Dodatkowo w I filarze WPR realizowane będzie Przejściowe Wsparcie Krajowe finansowane w całości z budżetu krajowego. W ramach środków krajowych na ten cel planuje się przeznaczyć ponad 3,2 mld euro. W sumie środki na wsparcie polskiego rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich zaplanowane w WPR na lata 2023–2027 wynoszą 25,2 mld euro.

⁶ <https://www.gov.pl/web/arimr/realizacja-kampanii-doplac-2024> [dostęp: 20.02.2025 r.].

wdrażania środków publicznych, zdecydował się w nowej ustawie o Planie Strategicznym, tak jak w poprzednich regulacjach prawnych, na znaczne odstępstwa od znanych reguł procesowych zawartych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷.

Przy tak dużej skali składanych wniosków przez producentów rolnych oczywiste jest, że mogą one zawierać różnorakie wady, które w rezultacie mogą prowadzić do odmowy przyznania konkretnej płatności. Analizując liczbę skarg, które trafiają do wojewódzkich sądów administracyjnych, na decyzje odmowne poszczególnych dyrektorów regionalnych ARiMR, można postawić tezę, że problematyka dopłat przyznawanych przez ARiMR jest wysoce skomplikowana. Tylko w 2024 r. do Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 4881 spraw ze skarg kasacyjnych, z czego istotna część dotyczyła funduszy strukturalnych dystrybuowanych przez organy ARiMR⁸.

Przypomnieć należy, że obowiązek poinformowania wnioskodawcy przez organy ARiMR o wystąpieniu braków we wniosku w nowej ustawie uregulowany został w art. 62 ust. 1. Zgodnie z przywołanym przepisem: „W przypadku gdy wniosek o przyznanie pomocy, o której mowa w art. 20 pkt 1–4, nie czyni zadość wymaganiom innym niż wskazane w art. 64 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁹, kierownik biura powiatowego Agencji niezwłocznie po otrzymaniu tego wniosku informuje podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy o stwierdzonych brakach oraz o skutkach ich nieusunięcia w terminie, w jakim można dokonać zmiany wniosku o przyznanie tej pomocy, chyba że ten termin upłynął. Przepisu art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się”¹⁰.

W skargach składanych do sądów administracyjnych stosunkowo często podnoszony jest zarzut naruszenia przez organy ww. przepisu (wcześniej art. 23 ustawy o płatnościach)¹¹. Istotną kwestią sporną rozstrzyganą przez sądy administracyjne jest ocena tego, czy w konkretnym stanie faktycznym właściwe organy ARiMR miały obowiązek zareagować na określony brak wniosku i poinformować producenta rolnego o tym braku i o skutkach jego nieusunięcia, czy też dopuszczalne było wydanie decyzji o odmowie przyznania wsparcia finansowego¹². Nieprawidłowa

⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.; dalej: k.p.a. Por. art. 66 ustawy o Planie Strategicznym, w którym uregulowano zasady postępowania w sprawie o przyznanie pomocy.

⁸ Por. statystyki dotyczące liczby spraw w następujących kategoriach: dysponowanie środkami publicznymi z budżetu UE (symbol 6559), płatności obszarowe (symbol 6550) i inne o symbolu podstawowym 655. Por. Naczelny Sąd Administracyjny – Biuro Orzecznictwa, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 r.*, Warszawa 2024, Sejm X kadencji, druk nr 1164. Z danych statystycznych zawartych w przedstawionej *Informacji* wynika, że w 2024 r. średni czas oczekiwania na rozpatrzenie skargi kasacyjnej wyniósł poniżej 19 miesięcy. W wojewódzkich sądach administracyjnych strony czekały na rozpatrzenie sprawy krócej niż 5 miesięcy, co pozwala stwierdzić, że w tych sądach sprawy są rozpoznawane na bieżąco.

⁹ Tj. innym niż niewskazanie adresu wnoszącego podanie.

¹⁰ Co oznacza brak możliwości pozostawienia podania bez rozpoznania z tej przyczyny. Przepis ten w swojej treści jest tożsamy z art. 23 ust. 1 uchylonej 15 marca 2023 r. ustawy o płatnościach.

¹¹ W tego typu sprawach wskazuje się na niewłaściwą wykładnię art. 66 ust. 2 ustawy przez błędne uznanie, że obowiązek organu został na mocy powyższego przepisu, ograniczony jedynie do rozpatrzenia całego materiału dowodowego wskazanego we wniosku oraz innych dokumentach dołączonych przez wnioskodawcę.

¹² Mając na względzie okoliczność, że treść art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym jest analogiczna do treści art. 23 wcześniejszej obowiązującej ustawy, dotychczasowe orzecznictwo w tym względzie zachowuje aktualność.

klasyfikacja uchybień danego wniosku nierzadko prowadzi do odmowy przyznania płatności. W kwestii terminu „braki” wniosku, o którym mowa w przywołanym przepisie, w orzecznictwie nie ma pewności, czy w myśl art. 62 ust. 1 ustawy badanie wstępne wniosku obejmuje wyłącznie wniosek, czy również dołączone do wniosku załączniki oraz według jakiego kryterium powinno odbywać się to badanie, czy przedmiotem badania powinny być objęte wyłącznie braki wywołane tzw. błędami oczywistymi, czy również tzw. błędami nieoczywistymi¹³.

W piśmiennictwie naukowym brakuje publikacji przybliżającej omawianą problematykę w świetle nowych regulacji prawnych obowiązujących od 15 marca 2023 r. Dlatego zasadniczym celem artykułu jest wszechstronna analiza obecnych regulacji prawnych nakładających na organy ARiMR konkretne obowiązki procesowe w zakresie udzielenia informacji o stwierdzonych brakach wniosku oraz o skutkach ich nieusunięcia. W opracowaniu wykorzystano metody dogmatyczno-prawną i teoretyczno-prawną, a w szczególności poddano ocenie unormowania obowiązującej ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym. Proces badawczy oparto, z uwagi na brak opracowań naukowych w tym obszarze, głównie na analizie orzecznictwa sądowego. Subsydiarnie posłużono się również metodą historyczno-prawną, zwrócono bowiem uwagę na analogiczne regulacje prawne obowiązujące w poprzednich perspektywach finansowych.

Wyniki przeprowadzonych badań umożliwią przedstawienie propozycji zmian legislacyjnych we wskazanym obszarze i mogą stać się przyczynkiem do szerszej dyskusji naukowej na temat procedur dystrybuowania środków publicznych w ramach wspólnej polityki rolnej przez organy ARiMR w Polsce.

2. Zakres przedmiotowy obowiązku poinformowania wnioskodawcy przez organy ARiMR o wystąpieniu braków we wniosku o przyznanie pomocy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

W aktualnym stanie prawnym – tak jak w latach poprzednich – zasadą jest, że udzielenie pomocy następuje nie z urzędu, lecz na wniosek rolnika. W perspektywie finansowej 2023–2027 zgodnie z wytycznymi złożenie wniosku o przyznanie pomocy i wniosku o płatność oraz ich zmiana lub wycofanie, a także wymiana korespondencji, wykonywanie innych czynności dotyczących postępowania oraz zawieranie umów o przyznaniu pomocy odbywają się za pomocą systemu IT. Jeżeli wniosek nie został złożony za pomocą systemu IT, organy ARiMR pozostawiają dany wniosek bez rozpatrzenia¹⁴.

Nadmienić należy, że załączniki do wniosku dołącza się jako dokumenty utworzone za pomocą systemu IT, a w przypadku gdy stanowią dokumenty wymagające

¹³ Por. wyroki: WSA w Poznaniu z 28 stycznia 2025 r., III SA/Po 482/24; WSA w Poznaniu z 22 listopada 2024 r., III SA/Po 383/24; WSA w Lublinie z 12 września 2024 r., III SA/Lu 356/24. Analiza poglądów judykatury w tym obszarze wskazuje, że właściwa kwalifikacja prawna danego uchybienia we wniosku o przyznanie płatności – jako brak wniosku czy oczywisty błąd wniosku – wywołuje spory interpretacyjne.

¹⁴ Por. art. 17 ustawy o Planie Strategicznym; por. rozdz. VI.4 wytycznych, s. 19; por. szerzej: prawomocny wyrok WSA w Białymstoku z 23 października 2024 r., I SA/Bk 241/24.

opatrzenia podpisem przez osobę trzecią, dołącza się je w postaci elektronicznej jako:

a) dokumenty opatrzone przez tę osobę kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo podpisem zaufanym albo

b) elektroniczne kopie dokumentów sporządzonych w postaci papierowej i opatrzonych przez tę osobę podpisem własnoręcznym, zapisane w formacie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵.

Wnioskodawcy, po wysłaniu wniosku o przyznanie pomocy, wystawiane jest przez system IT potwierdzenie złożenia wraz z datą, które zawiera unikalny numer nadany przez system IT. Datą wszczęcia postępowania w sprawie o przyznanie pomocy i wypłaty pomocy jest dzień wystawienia tego potwierdzenia¹⁶.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego od lat przyjmuje się, że obowiązkiem osoby występującej o przyznanie konkretnego rodzaju płatności jest podanie w sposób prawidłowy, z należyłą starannością, zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy, wszystkich informacji dotyczących podstaw przyznania płatności¹⁷. Nowa ustawa w art. 66 ust. 2 jasno wskazuje, że: „Strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu (...) są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne”¹⁸.

Ze względu na stosunkowo skomplikowane przepisy prawa materialnego, w których określono kryteria i przesłanki przyznania określonej płatności, w praktyce zdarzają się przypadki złożenia wniosku niekompletnego. W ustawie o Planie Strategicznym procedura uzupełniania braków we wniosku o przyznanie pomocy została uregulowana w przytoczonym wcześniej art. 62 ust. 1. Jak stanowi natomiast art. 62 ust. 2: „W przypadku nieusunięcia braków, o których mowa w ust. 1, w terminie, w jakim można dokonać zmiany wniosku o przyznanie pomocy, o której mowa w art. 20 pkt 1–4, wniosek o przyznanie tej pomocy jest rozpatrywany w zakresie, w jakim został prawidłowo wypełniony, oraz na podstawie dołączonych do niego prawidłowych dokumentów”¹⁹. Zauważyć należy, że podobnie brzmiał przepis

¹⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 1703.

¹⁶ Por. rozdz. VI.4 wytycznych, s. 20.

¹⁷ Por. wyroki NSA z: 24 maja 2024 r., I GSK 1372/20; 10 stycznia 2024 r., I GSK 1672/22; 29 czerwca 2022 r., I GSK 2634/18; 17 maja 2022 r., I GSK 2457/18.

¹⁸ Analogicznie art. 3 ust. 3 ustawy o płatnościach. Z praktycznego punktu widzenia warto zwrócić uwagę, że producent rolny składający wniosek za pomocą aplikacji w systemie IT po zalogowaniu ma możliwość w dowolnej chwili podglądu wysłanego wniosku, jak również wyodrębkowania złożonego wniosku i sprawdzenia zadeklarowanych powierzchni i dołączonych załączników.

¹⁹ Wskazać należy, że w licznych rozporządzeniach wydawanych na podstawie delegacji zawartych w ustawie o Planie Strategicznym ustawodawca powiela przywołane regulacje ustawowe, wskazując, że wniosek może być rozpatrywany przez organ jedynie w zakresie, w jakim został on prawidłowo wypełniony i złożony w określonym przez ustawodawcę terminie, oraz na podstawie dołączonych do niego prawidłowych załączników. Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie określenia dłuższego terminu składania wniosków o przyznanie pomocy finansowej w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 oraz zgłaszania zmian do tych wniosków w 2023 r., Dz.U. poz. 907.

art. 23 ust. 1 ustawy o płatnościach²⁰. Orzecznictwo wypracowane na tle tego przepisu znajduje więc zastosowanie do art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym.

Jeżeli chodzi o czas podejmowania czynności przez organ, warto odnotować, że ustawodawca wskazuje, że organ „niezwłocznie” informuje rolnika o „stwierdzonych brakach” wniosku oraz o skutkach ich nieusunięcia. Wydaje się, że w tym zakresie omawiany przepis nie pozostawia organowi swobody poza dwoma wyjątkami: po pierwsze, gdy upłynął termin złożenia wniosku o przyznanie płatności, a po drugie, gdy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych (art. 64 § 1 k.p.a.). Wskazywany termin „niezwłocznie” oznacza obowiązek spełnienia określonej czynności bez zbędnej zwłoki, a więc w jak najkrótszym czasie, mającym na względzie okoliczności miejsca i czasu²¹. Analizując harmonogram naboru wniosków na 2025 r., warto zauważyć, że zdecydowana większość wniosków może być złożona przez producentów rolnych w ciągu dwóch miesięcy: od 15 marca do 15 maja 2025 r.²² Wobec powyższego niezwłoczne działanie organów ARiMR w omawianym zakresie jest szczególnie istotne.

Ogólna zasada opisana art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym została uszczegółowiona w rozdz. VI.7 wytycznych zatytułowanym „Wezwania oraz oczywiste omyłki”²³. W dokumencie tym wskazano, że organy ARiMR „w trakcie oceny formalnej wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność wzywają jednokrotnie wnioskodawcę lub beneficjenta do usunięcia braków formalnych w terminie nie krótszym niż 7 dni i nie dłuższym niż 21 dni od dnia doręczenia wezwania. W przypadku nieusunięcia w wyznaczonym terminie wskazanych braków:

1) we wniosku o przyznanie pomocy, jeśli bez usunięcia tych braków nie można stwierdzić spełnienia przez wnioskodawcę warunków przyznania pomocy, wnioskodawcy odmawia się przyznania pomocy,

2) we wniosku o przyznanie pomocy, jeśli bez usunięcia tych braków można stwierdzić spełnienie przez wnioskodawcę warunków przyznania pomocy, wniosek podlega rozpatrzeniu w zakresie, w jakim został wypełniony,

3) we wniosku o płatność, wniosek podlega rozpatrzeniu w zakresie, w jakim został wypełniony

²⁰ Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o płatnościach: „W przypadku gdy wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich lub przejściowego wsparcia krajowego nie czyni zadość wymaganiom innym niż wskazane w art. 64 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, kierownik biura powiatowego Agencji, niezwłocznie po otrzymaniu tego wniosku, informuje rolnika o stwierdzonych brakach oraz o skutkach ich nieusunięcia w terminie, w jakim można dokonać poprawek zgodnie z przepisami, o których mowa w art. 1 pkt 1, chyba że ten termin upłynął. Przepisu art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się”.

²¹ Por. wyrok NSA z 5 marca 2024 r., I GSK 385/20; prawomocny wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 października 2021 r., I SA/Go 287/21. Por. szerzej: M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprosocowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 50 i nast.

²² <https://www.gov.pl/web/arimr/harmonogram-naborow-wnioskow-o-pryznanie-pomocy-w-2024-r-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 1.03.2025 r.].

²³ Por. wytyczne, s. 23 i nast. Warto zauważyć, że wytyczne wyraźnie rozróżniają wezwanie do usunięcia braków formalnych w trakcie oceny formalnej wniosku od wezwania do poprawienia wniosku lub złożenia wyjaśnień w trakcie oceny merytorycznej wniosku. Por. rozdz. VI.7.2. wytycznych.

– chyba że na prośbę wnioskodawcy lub beneficjenta przywrócono termin do usunięcia braków formalnych i wnioskodawca lub beneficjent te braki usunął” (rozdz. VI.7.1 ust. 1 i 2 wytycznych).

Z wytycznych wynika, że organy ARiMR „nie wzywają wnioskodawcy do usunięcia braków formalnych we wniosku o przyznanie pomocy w sytuacji, gdy zachodzą niebudzące wątpliwości przesłanki nieprzyznania pomocy” (rozdz. VI.7.1 ust. 3 wytycznych). Dodatkowo wskazać należy, że z treści art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym wprost wynika, że procedurę uzupełnienia braków wniosku można stosować wyłącznie w terminie, w którym możliwe jest złożenie wniosku o przyznanie tej pomocy²⁴.

Charakteryzując zakres przedmiotowy obowiązku poinformowania wnioskodawcy przez organy Agencji o wystąpieniu braków we wniosku o przyznanie pomocy, należy zwrócić uwagę, że w świetle art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym tytułowa procedura dotyczy tylko takich płatności, które przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, o czym świadczy odesłanie do art. 20 pkt 1–4 tej ustawy. Szczegółowy wykaz interwencji, w których pomoc przyznawana jest w drodze decyzji, zawarto w rozdz. III.1 wytycznych²⁵. Wobec powyższego procedury opisanej w przywołanym przepisie nie stosuje się do pomocy przyznawanej na podstawie umowy²⁶.

Mając na względzie istotne wyłączenia w ustawie o Planie Strategicznym ogólnych zasad postępowania uregulowanych w przepisach k.p.a., można postawić tezę, że zakres obowiązku wynikającego z 62 ust. 1 należy interpretować w sposób ścisły. Na problem ten zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 maja 2022 r., I GSK 2541/18²⁷, w którym wskazał, że „zgodnie z regułą rozumowania prawniczego «przepis szczególny wyłącza stosowanie przepisu ogólnego» oraz w myśl wynikającej z art. 1 pkt 1 k.p.a. «klauzuli inwazyjnej» obowiązek stosowania tego aktu w sprawach załatwianych w drodze decyzji aktualizuje się wyłącznie pod warunkiem, że przepis szczególny nie stanowi inaczej”²⁸. Wskazać należy, że na gruncie ustawy o Planie Strategicznym ze wskazaną zasadą subsydiarnego stosowania k.p.a. koresponduje unormowanie zamieszczone w art. 5, zastrzegające

²⁴ Wyjaśnić w tym miejscu należy, że termin na ubieganie się o przyznanie płatności ma charakter materialny, a w konsekwencji nie podlega on wydłużeniu ani przywróceniu, skutkiem zaś jego upływu jest wygaśnięcie prawa, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Przewodawca unijny zmodyfikował tylko skutki złożenia wniosku z uchybieniem terminowi, o ile nie przekracza ono maksymalnego terminu tolerowanego opóźnienia. Złożenie wniosku po upływie materialnoprawnego terminu wiąże się z ryzykiem nieuzyskania płatności bądź – przy dotrzymaniu dodatkowego określonego w przepisach prawa terminu – uzyskania jej w zmniejszonej wysokości. Por. szerzej: <https://www.gov.pl/web/arimr/termin-skladania-wniosku-w-roku-2024-ONW> [dostęp: 16.01.2026 r.]. W orzecnictwie NSA ugruntowany jest pogląd, że możliwość zastosowania tej procedury wystąpi wyłącznie wtedy, gdy wniosek wpłynął do organu w terminie otwartym na jego rozpoznanie. Por. wyroki NSA: z 11 maja 2022 r., I GSK 2541/18; z 26 maja 2020 r., I GSK 1998/19; z 4 czerwca 2020 r., I GSK 2112/19; z 24 listopada 2010 r., II GSK 1020/09.

²⁵ Por. wytyczne, rozdz. III.1 pt. „Pomoc przyznawana w drodze decyzji”, s. 9 i nast.

²⁶ Por. wytyczne, rozdz. III.2 pt. „Pomoc przyznawana na podstawie umowy o przyznaniu pomocy”, s. 12 i nast.

²⁷ CBOSA.

²⁸ Por. Z. Kmiecik, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 34 i nast.

pierwszeństwo zastosowania przepisów odrębnych²⁹. W konsekwencji zasadne jest twierdzenie, że usunięcie wad wniosku innych niż braki wymienione w art. 64 § 1 k.p.a. w terminie wyznaczonym przez organ nigdy nie wywoła skutku wstecznego³⁰. Pamiętać również należy, że zarówno w poprzednio obowiązującej ustawie o płaćnościach (por. art. 3 ust. 2 pkt 3), jak i w aktualnym stanie prawnym (art. 66 ust. 1 pkt 3 ustawy o Planie Strategicznym) ustawodawca odrębnie od regulacji kodeksowych wskazuje obowiązki informacyjne organów administracji w sprawach płaćności. Decyzje wydawane przez organy ARiMR wobec jasno i wyraźnie określonych przesłanek ich podjęcia noszą cechy decyzji związanej³¹.

Wymogi ustawowe każdego wniosku o płaćność, a tym samym zakres obowiązku określonego w art. 62 ustawy o Planie Strategicznym, są ściśle skorelowane z przepisami prawa materialnego. Na aprobatę zasługuje stanowisko przyjęte przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 sierpnia 2024 r., II GSK 2115/23³², w którym zwrócono uwagę, że przepis „art. 64 k.p.a. podlega wykładni ścisłej (...), a jego stosowanie służy wyłącznie usunięciu braków formalnych pisma wynikających ze ściśle określonych przepisów prawa, a więc innymi słowy usunięciu braków formalnych w zakresie odnoszącym się do «ustalonych tymi przepisami prawa innych wymagań»”. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „stosowanie przywołanego przepisu nie może zmierzać do merytorycznej oceny wniosku (podania) oraz jego załączników, a w konsekwencji odnosić się do okoliczności, które organ administracji – przed którym inicjowane jest postępowanie – uznaje za istotne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy, albowiem ustalenia faktyczne determinujące wydanie decyzji o określonej treści są przeprowadzane na etapie postępowania wyjaśniającego w sprawie”³³. W art. 70 i 71 ustawy o Planie Strategicznym zawarto delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych

²⁹ Por. art. 5 ustawy o Planie Strategicznym: „Z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572) (...), chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej”. Analogiczne uregulowania prawne zawarto w art. 3 ust. 1 ustawy o płaćnościach.

³⁰ Nie wchodzi w grę bowiem, wywodzona z art. 64 § 1 k.p.a., fikcja prawna zakładająca, że w przypadku wyeliminowania wad podania w wyznaczonym terminie datą wszczęcia postępowania jest dzień złożenia pierwotnego wniosku (dotkniętego usuniętymi później brakami). Por. wyroki NSA: z 11 maja 2022 r., I GSK 2543/18; z 11 lutego 2022 r., I GSK 2180/18.

³¹ Wydaje się, że w postępowaniu tym nie ma możliwości stosowania art. 7 k.p.a. *in fine*, który może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji administracyjnych podejmowanych na podstawie tzw. uznania administracyjnego, a więc – innymi słowy – w sytuacji pozostawienia organowi administracji „luzu decyzyjnego”, jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa (materialnego) w decyzyjnym modelu stosowania prawa. W sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej, nie ma podstaw do stosowania zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, ze względu na jednoznaczne zdeterminowanie treści decyzji wolą ustawodawcy.

³² CBOSA.

³³ Tamże. Por. wyroki NSA: z 6 sierpnia 2024 r., II GSK 2115/23; z 22 marca 2018 r., II GSK 1363/16; z 3 sierpnia 2012 r., II OSK 826/11; z 23 stycznia 1996 r., II SA 1473/94. Oznacza to, że organ w świetle omawianego przepisu nie ma obowiązku dokonania wstępnej merytorycznej oceny załączonej do wniosku o płaćność umowy i wystarczające jest, by weryfikację złożonego wniosku o przyznanie płaćności ograniczyć wyłącznie do zbadania, czy do wniosku został załączony dokument nazwany umową. Por. wyrok NSA z 14 września 2023 r., I GSK 1297/22.

warunków oraz trybu przyznawania i wypłaty poszczególnych płatności bezpośrednich, przejściowego wsparcia krajowego i innych form pomocy. Przepisy wykonawcze do ustawy wskazują więc w sposób precyzyjny wymogi wniosków składanych w poszczególnych płatnościach. W obecnym stanie prawnym będą to m.in. następujące rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

1) z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³⁴;

2) z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³⁵;

3) z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej w ramach wsparcia inwestycji leśnych lub zadrzewieniowych oraz w formie premii z tytułu zalesień, zadrzewień lub systemów rolno-leśnych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³⁶;

4) z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności ekologicznych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³⁷;

5) z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej w ramach schematów na rzecz dobrostanu zwierząt w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³⁸;

6) dnia 13 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³⁹;

7) z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt, płatności dla małych gospodarstw i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027⁴⁰.

W przywołanych rozporządzeniach ustawodawca wskazał, że do wniosku o płatność producent rolny zobowiązany jest przedłożyć szereg dokumentów⁴¹.

³⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1190.

³⁵ Dz.U. poz. 734 ze zm.

³⁶ Dz.U. poz. 737 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 102 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 97 ze zm.

³⁹ Dz.U. poz. 493 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1186.

⁴¹ Przykładowo w § 12 ust. 6 rozporządzenia z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej w ramach wsparcia

W świetle obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym należy przyjąć, że dokumenty zawarte w załącznikach do wniosku stanowią integralną część wniosku, co oznacza, że kontrolą wstępną organ powinien objąć wnioski wraz z załącznikami. Do takiego twierdzenia skłania przytoczona wcześniej treść art. 62 ust. 2 tej ustawy.

Na marginesie warto zauważyć, że w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym interpretacji art. 23 ust. 1 wcześniej obowiązującej ustawy o płatnościach prezentowano stanowisko, że przez braki wniosku o przyznanie płatności, o których mowa w przywołanym przepisie, należy rozumieć braki zarówno materialne, jak i formalne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 297/21 zaakcentował to, że „dokumenty zawarte w załącznikach do wniosku stanowią integralną część wniosku, co oznacza, że kontrolą wstępną organ powinien objąć wnioski wraz z załącznikami”⁴².

Od braków, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym, odróżnić należy oczywiste błędy i omyłki, które mogą pojawić się w kompletnym wniosku. Analizując przepisy unijne, trzeba bowiem zauważyć, że nie wszystkie nieprawidłowości wniosku i dołączonej do niego dokumentacji mają tę samą wagę dla przyznania płatności. Przykładowo: w art. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności⁴³ wskazano, że „Wnioski

inwestycji leśnych lub zadrzewieniowych (powołanego jako trzecie w powyższym wyliczeniu) określono, że „Do wniosku o przyznanie wsparcia inwestycji leśnych lub zadrzewieniowych dołącza się: 1) plan zalesienia lub plan inwestycji – w przypadku ubiegania się o przyznanie odpowiednio wsparcia na zalesianie lub wsparcia na zwiększanie bioróżnorodności lasów prywatnych; 2) pisemną zgodę na wykonywanie inwestycji leśnych lub zadrzewieniowych: a) pozostałych współwłaścicieli gruntu, jeżeli ten grunt stanowi przedmiot współwłasności, b) małżonka podmiotu ubiegającego się o przyznanie tego wsparcia, jeżeli ten grunt stanowi własność tego małżonka; 3) dokumenty: a) potwierdzające własność gruntów, na których będą wykonywane inwestycje leśne lub zadrzewieniowe, lub b) decyzję starosty o zatwierdzeniu statutu spółki, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o wspólnotach gruntowych, w przypadku gruntów wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, dla której utworzono spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty, na których będą wykonywane inwestycje, o których mowa w § 6 ust. 2; 4) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli uzyskanie takiej decyzji dla planowanego wykonania zalesienia jest wymagane przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – w przypadku ubiegania się o przyznanie wsparcia na zalesianie; 5) wypis z ewidencji gruntów i budynków dotyczący działek ewidencyjnych, na których są położone grunty przeznaczone do wykonania zadrzewienia lub założenia systemu rolno-leśnego – w przypadku ubiegania się o przyznanie odpowiednio wsparcia na zadrzewienie lub wsparcia na zakładanie systemów rolno-leśnych; 6) odpis aktualny z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego lub wypis z ewidencji, o której mowa w art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261) – w przypadku stowarzyszeń ubiegających się o przyznanie wsparcia na inwestycje, o których mowa w § 6 ust. 2”.

⁴² Wyrok NSA z 24 września 2021 r., I GSK 297/21, CBOSA. Analogicznie wyroki NSA: z 20 lutego 2021 r., I GSK 1807/20; z 10 lutego 2021 r., I GSK 1807/20; także prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 grudnia 2021 r., I SA/Bd 545/21.

⁴³ Dz.Urz. UE L 2014.227.69.

o przyznanie pomocy (...) mogą zostać skorygowane i poprawione w dowolnym czasie po ich złożeniu w przypadku stwierdzenia oczywistych błędów uznanych przez właściwy organ na podstawie ogólnej oceny danego przypadku, pod warunkiem że beneficjent działał w dobrej wierze”. Zatem braki, które są wynikiem oczywistych błędów, a więc mających charakter niematerialny, mogą być poprawiane w każdym czasie⁴⁴.

Prawodawca unijny, wprowadzając do powołanego przepisu wyrażenie „w przypadku stwierdzenia oczywistych błędów”, dokonał zróżnicowania braków, jakie mogą pojawić się przy wypełnianiu i składaniu wniosków o przyznanie płatności, na braki powstałe z powodu tzw. błędów oczywistych i na przeciwstawne im braki powstałe na skutek błędów nieoczywistych (merytorycznych). Dopuścił przy tym korektę wniosku wraz z załącznikami w każdym czasie, a więc również poza terminem otwartym do składania wniosków o przyznanie płatności, jedynie w odniesieniu do błędów oczywistych, tj. takich, których poprawienie nie prowadzi do modyfikacji wniosku pod względem merytorycznym⁴⁵. Zauważyć należy, że pojęcie „oczywiste błędy” jest pojęciem niedookreślonym, co wymaga każdorazowo dokonania oceny okoliczności towarzyszących złożeniu i rozpatrzeniu wniosku. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że błędy oczywiste to takie, które są bezsporne, niezamierzone i nie ma wątpliwości co do ich charakteru, nie trzeba ich objaśniać i są związane z techniką wypełniania wniosku (np. drobne błędy pisarskie, rachunkowe)⁴⁶. Również w wytycznych w rozdz. VI.7.3 wskazuje się, że „W razie stwierdzenia we wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność oczywistej omyłki pisarskiej lub rachunkowej, [organy] ARiMR (...) mogą poprawić ją z urzędu, informując o tym wnioskodawcę lub beneficjenta”⁴⁷.

Za brak wniosku w rozumieniu art. 62 ust. 1 ustawy o Planie Strategicznym ani za oczywisty błąd wniosku nie może być uznany przypadek wniosku kompletnego,

⁴⁴ W sprawach kontrolowanych przez sądy administracyjne często organy ARiMR wskazują, że kategorie nieprawidłowości, które mogą być zakwalifikowane jako błędy oczywiste w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, to: błędy o czysto pisarskim charakterze (tzw. literówki), które wydają się oczywiste przy lekturze wniosku pomocowego; błędy wykryte na skutek kontroli spójności (wzajemnie wykluczające się informacje); błędy powstałe na skutek nieprawidłowej transkrypcji numerów referencyjnych lub identyfikacyjnych, wykryte podczas kontroli krzyżowej wniosku z bazami danych (np. ewidencją gruntów i budynków).

⁴⁵ Zasada ta odnosi się też do dokonywania poprawek wniosku i dołączonych do wniosku załączników.

⁴⁶ W orzecznictwie przyjmuje się, że „Pojęcie «oczywistego błędu» [w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 809/2014] zawiera w sobie zarówno możliwość popełnienia go wskutek «oczywistej omyłki pisarskiej», jak i «oczywistej omyłki rachunkowej». Jednak w powołanym przepisie jest odniesienie do «oczywistych błędów», a więc nie można tego odnosić wyłącznie do omyłek pisarskich czy rachunkowych. Za oczywisty błąd można uznać również niespójność, sprzeczność czy przeoczenie. (...) Zasadniczym warunkiem jest to, by dało się [jego wystąpienie] ustalić na podstawie samego wniosku o przyznanie płatności oraz złożonych wraz z nimi dokumentów oraz by nie można było stronie przypisać złej wiary” – tak WSA w Gorzowie Wielkopolskim w prawomocnym wyroku z 31 lipca 2019 r., I SA/Go 389/19, CBOSA. Por. wyrok NSA z 10 stycznia 2025 r., I GSK 409/21; prawomocny wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 października 2021 r., I SA/Go 287/21; prawomocny wyrok WSA w Olsztynie z 13 sierpnia 2020 r., I SA/Ol 263/20.

⁴⁷ Por. rozdz. VI.7.3 ust. 1 wytycznych, s. 24.

ale który nie zawiera np. wszystkich działek danego rolnika, które mogą być objęte dofinansowaniem, czy też wniosku, w którym wskazano działki, które nie obejmują obszaru użytkowanego rolniczo uwzględnionego w kwalifikowalnym obszarze do płatności⁴⁸. Trafnie na powyższy problem zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 grudnia 2024 r., I GSK 1662/21⁴⁹: „Niewątpliwie (...) wskazanie danych dotyczących konkretnych działek i ich powierzchni, w stosunku do których strona domaga się przyznania płatności, jest istotną częścią wniosku. Informacje te nie mogą być pomijane czy też różnorodnie interpretowane w sytuacji, w której wnioskodawca domaga się na ich podstawie płatności. Tego typu dane bezpośrednio oddziałują na sferę prawną wnioskodawcy, o której może decydować wyłącznie on. Powyższe przesądza o braku możliwości zakwalifikowania (...) [błędnie zgłoszonych działek] do kategorii błędów oczywistych. O kwalifikacji błędu jako oczywisty nie decyduje subiektywne odczucie odwołującego, lecz obiektywne cechy oraz charakter popełnionego błędu. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy określona niedokładność nasuwa się każdemu, bez potrzeby przeprowadzania dodatkowych czynności, czy też ustaleń”.

Zasadne jest twierdzenie, że organ nie może wyřęczyć strony i zdecydować za nią, w jakim przedmiocie będzie toczyć się postępowanie zainicjowane jej wnioskiem⁵⁰. Tym bardziej że w tym specyficznym postępowaniu obowiązek zebrania materiału dowodowego został przerzucony na wnioskodawcę ubiegającego się o płatność, organ zaś nie jest obowiązany do podjęcia z urzędu (lub na wniosek strony) wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy ani do zebrania materiału dowodowego w sposób kompletny i wszechstronny.

3. Wnioski

W podsumowaniu należy pozytywnie ocenić wprowadzenie do ustawy o Planie Strategicznym procedury sanacyjnej uregulowanej w art. 62. Ze względu na znaczny rygoryzm przepisów tej ustawy⁵¹ oraz rozbudowane kryteria przyznania

⁴⁸ Zasady ustalania maksymalnego kwalifikowalnego obszaru (MKO) do płatności z wykorzystaniem ortofotomapy wynikają wprost z przepisów prawa wspólnotowego (art. 2 ust. 7 lit. a/ rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2022/1172 z dnia 4 maja 2022 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli we wspólnej polityce rolnej oraz stosowania i obliczania wysokości kar administracyjnych w związku z warunkowością, Dz.Urz. UE L 2022.183.12), które muszą być bezwzględnie stosowane przez każde państwo członkowskie.

⁴⁹ CBOSA.

⁵⁰ Por. wyrok NSA z 12 grudnia 2023 r., I OSK 841/23; wyrok WSA w Lublinie z 12 września 2024 r., III SA/Lu 356/24; prawomocny wyrok WSA w Olsztynie z 13 sierpnia 2020 r., I SA/Ol 264/20.

⁵¹ W orzecznictwie NSA od lat prezentowane jest stanowisko, że ciężar wykazania spełnienia przesłanek, od których uzależnione jest uprawnienie do płatności, obciąża rolnika, który wnioskował o przyznanie płatności; oznacza to, że w razie jakichkolwiek uchybień powstałych na etapie złożenia wniosku rolnik powinien podjąć wszelkie działania w terminach ustawowych, aby uzyskać wnioskowaną płatność. Inaczej mówiąc: negatywnie oceniane jest choćby lekkie niedbalstwo, niedbalstwo oraz wina nieumyślna. Por. wyroki NSA: z 5 marca 2024 r., I GSK 385/20; z 2 marca 2022 r., I GSK 1410/18; z 11 lutego 2022 r., I GSK 2180/18.

poszczególnych płatności możliwość uzupełnienia braków wniosku jeszcze przed upływem terminu do jego złożenia niewątpliwie służy ochronie podstawowych praw procesowych jednostki ubiegającej się o środki publiczne. Na aprobatę zasługuje również to, że w wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 marca 2023 r. wydanych na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 3 przywołanej ustawy doprecyzowano regulacje ustawowe przez unormowanie procedury:

- a) wezwania do usunięcia braków na etapie oceny formalnej;
- b) wezwania do poprawienia wniosku lub do złożenia wyjaśnień na etapie oceny merytorycznej oraz
- c) postępowania w przypadku wystąpienia oczywistej omyłki pisarskiej lub rachunkowej.

Przeprowadzone badania wskazują, że wnioskodawca ubiegający się o pomoc od ARiMR ma możliwość skutecznej ochrony swoich praw. Wymaga to jednak większej dbałości o własne interesy i wnikliwego zapoznania się ze wszystkimi wymogami związanymi z przyznaniem dofinansowania. W przypadku rozstrzygnięć niekorzystnych dla strony postępowania ustawodawca w przyjętym modelu przewidział możliwość weryfikacji wydanych przez organy decyzji w administracyjnym toku instancji. Sprawy z zakresu przyznania płatności bezpośrednich podlegają także pełnej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne na zasadach ogólnych⁵².

Wydaje się, że istotnym mankamentem obowiązujących regulacji prawnych jest brak jasno określonego dla organu terminu na zastosowanie procedury opisanej w art. 62 ustawy. Trzeba bowiem pamiętać, że w przypadku płatności przyznawanych w formie decyzji administracyjnej przepisy prawa materialnego określają precyzyjne okresy, w których możliwe jest złożenie wniosku. Przykładowo: w 2025 r. w przypadku większości płatności, w których agencją płatniczą była ARiMR, wnioski można było składać od 15 marca do 15 maja 2025 r. W judykaturze powszechnie przyjmuje się, że „termin do złożenia (...) wniosku o przyznanie płatności jest terminem materialnym – jest to bowiem okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego i jego przekroczenie powoduje trwałą niemożność podjęcia czynności z terminem powiązanej”⁵³.

⁵² Por. szerzej: P. Krzykowski, *Wpływ modyfikacji zasady ogólnej prawdy obiektywnej na prawa procesowe wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie płatności w ramach wsparcia bezpośredniego*, ZNSA 2022, nr 4, s. 9–28; tenże, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, ZNSA 2023, nr 3, s. 9–24; Z. Kmieciak, *Pragmatyzm postępowania administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX/el.; tenże, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015, z. 5; P. Gorajewski, P. Pietrasz, *Modyfikacja modelu ogólnego postępowania administracyjnego w postępowaniach w zakresie przyznawania płatności bezpośrednich oraz pomocy w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. 3, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, LEX/el.

⁵³ Tak wyrok NSA z 18 maja 2023 r., I GSK 989/19, CBOSA; por. wyroki NSA: z 24 kwietnia 2018 r., I GSK 247/18; z 10 czerwca 2014 r., II FSK 1803/12; z 20 września 2016 r., II FSK 1825/14.

W świetle powyższego określenie terminu dla organów ARiMR w art. 62 jako „niezwłocznie” jest niewystarczające. Formułując wnioski *de lege ferenda*, należy postulować, aby ustawodawca w przyszłych regulacjach prawnych doprecyzował na poziomie ustawowym konkretny termin na wezwanie rolnika do uzupełnienia braków wniosku⁵⁴. Negatywnie bowiem ocenić należy praktykę organów polegającą na opieszalym rozpoznawaniu wniosków i wzywaniu producentów rolnych do uzupełnienia braków formalnych już po upływie terminów materialnych, a w konsekwencji na wydawaniu decyzji o odmowie przyznania płatności. W pełni podzielić należy stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 marca 2024 r., I GSK 385/20, że uchybienie organu w zakresie niezwłocznego poinformowania rolnika o dostrzeżonych brakach wniosku (załączników do wniosku) o przyznanie płatności, bez względu na ich charakter, w sytuacji gdy w dniu złożenia wniosku nie upłynął jeszcze ostateczny termin do jego złożenia, „w świetle treści art. 23 ust. 1 i w związku z art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o płatnościach⁵⁵ (stania na straży praworządności i obowiązku rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego), stanowi o naruszeniu tych przepisów w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jako że uniemożliwiło stronie uzupełnienie braku wniosku w terminie uzasadniającym jego merytoryczne rozpoznanie⁵⁶. Trafnie Sąd w przywołanym orzeczeniu zwrócił uwagę, że „Samo skumulowanie w krótkim czasie wpływu wniosków o przyznanie płatności i związane z tym spiętrzenie prac organu nie powinno pozbawiać stron[ę] przyznanego jej prawa do uzyskania od organu informacji w omawianym zakresie, zwłaszcza w sytuacji, gdy skutkiem tego może być pozbawienie rolnika wnioskowanej płatności. Strona ma bowiem prawo oczekiwać, że organ powiadomi ją w odpowiednim terminie o zauważonych brakach⁵⁷. W sprawach rozpoznawanych przez sądy administracyjne zasadnie wskazuje się, że niedopuszczalne jest podnoszenie przez organy ARiMR „zarzutu, iż wniosek wszczynający postępowanie został złożony po terminie, skoro fakt ten został spowodowany działaniem organu, który wbrew ciążącym na nim powinnościom nie zarejestrował zgłoszenia wniosku, gdy strona zgłosiła go jako niekompletny jeszcze przed upływem terminu, w którym jej czynności były prawnie skuteczne. Tego rodzaju działanie organu jest nie do pogodzenia z zasadami rzetelnej procedury (art. 7 k.p.a.), a przez to z konstytucyjną zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP)⁵⁸. Organ nie może pozbawiać strony „przyznanego jej prawa do uzyskania od organu informacji w omawianym zakresie, zwłaszcza w sytuacji, gdy skutkiem tego może być pozbawienie rolnika wnioskowanej płatności⁵⁹”.

⁵⁴ W przepisach prawa materialnego można wskazać wiele przykładów, gdzie ustawodawca podaje, że określone obowiązki organ administracji publicznej powinien wykonać niezwłocznie, nie później niż np. w terminie 7 dni czy 14 dni. Por. art. 209 § 3; art. 86g § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm. Por. szerzej: J. Rudowski, w: S. Babiarsz *et al.*, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2024, LEX/el.

⁵⁵ Analogicznie: art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ustawy o Planie Strategicznym.

⁵⁶ CBOSA.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Wyrok NSA z 13 stycznia 2023 r., I GSK 73/22, CBOSA.

⁵⁹ Tamże oraz cyt. wyrok w sprawie I GSK 385/20.

Bibliografia załącznikowa

- Gorajewski P., Pietrasz P., *Modyfikacja modelu ogólnego postępowania administracyjnego w postępowaniach w zakresie przyznawania płatności bezpośrednich oraz pomocy w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. 3, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, LEX/el.
- Kmieciak Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5
- Kmieciak Z., *Pragmatyzm postępowania administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX/el.
- Kmieciak Z., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019
- Kopacz M., Krzykowski P., *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego*, Olsztyn 2014
- Krzykowski P., *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 3
- Krzykowski P., *Wpływ modyfikacji zasady ogólnej prawdy obiektywnej na prawa procesowe wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie płatności w ramach wsparcia bezpośredniego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 4
- Rudowski J., w: S. Babiarz et al., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2024, LEX/el.

Summary

of the article: **Proceedings before the bodies of the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture concerning the correction of deficiencies in the aid application in light of the of the case-law of the Supreme Administrative Court. Remarks in the context of the Act of 8 February 2023 on the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy 2023–2027**

The article deals with the problem of determining the material scope of the obligation incumbent on the authorities of the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture to inform agricultural producers of deficiencies in applications for aid in the light of Article 62(1) of the new Act of 8 February 2023 on the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for 2023-2027. As the extensive case-law of administrative courts to date shows, the proper qualification of a given deficiency as: lack of an application or an obvious error in an application – may give rise to a number of interpretative doubts. An incorrect qualification made by an authority may disqualify an application under a given payment. The study compares the current legal regulations with the provisions of the repealed Act of 5 February on payments under direct support systems of 15 March 2023. It concludes by advocating the need to improve the current legal solutions.

Keywords: special administrative procedure, common agricultural policy, procedural rights of individuals

Dr hab. Lucyna Staniszevska prof. UAM

[Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
ORCID: 0000-0003-3457-0901]

Zamrożenie planistyczne nieruchomości – czyli problem długotrwałego braku realizacji inwestycji publicznych na gruntach podmiotów prywatnych

Streszczenie: Przedmiotem opracowania jest problematyka rezerwowania przez gminy gruntów prywatnych pod przyszłe inwestycje przy jednoczesnym braku zabezpieczenia środków niezbędnych do ich realizacji. Jest to zjawisko negatywne, prowadzi bowiem do wyłączenia faktycznego bez zastosowania procedury wyłączeniowej i gwarancji wypłaty słusznego odszkodowania. Gminy, uchwalając takie przepisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie tylko nadużywają władztwa planistycznego, lecz także naruszają konstytucyjne gwarancje związane z ochroną prawa własności. Aprobując należy ocenić orzecznictwo sądów administracyjnych, które zwraca uwagę na tę problematykę zwłaszcza w kontekście braku analiz przez gminy dawno uchwalonych aktów planistycznych w celu ich aktualizacji i dostosowania do możliwości finansowych i oczekiwań społeczności lokalnych. Postulować należy do organów administracji publicznej o stanowienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego po realnej analizie możliwości ekonomicznych, gospodarczych i przestrzennych co do przyszłych inwestycji celu publicznego, tak aby rzeczywista była ich realizacja, a do ustawodawcy – o wprowadzenie obowiązku dokonania aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie nierealizowanych inwestycji celu publicznego. W podsumowaniu wskazano, że problemy te prowadzą do nierównego traktowania stron występujących do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności planu miejscowego tuż po jego uchwaleniu i tych, które zaskarżają go po kilkunastu latach. W artykule wykorzystano metodę dogmatycznoprawną.

Słowa kluczowe: rezerwy planistyczne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, władztwo planistyczne gminy, inwestycje celu publicznego

1. Wprowadzenie

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przejawem stanowienia prawa miejscowego i prawną formą działania organów samorządu gminnego¹. W świetle art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Stosownie do treści art. 6 ust. 1 powołanej ustawy „Ustalenia miejscowego planu

¹ M. Stahl, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 125.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości”. Z przeznaczenia gruntu na określony cel wskazany w planie miejscowym wynika zatem dopuszczalny sposób jego użytkowania. Organy planistyczne powinny zapewnić możliwości finansowe do realizacji planowanych inwestycji celu publicznego, zwłaszcza gdy przeznaczenie takie planowane jest na nieruchomościach prywatnych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządzając projekt planu miejscowego, w uzasadnieniu przedstawia w szczególności wpływ na finanse publiczne, w tym na budżet gminy. Wobec tego organ wykonawczy, planując na nieruchomości prywatnej inwestycję celu publicznego, powinien rozważyć możliwości finansowe jednostki samorządowej w zakresie zabezpieczenia roszczeń odszkodowawczych, a także możliwości realnego wykonania planowanej inwestycji.

Niejednokrotnie w budżecie gmin brak jest środków na realizację inwestycji oraz na wykup tych gruntów³. Nie można zaakceptować sytuacji, w której rada gminy reguluje przyszły, ewentualny stan, w którym przez lata nie jest realizowana inwestycja ograniczająca prawo własności podmiotów prywatnych. Ponadto postanowienia planu mogą przewidywać m.in. realizację ogólnodostępnego parku, mającego charakter publiczny, na terenach będących własnością lub współwłasnością osób prywatnych, czy też realizację ciągów pieszych i pieszo-rowerowych na terenach w całości bądź w części należących do osób prywatnych. Wspomniane przypadki stanowią przykład zamrożenia planistycznego, ponieważ gmina nie może przeprowadzić na tych terenach wywłaszczenia, nie są to bowiem cele publiczne zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴. Prawnie wadliwe są nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, lecz także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Postanowienia miejscowych planów powinny być realistyczne, tj. możliwe do zrealizowania, i nieograniczające nadmiernie praw obywateli chronionych konstytucyjnie. Z tego względu ingerencja w prawo własności osób, których nieruchomość pozostaje w obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wymaga wyważenia interesów publicznego i prywatnego, co ma szczególne znaczenie w przypadku ich kolizji. Każde zaś ograniczenie prawa własności powinno znaleźć uzasadnienie w wyważeniu wartości tych interesów.

Stan ten godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i znacząco obniża wiarygodność administracji samorządowej w oczach administrowanych, gdyż uniemożliwia korzystanie z nieruchomości właścicielom prywatnym na lata, co stanowi wysoce negatywne zjawisko. O ile bowiem w przypadku inwestycji celu publicznego polegającej na realizacji drogi publicznej dla takiej inwestycji wydana zostanie w przyszłości decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (tzw. ZRID) skutkująca roszczeniem związanym z wywłaszczeniem części nieruchomości, o tyle w przypadku wielu innych przeznaczeń planistycznych nie dojdzie do wydania

³ Wyrok NSA z 4 października 2012 r., II OSK 1665/12, CBOSA.

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2024, poz. 1145 ze zm.; dalej: u.g.n.

decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczenie w trybie administracyjnym. Natomiast ścieżka odszkodowania dochodzona w trybie powództwa wytaczanego przed sądem powszechnym z art. 36 u.p.z.p. nie zawsze będzie możliwa.

Roszczenia przysługujące właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uregulowane w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. oraz w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., stanowią odrębne instytucje oparte na odmiennych przesłankach⁵. Jeśli chodzi o odszkodowanie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., to przesłanką warunkującą powstanie roszczenia jest, będące następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany, obniżenie wartości nieruchomości, choćby korzystanie z niej w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem było możliwe. W normie tej mowa jest o odszkodowaniu w rozumieniu prawa cywilnego, a więc o wyrównaniu poniesionej szkody. Szkodą zaś jest różnica między stanem majątku poszkodowanego przed zdarzeniem wyrządzającym szkodę, w tym przypadku zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a stanem tego majątku po zmianie planu oraz dokonanej sprzedaży nieruchomości, bez czego odszkodowanie na podstawie powołanego wyżej przepisu nie przysługuje. Szkada polegająca na obniżeniu wartości nieruchomości, jej związek przyczynowy z uchwaleniem (zmianą) planu zagospodarowania przestrzennego oraz odszkodowanie, w rozumieniu przepisu art. 36 ust. 3 u.p.z.p., mają charakter *stricte* cywilistyczny i muszą być wykładane i stosowane tak, jak w przypadku każdej szkody majątkowej, na gruncie przepisów ogólnych, w tym przede wszystkim art. 361 Kodeksu cywilnego⁶. Ponadto, zgodnie z art. 37 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p., „Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu: 1) przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu; 2) faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu”. Na tle tych regulacji w orzecznictwie sądów powszechnych wskazuje się, że „faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości w rozumieniu art. 37 ust. 1 u.p.z.p. to wyłącznie stan rzeczywisty nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a nie potencjalne możliwości zagospodarowania nieruchomości”⁷.

Cele badawcze przewidziane do zrealizowania w niniejszym artykule zmierzają do oceny, w jakim stopniu obecna regulacja prawna u.p.z.p. zapewnia

⁵ Por. wyroki SN: z 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08; z 29 września 2015 r., II CSK 653/14; z 6 października 2016 r., IV CSK 778/15, Legalis.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.; dalej: k.c. Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 marca 2021 r., I ACa 627/20, LEX nr 3188391; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 16 października 2019 r., I ACa 1234/18, LEX nr 2895389. O „korzystaniu z nieruchomości w dotychczasowy sposób” w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do pojęcia „rzeczywista szkoda” w związku z uchwaleniem planu miejscowego wypowiedział się SN w wyroku z 23 lutego 2022 r., II CSKP 442/22, LEX nr 3403020, w którym wskazał, że „szkoda w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ma postać realnie poniesionej straty (*damnum emergens*) w postaci spadku wartości nieruchomości, a nie utraconych korzyści (*lucrum cessans*)”.

⁷ Wyrok SN z 19 listopada 2020 r., II CSK 63/19, LEX nr 3082405.

ochronę prawną administrowanych w razie konfliktu wartości w planowaniu przestrzennym – nazywanego „konfliktem przestrzennym”⁸ – odnoszącego się z jednej strony do wartości, jaką jest prawo własności, a z drugiej strony do przyszłego zrealizowania inwestycji celu publicznego na podstawie planu miejscowego.

Rozważania odnoszą do wiarygodności administracji, ponieważ administrowani oczekują od administracji realizacji zasady zaufania – zwłaszcza od administracji ingerującej w prawo własności. Pojęcie „wiarygodność” należy odnosić do zaufania i braku wątpliwości w zakresie przyszłych zamierzeń administracji. Dokonanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jedynie hipotetycznego określenia inwestycji celu publicznego na nieruchomości będącej własnością prywatną wiąże się nieuchronnie z utratą zaufania do organów administracji i wiarygodności, o ile inwestycja ta przez lata nie jest realizowana. W ujęciu przedmiotowym wiarygodność określa bowiem konkretne działania administracji podejmowane w toku realizacji jej zadań⁹.

2. Ustalenia pojęciowe – zamrożenie planistyczne dla inwestycji celu publicznego w planowaniu przestrzennym

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego. Natomiast na obszarach, gdzie nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę inwestycji stanowiącej cel publiczny jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Warto zwrócić uwagę, że po uchwaleniu w gminach planów ogólnych¹⁰, które zastąpią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, decyzją lokalizacyjną będzie mogła zostać wydana wyłącznie dla terenów oznaczonych jako obszar uzupełnienia zabudowy (OUZ). Plany ogólne zaś będą wskazywać położenie stref: infrastrukturalnej, zieleni i rekreacji, komunikacji. Aby dana inwestycja mogła zostać uznana za inwestycję celu publicznego, musi mieć określony zasięg (gminny, powiatowy, wojewódzki, krajowy lub międzynarodowy), a przy tym realizować cel, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.g.n. Katalog celów publicznych ma charakter konkretny i zamknięty, tzn. że celem publicznym może być tylko cel wyraźnie wyrażony w art. 6 u.g.n. albo w innej ustawie jako publiczny.

Termin „zamrożenie planistyczne” (lub „zamrożenie planistyczne nieruchomości”) jest pojęciem, które pojawiło się w skargach do sądów administracyjnych

⁸ A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 178–202.

⁹ Szerzej: S.K. Bentkowski, *Determinanty wiarygodności w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 34.

¹⁰ Dnia 24 września 2023 r. weszła w życie tzw. reforma planistyczna, czyli ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1688 ze zm. Nałożyła ona na gminy m.in. obowiązek sporządzenia planu ogólnego – a mianowicie dokumentu planistycznego, który obejmuje zasięgiem całą gminę i zastąpi dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz który będzie miał moc wiążącą prawa miejscowego.

na uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), a następnie także zaczęło występować w orzecznictwie sądów administracyjnych¹¹. W orzecznictwie przyjmuje się, że wskazywanie w planach miejscowych przyszłych i być może niepewnych inwestycji wobec prywatnych nieruchomości można określać mianem „zamrożenie planistyczne”, dlatego też plan miejscowy nie może być determinantą w rozumieniu aktualnego sposobu użytkowania, który niekiedy latami bywa inny aniżeli przeznaczenie formalne – planistyczne¹². Nie ma przeszkód (wręcz istnieje taka potrzeba), aby w planach miejscowych rezerwować tereny pod inwestycje publiczne (np. pod drogi), jednakże pod warunkiem, że inwestycje te są realne do wykonania, a nie jedynie hipotetyczne, tj. nierealizowane przez lata¹³. Tym sformułowaniem opisywane są zatem drastyczne i długotrwałe ograniczenia prawa własności właścicieli przez rezerwowanie w planie miejscowym ich nieruchomości pod inwestycje, które latami są nierealizowane¹⁴.

Istota zamrożenia planistycznego polega na tym, że dochodzi do ograniczenia prawa własności bądź nawet do wyłączenia faktycznego przez przeznaczenie publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na terenach będących własnością lub współwłasnością osób prywatnych. Ponadto występuje brak możliwości realizacji celu publicznego. Gminy nie stać na przeprowadzenie inwestycji czy na wykup nieruchomości w całości bądź w części. Sprowadza się więc do wprowadzania w planie instytucji faktycznego wyłączenia poprzez wieloletnie wyłączenie nieruchomości z zagospodarowania jako rezerwy na realizację zadań w bliżej nieokreślonym czasie. Taka długotrwała rezerwacja terenów jest niezgodna z konstytucyjną zasadą proporcjonalności i prowadzi do przegrywania spraw przez Polskę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, szczególnie gdy rezerwacja terenu jest ustalana na ponad 10 lat. Przywołać należy takie wyroki, jak sprawy *Skibińscy przeciwko Polsce*¹⁵, *Rosiński przeciwko Polsce*¹⁶, *Skrzyński przeciwko Polsce*¹⁷, jak również *Pietrzak przeciwko Polsce*¹⁸. W wyżej przywołanych sprawach ETPC stwierdził naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji¹⁹, chro-

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z 27 lutego 2012 r., II SA/Kr 972/11; wyrok WSA w Poznaniu z 30 października 2024 r., II SA/Po 462/24, CBOSA.

¹² Wyrok WSA w Poznaniu z 30 października 2024 r., II SA/Po 462/24, CBOSA.

¹³ Wyrok NSA z 6 grudnia 2016 r., II OSK 606/15, CBOSA.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2022 r., VII SA/Wa 1204/22, CBOSA.

¹⁵ Wyrok ETPC z 14 listopada 2006 r. *Skibińscy przeciwko Polsce*, skarga nr 52589/99, LEX nr 122932.

¹⁶ Wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r. *Rosiński przeciwko Polsce*, skarga nr 17373/02, LEX nr 291339; por. D. Sześciło, *Za zaniedbania w polityce przestrzennej trzeba płacić*, „Rzeczpospolita. Prawo Co Dnia” z 26 lipca 2007 r.

¹⁷ Wyrok ETPC z 6 września 2007 r. *Skrzyński przeciwko Polsce*, skarga nr 38672/02, LEX nr 304491; por. także wyroki ETPC: z 26 lutego 2008 r. *Buczkiwicz przeciwko Polsce*, skarga nr 10446/03, LEX nr 345557; z 7 grudnia 2010 r. *Tarnawczyk przeciwko Polsce*, skarga nr 27480/02, LEX nr 785862.

¹⁸ Wyrok ETPC z 8 stycznia 2008 r. *Pietrzak przeciwko Polsce*, skarga nr 38185/02, LEX nr 336709.

¹⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja. Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji (Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) „Każdą osobą fizyczną i prawną ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie

niącego prawo własności. Trybunał wskazał w tych wyrokach przede wszystkim, że w przypadku ingerencji w wykonywanie prawa własności należy zbadać, czy zachowuje ona niezbędną równowagę między interesem powszechnym (ogólnym) a koniecznością ochrony praw jednostek. Wymóg proporcjonalności zostaje naruszony, gdy dochodzi do nałożenia na dany podmiot indywidualnych i nadmiernych obciążeń. Nie jest proporcjonalna ingerencja w korzystanie z prawa własności, skoro cele publiczne przez lata są nierealizowane. Trybunał odniósł się krytycznie do jakości prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce w kilkunastu ostatnich latach z perspektywy obowiązku poszanowania praw jednostki²⁰.

3. Nadużycie władztwa planistycznego w przypadku rezerwowania terenów prywatnych na realizację inwestycji celu publicznego

Punktem wyjścia do rozważań nad oceną zgodności z prawem postanowień planów, które nie będą realizowane przez lata, a służą jedynie zamrożeniu gruntów prywatnych, jest analiza pojęcia „władztwo planistyczne gminy”. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy”. Gmina może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem że działa w granicach i na podstawie prawa, a także jeżeli władztwa tego nie nadużywa²¹.

Władztwo planistyczne jawi się jako oparte na art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. uprawnienie gminy do samodzielnego rozstrzygnięcia na swoim terytorium o zasadach zagospodarowania. Nie może ono jednak nosić cech dowolności. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania musi być dokonane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów i na zasadach określonych w ustawie, skoro miejscowy plan zagospodarowania wraz z innymi przepisami kształtuje sposób wykonywania m.in. prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). W związku z tym wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela w sposobie korzystania z nieruchomości, muszą być dokonywane z uwzględnieniem obowiązującego prawa. Korespondują z tym prawa przyznawane posiadającym tytuł do nieruchomości, sformułowane w art. 6 ust. 2 cyt. ustawy.

publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. Ponadto, zgodnie ze zdaniem drugim tego artykułu, „Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

²⁰ Szerzej: D. Sześciło, *Glosa do wyroków ETPC: z 14 listopada 2006 r., 52589/99; z 17 lipca 2007 r., 17373/02 i z 6 września 2007 r., 38672/02*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 156 i nast.

²¹ Tak też wyroki NSA: z 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12; z 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12, CBOSA.

Władztwo planistyczne gminy Z. Niewiadomski określa jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawnego wiążącego²². W podobnym ujęciu prezentuje władztwo planistyczne M. Szewczyk, wskazując, że jest to ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednoznaczny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określenia zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą, i niezależnie od woli władających tymi gruntami²³. Natomiast J. Parchomiuk podaje, że władztwo planistyczne jest przejawem samodzielności planistycznej gminy, co nie jest równoznaczne z autonomią, jest bowiem elementem ogólniejszej samodzielności gminy, stanowiącej fundament ustrojowy samorządu terytorialnego w Polsce²⁴. Wpisuje się to w szeroki nurt wskazujący na niedopuszczalność utożsamiania samodzielności gminy z suwerennością, która nie jest i nie może być w świetle Konstytucji RP²⁵ przypisywana jakiegokolwiek innemu podmiotowi niż państwo²⁶.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.)²⁷. Gmina musi mieć możliwość planowania przestrzeni publicznej niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Prawo własności nie jest prawem absolutnym i nienaruszalnym. Toteż pozbawienie właściciela prywatnego możliwości zagospodarowania działki zgodnie z jego oczekiwaniami „nie zawsze musi oznaczać nadużycia władztwa planistycznego. To, czy w danej sytuacji doszło do przekroczenia władztwa planistycznego, czy też takie nadużycie nie zaistniało, (...) [ocenić należy] w kontekście przeznaczenia na określony cel całego terenu, na którym położona jest dana nieruchomość strony. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań, proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją RP. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu gminy z interesem obywateli wynikającym np. z prawa własności nieruchomości gruntowych”²⁸. Ponadto skoro w u.p.z.p. przewidziano sytuację ograniczenia przez gminę możliwości korzystania z nieruchomości objętych MPZP i wskazano konkretną ścieżkę prawną postępowania (tj. w odrębnym postępowaniu) w przypadku,

²² *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 28.

²³ M. Szewczyk, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 20.

²⁴ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 23.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

²⁶ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 1, s. 17.

²⁷ Por. wyrok NSA z 19 czerwca 2012 r., II OSK 796/12; wyrok WSA w Krakowie z 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1037/17, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z 3 lipca 2024 r., II OSK 57/24, CBOSA.

gdy takie ograniczenie nastąpiło, to ustawodawca przyzwolił wprost na wprowadzenie w MPZP ograniczenia prawa do korzystania z własności. Władztwo planistyczne mieści się w zakresie określonym w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Trafnie jednak wskazał TK w wyroku z 12 stycznia 2000 r., P 11/98²⁹, że „dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji)”. Trybunał stwierdził też, że „ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają «istot[y]» tego prawa (art. 64 ust. 3 *in fine* [Konstytucji RP], pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2 [Konstytucji RP])”.

W okolicznościach faktycznych zamrożenia planistycznego może dojść do istotnego przekroczenia przez organ granic władztwa planistycznego, ponieważ art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszczają możliwość ograniczenia prawa własności, a przy tym wskazują, obok wymogu zachowania formy ustawy, również warunek niezbędności tego ograniczenia dla realizacji jednej z sześciu wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zakaz naruszania istoty prawa lub wolności, które wyznaczają granice dopuszczalności ustanawianych ograniczeń. Skoro jednak nieruchomości prywatna według postanowień planu ma stanowić ogólnie dostępną przestrzeń publiczną czy miejsce realizacji inwestycji celu publicznego, która przez lata jest nierealizowana, to trzeba wskazać, że takie postanowienia planu powstały bez dogłębnej analizy możliwości finansowych gminy i usytuowania planowanych inwestycji. Szczególnie jest to dotkliwie wówczas, gdy taka inwestycja jest planowana na działce prywatnej, w sytuacji kiedy obok znajduje się niezabudowana działka będąca własnością gminy. Należy wskazać, że w takich okolicznościach rozwiązania planistyczne w stopniu istotnym naruszają art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. oraz art. 140 k.c.

Chociaż gmina w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego ma prawo przeznaczyć określone tereny na inne cele niż dotychczasowe przeznaczenie, to jednak podejmując taką decyzję, organ planistyczny musi uzasadnić nowe przeznaczenie terenu, tak aby uchronić się przed zarzutem nadużycia władztwa planistycznego. Gmina, dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa rzeczowego do nieruchomości (własności i – odpowiednio – użytkowania wieczystego) musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów³⁰. Wspomniany „[w]ymóg proporcjonalności, zwany także zakazem nadmiernej ingerencji, oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi

²⁹ OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

³⁰ Por. wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., II OSK 1708/09, CBOSA.

na jednostkę obciążeniami) a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa³¹. Jak wskazuje judykatura, „ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości musi być każdorazowo poprzedzona rozważeniem trzech kwestii: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności *sensu stricto*)”³².

W przypadku wieloletniego nierealizowania planowanej inwestycji celu publicznego na nieruchomości prywatnej trudno mówić o istnieniu interesu publicznego, który mógłby w teście proporcjonalności być ważniejszy aniżeli interes jednostki, ponieważ ten interes jawi się jako czysto hipotetyczny i nic nie wskazuje na to, aby w ogóle miał być kiedykolwiek zrealizowany. Gmina, kształtując ład przestrzenny, obowiązana jest w sposób rozsądny dokonywać ważeń, który interes ma pierwszeństwo: czy prawny interes jednostki (jednostek), czy interes prawny ogółu, tj. lokalnej społeczności³³. Koliduje między wartościami wymagającymi wyważonych rozwiązań, zmierzających do znalezienia odpowiedniej miary i osiągnięcia kompromisu; jest to szczególnie istotne w mechanizmach kształtowania ładu przestrzennego³⁴. Organ planistyczny może – rzecz jasna – przewidywać inwestycje publiczne na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale tak istotne ograniczenie prawa własności do nieruchomości wymaga planowania realistycznego, a nie czysto życzeniowego – ze względu na to, że właśnie owo „ważenie interesu indywidualnego i społecznego”, o którym była mowa, powoduje, że jeżeli miejscowy prawodawca uchwała akt planistyczny w interesie mieszkańców, ustalając przeznaczenie pod inwestycje celu publicznego, to z natury rzeczy stawia interes publiczny ponad interesem partykularnym, nie może jednak czynić tego nieproporcjonalnie, a każdy z interesów musi być realny. Analogicznie wskazać należy, że także w orzecznictwie sądów administracyjnych nie aprobuje się stanowiska, że w celu niejako „rezerwacji” możliwości realizacji dla siebie przyszłej inwestycji w najbardziej odpowiednim miejscu na nieruchomości, dopuszczalne jest uniemożliwienie zamierzenia inwestycyjnego właściciela działki sąsiedniej, a tym samym ograniczenie jego prawa własności³⁵.

Nie realizuje zasady proporcjonalności rezerwowanie gruntów pod inwestycje, których realizacja w dacie uchwalenia planu jest mało prawdopodobna, jedynie

³¹ Wyrok NSA z 3 lipca 2014 r., II OSK 240/13, CBOSA.

³² Wyrok NSA z 28 kwietnia 2022 r., II OSK 2677/20, CBOSA.

³³ H. Nowak, *Ramy prawne zaufania do organów administracji publicznej w gospodarce przestrzennej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 5, s. 56.

³⁴ Z. Duniewska, II. Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa. § 12. Wartości – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 129.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2018 r., VII SA/Wa 2209/17, CBOSA.

hipotetyczna, a gmina nie posiada środków zabezpieczonych na ten cel. Gmina powinna przewidywać skutki finansowe uchwalenia planów miejscowych. Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁶ „Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego zawiera w szczególności: 1) prognozę wpływu ustaleń planu miejscowego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy; 2) prognozę wpływu ustaleń planu miejscowego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; 3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych”. „Zgodnie z art. 17 u.p.z.p. prognoza skutków finansowych nie jest załącznikiem do planu, lecz do projektu planu przedkładanego radzie gminy do uchwalenia i nie ma charakteru wiążącego, pełni funkcję analizy ekonomicznej”³⁷.

Chociaż orzecznictwo sądów przyjmuje, że prognoza skutków finansowych pełni funkcję jedynie informacyjną, a nawet że błędne bądź niepełne wyliczenia w prognozie skutków finansowych nie są naruszeniem procedury planistycznej w stopniu istotnym w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i nie mogą doprowadzić do stwierdzenia nieważności planu z tego powodu, to jednak organ wykonawczy powinien przygotować ją starannie³⁸. Wójt powinien przedstawić skutki finansowe zwłaszcza przeznaczenia gruntów prywatnych na cele publiczne, aby rada gminy mogła się z nimi zapoznać i świadomie obradować nad treścią planu miejscowego „przy pełnym oglądzie stanu rzeczy. Nie czyniąc tego, w sytuacji gdy skutki były prognozowane w przedstawionej do akt planistycznych opinii rzeczoznawcy, organ planistyczny w istocie uchylił się od tego obowiązku. Można zasadnie twierdzić, że nie jest wcale pewne, że Rada Miasta i Gminy uchwaliby tę zmianę w sytuacji, gdyby znała prognozowane koszty. Już ta wątpliwość w ocenie Sądu świadczy o naruszeniu w sposób istotny zasad sporządzania planu poprzez brak sporządzenia prognozy skutków finansowych”³⁹. Sama prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu i nie ma charakteru wiążącego. Kompletność i rzetelność prognozy są badane przez radnych w ramach wykonywanych przez nich mandatów w trakcie procedury planistycznej.

Skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia prawa własności musi być adekwatnie, szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione. Rezerwowanie prywatnych gruntów na cele publiczne w MPZP powinno zostać uzasadnione przez organ planistyczny

³⁶ Dz.U. poz. 2404.

³⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 20 stycznia 2022 r., II SA/Kr 1255/21, CBOSA.

³⁸ Tamże; wyroki NSA: z 22 stycznia 2025 r., II OSK 1035/22; z 29 października 2020 r., II OSK 1593/18, CBOSA.

³⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 22 sierpnia 2024 r., II SA/Kr 747/24, LEX nr 3762475.

zarówno w zakresie, w jakim wprowadza zakaz zabudowy na terenach działek będących własnością prywatną, jak i co do możliwości finansowych i organizacyjnych realizacji zamierzeń celu publicznego. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego zakazów naruszających jądro prawa własności, bez szczegółowego i przekonującego uzasadnienia, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Toteż przychytną stwierdzenia nieważności planów powinien być brak uzasadnienia (bądź niepełne uzasadnienie) aktu prawa miejscowego, w którym wskazane powinny zostać konsekwencje finansowe przeznaczenia terenów na cele publiczne w planie miejscowym. Brak uzasadnienia (czy niepełne uzasadnienie) może stanowić naruszenie procedury legislacyjnej, tj. § 12 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁰ w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Kontrola uzasadnienia w zakresie skutków finansowych planów miejscowych przez organy nadzorcze i sądy administracyjne powoduje konieczność rzetelnego podejścia przez gminy do oceny realności wykonania planowanych inwestycji celu publicznego oraz przekonania administrowanych co do czasu planowanego na realizację takiej inwestycji. Wzmacnia ona w konsekwencji wiarygodność administracji, która świadomie, a nie jedynie probabilistycznie, przeznaczają tereny prywatne pod inwestycje celu publicznego.

Wydaje się, że zbyt rzadko ten element jest przedmiotem szczegółowej analizy sądów administracyjnych. Taki stan prowadzi do sytuacji, w której jeśli właściciel nieruchomości w razie przeznaczenia całości lub części jego działki pod inwestycję celu publicznego skarży do sądu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego niezwłocznie po wejściu w życie tego aktu, nie uzyskuje należytej ochrony prawnej. Dopiero skarżenie planu po kilkunastu latach od „zamrożenia” nieruchomości na hipotetyczną inwestycję daje asumpt do stwierdzenia nieważności takich zapisów planu. Takie przeznaczenie planistyczne nie tylko nie pozwala na realizację przysługującego prawa własności w zakresie jej zagospodarowania i eksploataowania, ale w rzeczywistości również uniemożliwia sprzedaż tej nieruchomości podmiotowi trzeciemu. Obowiązywanie planu miejscowego w takim kształcie jest wyrazem przedłożenia interesu publicznego – i to hipotetycznego – nad interes prywatny z naruszeniem zasady proporcjonalności.

4. Mrożenie gruntów jako wywłaszczenie planistyczne

Publicznoprawna ingerencja w prawo własności może mieć różny stopień intensywności. Przez pojęcie „wywłaszczenie” rozumie się zarówno formalne odjęcie własności, skutkujące pozbawieniem kogoś tego prawa, jak i tzw. faktyczne wywłaszczenie. W pojęciu „faktyczne wywłaszczenie” mieszczą się przejawy ingerencji władzy publicznej skutkujące naruszeniem istoty prawa (własności), którym nie towarzyszy formalne odjęcie (odebranie) tego prawa. Z owymi przejawami mamy do czynienia wówczas, gdy uchwalenie nowego lub nowelizacja dotychczasowego

⁴⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprowadzi do tego, że właściciel utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, albo gdy w sposób drastyczny organ dysponujący tzw. władztwem planistycznym takie możliwości mu ograniczy. Znaczne ograniczenie sposobu korzystania z gruntów na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany, które może w skrajnych sytuacjach prowadzić do niemożności rozporządzania, oznacza wywłaszczenie planistyczne⁴¹. Ingerencja w prawo własności wywołująca skutek podobny do wywłaszczenia formalnego wymaga więc stosownego odszkodowania, i to niezależnie od tego, czy dotyczy całej, czy tylko części nieruchomości⁴². Taka forma aktywności administracji oznacza, że bez formalnego aktu wywłaszczeniowego działania władzy prowadzą do uniemożliwienia korzystania z prawa własności czy dysponowania nim⁴³. Najogólniej mówiąc: wywłaszczenie faktyczne polega na zupełnej nieodwracalnej redukcji możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu własności. Koncepcję wywłaszczenia *de facto* przyjmuje również polski Trybunał Konstytucyjny, gdy wskazuje, że wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę”, czy też jako wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną⁴⁴. W tym przypadku nie ma mowy o przymusowym przejściu własności na cele publiczne w formie decyzji administracyjnej za słusznym odszkodowaniem, niekiedy nie nosi to także cech przejścia nieruchomości *de facto* w postaci chociażby faktycznego pozbawienia właściciela wszelkich atrybutów własności⁴⁵. Zgodzić w pełni należy się z twierdzeniem M. Gdesza, że skoro plan miejscowy przeznaczają daną nieruchomość na cel publiczny, to tym samym dochodzi w tym momencie do wywłaszczenia i aktualizuje się obowiązek inwestora do niezwłocznego uregulowania tytułu prawnego do nieruchomości⁴⁶. Przenosząc te rozważania na płaszczyznę problematyki zamrożenia planistycznego gruntów, wskazać należy, że wiąże się ono z pozbawieniem właściciela możliwości korzystania z takiej nieruchomości w sposób ekonomicznie uzasadniony, z równoczesnym brakiem działań zmierzających do formalnego wywłaszczenia⁴⁷.

Powoduje to istotne trudności również w dochodzeniu odszkodowania planistycznego na gruncie art. 36 u.p.z.p. Przepis ten reguluje kwestie związane z wzajemnymi rozliczeniami między gminą a właścicielem nieruchomości

⁴¹ Tak też: M. Szewczyk, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 170.

⁴² O tym szeroko M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 51–61.

⁴³ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 29.

⁴⁴ Por. wyroki TK: z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60; z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK ZU-A 2003, nr 9, poz. 96.

⁴⁵ Szerzej o wywłaszczeniu faktycznym: S. Pawłowski, *Modyfikacja klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje prawa jednostki*, Poznań 2018, s. 492–496.

⁴⁶ M. Gdesz, *op. cit.*, s. 51.

⁴⁷ S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 383; M. Gdesz, *op. cit.*, s. 52.

w związku ze zmianą wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany. Jeżeli w związku z uchwaleniem planu albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, istnieje roszczenie właściciela do gminy o odszkodowanie lub wykup nieruchomości. Gmina ma obowiązek zrealizować roszczenie wskazane przez uprawnionego. Jeżeli wybierze odszkodowanie, to może skutecznie wnosić roszczenie za szkodę, jaką rzeczywiście poniósł (*damnum emergens*), a nie za utracone korzyści (*lucrum cessans*). Jeżeli właściciel nieruchomości wybierze roszczenie o wykup nieruchomości, wówczas gmina jest obowiązana do jej wykupu w całości lub w części. Sądy administracyjne wskazują, że pojęcie „korzystanie z nieruchomości” obejmuje także możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń i nie ogranicza się tylko do sytuacji, w których właściciel podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości. Na równi z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny⁴⁸, jednak orzecznictwo sądów powszechnych odwołuje się niejednokrotnie do realnego sposobu korzystania z nieruchomości określonego w aktach administracyjnych (decyzja o warunkach zabudowy)⁴⁹. Decyzja o warunkach zabudowy jako akt administracyjny daje możliwość potencjalnego wykorzystania nieruchomości w sposób w niej szczegółowo określony i tylko w takim przypadku można ocenić, czy i na ile plan miejscowy to uprawnienie ograniczył. Niewystarczające jest wskazanie na faktyczne korzystanie z nieruchomości oraz potencjalną możliwość w wykorzystania nieruchomości (rozumianą jako badanie, czy nieruchomość mogłaby uzyskać warunki zabudowy).

Znaczącym ograniczeniem w dochodzeniu prawa do odszkodowania z tytułu aktów planistycznych może być w przyszłości sytuacja, gdy gmina w planie ogólnym ustali strefę, która będzie dostosowana wyłącznie do inwestycji celu publicznego, a gmina przez lata nie będzie uchwałała miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z celem nowelizacji u.p.z.p. mocą wspomnianej ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. określenie planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego, ale bez możliwości dochodzenia odszkodowania z tego tytułu, miało zatamować lawinę roszczeń odszkodowawczych, na które gminy nie są przygotowane. Brzmienie art. 37 ust. 11a u.p.z.p. stanowiącego, że plany ogólne nie będą brane pod uwagę przy wycenianiu nieruchomości w postępowaniach o nałożenie opłaty planistycznej lub wypłatę odszkodowania, budzi istotne wątpliwości natury konstytucyjnej. Nie sposób zgodzić się z uzasadnieniem⁵⁰ projektu nowelizacji u.p.z.p., iż tylko plany zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 6 kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, zwłaszcza że plan ogólny będzie mógł wyeliminować zabudowę w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy, jeśli

⁴⁸ Wyrok NSA z 13 września 2024 r., II OSK 1009/21, LEX nr 3769888.

⁴⁹ Wyrok SN z 15 marca 2023 r., II CSKP 1654/22, OSNC-ZD 2024, nr 2, poz. 11.

⁵⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 3097, uzasadnienie, s. 37.

nie ustali obszaru uzupełniającej zabudowy, a jednostka posiada bardzo ograniczone możliwości wpływu na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nawet jeśli weźmie się pod uwagę wprowadzenie nowego instrumentu, jakim jest zintegrowany plan inwestycyjny.

Nie może umknąć uwadze także fakt, że wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób. Tymczasem rezerwowanie gruntów pod hipotetyczne inwestycje nie zostało ocenione jako *ultima ratio* w zakresie realizacji celu publicznego na nieruchomości prywatnej. Co więcej, tak zamrożone nieruchomości w ogóle okazują się nieistotne dla realizacji celu publicznego, skoro inwestycje te latami nie są realizowane. Takie działania gmin prowadzą w sposób oczywisty do naruszenia istoty prawa własności z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Przez takie działania organów planistycznych naruszona zostaje też zasada z art. 2 Konstytucji RP i jej pochodne, czyli zasady proporcjonalności i równości, nie można bowiem akceptować założeń, zgodnie z którym w razie alternatywy między naruszeniem interesu jednej osoby a naruszeniem interesów wielu osób zawsze wybiera się naruszenie interesu jednej osoby, gdyż jest to rozwiązanie bardziej uzasadnione społecznie i ekonomicznie. Jeśli unormowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego naruszają istotę prawa własności, mamy do czynienia z wywłaszczeniem *de facto*. W przypadku zamiaru realizacji celu publicznego na gruncie stanowiącym własność czy użytkowanie wieczyste osoby fizycznej lub prawnej, właściwym trybem postępowania jest albo wywłaszczenie, albo zastosowanie przepisów jednej ze specustaw takich kwestii dotyczących, a nie stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli organ zamierza zrealizować inwestycję celu publicznego, powinien dokonać wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem, zgodnie ze stanowiącym w takiej sytuacji podstawę prawną art. 112 ust. 2–4 u.g.n. – o ile występowały prawne przesłanki wywłaszczenia. Rezerwowanie gruntów na cele publiczne przez wiele lat może jawić się jako rozwiązanie wygodne dla samorządu terytorialnego, który latami nie wypłaca odszkodowania. Niemniej trudno wyobrazić sobie sytuację właściciela czy potencjalnego nabywcy nieruchomości, która w bliżej nieokreślonej przyszłości ma zostać formalnie wywłaszczona. Jeśli przeznaczenie na cel publiczny dotyczy części działki, gmina – będąc inwestorem – zwleka także niekiedy z określeniem dokładnych granic przebiegu inwestycji.

W przypadku długotrwałego nierealizowania inwestycji celu publicznego na gruntach prywatnych, określonej zgodnie z przeznaczeniem terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, powinno stosować się rozwiązania prawne analogiczne do przewidzianych w art. 136 u.g.n. Przepis ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, gdyż jego skutki uchyla brak wniosku właściciela lub jego spadkobiercy. Postulować należy zatem do ustawodawcy, aby w u.p.z.p. przewidział obowiązkową procedurę wnioskowej zmiany miejscowego planu zagospodarowania terenu poprzez przywrócenie prawa zagospodarowania terenu na inne cele aniżeli publiczne, w sytuacji nierealizowania inwestycji w określonym przedziale czasowym. Brak takiego instrumentu oraz brak obowiązkowej weryfikacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie,

w jakim przeznaczają tereny prywatne na cele publiczne, które nie są realizowane co najmniej kilka lat, wprowadzają niepewność co do przeznaczenia nieruchomości w przyszłości, a co więcej – nie mobilizują organów gminy do przyspieszenia realnego wykorzystania tych terenów na cele publiczne. W takiej sytuacji dochodzi do utraty zaufania do administracji publicznej, gdyż przez lata wywłaszczony planistycznie administrowany nie dowiaduje się nawet tego, w jakich dokładnie granicach ma zostać zrealizowana inwestycja celu publicznego, wielokrotnie zakres wywłaszczenia uniemożliwia mu jakiejkolwiek korzystanie z prawa własności, przez co pozbawia go jądra tego prawa. Skutkami ubocznymi dla administrowanego są także straty poniesione przez wieloletnie oczekiwanie na realizację inwestycji celu publicznego i na ewentualną wypłatę odszkodowania z tytułu wywłaszczenia.

Poważne wątpliwości wzbudza również możliwość w przyszłości rezerwowania terenów prywatnych pod inwestycje celu publicznego w planach ogólnych gminy, zwłaszcza że nowelizacją z 7 lipca 2023 r. dodano do art. 37 ust. 11a, stosownie do którego „Do określenia wartości nieruchomości w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 [z uwzględnieniem faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem planu], nie uwzględnia się zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany planu ogólnego”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że plany ogólne nie będą brane pod uwagę przy wycenianiu nieruchomości w postępowaniach o wypłatę odszkodowania. Zatem gminy będą mogły mrozić tereny prywatne pod cele publiczne i latami ich nie realizować, a także nie uchylać miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, rodzących skutki odszkodowawcze.

5. Zakończenie

Istotne znaczenie dla budowania zaufania między organem administracji a jednostką ma transparentność działań administracji, dlatego organy planistyczne powinny analizować skutki przestrzenne, finansowe i gospodarcze przyjętych rozwiązań prawnych i wykazywać ich uzasadnienie. Zarówno w projekcie, jak i w uzasadnieniu podjętej uchwały organy planistyczne powinny uwzględniać zadania publiczne z zakresu administracji, które będą realizowane w ramach planu, oraz środki, jakie gmina powinna posiadać na inwestycje celu publicznego. W przeciwnym wypadku plan miejscowy, który przewiduje realizację inwestycji celu publicznego, a nie zawiera uzasadnienia co do posiadania realnych, a nie hipotetycznych możliwości realizacji takich inwestycji, narusza zasady sporządzania planu miejscowego i w tym zakresie obciążony jest wadą nieważności. W przypadku braku posiadania przez samorząd środków finansowych na realizację inwestycji celu publicznego na gruncie prywatnym nie można mówić o wiarygodnej administracji, lecz o administracji, która traktuje instrumentalnie jednostkę, dokonując wywłaszczenia *de facto* pod hipotetyczne inwestycje. Taki miejscowy plan zagospodarowania terenu obciążony jest naruszeniem zasad procedury planistycznej. Pomimo kształtowania ochrony prawnej jednostek przez sądy administracyjne postuluje należy do ustawodawcy o zintegrowanie wywłaszczenia planistycznego z procedurą wywłaszczeniową. Tożsamość tych instytucji była już wielokrotnie

zauważana w doktrynie⁵¹ i w orzecznictwie sądów administracyjnych. W pełni podzielić należy już dawno wypowiedziane stanowisko T. Bąkowskiego, że odmienne zasady i tryb realizacji instytucji wyłączenia i odszkodowania w u.p.z.p. i u.g.n. niezasadnie stawiają właściciela nieruchomości objętej planem miejscowym ingerującym w prawo własności w zdecydowanie gorszej sytuacji prawnej od właściciela, któremu ograniczono prawo własności czy którego pozbawiono prawa własności w drodze aktu (decyzji administracyjnej)⁵².

Bibliografia załącznikowa

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, LEX/el.
- Bentkowski S.K., *Determinanty wiarygodności w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58
- Duniewska Z., II. Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa. § 12. Wartości – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Gdesz M., *Wyłączenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 1
- Nowak H., *Ramy prawne zaufania do organów administracji publicznej w gospodarce przestrzennej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 5
- Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4
- Pawłowski S., *Modyfikacja klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje prawa jednostki*, Poznań 2018
- Stahl M., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- Szalewska M., *Wyłączenie nieruchomości*, Toruń 2005
- Sześciło D., *Glosa do wyroków ETPC: z 14 listopada 2006 r., 52589/99; z 17 lipca 2007 r., 17373/02 i z 6 września 2007 r., 38672/02*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2
- Sześciło D., *Za zaniedbania w polityce przestrzennej trzeba płacić*, „Rzeczpospolita. Prawo Co Dnia”, 26 lipca 2007 r.
- Szewczyk M., w: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002
- Szewczyk M., w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012

Summary

of the article: **Planning freeze on real estate – the issue of long-term failure to implement public investments on private land**

The subject of the study is the issue of municipal reservation of private land for future investments, while lacking the necessary funds for their implementation. This is a negative

⁵¹ M. Gdesz, *op. cit.*, s. 56; S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 654.

⁵² T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, LEX/el., komentarz do art. 36.

phenomenon, as it leads to de facto expropriation without the application of the expropriation procedure and guarantees of payment of fair compensation. When municipalities adopt such provisions in local spatial development plans, they not only abuse their planning authority, but also lead to a violation of constitutional guarantees related to the protection of the right to property. The case-law of administrative courts should be evaluated positively, as it draws attention to this issue, especially in the context of the lack of analysis by municipalities of long-standing planning acts in order to update them and adapt them to the financial possibilities and expectations of local communities. The public administration authorities should be asked to establish local spatial development plans after a real analysis of the economic, economic and spatial possibilities for future public investments, so that their actual implementation is possible, and the legislator should be asked to introduce the obligation to update local spatial development plans in the scope of unrealized public investments.

The summary points out that these problems lead to unequal treatment of parties applying for the annulment of a local plan by an administrative court immediately after its adoption, and after several years of challenging it. The article uses a dogmatic-legal method.

Keywords: planning reserves, local spatial development plans, municipal planning authority, public purpose investments

Dr Janusz Roszkiewicz

[Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny; ekspert prawny w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich; ORCID: 0000-0001-5055-2215]

Uprawnienie sądu administracyjnego do uznania za niebyłe orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w nieprawidłowym składzie

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza dwóch zagadnień. Po pierwsze, czy i w jakim stopniu sąd administracyjny przy rozpatrywaniu skargi na uchwałę organu samorządu adwokackiego o skreśleniu z listy jest uprawniony do kontroli prawidłowości orzeczeń sądów dyscyplinarnych stanowiących podstawę uchwały? Po drugie, czy orzeczenie Izby Dyscyplinarnej (a obecnie – Izby Odpowiedzialności Zawodowej) Sądu Najwyższego można uznać za niebyłe (*sententia non existens*) bez konieczności jego formalnego uchylecia w odpowiedniej procedurze, a jeśli tak, to na jakich warunkach?

Słowa kluczowe: orzeczenia nieistniejące, Izba Dyscyplinarna, Izba Odpowiedzialności Zawodowej, Sąd Najwyższy, adwokatura

1. Uwagi wprowadzające

Czy orzeczenie sądu wydane w nieprawidłowym składzie jest automatycznie bezskuteczne? Przez wiele lat odpowiedź na to pytanie wydawała się oczywista: co do zasady nieprawidłowość składu orzekającego była uznawana za podstawę do zaskarżenia orzeczenia w prawem przewidzianej procedurze (apelacyjnej, kasacyjnej, wznowieniowej itd.), w której sąd odwoławczy mógł orzeczenie uchylić z powodu nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.¹, art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.² lub art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.³). Do tego czasu jednak orzeczenie było skuteczne w tym sensie, że nie mogło być po prostu ignorowane przez adresata powołującego się na nieprawidłowość składu, dopóki nie zostało uchylone przez właściwy sąd odwoławczy. Takie podejście opierało się na tzw. regule domniemania ważności rozstrzygnięć organów władzy publicznej, które może być obalone jedynie przez orzeczenie właściwego organu odwoławczego formalnie potwierdzającego wadliwość rozstrzygnięcia⁴.

¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.; dalej: k.p.k.

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

⁴ Zob. np. J. Haber, *Istota prawomocności w prawie procesowym karnym*, „Zeszyty Prawnicze PAN” 1960, nr 1, s. 162; A. Kaftal, *Pojęcie i rodzaje nieważności wyroków sądowych*, RPEiS 1962, z. 1, s. 130–131; M. Cieślak, *Nieważność orzeczeń w procesie karnym PRL*, Warszawa 1965, s. 169–175; E. Gapska,

Dziś odpowiedź na to pytanie nie jest już tak oczywista wobec kontrowersji związanych ze statusem około 3000 sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa⁵. Istota tej kontrowersji polega na uznaniu, że wybór 15 sędziowskich członków KRS przez Sejm uzależnia ten organ od władzy ustawodawczej i uniemożliwia mu rzetelną ocenę kandydatur na sędziów, a co za tym idzie – stawia pod znakiem zapytania niezawisłość sędziów wyłonionych w tej procedurze oraz ważność wydanych przez nich orzeczeń. W orzecznictwie Sądu Najwyższego⁶, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷ i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸ wielokrotnie uznano, że skład orzekający Sądu Najwyższego z udziałem sędziego powołanego na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS „nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁹, art. 6 ust. 1 Konwencji¹⁰ oraz art. 47 Karty praw podstawowych¹¹. Zacytowana formuła jednak nie oznacza, że taki skład orzekający nie jest sądem w ogóle, ani że sam fakt powołania na wniosek obecnej KRS pozbawia sędziego statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą (o czym szerzej będzie mowa w dalszej części artykułu).

Mimo to część prawników dochodzi na tym tle do konkluzji, że osoby powołane na urzędy sędziowskie na wniosek obecnej KRS w ogóle nie są sędziami, wobec czego

Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2009, s. 188; T. Ereciński, *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 81. Notabene owo domniemanie odnosi się nie tylko do orzeczeń sądowych, lecz także do innych rozstrzygnięć, np. aktów powołania na stanowisko organów administracji. Zob. na przykładzie powołania na stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z naruszeniem prawa: uchwałę SN z 20 lutego 2008 r., III SZP 1/08, LEX nr 342339 oraz wyroki NSA: z 20 listopada 2008 r., II GSK 507/08, LEX nr 531558 i z 21 maja 2009 r., II GSK 940/08, LEX nr 547117.

⁵ Według informacji Kancelarii Prezydenta RP, udostępnionych w trakcie seminarium eksperckiego zorganizowanego przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka w Warszawie 26 marca 2024 r., Prezydent RP do tego czasu powołał na wniosek tzw. nowej KRS 3310 osób, w tym 2477 sędziów i 883 asesorów.

⁶ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, www.sn.pl. Zob. też uchwały SN z 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22 oraz z 24 września 2025 r., III PZP 1/25.

⁷ Wyroki ETPC z: 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, *Reczkowicz przeciwko Polsce*; 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*; 3 lutego 2022 r., skarga nr 1469/20, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*; 6 października 2022 r., skarga nr 35599/20, *Juszczyszyn przeciwko Polsce*; 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*; 9 maja 2025 r., skarga nr 56297/21, *Sadomski przeciwko Polsce*.

⁸ Wyroki TS z: 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982; 6 października 2021 r., C-487/19, *W.Ż.*, ECLI:EU:C:2021:798; 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2021:596; 21 grudnia 2023 r., C-718/21, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2023:1015; 7 listopada 2024 r., C-326/23, *C.W.S.A., C.O.S.A., D.sp. z o.o., G.S.A., C.sp. z o.o., C.I.S.A. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, ECLI:EU:C:2024:940; 4 września 2025 r., C 225/22, „R” S.A. przeciwko AW „T” sp. z o.o., ECLI:EU:C:2025:649.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja.

¹⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja.

¹¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2016.202.389; dalej: Karta.

wydane przez nich rozstrzygnięcia nie są orzeczeniami, można je więc po prostu ignorować bez konieczności ich zaskarżania¹². Wyjątkowo często takie podejście przyjmowano w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która budziła szczególne kontrowersje nie tylko z uwagi na udział w niej sędziów powołanych na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS, lecz także z racji jej uprzywilejowanej względem innych Izb SN pozycji ustrojowej¹³. W tym kontekście pojawia się wątpliwość, jak sądy administracyjne powinny odnosić się do orzeczeń SN wydanych z udziałem sędziego powołanego na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS. Z taką wątpliwością sądy administracyjne muszą się mierzyć relatywnie rzadko, przede wszystkim w sytuacji, gdy kontrolowana decyzja administracyjna została wydana przez organ administracji związany uprzednim rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego. Wówczas trudno oderwać ocenę legalności decyzji od oceny ważności orzeczenia SN, na którym owa decyzja się opiera. Taka sytuacja występuje np. w przypadku uchwał korporacji zawodowych o skreśleniu z listy osób uprawnionych do wykonywania danego zawodu zaufania publicznego z powodu nałożenia kary dyscyplinarnej wydalenia z zawodu.

2. Związanie sądu administracyjnego orzeczeniem SN na przykładzie sprawy dyscyplinarnej adwokata

Przykładem sytuacji, w której sąd administracyjny zmuszony był rozważyć problem związania orzeczeniem Sądu Najwyższego w nieprawidłowym składzie, była sprawa dyscyplinarna adwokata. W 2018 r. Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie skazał go na karę wydalenia z zawodu, która w 2019 r. została utrzymana w mocy przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny Adwokatury (WSD), a w 2020 r. – przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. W konsekwencji Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie (ORA) podjęła uchwałę o skreśleniu adwokata z listy i nadała jej rygor natychmiastowej wykonalności. Adwokat zaskarżył tę uchwałę do Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA), zarzucając, iż bezpodstawnie uznano wykonalność wymierzonej kary dyscyplinarnej, w sytuacji gdy jego kasacja oddalona została przez nieuprawnionych sędziów Sądu Najwyższego. Prezydium NRA jednak utrzymało uchwałę w mocy. Adwokat bezskutecznie próbował zakwestionować uchwałę Prezydium NRA przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, podnosząc dwa zarzuty:

1) naruszenia art. 91a ust. 2 p.o.a.¹⁴ „przez uznanie za prawomocne orzeczenia pomimo wniesienia i nierozpoznania w tej sprawie kasacji przez niezawisły sąd,

¹² Pogląd ten, wielokrotnie wyrażany w środkach masowego przekazu, nie doczekał się naukowego opracowania. Niektóre sądy jednak uznawały za nieistniejące orzeczenia wydane z udziałem sędziego powołanego na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS – tak np. postanowienie Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu z 31 lipca 2024 r., VII Ko 34/24, który uznał za niebyłe postanowienie Sądu Okręgowego z 21 marca 2024 r., V Kzw 54/24, które uchyliło wcześniejsze postanowienie Sądu Rejonowego i przekazało mu sprawę do ponownego rozpoznania. Doszło zatem do odwrócenia ról – sąd pierwszej instancji w istocie „uchylił” orzeczenie sądu drugiej instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania.

¹³ Zob. W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1–2.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2024 r. poz. 1564 ze zm.; dalej: p.o.a.

bowiem w ocenie skarżącego status osób wydających postanowienie w jego sprawie jako sędziów Sądu Najwyższego należy zakwestionować”;

2) naruszenia art. 108 k.p.a.¹⁵ „poprzez nadanie statusu natychmiastowej wykonalności decyzji pomimo braku przesłanek ku takiemu orzeczeniu i (...) [pomimo] istnieni[a] dużego prawdopodobieństwa wydania zaskarżonej decyzji z rażącym naruszenia art. 91d ust. 2 p.o.a.”.

W uzasadnieniu skargi adwokat, powołując się na orzecznictwo europejskie w sprawie Izby Dyscyplinarnej, wskazał, że „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka odmawia statusu sędziów osób orzekających w jego sprawie”.

Wyrokiem z 26 lipca 2022 r., VI SA/Wa 203/22¹⁶ WSA w Warszawie oddalił skargę. Sąd powołał się na wyroki TSUE dotyczące Izby Dyscyplinarnej¹⁷ oraz uchwałę trzech Izb SN¹⁸ i podkreślił, że „nie ma prawnej możliwości uznania orzeczenia Izby Dyscyplinarnej wydan[ego] na skutek kasacji wniesionej od prawomocnego orzeczenia sądów dyscyplinarnych Adwokatury za niebyłe”. Ze wspomnianego wyroku TSUE WSA wywiódł inny wniosek niż skarżący, wskazał bowiem, że wyrażony w nim nakaz badania przez sądy krajowe niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej SN „nie oznacza żadnego automatyzmu w uznawaniu tych orzeczeń za «niebyłe»”. Do zarzutu naruszenia art. 91d ust. 2 p.o.a. WSA odniósł się jedynie pośrednio, wskazując na związanie organów adwokatury prawomocnym rozstrzygnięciem korporacyjnego sądu dyscyplinarnego (wynikające wprost z art. 91a ust. 1 p.o.a.) oraz podkreślając, że kasacja „może być wniesiona od prawomocnego wyroku kończącego postępowanie”. Jak się wydaje, WSA chciał przez to powiedzieć, że skoro kasacja do SN jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, to jej wniesienie nie pozbawia zaskarżonego wyroku waloru prawomocności, a prawomocny wyrok zobowiązuje Okręgową Radę Adwokacką do wykonania nałożonej w nim kary. Także zarzut naruszenia art. 108 k.p.a. WSA uznał za nietrafny, jako że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności uchwale ORA było uzasadnione, zważywszy, że obwiniony wyczerpał przysługujące mu środki prawne.

W skardze kasacyjnej do NSA¹⁹ obwiniony podniósł tylko jeden zarzut: „naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, co dotyczy art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (...) mającej zastosowanie w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 91 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że przepis ten nie odnosi się do sytuacji, w której znalazł się skarżący”. W uzasadnieniu skarżący ponownie powołał się na art. 91a ust. 2 p.o.a., zgodnie z którym orzeczenie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego „nie podlega wykonaniu do czasu wniesienia kasacji lub bezskutecznego upływu terminu do jej

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.

¹⁶ CBOSA.

¹⁷ Cyt. wyżej wyroki TS: w sprawie C-791/19 oraz w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

¹⁸ Cyt. wyżej uchwała SN w sprawie BSA I-4110-1/20.

¹⁹ Wyrok NSA z 9 stycznia 2024 r., II GSK 224/23, CBOSA.

wniesienia”. Tymczasem WSA w Warszawie uznał za wykonalne orzeczenie WSD w jego sprawie, mimo że kasację rozpoznał „pseudo Sąd Najwyższy” (tak w oryginale), co w ocenie skarżącego pozbawiło go prawa do sądu.

Wspomnianym wyrokiem z 9 stycznia 2024 r., II GSK 224/23 NSA oddalił skargę kasacyjną. Sąd podzielił stanowisko WSA w Warszawie co do istoty problemu, jakim jest moc wiążąca orzeczeń Izby Dyscyplinarnej, i uznał, że „aktualna sytuacja prawna istniejąca wokół Sądu Najwyższego, wygenerowana działaniem tzw. neo-KRS i Prezydenta RP, nie jest podstawą do przyjęcia w istocie apriorycznego założenia, że wszystkie orzeczenia przez ten Sąd wydawane (w tej sprawie przez Izbę Dyscyplinarną) mają charakter orzeczeń nieistniejących, które mogą i powinny zostać pominięte, bez wnikania w istotę zarówno samej procedury, w której zostały wydane, jak i wpływu na sprawę”.

3. Główne problemy prawne występujące w sprawie

Na tle sprawy rozstrzygniętej wyrokami VI SA/Wa 203/22 i II GSK 224/23 można postawić dwa pytania:

1. Czy sąd administracyjny przy rozpatrywaniu skargi na uchwałę organu samorządu adwokackiego o skreśleniu z listy jest uprawniony do kontroli prawidłowości orzeczeń sądów dyscyplinarnych stanowiących podstawę uchwały?

2. Czy orzeczenie Izby Dyscyplinarnej (a obecnie – Izby Odpowiedzialności Zawodowej) Sądu Najwyższego można uznać za niebyłe bez konieczności jego formalnego uchylecia w odpowiedniej procedurze?

4. Granice kontroli sądu administracyjnego w postępowaniu w przedmiocie skreślenia z listy adwokatów

Przy poszukiwaniu odpowiedzi na pierwsze pytanie należy zauważyć, że procedura wydalenia adwokata z zawodu jest co do zasady trzyfazowa, a za przeprowadzenie każdej z faz odpowiedzialne są odrębne organy. W pierwszej fazie – dyscyplinarnej – korporacyjne sądy dyscyplinarne pod nadzorem Sądu Najwyższego dokonują oceny, czy adwokat dopuścił się deliktu uzasadniającego wydalenie z zawodu (art. 80 i art. 81 ust. 1 pkt 6 p.o.a.). W drugiej fazie – administracyjnej – prawomocne orzeczenie o wydaleniu z zawodu wykonywane jest przez dziekana właściwej okręgowej rady adwokackiej (art. 95ł ust. 1a p.o.a.) oraz samą radę, która podejmuje uchwałę o skreśleniu z listy adwokatów „w razie orzeczenia przez sąd dyscyplinarny kary wydalenia z adwokatury” (art. 72 ust. 1a p.o.a.), od której zainteresowany może się odwołać do Prezydium NRA (art. 46 ust. 1 p.o.a.). W trzeciej fazie – sądownoadministracyjnej – zainteresowany może zaskarżyć uchwałę Prezydium NRA do sądu administracyjnego (podlega ona zaskarżeniu na zasadach ogólnych jako decyzja administracyjna)²⁰.

²⁰ Art. 79 ust. 4 p.o.a. przewiduje możliwość zaskarżenia uchwały Prezydium NRA w sprawie skreślenia z listy aplikantów adwokackich, ale nie przewiduje wprost takiej możliwości w odniesieniu do analogicznej uchwały w sprawie skreślenia z listy adwokatów. Trudno to interpretować inaczej niż oczywiste przeoczenie, dlatego należy uznać, że uchwała Prezydium NRA także w tym drugim przypadku podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

Warto zwrócić uwagę, że przyjęta praktyka nieco odbiega od intencji ustawodawcy, który przez powierzenie na mocy nowelizacji z 2014 r.²¹ wykonania orzeczenia dyscyplinarnego dziekanowi dążył do przyspieszenia procedury wydalenia skazanego dyscyplinarnie adwokata z zawodu poprzez wyłączenie z udziału w niej okręgowych rad adwokackich. Ustawodawca liczył, że „W ten sposób wyeliminowany zostanie problem kwestionowania przez osoby ukarane prawomocnym orzeczeniem sądu dyscyplinarnego uchwał dotyczących skreślenia lub zawieszenia na ścieżce administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej. W praktyce przyspieszy to istotnie wykonanie najsurowszych kar dyscyplinarnych”²². Jak widać, w stanie faktycznym przywołanego wyroku NSA skarżący w tej sprawie uczynił dokładnie to, czego ustawodawca chciał uniknąć: ukarany prawomocnym orzeczeniem Wyższego Sądu Dyscyplinarnego usiłował zakwestionować je na ścieżce administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej.

Wspomnianą intencję ustawodawcy potwierdza sposób sformułowania art. 72 ust. 1a p.o.a. (wprowadzonego wzmiankowaną nowelizacją z 2014 r.), który stanowi, że „Adwokata skreśla się z listy adwokatów również w razie orzeczenia przez sąd dyscyplinarny kary wydalenia z adwokatury”. Przed nowelizacją przesłanka ta znajdowała się w art. 72 ust. 1 p.o.a., wymieniającym przesłanki skreślenia adwokata z listy przez okręgową radę adwokacką. Wyodrębnienie tej przesłanki do osobnego ustępu z pewnością nie było przypadkowe. Przepisy zostały jednak sformułowane nieprecyzyjnie, bo nie określają wyraźnie, kto zamiast okręgowej rady adwokackiej miałby wydać decyzję o skreśleniu z listy – nic dziwnego więc, że nadal decyduje o tym okręgowa rada adwokacka.

To jednak nie oznacza, że wspomniana nowelizacja z 2014 r. pozbawiona jest znaczenia, wyraźnie bowiem oddziela wydanie orzeczenia o wydaleniu z zawodu od jego wykonania. To pozwala uznać, że postępowanie administracyjne w sprawie skreślenia adwokata z listy nie ma na celu weryfikacji prawidłowości orzeczenia sądu dyscyplinarnego ani pod kątem trafności co do winy i kary, ani pod kątem zgodności z prawem materialnym czy z prawem procesowym. Ma ono na celu jedynie potwierdzenie, że takie orzeczenie zapadło. Podobnie postępowanie sądowniczoadministracyjne nie ma na celu weryfikacji prawidłowości orzeczenia sądu dyscyplinarnego, lecz ma jedynie potwierdzić, czy rada adwokacka prawidłowo wykonała orzeczenie sądu dyscyplinarnego (a więc czy np. nie skreśliła adwokata z listy na podstawie orzeczenia wymierzającego jedynie karę zawieszenia w czynnościach zawodowych). Takie ograniczenie kognicji sądu administracyjnego wynika nie tylko z przepisów Prawa o adwokaturze i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wyraźnie oddzielających fazę sądowniczoadministracyjną od fazy dyscyplinarnej procedury skreślenia z listy), lecz także z art. 184 Konstytucji, który ogranicza ich funkcję do sprawowania „kontrolności działalności administracji publicznej”. Oczywiście jest, że działalność sądów powszechnych i Sądu

²¹ Ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1778.

²² Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, uzasadnienie, s. 5, Sejm VII kadencji, druk nr 2415.

Najwyższego orzekających w sprawach dyscyplinarnych nie jest „działalnością administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji²³. W konsekwencji należy uznać, że sąd administracyjny przy rozpatrywaniu skargi na uchwałę o skreśleniu z listy adwokatów co do zasady nie jest uprawniony do kontroli prawidłowości orzeczenia sądu dyscyplinarnego stanowiącego jej podstawę.

Sąd administracyjny jest zasadniczo uprawniony wyłącznie do kontroli prawidłowości działania organu samorządu adwokackiego, a w szczególności czy osoba skreślona z listy adwokatów rzeczywiście została skazana przez sąd dyscyplinarny na karę wydalenia z zawodu stosownie do art. 72 ust. 1a p.o.a. oraz czy orzeczenie sądu dyscyplinarnego podlegało wykonaniu w świetle art. 91a ust. 2 p.o.a.

To w tej kwestii leżała istota problemu, która dwukrotnie umknęła skarżącemu. Choć to właśnie z art. 72 ust. 1a p.o.a. wynikało związanie ORA wyrokiem orzekającym wydalenie go z zawodu, nie podniósł on zarzutu naruszenia tego przepisu ani w skardze do WSA, ani w skardze do NSA. Skarżący nie wykorzystał okazji do postawienia zarzutu, że ORA i Prezydium NRA nieprawidłowo zastosowały art. 72 ust. 1a p.o.a. przez uznanie, że orzeczenie WSD z 2019 r. stanowi podstawę do podjęcia uchwały o skreśleniu skarżącego z listy adwokatów. Samo wydanie orzeczenia przez sąd dyscyplinarny drugiej instancji nie jest bowiem jeszcze podstawą do podjęcia uchwały o skreśleniu z listy adwokatów – takie orzeczenie jest prawomocne, ale w świetle art. 91a ust. 2 p.o.a. nie jest wykonalne „do czasu wniesienia kasacji lub bezskutecznego upływu terminu do jej wniesienia”. Choć nie wynika to wprost z brzmienia przepisu, w orzecznictwie SN przyjął się pogląd, że w razie wniesienia kasacji orzeczenie nie podlega wykonaniu do czasu jej rozpoznania przez Sąd Najwyższy²⁴. Czy jednak oddalenie kasacji przez Izbę Dyscyplinarną można było uznać za rozpoznanie sprawy przez Sąd Najwyższy? Czy też raczej należało przyjąć fikcję prawną, że choć doszło do wniesienia kasacji w rozumieniu art. 91a ust. 2 p.o.a., to nie doszło do jej rozpoznania, a zatem orzeczenie WSD z 2019 r. było niewykonalne? Oba sądy odpowiedziały na te pytania lakonicznie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że konkluzje płynące z przywołanego wyżej wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r. „nie dają podstaw do uznania orzeczenia wydanego przez Izbę Dyscyplinarną w trybie nadzwyczajnym (na skutek rozpoznania kasacji od orzeczenia WSD) za niebyłe (*non existens*)”. Podobnie wypowiedział się NSA: „Problem występujący w tej materii jest (...) nieco bardziej skomplikowany i nie może w tej sprawie zostać rozwiązany przez przyjęcie tezy, że każde orzeczenie sądu wydawane w składzie z tzw. neo-sędziami jest orzeczeniem nieistniejącym”. Wątek ten zasługuje jednak na rozwinięcie.

5. Dopuszczalność uznania orzeczenia Izby Dyscyplinarnej za niebyłe

Jak już wspomniano, sąd administracyjny jest co do zasady uprawniony wyłącznie do kontroli prawidłowości działania organu samorządu adwokackiego.

²³ Zob. szerzej o znaczeniu tego pojęcia: M. Wiącek, komentarz do art. 184, uwagi 31–35, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

²⁴ Postanowienie SN z 15 listopada 2012 r., SDI 32/12, LEX nr 1231613.

Co jednak, jeśli uchwała o skreśleniu z listy opiera się na rozstrzygnięciu pochodzącym od organu niebędącego sądem dyscyplinarnym? Rozumowanie skarżącego było następujące: potwierdzona w orzecznictwie europejskim wadliwość składu Izby Dyscyplinarnej była równoznaczna z utratą przez nią statusu sądu, a więc jej rozstrzygnięcie oddalające kasację należy automatycznie uznać za niebyłe, a co za tym idzie – uchwały Prezydium NRA i ORA nie mogą zostać wykonane.

5.1. Kiedy orzeczenie Izby Dyscyplinarnej może zostać uznane za podstawę uchwały ORA o wydaleniu z zawodu?

Takie rozumowanie jest błędne, bo podstawą zaskarżonej uchwały było bowiem nie orzeczenie Izby Dyscyplinarnej SN, lecz orzeczenie WSD z 2019 r., którego status sądu dyscyplinarnego nie budził najmniejszych wątpliwości. Orzeczenie Izby Dyscyplinarnej SN mogłoby zostać uznane za podstawę uchwały o skreśleniu tylko wtedy, gdyby to z niego wynikała sankcja wydalenia z zawodu, np. gdyby sąd dyscyplinarny drugiej instancji skazał obwinionego na karę nagany, a Izba Dyscyplinarna wydałaby orzeczenie reformatoryjne skazujące obwinionego na karę wydalenia z zawodu.

5.2. Czy powołanie sędziego na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS jest automatycznie i bezwzględnie nieważne (nieistniejące)?

Zarówno skarga do WSA, jak i późniejsza skarga kasacyjna do NSA wychodziły z błędnego założenia, jakoby ETPC i TSUE „odmawiały statusu sędziów” osobom orzekającym w Izbie Dyscyplinarnej SN, co miało skutkować automatycznym „nieistnieniem” wydanych przez nich wyroków w obrocie prawnym. Tymczasem – jak słusznie zauważyły WSA i NSA – jest to kwestia nieco bardziej skomplikowana. Ani ETPC, ani TSUE nigdy nie stwierdziły, że osoby powołane na urząd sędziowski na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS w ogóle nie są sędziami. Wręcz przeciwnie – w uzasadnieniach orzeczeń obu Trybunałów wspomniane osoby są konsekwentnie tytułowane „sędziami”, choć powołanymi z naruszeniem prawa krajowego.

Dotychczas TSUE i ETPC wypowiedziały się jedynie na temat sędziów Sądu Najwyższego powołanych na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS – orzekających w Izbie Dyscyplinarnej²⁵, Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych²⁶ i Izbie Cywilnej²⁷. Jak już wspomniano, w każdym z tych orzeczeń stwierdzono, że skład orzekający SN z udziałem sędziego powołanego na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS „nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”. Formuła ta wymaga wyjaśnienia.

²⁵ Cyt. wyżej wyrok TSUE w sprawie C-791/19 oraz wyrok ETPC w sprawie *Reczkowicz*..

²⁶ Cyt. wyżej wyroki TSUE w sprawach C-487/19 i C-718/21 oraz wyroki ETPC w sprawach *Dolińska-Ficek* oraz *Wałęsa*.

²⁷ Cyt. wyżej wyrok TSUE w sprawie C-326/23 oraz wyroki ETPC w sprawach *Advance Pharma* oraz *Sadomski*.

Po pierwsze, formuła ta nie oznacza wiążącego stwierdzenia bezwzględnej nieważności powołania danego organu władzy sądowniczej, a co za tym idzie – uznania wydanych przez niego orzeczeń za niebyłe. Nie jest ona też tak interpretowana przez Komitet Ministrów Rady Europy, odpowiedzialny za czuwanie nad wykonywaniem wyroków ETPC – ów organ w swoich wystąpieniach z 8 grudnia 2022 r.²⁸, 7 czerwca 2023 r.²⁹ i 7 grudnia 2023 r.³⁰ zalecił, aby rząd RP w ramach wykonania wyroków ETPC „odniósł się do statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwych procedurach na wniosek KRS ukształtowanej po marcu 2018 r. i orzeczeń wydanych z ich udziałem”. „Odnoszenie się” do statusu sędziów oraz ich orzeczeń byłoby zbędne, gdyby z samych wyroków TSUE i ETPC miała wynikać automatyczna utrata mocy prawnej powołań sędziów oraz wydanych przez nich orzeczeń.

Należy podkreślić, oba Trybunały europejskie nie tyle dokonują abstrakcyjnej kontroli zgodności polskiej procedury powoływania sędziów z prawem europejskim, co oceniają wpływ wad tej procedury na sytuację konkretnej jednostki, która wniosła skargę do ETPC bądź jest stroną w postępowaniu przed sądem, który zadał pytanie prejudycjalne. Formuła, że dany organ „nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”, oznacza więc jedynie wiążące ustalenie, że prawo konkretnego obywatela do sądu zostało naruszone przez rozpatrzenie jego sprawy przez sąd niespełniający minimalnych wymagań określonych w art. 6 Konwencji bądź odpowiednio w art. 47 Karty. Ze stwierdzeniem tego naruszenia wiążą się dwa skutki. *Primo*, parlament ma obowiązek przyjęcia ustawy, która uporządkuje status sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. oraz zapobiegnie powtarzaniu się podobnych naruszeń w przyszłości³¹. *Secundo*, do czasu systemowego rozwiązania problemu sądy powinny czuwać nad zapewnieniem – w miarę możliwości – rozpatrywania spraw przez składy orzekające zgodne ze standardem konstytucyjnym i europejskim. Owo czuwanie powinno jednak polegać nie na ignorowaniu wszelkich orzeczeń wydanych z udziałem sędziego powołanego po 6 marca 2018 r., lecz na tzw. testowaniu jego niezawisłości w ramach procedury o wyłączenie sędziego bądź procedury odwoławczej, z uwzględnieniem kryteriów wypracowanych w orzecznictwie³². Negatywny wynik testu niezawisłości powinien skutkować – odpowiednio – wyłączeniem sędziego lub uchyleniem jego orzeczenia, a pozytywny wynik – odpowiednio – oddaleniem wniosku o wyłączenie lub potwierdzeniem ważności postępowania.

W przypadku TSUE taka formuła może mieć jeszcze jedno znaczenie: sąd w składzie niespełniającym minimalnych wymagań w zakresie niezawisłości

²⁸ Decyzja nr CM/Del/Dec(2022)1451/H46-25, HUDOC-EXEC, pkt 8.

²⁹ Decyzja nr CM/Del/Dec(2023)1468/H46-18, HUDOC-EXEC, pkt 9.

³⁰ Rezolucja tymczasowa nr CM/ResDH(2023)487, HUDOC-EXEC (bez podziału na punkty).

³¹ Zob. zwłaszcza cyt. wyrok ETPC w sprawie *Wałęsa*, § 328–329, gdzie Trybunał wprost przedstawił swój pogląd, jakie zmiany prawne są konieczne.

³² Zob. szerzej na ten temat: J. Roszkiewicz, *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 11–12, s. 88–95.

wynikających z art. 267 TFUE³³ nie otrzyma odpowiedzi na swoje pytanie prejudycjalne. Dlatego też moim zdaniem bardziej adekwatnym określeniem na składy z udziałem sędziów, których powołaniu towarzyszyło naruszenie prawa, byłoby sformułowanie „sąd nieustanowiony ustawą”: wadliwie ukształtowany, ale jednak sąd wydający wiążące rozstrzygnięcia, które mogą zostać podważone w przewidzianej prawem procedurze przez właściwy sąd odwoławczy po przeprowadzeniu indywidualnej oceny danego przypadku.

Krótko mówiąc: wyroki ETPC i TSUE nie zastępują ustawodawcy ani sądownictwa krajowego, a stwierdzenie, że Izba Dyscyplinarna „nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”, nie spowodowało, iż ustawa, na podstawie której ta Izba wykonywała swoje kompetencje, przestała obowiązywać, a organ ten przestał istnieć jako sąd rozpatrujący m.in. kasacje od orzeczeń sądów dyscyplinarnych. Skutkiem tych wyroków było jedynie powstanie – po stronie ustawodawcy zwykłego – obowiązku zmiany przepisów regulujących właściwość SN w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, a po stronie sądownictwa – obowiązku testowania niezawisłości w ramach procedury o wyłączenie sędziego, ewentualnie w ramach procedury wznowieniowej.

Po drugie, sam fakt rozpatrzenia sprawy przez sędziego powołanego na wniosek KRS zdominowanej przez przedstawicieli parlamentu nie jest uznawany przez ETPC i TSUE za wystarczającą podstawę do uznania, że doszło do naruszenia art. 6 EKPC bądź odpowiednio art. 47 KPP.

Sam TSUE niejednokrotnie wyraźnie powiedział, że „okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sądownicza, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie”³⁴. Podobnie wypowiedział się w 2025 r. Rzecznik Generalny TSUE Dean Spielmann w precedensowej sprawie przed TSUE dotyczącej statusu sędziów sądów powszechnych powołanych po 6 marca 2018 r., wskazując, że „sam fakt udziału w postępowaniu nominacyjnym sędziego organu takiego jak KRS nie wystarczy, aby wzbudzić wątpliwości co do niezawisłości powołanych w ten sposób sędziów”³⁵.

TSUE zakwestionował status Izby Dyscyplinarnej jako niezależnego sądu ustanowionego ustawą nie tylko dlatego, że została powołana na wniosek „nowej” KRS (i), ale również dlatego, że „starej” KRS – wybranej w większości przez środowiska sędziowskie – parlament skrócił konstytucyjną kadencję ustawą zwykłą (ii), w nowej Izbie nie było w ogóle sędziów powołanych na wniosek „starej” KRS (iii),

³³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 2016.202.47.

³⁴ Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21, L.G przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, pkt 64. Podobnie wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 103, a także wyrok TSUE z dnia 9 lipca 2020 r., VQ przeciwko Land Hessen, C-272/19, pkt 55-56.

³⁵ Opinia RG TSUE z 29 kwietnia 2025 r., C-521/21, MJ przeciwko AA, pkt 56. W dniu oddania artykułu do druku nie zapadł jeszcze wyrok TSUE w tej sprawie.

a także przyznano tej Izbie autonomię organizacyjną, funkcjonalną i finansową wewnątrz Sądu Najwyższego (iv)³⁶. Co istotne, mimo zakwestionowania statusu Izby Dyscyplinarnej, TSUE nie stwierdził, że w konsekwencji wszystkie jej orzeczenia należy uznać za niebyłe.

Z kolei ETPC ocenia, czy powołanie sędziego z naruszeniem prawa pogwałciło prawa danej jednostki z art. 6 EKPC, posługując się tzw. testem *Ástráðsson*, który obejmuje trzy pytania: 1) czy przy obsadzie sądu doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego; 2) czy naruszenie było poważne, tzn. czy realnie wpłynęło na niezależność sądu; 3) czy zostało efektywnie zbadane i naprawione przez sądy krajowe³⁷. Za poważne i oczywiste naruszenie prawa w rozumieniu testu *Ástráðsson* ETPC uznał – podobnie jak TSUE – nie tyle sam fakt powołania na wniosek obecnej KRS, ale cały konglomerat nieprawidłowości towarzyszących powstaniu Izby Dyscyplinarnej świadczących o jej uzależnieniu od władzy ustawodawczej i wykonawczej³⁸.

Nadto zauważyć należy, że z trzeciego punktu testu *Ástráðsson* wynika wyraźnie, że samo oczywiste i poważne naruszenie prawa krajowego przy powołaniu konkretnego sędziego nie przesądza jeszcze o pogwałceniu art. 6 Konwencji – może ono bowiem zostać naprawione przez sądy krajowe, po przeprowadzeniu indywidualnej oceny danego przypadku (np. w formie wspomnianego testu niezawisłości).

Dlatego też nawet tak poważne wady prawne obciążające akty powołania sędziów Izby Dyscyplinarnej nie świadczą automatycznie o bezwzględnej nieważności wydanych z ich udziałem orzeczeń.

5.3. Czy orzeczenie wydane z udziałem sędziego powołanego na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS jest bezwzględnie nieważne (nieistniejące)?

Przywołana przez skarżącego w komentowanej sprawie koncepcja tzw. nieaktów czy orzeczeń nieistniejących (łac. *sententia non existens*) została sformułowana przez teoretyków procesowych z myślą o prostolinijnych i raczej hipotetycznych scenariuszach, takich jak założenie togi i wydanie „orzeczenia” przez przypadkowego przechodnia³⁹, wydanie orzeczenia bez ogłoszenia wbrew wyraźnej dyspozycji ustawy nakazującej ogłoszenie⁴⁰, ogłoszenie z pominięciem solennej formuły „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”⁴¹, wydanie orzeczenia bez

³⁶ Wyrok TSUE w sprawie C-791/19, pkt 108-110.

³⁷ Wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandia*, skarga nr 26374/18, § 243–273.

³⁸ § 255-277.

³⁹ Zob. P. Radziejewicz, *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, t. 31, nr 4, s. 59; W. Siedlecki, *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959, s. 8; S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 190; T. Zembruski, *Nieważność postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 2017, s. 192–202.

⁴⁰ J. Kulesza, A. Wyrwiz, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 17.10.1978 r.*, III CZP 62/78, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1981, nr 7–8, s. 321. Zob. też postanowienie SN z 17 listopada 2005 r., I CK 298/05, LEX nr 176355.

⁴¹ J. Sikora, *Orzeczenia nieistniejące*, „Studia Cywilistyczne” 1978, t. 29, s. 186.

jakiegokolwiek sentencji⁴² albo z sentencją, ale bez podpisu⁴³. Można więc przyjąć ostrożną tezę, że sąd administracyjny może uznać za niebyłe rozstrzygnięcie pochodzące od podmiotu działającego z oczywistym przekroczeniem kompetencji (np. rada adwokacka podjęła uchwałę mimo braku kworum, decyzję o skreśleniu z listy wydał rzecznik dyscyplinarny izby czy zgromadzenie izby adwokackiej) albo rozstrzygnięcie pochodzące od podmiotu w ogóle niebędącego organem władzy publicznej (np. przypadkowy przechodzień ukradł tożę, wszedł na salę sądową i „orzekł” o wydaleniu adwokata z zawodu). Z uwagi na oczywistą, widoczną gołym okiem bezprawność tego typu rozstrzygnięć, której ustalenie nie wymaga przeprowadzenia odrębnego postępowania, trzeba przyjąć, że generalnie każdy organ władzy publicznej ma prawo odmówić ich zastosowania.

Natomiast sąd administracyjny co do zasady nie powinien pomijać orzeczenia sądu dyscyplinarnego z powodu nieprawidłowości składu orzekającego, która jest wadą prawną podlegającą rozpatrzeniu w przewidzianych prawem procedurach odwoławczych (w przypadku orzeczeń SN wydanych w nieprawidłowym składzie będzie to procedura wznowieniowa). Koncepcja orzeczeń nieistniejących zasadniczo nie nadaje się do rozwiązywania bardziej złożonych problemów prawnych, takich jak status milionów orzeczeń wydanych przez tysiące osób powołanych na urzędy sędziowskie na wniosek obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Trudno stawiać znak równości między przypadkowym przechodniem przebranym w tożę sędziowską a osobą powołaną na sędziego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, której część członków została wybrana w niekonstytucyjny sposób. To, że samo założenie togi nie czyni człowieka sędzią, jest oczywiste, natomiast trudno uznać za równie oczywiste to, czy sędzią jest osoba powołana przez legalnie wybranego Prezydenta RP, ale na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, której 15 z 25 członków zostało wybranych w niekonstytucyjnym trybie. Świadczy o tym sam fakt, że najwyższe sądy europejskie i polskie wydały w tej sprawie dziesiątki orzeczeń, a kwestia ta nadal jest przedmiotem dyskusji. Warto też zauważyć, że o ile to, czy wspomniane osoby są sędziami, jest przedmiotem sporu między prawnikami, o tyle panuje zasadnicza zgoda, że wydane przez nich orzeczenia wywarły skutki prawne, a ich podważenie może się odbywać jedynie w drodze przewidzianych prawem procedur⁴⁴. Konsensusu co do tej kwestii nie podważają incydentalne przypadki,

⁴² K. Korzan, *Wyroki nieistniejące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1976, nr 7, s. 195.

⁴³ E. Gapska, *Ewolucja koncepcji orzeczeń prawnie nieistniejących w postępowaniu cywilnym*, w: *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego Szczecin–Niechorze 28–30.9.2007 r.*, red. H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009, s. 361–362. Zob. też uchwałę SN z 26 września 2000 r., III CZP 29/00, LEX nr 41975. Por. jednak A. Jucewicz, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 1, s. 140 i nast.

⁴⁴ Nawet Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” przyjmujące, że wspomniane osoby nie są w ogóle sędziami, uznaje, że ich orzeczenia co do zasady powinny zostać utrzymane w mocy, a strony powinny mieć możliwość ich wzruszenia jedynie przy spełnieniu określonych warunków – świadczą o tym przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury projekty ustaw z 3 lutego 2025 r., w których nie kwestionuje się skuteczności wydanych orzeczeń; zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury> [dostęp: 20 lutego 2025 r.].

w których sąd powszechny uznał za nieistniejące orzeczenie wyłącznie z powodu wydania go przez sędziego powołanego po 6 marca 2018 r.⁴⁵ W doktrynie prawa administracyjnego słusznie wskazuje się, że stosowanie koncepcji nieaktów w odniesieniu do rozstrzygnięć pochodzących od organów władzy publicznej – choćby obsadzonych z naruszeniem prawa – byłoby sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa⁴⁶. Podzielał też pogląd Leszka Garlickiego, że absolutystyczna interpretacja uznająca, że żadnego orzeczenia wydanego z udziałem sędziów powołanych na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS nie można traktować jako wydanego przez sąd, prowadziłaby do dezorganizacji wymiaru sprawiedliwości⁴⁷.

Z samego orzecznictwa ETPC i TSUE nie wynika, jakoby Polska miała obowiązek uznania za nieistniejące wszelkich orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa⁴⁸.

Sam TSUE tylko w dwóch przypadkach – powołując się na art. 19 ust. 1 TUE⁴⁹ nakazujący zapewnienie obywatelom Unii skutecznej ochrony sądowej ich praw oraz wspomniany już art. 47 KPP – upoważnił sąd do uznania orzeczenia za niebyłe. W 2021 r. Trybunał w Luksemburgu upoważnił Sąd Najwyższy do pominięcia postanowienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, w przypadku którego doszło do kumulacji pięciu wad prawnych: 1) zostało wydane w składzie jednoosobowym, w którym zasiadał sędzia powołany na wniosek KRS zdominowanej przez władzę ustawodawczą i wykonawczą⁵⁰; 2) ów sędzia został powołany przez Prezydenta RP mimo trwającego postępowania przed NSA w sprawie odwołania innego uczestnika konkursu nominacyjnego od uchwały KRS⁵¹; 3) ów sędzia został powołany mimo postanowienia NSA wstrzymującego wykonanie uchwały KRS wskazującej jego kandydaturę⁵²; 4) ów sędzia został powołany bez czekania na odpowiedź TSUE na pytanie prejudycjalne NSA zmierzającego do ustalenia zgodności z prawem UE niektórych przepisów ustawy o KRS⁵³; 5) ów sędzia wydał postanowienie, zanim został rozpoznany wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej⁵⁴. W późniejszym orzecznictwie TSUE zwrócił uwagę na jeszcze szóstą wadę prawną: uchylenie przez NSA uchwały KRS będącej podstawą powołania⁵⁵. Istotne znaczenie dla sięgnięcia przez TSUE po tak

⁴⁵ Postanowienie Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Krzyków z 31 lipca 2024 r., VII Ko 34/24; postanowienie Sądu Rejonowego w Giżycku z 12 stycznia 2026 r., I Ns 2/25.

⁴⁶ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, ZNSA 2013, nr 6, s. 83–84.

⁴⁷ L. Garlicki, *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Przeгляд Sądowy” 2021, nr 4, s. 17.

⁴⁸ Podobnie M. Szwed, *Fixing the Problem of Unlawfully Appointed Judges in Poland in the Light of the ECHR*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2023, t. 15, s. 361; M. Wiącek, *Kryzys sądownictwa w Polsce z perspektywy zasady podziału władzy*, ZNSA 2025, nr 2, s. 84–86.

⁴⁹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 2016.202.13; dalej: TUE.

⁵⁰ Cyt. wyżej wyrok C-487/19, W.Ż., pkt 145–151.

⁵¹ Tamże, pkt 134.

⁵² Tamże, pkt 138–139.

⁵³ Tamże, pkt 140.

⁵⁴ Tamże, pkt 151.

⁵⁵ Cyt. wyżej wyrok C-718/21, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, pkt 76.

radykałne rozwiązanie jak koncepcja *sententia non existens* miała także niezaskarżalność postanowienia (SN nie mógłby go zweryfikować w żaden inny sposób). Następnie w 2025 r. TSUE upoważnił Sąd Apelacyjny w Krakowie do uznania za niebyły wyroku kasatoryjnego IKNiSP nakazującego mu ponowne rozpoznanie sprawy po uwzględnieniu skargi nadzwyczajnej. Powodem takiego werdyktu był udział w składzie sędziów, w których przypadku skumulowały się trzy wady prawne: 1) powołanie na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej KRS, 2) wbrew postanowieniu NSA wstrzymującemu wykonanie uchwały, 3) na podstawie uchwały KRS uchylonej w 2021 r. przez NSA⁵⁶.

Z sześciu wad prawnych wymienionych w wyroku TSUE z 2021 r. oraz trzech wad prawnych wymienionych w wyroku TSUE z 2025 r. tylko dwie dotyczyły również Izby Dyscyplinarnej SN (powołanie wszystkich wchodzących w jej skład sędziów na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS oraz uchylenie uchwały KRS będącej podstawą ich powołania przez NSA⁵⁷). Czy to wystarczyłoby do odpowiedniego zastosowania wyroku TSUE w sprawie wspomnianego orzeczenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej do orzeczenia Izby Dyscyplinarnej i uznania tego ostatniego za niebyłe? Wydaje się, że nie, bo między obydwojema sytuacjami istnieją istotne różnice. W przypadku orzeczenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej występowały dodatkowe wady prawne, które nie wystąpiły w przypadku orzeczenia Izby Dyscyplinarnej, w szczególności powołanie na urząd wbrew postanowieniu NSA wstrzymującemu wykonanie uchwały KRS..

W wyrokach VI SA/Wa 203/22 oraz II GSK 224/23 rozważano możliwość oceny orzeczenia SN przez sąd administracyjny, czyli scenariusz, którego TSUE jeszcze nie miał okazji rozpatrywać. Kontrola orzeczenia SN przez sąd administracyjny byłaby trudna do pogodzenia z art. 183 ust. 1 i art. 184 Konstytucji, z których wyraźnie wynika, że „Konstytucja RP stworzyła dwa odrębne systemy sądowe niepowiązane ze sobą ani organizacyjnie, ani funkcjonalnie”⁵⁸. Z kolei *a contrario* z art. 236 ust. 2 Konstytucji wynika, że niedopuszczalne jest tworzenie nadzwyczajnych procedur rewizyjnych, wznowieniowych czy jakichkolwiek innych form weryfikacji orzeczeń SN przez NSA. Krótko mówiąc: ani SN nie może ingerować w działalność orzeczniczą sądów administracyjnych, ani sądy administracyjne nie mogą ingerować w działalność orzeczniczą SN.

Jak się wydaje, WSA i NSA zatem słusznie uznały, że brak było podstaw do automatycznego uznania orzeczenia Izby Dyscyplinarnej oddalającego kasację skarżącego za niebyłe. Dodać należy, że skarżący nie powinien był kontestować ważności orzeczenia Izby Dyscyplinarnej SN w postępowaniu sądownoadministracyjnym, które zasadniczo służy innym celom, lecz jeszcze przed uchwałą o skreśleniu z listy powinien był wystąpić do samego SN z wnioskiem o wznowienie postępowania w trybie art. 540 § 3 k.p.k. (wznowienie na wniosek z uwagi na potrzebę wynikającą

⁵⁶ Cyt. wyżej wyrok C-225/22, pkt 50-57.

⁵⁷ Wyrok NSA z 11 października 2021 r., II GOK 15/18, LEX nr 3266778.

⁵⁸ R. Hauser, *Prawo do sądu*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 198.

z orzeczenia organu międzynarodowego) albo w trybie art. 542 § 3 w zw. z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. (wznowienie z urzędu z uwagi na nienależytą obsadę sądu). Sąd administracyjny nie ma ani prawa, ani obowiązku wyręczać Sądu Najwyższego w dbałości o należyłą obsadę składów orzekających.

6. Dopuszczalność uznania orzeczenia Izby Odpowiedzialności Zawodowej za niebyłe

Obecnie za rozpoznawanie kasacji od orzeczeń adwokackich sądów dyscyplinarnych odpowiada Izba Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Czy jej orzeczenia mogą być uznane za niebyłe? Jej status nie był jeszcze przedmiotem oceny ETPC ani TSUE⁵⁹, ale można go ocenić w świetle wypracowanych w orzecznictwie kryteriów. *De iure* Izba Odpowiedzialności Zawodowej powinna składać się z 11 sędziów, ale *de facto* zasiada w niej obecnie (według stanu na 28 stycznia 2026 r.) jedynie 8 sędziów, z czego 5 sędziów powołanych na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS, a 3 sędziów powołanych na wniosek prawidłowo ukształtowanej KRS. Spośród 5 sędziów powołanych z naruszeniem prawa, 4 zostało powołanych w podobnych okolicznościach co sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej, tj. z naruszeniem postanowienia zabezpieczającego NSA, a uchwały KRS będące podstawą ich powołania zostały uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Nie można więc przesądzić *a priori*, że każdy skład Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN nie będzie spełniać wymagań w zakresie niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Możliwe jest bowiem wyznaczenie różnych składów do rozpoznania kasacji: złożonych z sędziów powołanych prawidłowo, sędziów z powołaniami obciążonymi jedną wadą prawną, sędziów z powołaniami obciążonymi trzema wadami prawnymi, wreszcie z sędziów z każdej z tych grup. Każdy przypadek należy zatem oceniać indywidualnie.

Czy sąd administracyjny może więc kiedykolwiek uznać za niebyłe orzeczenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej w sprawie dotyczącej skreślenia z listy adwokatów? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Z jednej strony – jak już wspomniano – weryfikacja orzeczeń SN przez sądy administracyjne wydaje się wykluczona w świetle art. 183 ust. 1, art. 184 oraz art. 236 ust. 2 Konstytucji. Z drugiej strony – TSUE wywodzi z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty kompetencję każdego sądu do kontroli, czy mające zastosowanie w rozpatrywanej sprawie orzeczenie zostało wydane przez sąd ustanowiony ustawą w rozumieniu prawa Unii. Podobne – choć mniej jednoznaczne – stanowisko wydaje się zajmować ETPC, o czym świadczy pkt 3 testu Ástráðsson, w ramach którego sąd powinien dokonać naprawy wady prawnej powołania innego sędziego zidentyfikowanej przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy. Istnieje zatem wyraźne napięcie między normą konstytucyjną a normą unijną i normą konwencyjną.

Próbując pogodzić te dwie normy w imię wykładni Konstytucji przyjaznej prawu europejskiemu, można moim zdaniem – w drodze wyjątku – dopuścić pominięcie

⁵⁹ Według stanu na 28 stycznia 2026 r. ETPC wciąż nie rozpoznał skargi nr 2203/23 w sprawie *Grzegorzczuk przeciwko Polsce*, która dotyczy właśnie statusu Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

przez sąd administracyjny orzeczenia Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN przy spełnieniu następujących warunków:

1) orzeczenie SN było bezpośrednią podstawą uchwały o skreśleniu z listy adwokatów, tzn. to nie adwokackie sądy dyscyplinarne orzekły o wydaleniu z zawodu, lecz SN w drodze orzeczenia reformatoryjnego;

2) w składzie zasiadał co najmniej jeden sędzia, którego powołanie było obciążone trzema wadami prawnymi, tj. powołanie na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS, z naruszeniem postanowienia zabezpieczającego NSA, na podstawie uchylonej *post factum* uchwały KRS. Te dwie ostatnie okoliczności są szczególnie istotne, bo pozwalają potraktować kontrolę orzeczenia Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN przez sąd administracyjny jako skutek *sensu largo* związania prawomocnym wyrokiem NSA podważającym wspomnianą uchwałę KRS (art. 170 p.p.s.a.);

3) skarżący dążył do rozpoznania sprawy przez prawidłowo obsadzony skład SN, tj. złożył wniosek o wyłączenie ze składu sędziów powołanych z naruszeniem prawa, a w przypadku niepowodzenia tego wniosku, po wydaniu orzeczenia przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej w nieprawidłowym składzie, złożył wniosek do SN o wznowienie postępowania, który nie został rozpoznany, ewentualnie został oddalony bądź odrzucony przez skład SN, który sam był złożony z nieprawidłowo powołanych sędziów. Jeśli natomiast skarżący wniósł kasację do SN i w ogóle nie kontestował prawidłowości składu orzekającego, licząc na korzystne rozstrzygnięcie, a dopiero po oddaleniu kasacji zaczął podnosić przed WSA i NSA zarzut nienależytej obsady sądu, to należy go uznać za bezskuteczny (w myśl reguły *qui approbat non reprobatur*⁶⁰ oraz *allegans contraria non est audiendus*⁶¹).

7. Podsumowanie

W moim przekonaniu sąd administracyjny przy rozpatrywaniu skargi w przedmiocie skreślenia z listy adwokatów co do zasady uprawniony jest jedynie do kontrolowania prawidłowości działania organów samorządu adwokackiego. W ramach tej kontroli sąd powinien ograniczyć się do oceny, czy osoba skreślona z listy adwokatów rzeczywiście została skazana przez sąd dyscyplinarny na karę wydalenia z zawodu stosownie do art. 72 ust. 1a p.o.a. oraz czy orzeczenie sądu dyscyplinarnego podlegało wykonaniu w świetle art. 91a ust. 2 p.o.a.

Jedynie w wyjątkowych przypadkach sąd administracyjny może uznać za niebędący akt będący podstawą uchwały o skreśleniu z listy adwokatów, a mianowicie:

- 1) rozstrzygnięcie wydane z oczywistym przekroczeniem kompetencji albo
- 2) rozstrzygnięcie wydane przez podmiot w ogóle niebędący organem władzy publicznej,

⁶⁰ „Kto aprobuje, ten nie może [potem] oponować”.

⁶¹ „Nie należy dawać posłuchu temu, kto sam sobie przeczy” – tłum. za: A. Dębiński, K. Burczak, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2013, s. 14.

albo

3) z uwagi na wymagania prawa UE – także rozstrzygnięcie wydane przez SN, o ile a) to z niego bezpośrednio wynikała sankcja wydalenia z zawodu; b) w składzie zasiadał co najmniej jeden sędzia, którego powołanie było obciążone wadami prawnymi wynikającymi z orzeczeń NSA w przedmiocie uchwały KRS będącej podstawą jego nominacji (sam fakt powołania na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS to za mało, aby uznać wydawane przez niego rozstrzygnięcia za niebyłe); c) skarżący podjął próbę wykorzystania istniejących procedur umożliwiających mu zapewnienie rozpoznania sprawy w prawidłowym składzie (wniosek o wyłączenie, wniosek o wznowienie).

W tym ostatnim przypadku taki stan rzeczy, w którym sąd administracyjny ocenia legalność orzeczenia SN, nie powinien być jednak utrzymywany zbyt długo. Status sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN powołanych z naruszeniem prawa, jak również innych sędziów powołanych na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS, wymaga uporządkowania, co jest obowiązkiem ustawodawcy, który „powinien wprowadzić do systemu prawnego przepisy pozwalające na zweryfikowanie postępowań nominacyjnych”⁶².

Bibliografia załącznikowa

- Cieślak M., *Nieważność orzeczeń w procesie karnym PRL*, Warszawa 1965
- Dębiński A., K. Burczak, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2013
- Ereciński T., *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012
- Gajewski S., Jakubowski A., *Nieakt w prawie administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 6
- Gapska E., *Ewolucja koncepcji orzeczeń prawnie nieistniejących w postępowaniu cywilnym*, w: *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego Szczecin–Niechorze 28–30.9.2007 r.*, red. H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009
- Gapska E., *Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009
- Garlicki L., *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 4
- Haber J., *Istota prawomocności w prawie procesowym karnym*, „Zeszyty Prawnicze PAN” 1960, nr 1
- Hanausek S., *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966
- Hauser R., *Prawo do sądu*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999
- Jucewicz A., *Glosa do uchwały SN z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 1
- Kaftal A., *Pojęcie i rodzaje nieważności wyroków sądowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 1
- Korzan K., *Wyroki nieistniejące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1976, nr 7
- Kulesza J., *Wyrwiz A., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 17.10.1978 r., III CZP 62/78*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1981, nr 7–8
- Radziewicz P., *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, t. 31, nr 4
- Roszkiewicz J., *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 11–12

⁶² M. Wiącek, *Kryzys sądownictwa...*, s. 87.

- Siedlecki W., *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959
- Sikora J., *Orzeczenia nieistniejące*, „Studia Cywilistyczne” 1978, t. 29
- Szwed M., *Fixing the Problem of Unlawfully Appointed Judges in Poland in the Light of the ECHR*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2023, t. 15
- Wiącek M., komentarz do art. 184, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis
- Wiącek M., *Kryzys sądownictwa w Polsce z perspektywy zasady podziału władzy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2
- Wróbel W., *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1–2
- Zembrzusi T., *Nieważność postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 2017

Summary

of the article: **Competence of the administrative court to declare a ruling of the Supreme Court with an improper composition null and void**

The subject of this article is the analysis of two issues. Firstly, to what extent is the administrative court, when considering a complaint against a resolution of the bar association body on removal from the bar, authorised to review the correctness of the judgments of the disciplinary courts that constitute the basis for the resolution? Secondly, can a judgment of the Disciplinary Chamber (and currently the Professional Liability Chamber) of the Supreme Court be deemed null and void (*sententia non existens*) without the need to formally set it aside in an appropriate procedure, and if so, under what conditions?

Keywords: *sententia non existens*, Disciplinary Chamber, Professional Liability Chamber, Supreme Court, bar association

Mgr Piotr Ostrowski

[Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych UAM;
ORCID: 0000-0003-4226-7259]

Dopuszczalność sądowej kontroli aktu powołania na urząd sędziego. Uwagi na tle prawa francuskiego i polskiego¹

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena argumentacji polskich sądów na rzecz tezy o niedopuszczalności sądowej kontroli aktu powołania sędziego w świetle francuskiej myśli prawnej. Wobec braku konsensusu wśród prawników i polityków w sprawie skutków wadliwych powołań sędziowskich rozważam, czy doświadczenia francuskie mogą stanowić inspirację do reinterpretacji przez polskie sądy pojęć zastanych w celu rozwiązania tego problemu. Analizę rozpoczynam od przedstawienia ewolucji francuskiego podejścia do kontroli aktów dotyczących kariery sędziów oraz warunków dopuszczalności tej kontroli. Zestawienie polskich argumentów o niedopuszczalności sądowej kontroli tych aktów z dorobkiem francuskim prowadzi do wniosku, że choć francuskie sądy, co do zasady, opowiadają się za stabilnością rozstrzygnięć wadliwie powołanych sędziów, to całkowity brak kontroli nad aktem powołania zagraża zasadzie praworządności oraz prawu do sądu.

Słowa kluczowe: akt powołania na urząd sędziego, Francja, Polska, dopuszczalność kontroli sądowej

Wprowadzenie

Zasadniczym walorem analizy prawa obcego jest możliwość lepszego zrozumienia własnego systemu prawnego i prawa w ogólności². Metoda ta jest szczególnie atrakcyjna w sytuacjach, gdy prawo krajowe mierzy się z problemami, na które trudno znaleźć odpowiedzi, kierując się dotychczasowymi paradygmatami. Prawo obce może w takich sytuacjach być źródłem inspiracji do rewizji pojęć zastanych w celu znalezienia rozwiązania w ramach istniejących regulacji. W Polsce takim nagłym problemem jest problematyka legalności powołań sędziowskich³.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁴ wywołała największy, jak dotąd, kryzys

¹ Niniejszy artykuł jest rozszerzoną, pisemną wersją wystąpienia na XVII Letnich Warsztatach Doktoranckich „Administracja publiczna i prawo administracyjne w ujęciu porównawczym” we Wrocławiu. Wygłoszony referat został nagrodzony I nagrodą jury oraz nagrodą doktorantów. Ostateczna wersja tekstu powstała w toku realizacji stypendium rządu francuskiego France Excellence SSHN na Uniwersytecie Paryż 1 Panthéon-Sorbonne.

² E. Picard, *L'état du droit comparé en France, en 1999*, „Revue internationale de droit comparé” 1999, t. 51, nr 4, s. 897.

³ Zob. wyrok ETPC z 23 listopada 2023 r. *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

wymiaru sprawiedliwości w III RP. Wadliwe ukształtowanie KRS rodzi pytania, po pierwsze, o skutki tego stanu rzeczy dla legalności powołań sędziowskich oraz zapadających orzeczeń, a także, po drugie, o możliwości zaradzenia temu systemowemu problemowi, w tym o dopuszczalność sądowej kontroli prezydenckiego aktu powołania. Dyskusje w tym zakresie są niestety prowadzone w kontekście gorącego sporu politycznego i polaryzacji społeczeństwa, co nie sprzyja merytorycznej wymianie myśli. Przeciagający się kryzys i brak porozumienia⁵ mogą być interpretowane jako bezsilność polskiego prawa oraz środowiska prawniczego i politycznego wobec wyzwania wadliwych powołań sędziów dla systemu prawnego. W związku z tym rozsądne jest, w mojej ocenie, poszukiwanie inspiracji w obcej myśli prawnej.

Problematyka powołań sędziowskich jest zagadnieniem z pogranicza prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Państwem, które ma szczególne osiągnięcia w tym zakresie jako kolebka nowoczesnego prawa publicznego i sądownictwa administracyjnego⁶, a także z racji bogatych doświadczeń konstytucyjnych⁷, jest Francja. Warto zatem spojrzeć na wysuwane w Polsce argumenty mające uzasadniać tezę o niedopuszczalności sądowej kontroli prezydenckiego aktu powołania na urząd sędziego z punktu widzenia francuskiej myśli prawnej. Analizę rozpocznę od przedstawienia ewolucji prawa francuskiego w tym zakresie. Następnie omówię aktualne warunki dopuszczalności tej kontroli we Francji. Na tej podstawie dokonam porównania przytaczanych w Polsce argumentów przeciwko sądowej kontroli aktów powołania na urząd sędziego z poglądami francuskich badaczy i sądów. Powyższe pozwoli mi wyciągnąć wnioski na temat potencjalnej inspiracji, którą mogłaby stanowić francuska myśl prawna dla prawa polskiego.

1. Ewolucja

Aktualny model sądowej kontroli aktów powołania na urząd sędziego jest wynikiem ponad 100-letniej ewolucji orzecznictwa Rady Stanu (*Conseil d'État*), najwyższego sądu administracyjnego oraz organu opiniującego akty egzekutywy i Parlamentu⁸, a także stojącego na czele sądów powszechnych Sądu Kasacyjnego (*Cour de cassation*). Proces ten można podzielić na cztery etapy.

1.1. Rywalizacja o właściwość

Jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących omawianej problematyki, o którym wspominają francuskie źródła, jest wyrok Sądu Kasacyjnego z 10 stycznia 1920 r.,

⁵ Parlament przegłosował ustawę z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 219), lecz Prezydent RP skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego, którego umocowanie jest przez część środowiska politycznego i prawnego podważane. Wyrokiem z dnia 20 listopada 2025 r., Kp 2/24, Trybunał orzekł o niezgodności ustawy z Konstytucją.

⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 184.

⁷ K. Kubuj, *Tradycje francuskiego konstytucjonalizmu w polskiej myśli ustrojowej*, „Studia Politologiczne” 2024, t. 71, s. 107–121.

⁸ Zob. R. Puchta, *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony konstytucji we Francji*, Warszawa 2019.

*Bull. crim.*⁹ nr 25. Skarżący kasacyjnie sformułował zarzut naruszenia przez sąd niższej instancji art. 9 dekretu z dnia 6 grudnia 1918 r. dotyczącego tymczasowej organizacji sądownictwa w Alzacji i Lotaryngii¹⁰, który stanowił, że w sprawach karnych i cywilnych sąd regionalny (*tribunal régional*) rozpoznaje sprawę w składzie trzech członków, z których przynajmniej jeden musi legitymować się wykształceniem z zakresu prawa lokalnego. Według skarżącego żaden z sędziów nie odebrał takiego wykształcenia. Sąd Kasacyjny oddalił ten zarzut z uwagi na to, że „sędziowie i prokuratorzy¹¹ powołani do pełnienia swoich funkcji na mocy aktu władzy publicznej korzystają z domniemania prawnego, że spełniają wymagane warunki”¹². Istniało zatem wówczas wzruszalne domniemanie legalności powołania na urząd sędziego¹³.

Stanowisko Sądu Kasacyjnego budziło kontrowersje z dwóch powodów. Po pierwsze, rozproszona kontrola legalności powołań sędziów przez sądy powszechne była wątpliwa z punktu widzenia art. 13 obowiązującej do dziś ustawy z dnia 16–24 sierpnia 1790 r. o organizacji sądownictwa powszechnego¹⁴, który stanowi, że: „Funkcje sądowe są odrębne i zawsze będą oddzielone od funkcji administracyjnych”. W ten sposób wyrażona została we Francji zasada rozdziału władz administracyjnej i sądowej (*séparation des autorités administrative et judiciaire*)¹⁵. W konsekwencji, jak dalej stanowi przepis, „Sędziowie nie mogą, pod groźbą popełnienia przestępstwa, w żaden sposób zakłócać działalności organów administracyjnych ani wzywać przed siebie administratorów z powodu pełnionych przez nich funkcji”¹⁶. Problem upatrywano w tym, że akty powołania na urząd sędziego są podejmowane przez Prezydenta Republiki, który należy do centralnych organów administracji państwa¹⁷. Kwestionowanie legalności takich aktów oznacza nieuprawnioną ingerencję sądu powszechnego w sferę działania administracji państwa, a dokładniej – administracji sądownictwa.

Po drugie, Rada Stanu, utworzona w 1799 r., została przekształcona w niezależny sąd formalnie w 1872 r., co wywołało kontrowersje w środowisku politycznym i prawniczym. Idea odrębnego sądownictwa administracyjnego – sytuacji,

⁹ *Bulletin des arrêts de la Cour de cassation (chambre criminelle)* [Biuletyn wyroków Sądu Kasacyjnego (izba karna)].

¹⁰ Dziennik Ustaw Republiki Francuskiej (*Journal officiel de la République française*) z 7 grudnia 1918 r.; <https://gallica.bnf.fr/> [dostęp : 22.10.2025 r.].

¹¹ W oryginalnym tekście użyto terminu *magistrat*, który oznacza sędziów sądów powszechnych i prokuratorów, z wyłączeniem sędziów sądów administracyjnych i radców stanu.

¹² *Les magistrats investis de leurs fonctions par un acte de l'autorité publique ont, en leur faveur, la présomption légale qu'ils réunissent les conditions prescrites.*

¹³ J. Boré, L. Boré, *La cassation en matière pénale*, Dalloz, Paris 2017, s. 170.

¹⁴ *Recueil Duvergier*, s. 361.

¹⁵ Przez „funkcje sądowe” w kontekście omawianego przepisu rozumie się działalność orzeczniczą sądów powszechnych, a przez „sędziów” – sędziów sądów powszechnych. Przepis ten nie dotyczy sędziów sądów administracyjnych, którzy mają odrębny status prawny.

¹⁶ *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.*

¹⁷ Zob. sekcje 2.1 i 3 poniżej.

w której państwo odgrywa jednocześnie procesową rolę *strony* postępowania (organ administracji) i *bezzstronnego sędziego* (sąd administracyjny) – spotykała się z dużym oporem. Początek działalności Rady Stanu był wobec tego naznaczony ambicją udowodnienia jej skuteczności w ochronie praw i wolności obywatelskich¹⁸. Jednym z tego przejawów było stopniowe poszerzanie właściwości Rady poprzez rozszerzającą interpretację podstawowych pojęć prawa administracyjnego, takich jak „administracja” i „akt administracyjny”. W drodze aktywistycznego orzecznictwa Rada zaczęła obejmować swoją kognicją akty egzekutywy, które tradycyjnie wymykały się wszelkiej kontroli sądowej, tj. tzw. akty rządzenia (*actes de gouvernement*)¹⁹. Rada zaczęła również stopniowo wkraczać w kategorie spraw, w których dotychczas właściwe były sądy powszechne, co prowadziło do napięć między oboma pionami sądownictwa, a nawet pozytywnych sporów kompetencyjnych.

1.2. Spór kompetencyjny i jego następstwa

Wyrokiem z 27 listopada 1952 r., *Préfet de la Guyane*, nr 01420, Trybunał Kompetencyjny (*Tribunal des conflits*) rozstrzygnął pozytywny spór kompetencyjny między sądami powszechnymi i Radą Stanu dotyczący roszczeń odszkodowawczych urzędników ministerialnych w Gujanie Francuskiej przeciw państwu w związku z wadliwym funkcjonowaniem lokalnego sądu cywilnego przez zbyt małą liczbę obsadzonych stanowisk sędziowskich. Trybunał skorzystał z tej okazji, aby ustalić ogólne kryteria podziału właściwości obu pionów sądownictwa w sprawach dotyczących aktów administrowania sądami. Orzekł, że w sprawach dotyczących usługi publicznej wymiaru sprawiedliwości (*service public de la justice*) akty dotyczące jej funkcjonowania podlegają zaskarżeniu przed sądem powszechnym, natomiast w przypadku aktów mających za przedmiot jej organizację właściwy jest sąd administracyjny. W ocenie Trybunału należyte obsadzenie sądu jest sprawą dotyczącą organizacji wymiaru sprawiedliwości, a zatem o wynikających z tego tytułu roszczeniach odszkodowawczych powinien orzekać sąd administracyjny.

Chociaż wyrok *Préfet de la Guyane* dotyczył właściwości w sprawie roszczeń odszkodowawczych, dotykał też problematyki aktów regulujących karierę sędziów. Właściwość sądu w sprawach odszkodowawczych była bowiem pochodną kwalifikacji aktów dotyczących obsady sądu jako aktów z zakresu organizacji wymiaru sprawiedliwości. Trybunał przesądził, że tego typu akty nie tylko podlegają kontroli

¹⁸ Zob. M. Jorat, *Supprimer la justice administrative... deux siècles de débats*, „Revue française de droit administratif” 2008, nr 3, s. 456–470.

¹⁹ Współcześnie Francuzi wyróżniają dwie kategorie aktów egzekutywy, które wymykają się wszelkiej kontroli sądowej, tj. akty dyplomatyczne i akty dotyczące relacji między konstytucyjnymi organami państwa. Aby uzasadnić immunitet tych aktów, proponowano m.in. kryterium politycznego charakteru aktu (wyrok Rady Stanu z 1 maja 1822 r., *Laffitte*) czy rozróżnienie funkcji administrowania od funkcji rządzenia (R. Chapus, *L'acte de gouvernement, monstre ou victime?*, „Recueil Dalloz” 1958, t. 1, s. 5–10), jednak żadna z propozycji nie okazała się satysfakcjonująca (zob. wyrok ETPC z 4 kwietnia 2024 r. *Tamazount i inni przeciwko Francji*, skarga nr 17131/19 i inne, § 116). Szerzej na ten temat zob. R. Puchta, *Granice sądowej kontroli aktów prawnych organów władzy wykonawczej – doświadczenia francuskie*, PiP 2024, z. 7, s. 40–71.

sądowej, ale też mieszczą się w kategorii aktów o organizacji (ustroju), a nie o funkcjonowaniu sądów, w związku z czym podlegają kontroli Rady Stanu, a nie sądów powszechnych. Wyrok *Préfet de la Guyane* oznaczał dla Sądu Kasacyjnego upadek koncepcji wzruszalnego przed sądami powszechnymi domniemania legalności powołania na urząd sędziego. Wyrazem tego był wyrok z 24 listopada 1960 r., *Bull. crim.* nr 550, w którym Sąd Kasacyjny uznał, że domniemanie legalności powołania sędziego jest niewzruszalne. W innych swoich orzeczeniach zdawał się nadal dopuszczać możliwość wzruszenia domniemania legalności powołania, ale tendencja była ewidentnie w stronę zawężania tej możliwości, co czasami prowadziło do kontrowersji.

W szczególności wyrokiem z 28 października 1980 r. Sąd Przysięgłych (*Cour d'assises*) w Paryżu skazał Philippe'a Maurice'a na karę śmierci – ostatnią przed jej całkowitym zniesieniem we Francji. Skazany wniósł skargę kasacyjną do Sądu Kasacyjnego, podnosząc zarzut wadliwej obsady sądu. Otóż 21 grudnia 1979 r. Minister Sprawiedliwości powierzył Henriemu Leclache'owi stanowisko sędziego Sądu Wielkiej Instancji (*Tribunal de grande instance*; wówczas odpowiednik polskiego sądu okręgowego) w Meaux na trzy lata. Przydział ten otworzył sędziemu Leclache'owi drogę do ubiegania się o awans. Zanim jednak jeszcze zdążył on podjąć swoje obowiązki, już 26 grudnia 1979 r., a więc pięć dni później, Minister Sprawiedliwości awansował go na wyższy stopień w hierarchii sądowej i przydzielił do Sądu Wielkiej Instancji w Paryżu. Następnie sędzia został wyznaczony do orzekania w Sądzie Przysięgłych w Paryżu²⁰, gdzie uczestniczył w wydaniu wyroku skazującego na karę śmierci. W sprawie zaistniała poważna wątpliwość, czy pierwotne wyznaczenie sędziego Leclache'a do sądu w Meaux nie było motywowane chęcią obejścia przepisów regulujących awanse sędziów bez zamiaru podjęcia obowiązków służbowych (tzw. *nomination pour ordre*). Pomimo powagi zarzutu wyrokiem z 19 marca 1981 r., nr 80-945.25, *Bull. crim.* nr 100, skarga kasacyjna została oddalona z uwagi na domniemanie legalności powołania. Tym samym Sąd Kasacyjny nie widział przeszkody w wymierzeniu kary śmierci przez sędziego o wątpliwym umocowaniu.

Philippe Maurice zwrócił się jednak też do Rady Stanu, kwestionując akt wyznaczenia sędziego Leclache'a do Sądu Wielkiej Instancji w Paryżu. W wyroku z 15 maja 1981 r., *Maurice*, nr 33041, Rada Stanu nie tylko stwierdziła, że jest on nielegalny z uwagi na nadużycie i instrumentalizację procedur awansowych, ale też uznała tę wadę prawną za na tyle poważną, że zmieniła kwalifikację wniesionej skargi ze skargi o nadużycie władzy (*recours pour excès de pouvoir*) na skargę o uznanie nieistnienia aktu (*recours en déclaration d'inexistence*). W kontekście tej sprawy zmiana kwalifikacji pozwoliła na uniknięcie odrzucenia skargi, czego domagał się Minister Sprawiedliwości. Skargę o nadużycie władzy wnosi się bowiem w terminie, co do zasady²¹, dwóch miesięcy od wydania zaskarżonego aktu (akt

²⁰ Formalnie, wydając wyrok śmierci, sędzia Leclache pełnił funkcję asesora, czyli sędziego pomocniczego (zob. art. 249 Kodeksu postępowania karnego, *Code de procédure pénale*, w brzmieniu obowiązującym od 2 marca 1959 r. do 1 czerwca 2019 r.).

²¹ Zob. wyrok Rady Stanu z 13 lipca 2016 r., *Czabaj*, nr 387763.

przydziału zaskarżono ok. rok i cztery miesiące po jego wydaniu), podczas gdy skarga o uznanie nieistnienia aktu, z uwagi na jej wyjątkowy charakter – tj. przeznaczenie do usuwania wad prawnych godzących w fundamenty francuskiego porządku prawnego – nie jest ograniczona terminem.

Sprawa Philippe’a Maurice’a zakończyła się ułaskawieniem przez François Mitteranda w dniu 24 maja 1981 r., jednak kwestia skutków wadliwej obsady Sądu Przyśięgłych w Paryżu miała kontynuację w sprawach innych skazanych. W wyroku z 4 czerwca 1981 r., nr 80-922.32, *Bull. crim.* nr 191, Sąd Kasacyjny stwierdził, że uchylenie przez Radę Stanu aktu wyznaczenia danej osoby do sądu skutkuje uznaniem składów orzekających, w których ta osoba zasiadała, za wadliwie obsadzone oraz uzasadnia uchylenie wydanych w ten sposób orzeczeń. Rozwiązanie to szybko okazało się niezadowolające. Jego zasadniczym mankamentem była nieprzewidywalność i skrajność skutków. Z jednej strony, prowadziło ono do tolerowania wszystkich, nawet rażących i oczywistych naruszeń prawa przy kształtowaniu składu osobowego sądów w oczekiwaniu na wyrok Rady Stanu, przez co nadmiernie relatywizowało prawo do sądu. Z drugiej strony, w sytuacji gdy akt, na mocy którego dana osoba sprawowała swoje funkcje orzecznicze, został wreszcie wzruszony w postępowaniu przed Radą Stanu, otwierała się droga do podważenia wszystkich podjętych z udziałem tej osoby orzeczeń, co przekładało się na unicestwienie bezpieczeństwa prawnego jednostek. Ostateczny rezultat – skrajny relatywizm prawny albo skrajny legalizm – zależał od tego, czy akt kształtujący skład osobowy sądu zostanie w ogóle zaskarżony, a także czy skarżący prawidłowo wniesie i skonstruuje skargę, co w realiach prawnych jest czynnikiem losowym.

1.3. Teoria funkcjonariusza *de facto*

Rozwiązaniem tego problemu okazała się wypracowana na początku XX w. przez Radę Stanu teoria funkcjonariusza *de facto* (*fonctionnaire de fait*)²², która służyła określeniu skutków wadliwego powołania urzędników, w tym piastunów organów, dla legalności podejmowanych przez nich aktów administracyjnych. W ocenie Rady uchylenie aktu powołania urzędnika nie może skutkować podważeniem wydanych przez niego aktów, ponieważ groziłoby to przerwaniem ciągłości usług publicznych (*continuité du service public*). Preferencja dla bezpieczeństwa prawnego ze szkodą dla legalizmu uzasadniona jest także depersonalizacją kadry urzędniczej. Otóż akty i czynności są podejmowane przez organ, który jest jedynie piastowany przez osobę wadliwie powołaną, a zatem uchylenie aktu powołania powinno mieć skutki dla piastuna organu, ale nie dla samego organu²³. Uchylając akty powołania urzędników, Rada zwykle stwierdza, tak jak uczyniła to w wyroku z 16 maja 2001 r., *Préfet de police*, nr 231717, że „funkcjonariusz powołany na stanowisko

²² Zob. wyrok Rady Stanu z 2 listopada 1923 r., *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes*.

²³ M. Guyomar, *L'application de la jurisprudence Association AC! à l'annulation d'une décision individuelle*, „Actualité juridique. Droit administratif” 2008, nr 12, <https://www.dalloz-revues.fr/> [dostęp: 22.10.2025 r.].

w sposób niezgodny z prawem powinien być traktowany jako legalnie sprawujący tę funkcję, dopóki akt jego powołania nie zostanie uchylony”²⁴. Rozwiązanie to prowadzi do podzielenia aktów wadliwie powołanego urzędnika na dwie grupy – akty podjęte do momentu podważenia przez sąd administracyjny jego nominacji pozostają w mocy, podczas gdy akty podjęte po tym wydarzeniu są obarczone wadą uzasadniająca ich uchylenie²⁵.

W wyroku z 31 marca 1993 r., nr 93-80.126, Sąd Kasacyjny jednorazowo zastosował tę logikę do aktów powołania na urząd sędziego, stwierdzając, że „sędzia powołany niezgodnie z prawem powinien być postrzegany jako legalnie sprawujący tę funkcję, dopóki akt jego powołania nie zostanie uchylony”²⁶. Rozwiązanie to było krytykowane z dwóch powodów. Po pierwsze, w przeciwieństwie do stanowisk administracyjnych, urząd sędziego jest związany z tożsamością osoby go sprawującej, która nie ma jedynie *załatwić sprawy*, ale ma *wymierzyć sprawiedliwość*. Po drugie, w postępowaniu sądowym stronie przysługują większe gwarancje aniżeli w postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza w zakresie standardów, które musi spełnić sam organ sądowy. Poświęcanie tych standardów (z dzisiejszej perspektywy zwłaszcza wymogu ustanowienia ustawy) w imię ciągłości usługi publicznej wymiaru sprawiedliwości jest niedopuszczalne²⁷.

Zaletą teorii funkcjonariusza *de facto* jest zapobieganie rozbieżnościom orzeczniczym, które mogłyby powstać przez rozproszone podważanie powołań na stanowiska publiczne, a także kaskadowej wadliwości aktów w sytuacji uchylenia aktu powołania. Ma ona jednak tę wadę, że pozbawia wyroki uchylające akty powołania praktycznego skutku dla już zapadłych rozstrzygnięć, ponieważ uniemożliwia ich podważanie, co prowadzi do tolerancji przez system prawny nawet najpoważniejszych naruszeń prawa w rekrutacji na stanowiska publiczne. Wyjściem z tego intelektualnego impasu okazało się umożliwienie sądom administracyjnym określania temporalnych skutków uchylenia aktu administracyjnego.

1.4. Ustalanie temporalnych skutków uchylenia aktu powołania

Wyrokiem z 11 maja 2004 r., *Association A.C.!*, nr 255886, Rada Stanu uznała, że sądy administracyjne mogą złagodzić skutki retroaktywnego uchylenia aktu poprzez określenie terminu, po którego upływie uchylany akt przestaje wywoływać skutki prawne. Rada skorzystała z tej kompetencji w kontekście wymiaru sprawiedliwości w dwóch sprawach osądzonych 12 grudnia 2007 r.: *Sire* (nr 296072)

²⁴ *Un fonctionnaire irrégulièrement nommé aux fonctions qu'il occupe doit être regardé comme légalement investi de ces fonctions tant que sa nomination n'a pas été annulée.*

²⁵ Prawo francuskie zna także jeszcze dalej idącą konstrukcję, która zakłada, że osoba w ogóle niepowołana do służby publicznej może wydawać w pełni legalne akty administracyjne. Zob. wyrok Rady Stanu z 5 marca 1948 r., *Marion*, dotyczący spontanicznego sprawowania przez mieszkańców Gminy Saint-Valery-sur-Somme władzy publicznej w związku z ucieczką wóldarzy Gminy przed inwazją III Rzeszy na Francję w 1940 r.

²⁶ *Le magistrat irrégulièrement nommé aux fonctions qu'il occupe doit être regardé comme légalement investi desdites fonctions tant que sa nomination n'a pas été annulée.*

²⁷ M. Guyomar, *op. cit.*

i *Vignard* (nr 296818). Pierwsza dotyczyła nominacji na stanowisko prokuratora pomimo przekroczenia przez kandydata terminu na nadesłanie swojej kandydatury. Przedmiotem drugiej sprawy była nominacja na stanowisko pierwszego wiceprezesa Sądu Wielkiej Instancji w Dijon, której wada polegała na tym, że istniejące regulacje przyznawały pierwszeństwo awansu skarżącemu, a nie osobie powołanej. W obu sprawach Rada Stanu uchyliła zaskarżony akt po upływie miesiąca od daty wydania wyroku, dając tym samym czas prokuraturze i sądowi, w których były zatrudnione te osoby, na wewnętrzną reorganizację pracy i przeprowadzenie nowych postępowań rekrutacyjnych. W obu wyrokach Rada Stanu stwierdziła, że zasadniczym motywem do skorzystania z tej kompetencji jest zapobiegnięcie nieważności wyroków i postępowań (*nullité des jugements et procédures*), w których uczestniczyły osoby wadliwie powołane, co byłoby oczywiście nadmierną ingerencją (*atteinte manifestement excessive*) w funkcjonowanie usługi publicznej wymiaru sprawiedliwości.

2. Dopuszczalność sądowej kontroli aktów powołania na urząd sędziego we Francji

Z przeanalizowanego orzecznictwa wynika, że francuski model sądowej kontroli aktów powołania na urząd sędziego zakłada dopuszczenie tej kontroli wobec aktów powołania oraz innych aktów kończących postępowanie nominacyjne przy jednoczesnym ograniczeniu liczby sądów właściwych do jej przeprowadzenia, a w konsekwencji także dróg prawnych temu służących.

2.1. Zaskarżalne akty

We francuskim porządku prawnym aktami administracyjnymi są tzw. akty decyzyjne (decyzje) i akty niedecyzyjne (art. L. 200-1 Kodeksu relacji między obywatelami a administracją²⁸). Podstawową cechą decyzji, która odróżnia je od niedecyzji, jest kryterium *grief*, które jest rozumiane jako modyfikacja stanu prawnego w wyniku wprowadzania, modyfikacji bądź wyeliminowania norm postępowania – bez względu na to, czy normy te mają charakter indywidualno-konkretny, generalno-abstrakcyjny, czy też mieszany²⁹. Akt powołania na urząd sędziego bez wątpienia wyraża normę (*acte faisant grief*) nadającą danej osobie kompetencję do działania w charakterze sędziego, nie wspominając o skutkach dla samego zainteresowanego w postaci uznania jego prawa dostępu do służby publicznej oraz nadania prawa do pobierania wynagrodzenia należnego sędziemu. Natomiast nie będą podlegały kontroli sądowej akty podejmowane na poszczególnych etapach procesu nominacyjnego, umożliwiające jego kontynuację, w tym pozytywne opinie Najwyższej Rady Sądownictwa³⁰ (*Conseil supérieur de la magistrature*, odpowiednik polskiej Krajowej Rady

²⁸ *Code des relations entre le public et l'administration*.

²⁹ Zob. N. Chiffot, M. Tourbe, *Droit administratif*, wyd. 19, Dalloz, Paris 2024, s. 855–864.

³⁰ Wyrok Rady Stanu z 22 stycznia 2003 r., nr 225069.

Sądownictwa). Wynika to z założenia, że jeśli sąd administracyjny ma kontrolować pewien proces decyzyjny, to zaskarżeniu powinien podlegać tylko akt wieńczący ten proces, a nie osobno każdy akt wydawany na różnych jego etapach. Zapobiega to mnożeniu postępowań oraz pozwala sądowi ocenić legalność całego procesu.

Jednakże sąd może kontrolować akty wcześniejsze aniżeli akt powołania, jeśli przekreślają one szansę danego kandydata na zostanie sędzią. Tego typu akty spełniają kryterium *grief*, ponieważ organ, wydając je, rozstrzyga w istocie o odmowie dostępu do służby publicznej. Tym samym podlegają kontroli Rady Stanu takie akty, jak negatywna opinia Komisji ds. Awansów³¹, odmowa Ministra Sprawiedliwości przedstawienia kandydatury Najwyższej Radzie Sądownictwa³² czy negatywna opinia Najwyższej Rady Sądownictwa³³. Na marginesie należy wspomnieć, że część przytoczonego orzecznictwa dotyczy nieistniejących od 2017 r. sędziów pokoju (*juges de proximité*), jednak podejście Rady Stanu w tym zakresie pozostaje niezmiennie także wobec innych kategorii sędziów.

2.2. Sąd właściwy

W wyroku *Préfet de la Guyane* Trybunał Kompetencyjny przesądził, że kwestie dotyczące obsady sądu, zwłaszcza powołania i przydziału, są sprawami z zakresu organizacji usługi publicznej wymiaru sprawiedliwości i, jako takie, podlegają kognicji sądów administracyjnych. Ponieważ akty powołania na urząd radcy stanu (art. 13 ust. 3 Konstytucji Republiki Francuskiej), a także sędziego sądu powszechnego (art. 2 ordonansu nr 58-1270 z dnia 22 grudnia 1958 r. w przedmiocie ustawy organicznej dotyczącej statusu sądownictwa powszechnego³⁴) oraz, co do zasady, ogólnego sądu administracyjnego³⁵ (art. L. 234-1 zd. 2 Kodeksu sądownictwa administracyjnego³⁶) są wydawane w formie dekretu Prezydenta Republiki Francuskiej, właściwa w tych sprawach jest Rada Stanu³⁷. Artykuł R. 311-1 pkt 1 KSA stanowi bowiem, że Rada Stanu jest właściwa do rozpatrywania w pierwszej i ostatniej instancji skarg wniesionych na ordonanse Prezydenta Republiki i na dekrety.

Mając na uwadze francuską koncepcję rozdziału władz wyrażoną w art. 13 ustawy z dnia 16–24 sierpnia 1790 r. o organizacji sądownictwa powszechnego oraz wyrok Trybunału Kompetencyjnego *Préfet de la Guyane*, sądy powszechne nie mają kognicji do rozpatrywania spraw dotyczących legalności prezydenckiego aktu

³¹ Wyrok Rady Stanu z 27 października 2004 r., nr 258767.

³² Wyrok Rady Stanu z 24 lutego 2006 r., nr 277182.

³³ Wyrok Rady Stanu z 24 lutego 2006 r., nr 282455.

³⁴ *Ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature*.

³⁵ Francuskie sądownictwo administracyjne składa się z pionu ogólnego, tj. trybunałów administracyjnych (*tribunaux administratifs*) i administracyjnych sądów apelacyjnych (*cours administratives d'appel*), a także szeregu sądów wyspecjalizowanych. Nad tymi wszystkimi sądami nadzór orzeczniczy sprawuje Rada Stanu.

³⁶ *Code de justice administrative*; dalej: KSA.

³⁷ Nie zajmuję się dalej sędziami w wyspecjalizowanych sądach administracyjnych z uwagi na trudności w ustaleniu dokładnej liczby tych sądów z jednej strony, a także silne zróżnicowanie procedur ich obsady, zwłaszcza że nie we wszystkich zasiadają prawnicy.

powołania na urząd sędziego. Jedyny wyjątek w tym zakresie ustanawia art. 111-5 Kodeksu karnego (*Code pénal*), zgodnie z którym sądy karne są właściwe do interpretowania aktów administracyjnych, generalnych bądź indywidualnych oraz do oceny ich zgodności z prawem, jeżeli od tej oceny zależy rozstrzygnięcie sprawy karnej, która toczy się przed nimi³⁸. Hipotetycznie więc sądy karne mogłyby samodzielnie stwierdzić nielegalność aktu powołania na urząd sędziego, gdyby kwestia legalności takiego aktu miała znaczenie dla wyniku postępowania karnego.

2.3. Dopuszczalne drogi sądowe

W aktualnym stanie prawnym istnieje pięć ścieżek prawnych umożliwiających kwestionowanie legalności aktu powołania na urząd sędziego. Pierwszą, najrzadszą i hipotetyczną, jest wyjątkowa kompetencja sądów karnych do oceny legalności aktów administracyjnych, jeśli jest to niezbędne dla rozpoznania sprawy karnej. Drugim trybem kontroli jest wyjątkowa procedura przed Radą Stanu w trybie skargi o stwierdzenie nieistnienia aktu zastosowana w sprawie *Maurice*. Trzecią ścieżką jest postępowanie przed Radą Stanu zainicjowane pytaniem prawnym zadany przez sąd powszechny co do legalności aktu powołania na urząd sędziego, jeśli zagadnienie to ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed tym sądem (art. R. 771-2-1 KSA). Czwartym, podstawowym trybem jest skarga o nadużycie władzy, której wniesienie w terminie, co do zasady, dwóch miesięcy od publikacji bądź doręczenia aktu (art. R. 421-1 KSA) umożliwia Radzie Stanu retroaktywne uchylene zaskarżanego aktu, ewentualnie z określeniem skutków temporalnych uchylene. Piątą, ostatnią ścieżką, jest przeprowadzenie przez sąd administracyjny rozproszonej kontroli legalności aktu powołania sędziego, która prowadzi do uchylene wydanego przez wadliwie wybraną osobę orzeczenia w toku kontroli instancyjnej, jednak nie do unieczynienia jego aktu powołania. Możliwość ta istnieje jednak wyłącznie do momentu uzyskania przez akt powołania cechy, którą w polskiej nomenklaturze prawniczej określamy mianem prawomocności (*caractère définitif*), tj. niedostępności drogi sądowej z uwagi na upływ terminu do jego zaskarżenia.³⁹ Francuska koncepcja kontroli aktów powołania na urząd sędziego opiera się zatem na niemal wyłącznej kompetencji sądów administracyjnych do podważania ich legalności przy jednoczesnym monopolu Rady Stanu do eliminowania ich z obrotu prawnego.

3. Polskie uzasadnienie niedopuszczalności sądowej kontroli aktów powołania na urząd sędziego w świetle francuskiej myśli prawnej

Jako że we Francji prezydencki akt powołania na urząd sędziego podlega kontroli sądowej, a w Polsce nie, analiza porównawcza może dotyczyć motywów, dla

³⁸ *Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis.*

³⁹ Rada Stanu określiła ogólne kryteria rozproszonej kontroli aktów indywidualnych w opinii z 30 grudnia 2013 r., nr 367615.

których w obu państwach przyjęto odmienne rozwiązania. Aby uniknąć nadmiernego rozbudowania części deskryptywnej pracy, ograniczam się poniżej do przytoczenia siedmiu argumentów, które pojawiają się w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych⁴⁰, a następnie omawiam, w jaki sposób na analogiczne kwestie zapatrują się francuscy prawnicy. Otóż brak kontroli nad aktami powołania na urząd sędziego w Polsce jest uzasadniany tym, że 1) jest to prerogatywa prezydencka, 2) nie istnieje prawo subiektywne do bycia sędzią, 3) jest to akt o charakterze ustrojowym, 4) Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej, 5) powoływanie sędziów nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej, 6) nie ma podstawy prawnej do przeprowadzania takiej kontroli, a 7) sam akt powołania jest regulowany Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Ad 1. Prerogatywa prezydencka. Argument dotyczący charakteru aktu powołania jako prerogatywy prezydenckiej ma dwa człony: odwołuje się do rozróżnienia na samodzielne (prerogatywy) i niesamodzielne (wymagające kontrasygnaty) akty Prezydenta RP, a także jest okazją do przypomnienia monarchicznego rodowodu prerogatyw.

Po pierwsze, prawo francuskie nie przywiązuje aż tak dużej wagi do rozróżnienia na niesamodzielne i samodzielne akty głowy państwa. Wymóg uzyskania kontrasygnaty bądź jego brak ma głównie wymiar polityczny i wskazuje organ ponoszący odpowiedzialność za treść wydawanego aktu. Z kolei ze *stricte* prawnego punktu widzenia to rozróżnienie ma charakter wyłącznie proceduralny, określa bowiem właściwą formę, którą powinien przybrać akt prezydencki⁴¹, jednak w żadnej mierze nie przesądza o konieczności czy zakazie prowadzenia sądowej kontroli danego aktu. Brak wymogu uzyskania kontrasygnaty nie może przecież oznaczać przyzwolenia na arbitralność. Mówiąc wprost, kwestia niesamodzielnosci czy samodzielności aktu głowy państwa jest sama w sobie bez znaczenia dla rozważań o sądowej kontroli tego typu aktów.

Po drugie, argument o monarchicznym pochodzeniu samodzielnych aktów głowy państwa jest nieznanym francuskiej myśli prawnej. Nie znajdował on zrozumienia nawet w czasach *Ancien Régime*, gdy kontrola aktów królewskich przez parlamenty (sądy) była powracającą bolączką kolejnych królów Francji aż do wybuchu rewolucji francuskiej. Współcześnie, tym bardziej, tradycja nie może uzasadniać obniżania standardów prawnych poniżej minimalnego poziomu wymaganego przez prawo konstytucyjne i międzynarodowe. Francuscy prawnicy przekonali się o tym wielokrotnie, gdy tradycyjne koncepcje, takie jak dwoistość natury Rady Stanu jako sądu i doradcy rządu⁴² czy – niedawno – przewidziany w art. 49 ust. 3

⁴⁰ Argumenty o niedopuszczalności sądowej kontroli prezydenckiego aktu powołania na urząd sędziego zidentyfikowałem na podstawie badania orzecznictwa NSA. Zob. np. postanowienia NSA: z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12 oraz I OSK 1872/12; z 16 października 2012 r., I OSK 1870/12; z 20 marca 2013 r., I OSK 3129/12; z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17; z 27 lutego 2023 r., II GSK 1362/22, II GSK 1520/22 i II GSK 1886/22.

⁴¹ Zob. wyrok Rady Stanu z 25 stycznia 1963 r., *Lemaresquier*.

⁴² Wyrok ETPC z 28 września 1995 r., *Procola przeciwko Luksemburgowi*, skarga nr 14570/89. Wyrok ten doprowadził do pełniejszego rozdziału funkcji orzeczniczych i doradczych nie tylko w luksemburskiej, ale także francuskiej Radzie Stanu.

Konstytucji z 1958 r. mechanizm wymuszania przez rząd przyjęcia ustawy przez Zgromadzenia Narodowe⁴³ (odpowiednik Sejmu), zostały skrytykowane przez organy Rady Europy. Tradycje są ważne jako elementy kształtujące tożsamość prawną i konstytucyjną państw, jednak nie wszystkie tradycje są do pogodzenia ze standardami państwa prawnego. W takich wypadkach ustąpić powinna tradycja, a nie ambicja umacniania praworządności. W tym kontekście problem z koncepcją immunitetu prezydenckiego aktu powołania z uwagi na jego charakter prerogatywy jest taki, że – jak zasygnalizuję w dalszej części wyводу (ad 2 i 6) – jest ona nie do pogodzenia z wymogami prawa do sądu i państwa prawnego.

Ad 2. Brak prawa do zostania sędzią. Argument dotyczący nieistnienia prawa do zostania sędzią również jest wątpliwy z punktu widzenia prawa francuskiego. Z jednej strony, rzeczywiście, we Francji, tak jak w Polsce nie istnieje subiektywne prawo umożliwiającej danej osobie skutecznie domagać się otrzymania powołania na urząd sędziego. Z drugiej jednak strony, art. 6 zd. 4 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., która jest aktem rangi konstytucyjnej, stanowi, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa i mają równy dostęp do wszystkich godności, stanowisk i funkcji publicznych, zależnie od ich uzdolnień i z zachowaniem tylko takich różnic, które wynikają z ich cnót i talentów. O ile nikt nie ma prawa do zostania sędzią, o tyle każdy ma prawo do równego udziału w rekrutacji na stanowisko sędziowskie, włącznie z prawem dochodzenia tego prawa przed sądem. Artykuł 6 zd. 4 Deklaracji jest funkcjonalnym odpowiednikiem art. 60 Konstytucji RP. Argument o nieistnieniu prawa do bycia sędzią ignoruje zatem istnienie innego prawa subiektywnego uzasadniającego potrzebę sprawowania kontroli sądowej.

Ad 3. Akt o charakterze ustrojowym. Trybunał Kompetencyjny w wyroku *Préfet de la Guyane* rozstrzygnął, że problematyka obsadzania stanowisk sędziowskich jest zagadnieniem z zakresu organizacji usługi publicznej wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście francuskie orzecznictwo jest zbieżne z polskim, traktując prezydencki akt powołania na urząd sędziego jako akt o charakterze ustrojowym. Jednakże z perspektywy orzecznictwa Trybunału Kompetencyjnego ta kwalifikacja ma znaczenie wyłącznie dla ustalenia sądu właściwego do kontroli tego typu aktów, natomiast nie jest argumentem przemawiającym za wyjęciem ich z kontroli sądowej. Problem leży, w mojej ocenie, w różnym podejściu polskich i francuskich sądów administracyjnych do szerszej kategorii aktów dotyczących organizacji jednostek sektora publicznego, a do takich aktów zaliczają się m.in. akty powołania na urząd sędziego. W Polsce tego typu akty są co do zasady wyjęte spod kontroli sądowej⁴⁴, podczas gdy we Francji podlegają one tej kontroli z uwagi na ich normotwórczy charakter (spełniające kryterium *grief*) oraz wpływ na sytuację prawną użytkowników tych jednostek publicznych. Z punktu widzenia prawa francuskiego argument o ustrojowym charakterze aktu jest niewystarczający do wyłączenia

⁴³ Ostateczna opinia Komisji Weneckiej w sprawie art. 49.3 Konstytucji Francji, 2025, nr CDL-AD(2025)025, <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-025-f> [dostęp: 22.10.2025 r.].

⁴⁴ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski, komentarz do art. 1, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.

sądowej kontroli, nawet bowiem akty ustrojowe mogą wpływać na konstytucyjne bądź ustawowe prawa i wolności.

Ad 4. Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej. Argument o nieadministracyjnej naturze Prezydenta RP jako organu jest jednym z najbardziej ważkich w dyskusji. O ile w Polsce dominują poglądy o wyjątkowej pozycji ustrojowej Prezydenta RP⁴⁵, o tyle we Francji kwalifikacja Prezydenta Republiki jako organu administracji publicznej w sensie ustrojowym nie budzi większych wątpliwości. Francuska tradycja i nauka prawna są bowiem silnie przywiązane do monteskiuszowskiej koncepcji podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą⁴⁶. Głowa państwa uznawana jest za część władzy wykonawczej, która z kolei obejmuje głównie aparat administracyjny. We Francji jednym z głównych kryteriów identyfikacji aktów administracyjnych (zarówno generalnych, jak i indywidualnych) jest charakter organu je wydającego (kryterium organiczne). Jeśli akt pochodzi od organu administracji publicznej bądź, szerzej, egzekutywy, wówczas domniemywa się administracyjną naturę aktu, co pociąga za sobą dopuszczalność kontroli sądowniczoadministracyjnej⁴⁷. Kwalifikacja francuskiej głowy państwa i jej aktów jako, co do zasady, administracyjnych ma korzenie rewolucyjne⁴⁸ i była potwierdzana przez Radę Stanu⁴⁹. W tym kontekście spór co do kwalifikacji Prezydenta RP jako organu administracji publicznej jest pokłosiem niejasnych relacji w prawie polskim między pojęciami „władza wykonawcza” i „administracja publiczna”, co jest poważnym mankamentem krajowej siatki terminologicznej.

Ad 5. Powoływanie sędziów nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. W polskiej doktrynie i w polskim orzecznictwie podnosi się – w celu usprawiedliwienia braku kognicji sądów administracyjnych nad prezydenckim aktem powołania na urząd sędziego – że kształtowanie składu osobowego sądownictwa nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej, a zatem Prezydent RP nie występuje w tym zakresie jako organ administrujący bez względu na jego ustrojową naturę. Na tego typu argument można odpowiedzieć z punktu widzenia prawa francuskiego na dwa sposoby.

Z jednej strony, można wejść w polemikę z tym stanowiskiem. Francuskie prawo administracyjne opiera się na założeniu, że celem administracji publicznej jest realizowanie interesu publicznego, co w praktyce przyjmuje postać działalności z zakresu usług publicznych (*services publics*) bądź policji administracyjnej (*police administrative*). Wyrokiem w sprawie *Préfet de la Guyane* Trybunał Kompetencyjny potwierdził status wymiaru sprawiedliwości jako regulowanej prawem administracyjnym usługi publicznej i dokonał rozróżnienia aktów go dotyczących

⁴⁵ Zob. A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023, z. 2, s. 3–32.

⁴⁶ Zob. J. Waline, G. Eckert, É. Muller, *Droit administratif*, wyd. 30, Dalloz, Paris 2025, s. 5–6.

⁴⁷ N. Chiffot, M. Tourbe, *op. cit.*, s. 629.

⁴⁸ Ustawa Konstytuanty z dni 7–14 października 1790 r. stanowiła, że król jest szefem administracji.

⁴⁹ Wyroki Rady Stanu z 6 grudnia 1907 r., *Chemins de fer de l'Est*, nr 04244 i inne, a także z 19 października 1962 r., *Canal*.

na akty odnoszące się do jego funkcjonowania i organizacji, zaliczając akty kształtowania składu osobowego wymiaru sprawiedliwości do ostatniej z tych dwóch kategorii. Tym samym powoływanie sędziów jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Powyższe ustalenia wydają się mieć jednak ograniczone znaczenie dla polskich dyskusji, ponieważ nasze prawo administracyjne nie definiuje przedmiotu działalności administracyjnej przez pryzmat pojęć „usługi publiczne” i „policja administracyjna”. W polskim porządku prawnym problem sądowoadministracyjnej kontroli aktów powołania na urząd sędziego polega na ustaleniu, czy akty te mieszczą się w którejś z form działalności administracji publicznej przewidzianych w art. 3 § 2 p.p.s.a.⁵⁰, w szczególności w pojęciu „decyzja administracyjna” bądź „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Przyjmując taką optykę, warto wówczas zwrócić uwagę na to, że akty powołania na urząd sędziego, a nawet członka Najwyższej Rady Sądownictwa⁵¹, są we Francji kwalifikowane z uwagi na ich przedmiot (organizacja usługi publicznej wymiaru sprawiedliwości), naturę organu je podejmującego, ich normotwórczy charakter oraz wpływ na sytuację prawną adresata i użytkowników usługi publicznej wymiaru sprawiedliwości (stron postępowań sądowych) jako indywidualne decyzje administracyjne podlegające kontroli sądowoadministracyjnej. Jedynym wyjątkiem są akty powołania członków Rady Konstytucyjnej (będącej w pewnym stopniu odpowiednikiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego), które – z uwagi na przedmiot regulacji, jakim są relacje między konstytucyjnymi organami państwa, oraz ze względu na szczególną naturę i konstytucyjną misję Rady Konstytucyjnej – są uznawane za akty rządzenia wymykające się kontroli sądowej⁵². Tym samym argument z prawa porównawczego przemawia w tym wypadku za kwalifikacją prezydenckich aktów powołania sędziego jako decyzji administracyjnych, zwłaszcza że samo pojęcie „decyzja administracyjna” jest wynalazkiem francuskim.

Z drugiej strony, nawet jeśli przyjąć stanowisko, że kształtowanie składu osobowego sądownictwa nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej, to nadal nie uzasadnia ono immunitetu aktu powołania na urząd sędziego wobec wszelkiej kontroli sądowej. Co najwyżej uzasadnia brak kognicji sądów administracyjnych, sugerując, że sprawy te powinny podlegać kognicji innego sądu, zwłaszcza sądów powszechnych. W tym ujęciu ww. argument można rozpatrywać jedynie jako dotyczący kwestii ustalania sądu właściwego do kontroli omawianych aktów, a nie wyłączenia ich spod wszelkiej kontroli sądowej.

Ad 6. **Brak podstawy prawnej.** Kwestia podstawy prawnej do przeprowadzania sądowej kontroli aktu powołania na urząd sędziego nie budzi we Francji wątpliwości. Z jednej strony, wynika to wprost z przepisów prawa francuskiego⁵³. W tym zakresie, jako że w Polsce nie ma analogicznych przepisów, francuski stan prawny

⁵⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

⁵¹ Wyrok Rady Stanu z 11 października 2023 r., *Syndicat de la magistrature*, nr 472669.

⁵² Wyrok Rady Stanu z 9 kwietnia 1999 r., *Mme Ba*, nr 195616.

⁵³ Zob. sekcja 2.1 powyżej.

jest irrelevantny. Niemniej z drugiej strony, nawet gdyby ww. przepisów we Francji nie było, to francuskie sądy nadal sprawowałyby kontrolę nad aktami powołania sędziów. Wynika to z dwóch przyczyn.

Pierwszą z nich jest przywiązanie do zasady państwa prawnego w prawie administracyjnym. Podstawowym środkiem jej realizacji jest sprawowanie przez sądy kontroli nad aktami podejmowanymi przez władzę publiczną. W tym kontekście regułą powinno być istnienie sądowej kontroli bez względu na to, który sąd miałby ją sprawować, a wyjątkiem – wymagającym uzasadnienia – jej brak⁵⁴. Brak sądowoadministracyjnej kontroli nad aktami władzy publicznej we Francji wynikać może z tego, że akty mają ustawowy albo orzeczniczy – a nie administracyjny – charakter. Natomiast jeśli akt ma charakter administracyjny, to wówczas może on wymykać się kontroli sądowej, gdy: 1) nie ma charakteru normotwórczego (brak kryterium *grief*) bądź nie wywiera wpływu na zachowania podmiotów administrowanych (dotyczy to zazwyczaj aktów tzw. *soft law*), 2) ma jedynie wewnętrzny charakter (*mesure d'ordre intérieur*) o minimalnym wpływie na sytuację prawną adresata, 3) jest aktem przygotowawczym (*acte préparatoire*) w procesie wydawania innego aktu (np. opinie), 4) ma charakter aktu rządzenia⁵⁵ albo 5) kontrola jego legalności została przekazana do kognicji innego sądu⁵⁶. Jeśli żadna z tych negatywnych przesłanek nie ma zastosowania – a w przypadku aktów powołania na urząd sędziego nie ma – to wówczas akt musi podlegać kontroli sądowoadministracyjnej z samej istoty prawa do sądu, nawet w razie braku wyraźnej podstawy ustawowej, czy wręcz wbrew przepisowi prawa wyłączającemu prawo do sądu⁵⁷. Państwo prawa (*état de droit*) polega bowiem nie na podporządkowaniu wszystkich organów państwa ustawom bez względu na ich treść (*état légal*, państwo ustaw), ale na zbiorowym wysiłku organów państwa dla ochrony podstawowych praw i wolności, także *contra legem*⁵⁸.

Po drugie, sądowa kontrola aktów dotyczących kariery sędziów wydaje się konieczna w świetle orzecznictwa ETPC. Kluczowa jest tutaj restrykcyjna interpretacja przez Trybunał testu *Eskelinen*⁵⁹, umożliwiającego wyłączenie prawa do sądu w sprawach dotyczących służby publicznej. Takie wyłączenie jest możliwe, jeśli, po pierwsze, prawo krajowe wyraźnie wyłączy dostęp do sądu oraz, po drugie, wyłączenie to będzie uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki interesu państwa. O ile pierwsze kryterium jest proste do spełnienia (wystarczy ku temu jasny przepis prawa), o tyle drugie wydaje się niemożliwe do spełnienia w sprawach dotyczących statusu i kariery sędziów⁶⁰. Warto również zwrócić

⁵⁴ Przy czym domniemanie właściwości w sprawach dotyczących aktów władzy wykonawczej przysługuje sądom administracyjnym. Zob. orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 23 stycznia 1987 r., *Conseil de la concurrence*, nr 86-224 DC.

⁵⁵ Zob. przypis 19 powyżej.

⁵⁶ Zob. N. Chiffot, M. Tourbe, *op. cit.*, s. 850–866.

⁵⁷ Zob. wyrok Rady Stanu z 17 lutego 1950 r., *Dame Lamotte*, nr 86949.

⁵⁸ Zob. M.J. Redor-Fichot, *De l'état légal à l'état de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879–1914*, Université Paris 2 [rozprawa doktorska] 1988.

⁵⁹ Wyrok ETPC z 19 kwietnia 2007 r., *Vilho Eskelinen przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00.

⁶⁰ Zob. M. Leloup, *Not Just a Simple Civil Servant: The Right of Access to a Court of Judges in the Recent Case Law of the ECtHR*, „European Convention on Human Rights Law Review” 2022, t. 4, nr 1, s. 23–57.

w tym kontekście uwagę na wyrok *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*, w którym ETPC stwierdził, że dostęp do sądu jest nieodłącznym elementem prawa do sądu, a jego brak, nawet jeśli przewidziany przepisami prawa, wprowadza ryzyko arbitralności, grożąc unicestwieniem standardów rzetelnego procesu⁶¹. Jeśli prezydencki akt powołania nie jest aktem jedynie ceremonialnym, to wywiera wpływ na prawo dostępu do służby publicznej oraz na prawa i obowiązki o charakterze cywilnym wynikające ze stosunku służbowego sędziego, co przesądza o konieczności poddania go kontroli sądowej.

Powyższe rozważania sugerują, że brak wyraźnej podstawy ustawowej w prawie polskim do sprawowania sądowej kontroli nad prezydenckim aktem powołania⁶² nie jest wystarczającym uzasadnieniem. Jeśli akt ten ma mieć charakter *par excellence* decyzyjny, a nie jedynie ceremonialny, to wystarczającą podstawą prawną do objęcia go kontrolą sądową powinno być prawo dostępu do sądu (art. 45 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

Ad 7. Akt regulowany Konstytucją RP. Argument, że akt powołania na urząd sędziego nie może podlegać sądowej kontroli z uwagi na jego uregulowanie w Konstytucji RP, nie znajduje uzasadnienia we francuskiej myśli prawnej. Związek między przesłanką w postaci umiejscowienia podstawy prawnej do powoływania sędziów w akcie rangi konstytucyjnej a brakiem kontroli sądowej jest dość odległy i nieintuicyjny. Rolą sądów administracyjnych jest kontrolowanie działalności administracji publicznej bez względu na umiejscowienie podstawy prawnej do działań administracyjnych w hierarchii źródeł prawa – tym bardziej że konstytucje także są źródłami prawa administracyjnego. W istocie „Sam fakt wydania przez prezydenta Republiki, premiera lub ministra aktu będącego wykonaniem ich konstytucyjnych zadań i kompetencji nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu administracyjnego”⁶³. Jak wcześniej wspomniałem, w państwie prawnym regułą powinno być sprawowanie kontroli sądowej nad każdym aktem władzy publicznej, a brak kontroli powinien być wyjątkiem. Umieszczenie podstawy prawnej do wydania danych aktów indywidualnych w konstytucji może samo w sobie być co najwyżej powodem do przekazania kontroli nad nimi do kognicji szczególnego sądu, zwłaszcza sądu konstytucyjnego⁶⁴, jednak nie do całkowitego wyłączenia kontroli sądowej. Niezaskarżalność aktów nie może bowiem mieć jedynie uzasadnienia formalnego (konstytucyjność nie oznacza arbitralności), ale musi znaleźć usprawiedliwienie w kryteriach materialnych. Właśnie tego typu względy są istotą zarówno testu *Eskelinen* (kryterium obiektywnych przesłanek interesu państwa), jak i francuskiej teorii aktów rządzenia (kryterium dyplomatycznego charakteru aktu albo regulacji relacji między konstytucyjnymi organami państwa).

⁶¹ Wyrok ETPC z 21 lutego 1975 r., nr 4451/70, § 35–36.

⁶² Na marginesie zostawiam kwestię tego, na ile przekonujące są argumenty o niemożności zakwalifikowania tego aktu w ramach jednej z form działania administracji, o których stanowi art. 3 § 2 p.p.s.a.

⁶³ R. Puchta, *Granice...*, s. 43.

⁶⁴ H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009, s. 48.

Zakończenie

Doświadczenia francuskie pokazują, że wypracowanie modelu efektywnej kontroli procesu powoływania sędziów jest procesem trudnym i długotrwałym. Francuski system prawny borykał się, chociaż na zdecydowanie mniejszą skalę, z analogicznymi dylematami, które aktualnie są dyskutowane w polskim dyskursie prawnym i politycznym. Z jednej strony, podtrzymanie wszystkich wadliwych powołań sędziów bez względu na powagę naruszeń gwarantuje wysokie bezpieczeństwo prawne, lecz nadmiernie relatywizuje prawo do sądu. Z drugiej strony, automatyzm w odmawianiu wadliwie powołanym sędziom godności sędziego unicestwia bezpieczeństwo prawne jednostek i każe zadać pytanie, czy w imię prawa do sądu można obywatelom dezorganizować życie. Francuska recepta opiera się na dostosowaniu sankcji prawnej do okoliczności powołania i wważeniu wpływu uchylecia aktu powołania na obrót prawny, z wyraźną jednak preferencją dla stabilności wydanych orzeczeń. Błędów w procesie wyłaniania sędziów – tak samo jak we wszelkich innych procesach decyzyjnych, w tym administracyjnych, sądowych czy parlamentarnych – nie sposób wykluczyć całkowicie. Wynikać one mogą z różnych przyczyn. Dlatego też niepokój może budzić postrzeganie tego zagadnienia jedynie w kategoriach bieżącego problemu, bez szerszego spojrzenia, jak zabezpieczyć system prawny na przyszłość. Aby to osiągnąć, konieczne jest zagwarantowanie przestrzegania przez Prezydenta RP prawa w procesie powoływania sędziów.

Aktualne podejście do sądowej kontroli aktów dotyczących kariery sędziów we Francji zostało wypracowane niemal wyłącznie przez orzecznictwo sądowe. Oczywiście, francuskie sądy administracyjne zajmują w tym zakresie uprzywilejowaną pozycję jako tradycyjnie wyposażone w kompetencje prawotwórcze (*droit prétorien*). Należy jednak sobie zadać pytanie, czy rację ma Kolegium Naczelny Sąd Administracyjny, gdy stwierdza kategorycznie w uchwale z 29 września 2025 r., że „Wykonanie wyroku pilotażowego [*Wałęsa przeciwko Polsce – P.O.*] nie leży w kompetencji władzy sądowniczej”⁶⁵. Zostawiając na marginesie kwestię zasadności stanowiska o braku kompetencji sądów administracyjnych do wykonania wyroku pilotażowego, można zadać pytanie, czy polskie sądy w ogóle mają instrumenty, po które potencjalnie mogłyby sięgnąć.

Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na trzeci środek ogólny wskazany przez ETPC w wyroku *Wałęsa przeciwko Polsce*, dotyczący zapewnienia skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS. Doświadczenia francuskie podpowiadają, że rozwiązaniem tego problemu na przyszłość mogłoby być objęcie prezydenckiego aktu

⁶⁵ Pełna treść punktu 2 uchwały: „Kolegium Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega potrzebę wykonania przez władzę ustawodawczą, w sposób zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP), wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21, § 329). Wykonanie wyroku pilotażowego nie leży w kompetencji władzy sądowniczej, która sprawuje wymiar sprawiedliwości, nie leży w kompetencji administracji sądowej i w żadnym razie nie może również polegać na faktycznych działaniach władzy wykonawczej zmierzających do odsunięcia od orzekania sędziów Naczelny Sąd Administracyjny powołanych po 2018 r.”

powołania kontrolą sądową. O ile wada prawna powołań sędziowskich ma źródło w procedurze przed KRS, o tyle nieefektywność sądowej kontroli uchwał KRS może być następstwem działań Prezydenta RP, takich jak powoływanie sędziów albo bez czekania na rozpatrzenie przez sąd odwołań od uchwał KRS, albo z naruszeniem postanowień o wstrzymaniu wykonania tych uchwał. Brak poszanowania przez Prezydenta RP reguł sądowej kontroli uchwał KRS i brak wpływu tej kontroli na skuteczność czy ważność samego aktu powołania sprawiają, że kontrola ta jest w istocie zbędna, ponieważ jej efektywność zależy od politycznej woli Prezydenta RP. W takiej sytuacji wymagana przez ETPC efektywna kontrola uchwał KRS może oznaczać alternatywnie dwie sytuacje. Po pierwsze, związanie Prezydenta RP treścią uchwały KRS, co sprawia, że aktem decyzyjnym byłaby w istocie uchwała KRS i to ona musiałaby podlegać kontroli sądowej, a końcowy akt powołania miałby charakter jedynie ceremonialny i jako taki mógłby z tej kontroli zostać wyłączony. Wymagałoby to jednak samoograniczenia się przez kolejnych piastunów urzędu Prezydenta RP. Po drugie, jeśli uznać, że akt powołania ma charakter decyzyjny, zwłaszcza że Prezydent RP może odmówić powołania sędziego zaproponowanego przez KRS, wówczas jego akty powinny podlegać kontroli sądowej z uwagi na wymogi prawa do sądu i praworządności. W takiej sytuacji kluczem do efektywnej kontroli uchwał KRS byłaby zmiana linii orzeczniczej przez objęcie prezydenckich aktów powołania kontrolą sądową.

Bibliografia załącznikowa

- Boré J., Boré L., *La cassation en matière pénale*, Dalloz, Paris 2017
- Chapus R., *L'acte de gouvernement, monstre ou victime?*, „Recueil Dalloz” 1958, t. 1
- Chiffot N., Tourbe M., *Droit administratif*, wyd. 19, Dalloz, Paris 2024
- Gołaszewski P., Wąsowski K., komentarz do art. 1, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis
- Guyomar M., *L'application de la jurisprudence Association ACI à l'annulation d'une décision individuelle*, „Actualité juridique. Droit administratif” 2008, nr 12, <https://www.dalloz-revues.fr/>
- Jakubowski A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 2
- Jorat M., *Supprimer la justice administrative... deux siècles de débats*, „Revue française de droit administratif” 2008, nr 3
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947
- Kelsen H., *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009.
- Kubuj K., *Tradycje francuskiego konstytucjonalizmu w polskiej myśli ustrojowej*, „Studia Politologiczne” 2024, t. 71
- Leloup M., *Not Just a Simple Civil Servant: The Right of Access to a Court of Judges in the Recent Case Law of the ECtHR*, „European Convention on Human Rights Law Review” 2022, t. 4, nr 1
- Picard E., *L'état du droit comparé en France, en 1999*, „Revue internationale de droit comparé” 1999, t. 51, nr 4
- Puchta R., *Granice sądowej kontroli aktów prawnych organów władzy wykonawczej – doświadczenia francuskie*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 7
- Puchta R., *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony konstytucji we Francji*, Warszawa 2019
- Redor-Fichot M.J., *De l'état légal à l'état de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879–1914*, Université Paris 2 [rozprawa doktorska] 1988
- Waline J., Eckert G., Muller É., *Droit administratif*, wyd. 30, Dalloz, Paris 2025

Summary

of the article: **Admissibility of the judicial review of the appointment to the office of judge. Remarks in the context of French and Polish law**⁶⁶

This article assesses the arguments advanced by Polish courts on the inadmissibility of judicial review of judicial appointments in light of French legal thought. In the absence of consensus among lawyers and politicians on the consequences of defective judicial appointments, I consider whether the French experience could inspire Polish courts to reinterpret existing concepts to address this problem. I begin my analysis by presenting the evolution of the French approach to the review of acts concerning judges' careers and the conditions for their admissibility. A comparison of Polish arguments regarding the inadmissibility of judicial review with the French approach leads to the conclusion that, although French courts generally favour the stability of decisions made by defectively appointed judges, the complete lack of control over the act of appointment threatens the rule of law and the right to a fair trial.

Keywords: act of appointment of judges, France, Poland, admissibility of judicial review

⁶⁶ This paper is an expanded, written version of a presentation given at the 17th Summer Doctoral Workshop on 'Public Administration and Administrative Law in Comparative Perspective' in Wrocław. The presentation was awarded first prize by the jury and the doctoral students. The final version of the text was written during the France Excellence SSHN French government scholarship at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Środowisko – Konwencja z Aarhus – Dyrektywa 2003/4/WE – Publiczny dostęp do informacji dotyczących środowiska – Pojęcia „wnioskodawca” i „wniosek” – Wnioskodawcy anonimowi lub występujący pod pseudonimem – Prawo dostępu do informacji o środowisku – Ustalenia praktyczne – Wymóg podania przez wnioskodawcę rzeczywistego nazwiska lub nazwy i aktualnego adresu fizycznego – Nieważność wniosku

Wyrok TS z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie C-129/24, *Coillte Cuidachta Ghníomhaíochta Ainmnithe przeciwko Commissioner for Environmental Information*, ECLI:EU:C:2026:5

Wstęp

W komentowanym wyroku Trybunał zajmował się kwestią, czy pojęcie „wnioskodawca” w rozumieniu art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4 w związku z konwencją z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono wymóg zidentyfikowania osoby fizycznej lub prawnej na podstawie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego oraz czy – w przypadku odpowiedzi przeczącej – stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które wymagają, by wnioskodawca był zidentyfikowany. Zagadnienie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wnioskodawca anonimowy lub występujący pod pseudonimem może skutecznie żądać wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia informacji o środowisku bez obawy, że właściwy organ zażąda od niego uzupełnienia wniosku o podanie prawdziwego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

W okresie od 13 marca do 30 maja 2022 r. osoba lub osoby w sposób ciągły kierowały do Coillte (irlandzkiego przedsiębiorstwa leśnego z udziałem skarbu państwa), najpewniej anonimowo lub pod pseudonimem, bardzo dużo wniosków o identycznej lub nieomal identycznej formie, które zmierzały do uzyskania dostępu do informacji o środowisku. We wnioskach nie ujawniono adresów wnioskodawców.

Coillte uznało, że owe wnioski nie mają na celu uzyskania informacji o środowisku i wydają się wpisywać w ramy szerzej zakrojonej kampanii prowadzonej

z wątpliwych pobudek przez nieznanne osoby. Ta akcja miała bardzo duży wpływ na działalność Coillte i doprowadziła do tego, że rzeczywistym wnioskowi o udostępnienie informacji o środowisku poświęcano mniej czasu i zasobów, co spowodowało opóźnienia.

W odpowiedzi na te wnioski Coillte zażądało od wnioskodawców podania aktualnego adresu oraz potwierdzenia, że nazwiska (nazwy) stanowią rzeczywiste nazwiska (nazwy) wnioskodawców.

Ponieważ żądane przez Coillte informacje nie zostały podane, owo przedsiębiorstwo odrzuciło te wnioski jako nieważne na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia AIE [Access to Information on the Environment – irlandzkiego rozporządzenia z lat 2007–2018 wdrażającego przepisy Wspólnot Europejskich w zakresie dostępu do informacji o środowisku]. Podobnie z tej samej przyczyny zostały odrzucone wnioski o przeprowadzenie wewnętrznej procedury odwoławczej w przedsiębiorstwie.

Commissioner for Environmental Information (komisarz ds. informacji o środowisku, Irlandia; dalej: komisarz) po rozpatrzeniu odwołań od decyzji przedsiębiorstwa wydał decyzję, w której stwierdził, że jest Coillte nie miało podstaw do uznania wniosków anonimowych lub złożonych pod pseudonimem za nieważne na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia AIE.

Od powyższej decyzji Coillte wniosło do sądu odsyłającego skargę kasacyjną.

High Court (wysoki trybunał) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy pojęcie «wniosek» w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4, interpretowane w świetle art. 4 ust. 1 [konwencji z Aarhus], oznacza jedynie wniosek, który jest ważny na gruncie dyrektywy i przepisów transponujących ją do prawa krajowego danego państwa członkowskiego?

2. Czy pojęcie «wnioskodawca» w rozumieniu art. 2 ust. 5 dyrektywy 2003/4, interpretowane w świetle m.in. art. 4 ust. 1 lit. b/ lub art. 6 ust. 1 lub ust. 2, lub art. 2 ust. 5 i art. 4 ust. 1 i ust. 3 lit. b/ [konwencji z Aarhus], oznacza osobę fizyczną lub prawną zidentyfikowaną na podstawie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego, w odróżnieniu od osoby anonimowej albo posługującej się pseudonimem lub wnioskodawcy, którego dane kontaktowe obejmują tylko adres poczty elektronicznej?

3. Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie jest przecząca, czy art. 3 ust. 1 lub ust. 5 lit. c/ dyrektywy 2003/4, interpretowany w świetle art. 4 ust. 1 [konwencji z Aarhus], stoi na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych, które wymagają od wnioskodawcy podania rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego w celu złożenia wniosku?

4. Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie jest przecząca, a odpowiedź na pytanie trzecie jest zasadniczo twierdząca, czy dyrektywa 2003/4, interpretowana w świetle art. 4 [konwencji z Aarhus], skutkuje tym, że w przypadku gdy organ władzy publicznej dojdzie do rozsądnego przekonania, że *prima facie* istnieje wątpliwość co do prawdziwości dostarczonych przez wnioskodawcę informacji na temat jego tożsamości, organ władzy publicznej nie może domagać się potwierdzenia

rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy w celu weryfikacji tożsamości wnioskodawcy, a nie w celu ustalenia interesu wnioskodawcy, nawet jeżeli podanie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy mogłoby pośrednio stworzyć możliwość wnioskowania lub spekulacji ze strony organu władzy publicznej lub innych podmiotów co do ewentualnego interesu wnioskodawcy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy?

5. Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie jest przecząca, a odpowiedź na pytanie trzecie jest zasadniczo twierdząca, czy art. 4 ust. 1 lit. b/ dyrektywy, interpretowany w świetle art. 4 ust. 3 lit. b/ [konwencji z Aarhus], stoi na przeszkodzie domaganiu się przez organ władzy publicznej potwierdzenia rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy w celu ustalenia, czy dany wniosek jest oczywiście nieracjonalny, biorąc pod uwagę objętość, charakter i częstotliwość innych wniosków składanych przez tego samego wnioskodawcę, a nie w celu ustalenia interesu wnioskodawcy, nawet jeżeli podanie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy mogłoby pośrednio stworzyć możliwość wnioskowania lub spekulacji ze strony organu władzy publicznej lub innych podmiotów co do ewentualnego interesu wnioskodawcy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy?”

Opinia rzecznik generalnej Laili Mediny

Rzecznik generalna przypomniła, że podpisując konwencję z Aarhus, Unia Europejska zobowiązała się zapewnić, iż w zakresie stosowania prawa Unii informacje o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej, będą co do zasady dostępne (pkt 26 opinii). Przyjmując dyrektywę 2003/4, prawodawca Unii miał na celu zapewnienie zgodności prawa Unii z tą konwencją w perspektywie jej podpisania przez Unię Europejską, wprowadzając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, by każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego Unii miała dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania przez tę osobę interesu (pkt 27 opinii). Zdaniem rzecznik generalnej, dokonując wykładni dyrektywy 2003/4, należy uwzględnić brzmienie i cele konwencji z Aarhus, której wdrożenie do prawa Unii jest zadaniem tej dyrektywy (pkt 28 opinii).

W przedmiocie pytania pierwszego rzecznik generalna stwierdziła m.in., że dyrektywa 2003/4 nie zawiera definicji terminu „wniosek” ani nie narzuca w art. 3 żadnych konkretnych wymogów, które muszą być spełnione, aby składany przez wnioskodawcę wniosek był ważny (pkt 34 opinii). Niemniej jednak z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo dostępu zagwarantowane dyrektywą 2003/4 występuje wyłącznie wtedy, gdy żądane informacje objęte są przewidzianymi w tej dyrektywie wymogami dotyczącymi publicznego dostępu, co zakłada w szczególności, iż stanowią one „informacje o środowisku” w rozumieniu art. 2 ust. 1 tej dyrektywy (pkt 35 opinii). W związku z tym do zaktualizowania się prawa dostępu

konieczne jest, aby wniosek spełniał wymogi ogólne określone w art. 3, co oznacza, że musi on zostać złożony przez „wnioskodawcę” do „organu władzy publicznej” oraz mieć na celu uzyskanie „informacji o środowisku”, które „znajdują się w posiadaniu” organów władzy publicznej lub które „są przeznaczone” dla tych organów. Znaczenie tych pojęć zostało wyjaśnione w art. 2 dyrektywy 2003/4 (pkt 36 opinii). Termin „wniosek” należy interpretować szeroko, jako każdy wniosek złożony zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy (pkt 37 opinii).

Następnie rzecznik generalna odniosła się do kwestii, czy państwa członkowskie mogą ustanawiać wymogi, które muszą być spełnione, aby składany wniosek był ważny, oraz czy mogą obwarowywać tymi wymogami prawo dostępu do sprawiedliwości, o którym mowa w art. 6 dyrektywy 2003/4.

W tym względzie wskazała, że zgodnie z art. 3 ust. 5 lit. c/ dyrektywy 2003/4 do celów realizacji prawa dostępu do informacji o środowisku na wniosek państwa członkowskie mają zapewnić, iż „są określone ustalenia praktyczne” zapewniające skuteczną realizację tego praw (pkt 40 opinii), a ponadto że przewidziany w art. 3 ust. 5 dyrektywy 2003/4 obowiązek określenia „ustaleń praktycznych” umożliwiających realizację prawa do żądania informacji nie jest tożsamy z ustanowieniem wymogów dotyczących ważności. O ile bowiem „ustalenia praktyczne” mają na celu ułatwienie dostępu do informacji, o tyle wymogi dotyczące ważności stanowią warunki formalne lub wstępne, które muszą być spełnione przez wnioskodawcę w celu uzyskania dostępu do odpowiednich informacji (pkt 42 opinii). Uregulowania krajowe mogą wprawdzie określać ramy składania i rozpatrywania wniosku, jednak odpowiednie przepisy nie mogą wykraczać poza to, co konieczne do osiągnięcia celu art. 3 ust. 5 dyrektywy 2003/4, którym jest zapewnienie prostego i skutecznego dostępu do informacji o środowisku (pkt 43 opinii).

Z art. 6 dyrektywy 2003/4 wynika, że działanie lub uchybienie organu władzy publicznej musi podlegać kontroli administracyjnej i sądowej, jeżeli „wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony (w całości lub częściowo), nieodpowiednio rozpatrzony lub w inny sposób potraktowany niezgodnie z uregulowaniami art. 3, 4 lub 5” (pkt 44 opinii). W związku z tym wykonywanie prawa dostępu do sprawiedliwości nie zależy od tego, czy organ władzy publicznej uzna, że wniosek jest ważny lub że spełnione są określone w prawie krajowym warunki wykonywania prawa do informacji o środowisku. Kwestia, czy mamy do czynienia z „wnioskiem” w rozumieniu dyrektywy 2003/4 – podobnie jak w przypadku wszystkich pozostałych materialnych przesłanek powstania prawa dostępu do informacji o środowisku – stanowi kwestię, która musi podlegać kontroli administracyjnej lub sądowej zgodnie z art. 6 owej dyrektywy. Do właściwego organu należy upewnienie się, czy wniosek o udostępnienie informacji o środowisku spełnia warunki określone w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy (pkt 46 opinii).

W przedmiocie pytania drugiego rzecznik zastanawiała się, czy z pojęciem „wnioskodawca” sprzężony jest wymóg, że osoba fizyczna lub prawna ma zostać zidentyfikowana na podstawie swojego rzeczywistego nazwiska (nazwy), czy też owo pojęcie może obejmować również wnioskodawców anonimowych lub posługujących się pseudonimem (pkt 51 opinii). W tym względzie podniosła m.in., że przy

dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko brzmienie tego przepisu, ale także jego kontekst oraz cele aktu prawnego, którego jest on częścią (pkt 53 opinii). Co się tyczy brzmienia art. 2 ust. 5, w tym przepisie za wnioskodawcę uznano „każdą osobę fizyczną lub prawną”. Nie doprecyzowano w nim, że takie osoby fizyczne lub prawne muszą zostać zidentyfikowane na podstawie rzeczywistego i uznanego urzędowo nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego (pkt 54 opinii). Zdaniem rzecznik generalnej wymóg identyfikacji wnioskodawcy nie jest nierozzerwalnie związany z pojęciem „wnioskodawca”. Okoliczność, że osoba ma być możliwa do zidentyfikowania na podstawie art. 2 ust. 5, nie oznacza, iż ów przepis wymaga identyfikacji. Przyznanie, że wnioskodawca musi istnieć w rzeczywistości, a nie być zautomatyzowanym botem lub osobą fikcyjną, to bowiem jedna rzecz. Inną rzeczą jest natomiast przyjęcie, że wnioskodawca musi co do zasady podać swe dane identyfikacyjne, aby móc skorzystać z prawa przyznanego w art. 3 ust. 1, a także podlegać systematycznej weryfikacji tożsamości (pkt 59 opinii). W związku z tym, jeśli chodzi o definicję pojęcia „wnioskodawca” w rozumieniu art. 2 ust. 5 dyrektywy 2003/4, samo istnienie osoby fizycznej lub prawnej wystarcza do tego, aby owa osoba mogła korzystać z praw wynikających z tej dyrektywy (pkt 60 opinii).

Rzecznik generalna wskazała, że również konwencja z Aarhus nie precyzuje, iż wnioskodawcy ubiegający się o udzielenie informacji dotyczących środowiska muszą zostać zidentyfikowani, aby móc skorzystać z przysługującego im prawa dostępu do tych informacji. Konwencja z Aarhus nie zawiera definicji pojęcia „wnioskodawca” (pkt 62 opinii). Odwołując się do poglądów doktryny, rzecznik podkreśliła, iż fakt, że konwencja z Aarhus nie przewiduje wymogu podania danych identyfikacyjnych przy zgłaszaniu żądania ani wymogu wykazania interesu, oznacza, iż władze publiczne muszą być „ślepe na wnioskodawcę”. W myśl tego podejścia „nikt – ani osoba fizyczna, ani organizacja pozarządowa, ani żaden inny podmiot – kto zwraca się o udostępnienie informacji dotyczących środowiska, nie musi podawać swych danych identyfikacyjnych ani uzasadniać swojego żądania” (pkt 63 opinii). Ponadto na gruncie dyrektywy 90/313 w doktrynie prawniczej podkreślano, że zakres podmiotowy prawa do informacji o środowisku jest szeroki i że należy rozumieć, iż obejmuje on „praktycznie wszystkich”, bez żadnych wyjątków dotyczących konkretnej formy prawnej (pkt 65 opinii).

Jak wynika z art. 7 dyrektywy 2003/4 w związku z jej art. 1 lit. b/, a także w świetle motywu 9, owe informacje o środowisku mają być „udostępniane” „automatycznie” społeczeństwu „w najszerszym możliwym zakresie”, co oznacza, że społeczeństwo nie musi nawet występować o te informacje. Wyrażenie „udostępniane” jest na tyle szerokie, że obejmuje różne metody udostępniania informacji (pkt 73 opinii). Spoczywający na organach władzy publicznej ogólny obowiązek proaktywnego rozpowszechniania informacji w społeczeństwie przemawia za słusznością wykładni, zgodnie z którą w sytuacji, gdy członek społeczeństwa dąży do uzyskania dostępu do informacji o środowisku na wniosek, nie istnieje żaden szczególny wymóg przedstawienia informacji dotyczących tożsamości (pkt 74 opinii).

Następnie rzecznik generalna wskazała, że nie przekonuje jej paralela między wymogami wykonywania prawa do informacji o środowisku a procedurą regulującą

wnoszenie odwołań do organu administracyjnego lub skarg wszczynających postępowanie w trybie kontroli sądowej. Wymogi, jakimi obwarowane jest korzystanie z każdego z tych praw, powinny być analizowane oddzielnie. Uznanie, że istnieje możliwość złożenia wniosku anonimowego na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4, pozostawałoby jednak bez uszczerbku dla przepisów, jakie państwa członkowskie mogą ustanowić w odniesieniu do wykonywania prawa do kontroli administracyjnej lub sądowej. Uchwalone przez państwo członkowskie przepisy służące egzekwowaniu prawa dostępu do informacji o środowisku podlegają zasadzie autonomii proceduralnej, pod warunkiem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności oraz zagwarantowania prawa do skutecznego środka prawnego przed bezstronnym sądem, zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (pkt 76 opinii). Podobnie nie jest przekonywająca paralela między systemem rozpatrywanym w niniejszej sprawie a systemem mającym zastosowanie do publicznego dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Po pierwsze, krąg beneficjentów prawa dostępu do dokumentów przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001 jest zakreślony bardziej restrykcyjnie niż krąg beneficjentów prawa do informacji o środowisku, o którym mowa w dyrektywie 2003/4. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 prawo dostępu do dokumentów ma „[k]ażdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim”. Tego rodzaju zastrzeżenia nie obowiązują w odniesieniu do kręgu beneficjentów prawa dostępu do informacji o środowisku. Po drugie, dostęp społeczeństwa do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii został uregulowany rozporządzeniem (WE) nr 1367/2006. To rozporządzenie „rozszerza krąg beneficjentów prawa dostępu” ustanowionego w art. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 w ten sposób, że uznaje się w nim, iż prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska przysługuje wnioskodawcy „bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osób prawnych – bez dyskryminacji ze względu na zarejestrowaną siedzibę lub faktyczne główne miejsce prowadzenia działalności” (pkt 77 opinii).

Okoliczność, że wnioskodawcy mogą się ubiegać o dostęp do informacji o środowisku bez konieczności dokonania identyfikacji tożsamości, sprzyja celowi, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do informacji o środowisku i przejrzystości. Zachowanie anonimowości może być szczególnie ważne dla niektórych wnioskodawców, w przypadku których podanie urzędowo uznanego nazwiska (nazwy) oraz adresu może doprowadzić do pośredniego ujawnienia interesu w złożeniu wniosku. Brak wymogu identyfikacji jest także spójny z leżącym w interesie społecznym celem prawa do informacji (pkt 80 opinii).

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego rzecznik generalna rozważała kwestię, czy art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 w związku z art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które wymaga od wnioskodawcy podania nazwiska (nazwy) i adresu fizycznego w celu złożenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku, oraz w ten sposób, że uniemożliwia on organowi władzy publicznej zweryfikowanie

tożsamości wnioskodawcy, nawet jeżeli istnieją wątpliwości co do prawdziwości danych identyfikacyjnych przekazanych przez wnioskodawcę (pkt 86 opinii). W szczególności powstaje pytanie, czy państwa członkowskie mogą wprowadzić taki wymóg identyfikacyjny w swoim prawie krajowym (pkt 90 opinii). W tym względzie rzecznik podniosła, że art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus stanowi, że władze publiczne udostępniają informacje dotyczące środowiska „w ramach ustawodawstwa krajowego”. W myśl wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus oznacza to, że „ustawodawstwo krajowe powinno określać ramy procesu rozpatrywania żądań udostępnienia informacji zgodnie z konwencją [z Aarhus]”. Na potrzeby wprowadzania w życie prawa do informacji o środowisku przyjmuje się, że prawo Unii, a w szczególności dyrektywa 2003/4, stanowi element prawa krajowego państw członkowskich (pkt 93 opinii). Z art. 3 ust. 5 dyrektywy 2003/4 i z art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus wynika, że w kontekście określania ustaleń praktycznych służących skutecznej realizacji prawa do informacji o środowisku państwa członkowskie korzystają z zakresu uznania w kwestii wyznaczenia ram procedury składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie informacji (pkt 94 opinii). W tym kontekście, po pierwsze, identyfikacja wnioskodawcy może być konieczna w celu rozpatrzenia wniosku przez organy. Organy władzy publicznej mogą np. wymagać podania nazwiska (nazwy) oraz adresu pocztowego wnioskodawcy, jeżeli nie przekazał on żadnych innych danych kontaktowych. Dane dotyczące tożsamości wnioskodawcy mogą być również wymagane w przypadku, gdy informacje są udzielane pod warunkiem uiszczenia (uzasadnionej) opłaty, zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 (pkt 95 i 96 opinii). Po drugie, dane dotyczące tożsamości mogą być niezbędne wówczas, gdy wniosek o udostępnienie informacji jest objęty zakresem jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 dyrektywy 2003/4 (pkt 97 opinii). Te wyjątki odnoszą się m.in. do wniosku, który jest oczywiście nieracjonalny, do wniosku dotyczącego materiału będącego w trakcie opracowywania, materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się oraz do sytuacji, w których ujawnienie informacji negatywnie wpłynie na poufność działań organów władzy publicznej, stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową, poufność informacji handlowych lub przemysłowych albo poufność danych osobowych (pkt 99 opinii). Artykuł 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4 stanowi, że w każdym przypadku publiczny interes w ujawnieniu informacji powinien być porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. W związku z tym odmowa udzielenia dostępu do informacji o środowisku z powodów określonych w art. 4 musi zawsze być oparta na wyważeniu wchodzących w grę interesów (pkt 100 opinii). W sytuacji, gdy wnioskodawca zwraca się o udostępnienie informacji o środowisku i podaje dane kontaktowe, a organ może udostępnić informacje bez wchodzenia z nim w szczególne interakcje oraz bez stosowania wyjątku, zidentyfikowanie wnioskodawcy nie wydaje się warunkiem koniecznym do wykonania prawa dostępu. Nie istnieje żaden oczywisty powód, dla którego np. osoba zamierzająca uzyskać dostęp do rejestrów lub wykazów informacji o środowisku, ustanowionych i utrzymywanych zgodnie z art. 3 ust. 5 dyrektywy 2003/4, lub osoba, która jest obecna na miejscu w lokalu umożliwiającym

zapoznanie się z informacjami o środowisku, powinna najpierw podać swe dane identyfikacyjne. To samo dotyczy np. osoby wysyłającej podpisaną pseudonimem wiadomość e-mail, w której zwraca się o udostępnienie informacji o środowisku (pkt 105 opinii). Ponieważ identyfikacja wnioskodawcy nie może być postrzegana jako ogólny wymóg korzystania z prawa dostępu do informacji o środowisku, wątpliwości co do prawdziwości danych identyfikacyjnych dostarczonych przez wnioskodawcę nie są odpowiednią podstawą, na której administracja może domagać się potwierdzenia tożsamości wnioskodawcy. Powyższe pozostaje jednak bez uszczerbku dla sytuacji, w której potwierdzenie jest wymagane w celu ustalenia, czy wniosek jest oczywiście bezzasadny, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2003/4 (pkt 107 opinii).

W przedmiocie pytania piątego rzecznik generalna odniosła się do kwestii, czy art. 4 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2003/4 w związku z art. 4 ust. 3 lit. b/ konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że organ władzy publicznej nie może się domagać potwierdzenia rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy w celu ustalenia, czy dany wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony, biorąc pod uwagę objętość, charakter i częstotliwość innych wniosków składanych przez tego samego wnioskodawcę.

W tym względzie wskazała, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przewidziane w dyrektywie 2003/4 prawo dostępu do informacji o środowisku oznacza, że ujawnianie takich informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny mieć możliwość odmowy udostępnienia informacji o środowisku jedynie w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Wyjątki od prawa dostępu należy zatem interpretować zawężająco, tak aby wyważyć interes publiczny, któremu ma służyć ujawnienie informacji, z interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji (pkt 110 opinii). Państwa członkowskie mogą więc, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2003/4, zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli wniosek jest „wyraźnie nieuzasadniony” (pkt 112 opinii). Artykuł 4 ust. 3 dyrektywy 2003/4 stanowi, że jeżeli państwo członkowskie ustanowi wyjątki, może sporządzić publicznie dostępny wykaz kryteriów, na podstawie których odnośne organy władzy publicznej będą mogły podejmować decyzje dotyczące wniosków (pkt 115 opinii). W związku z tym państwom członkowskim przysługuje zakres uznania w kwestii określenia okoliczności stosowania tej podstawy odmowy. Niemniej jednak ponieważ stanowi ona wyjątek od zasady ogólnej, w myśl której informacje powinny być udostępniane, odmowa ich udostępnienia ze względu na to, że wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony, musi pozostać wyjątkiem (pkt 116 i 117 opinii). Aby ustalić, że wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony, dany organ musi wziąć pod uwagę wszystkie istotne okoliczności każdego przypadku, w tym charakter wniosku oraz jego źródło. Jest tak w szczególności wówczas, gdy okoliczności danego przypadku wskazują, że wniosek jest złośliwy lub niepoważny, gdy ma wywołać poczucie nękania lub spowodować zakłócenie albo gdy uwidacznia istniejący po stronie wnioskodawcy lub wnioskodawców zamiar sparaliżowania działania organu władzy publicznej poprzez przeciążenie go wnioskami (pkt 123 opinii). W tym kontekście

potwierdzenie nazwiska (nazwy) i adresu wnioskodawcy może być konieczne, aby organ mógł poinformować wnioskodawcę o powodach odmowy udostępnienia całości lub części informacji będących przedmiotem wniosku, jak stanowi art. 4 ust. 5 dyrektywy 2003/4 (pkt 124 opinii).

W świetle powyższego rzecznik generalna zaproponowała Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez sąd odsyłający odpowiedział następująco:

1. Termin „wniosek” zawarty w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG w związku z art. 4 ust. 1 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”) należy interpretować w ten sposób, iż oznacza on wniosek składany na podstawie art. 3 ust. 1 tej dyrektywy. Kwestia, czy wniosek jest objęty zakresem stosowania tego ostatniego przepisu, powinna podlegać kontroli administracyjnej i sądowej, zgodnie z art. 6 dyrektywy 2003/4.

2. Termin „wnioskodawca”, którym posłużono się w art. 2 ust. 5 dyrektywy 2003/4 w związku z art. 2 i 4 konwencji z Aarhus, należy interpretować w ten sposób, że nie jest ograniczony do osoby fizycznej lub prawnej zidentyfikowanej na podstawie jej rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego, lecz obejmuje również osobę anonimową bądź posługującą się pseudonimem lub wnioskodawcę, którego dane kontaktowe obejmują tylko adres poczty elektronicznej.

3. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 w związku z art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które co do zasady wymaga od wnioskodawcy podania nazwiska (nazwy) i adresu fizycznego, nawet jeśli istnieje wątpliwość co do prawdziwości danych identyfikacyjnych podanych przez wnioskodawcę. Powyższą wykładnię należy stosować pod warunkiem, że identyfikacja nie jest konieczna do udzielenia odpowiedzi na wniosek, a zastosowania nie znajduje żaden wyjątek przewidziany w art. 4 tej dyrektywy.

4. Artykuł 4 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2003/4 w związku z art. 4 ust. 3 lit. b/ konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie domaganiu się przez organ władzy publicznej potwierdzenia rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy w celu ustalenia, czy dany wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony, biorąc pod uwagę objętość, charakter i częstotliwość innych wniosków składanych przez tego samego wnioskodawcę, w zakresie, w jakim kryteria te nie są brane pod uwagę w oderwaniu od siebie, lecz w kontekście całościowej oceny okoliczności każdego przypadku. Jest tak szczególnie wówczas, gdy konkretne okoliczności danego przypadku wskazują, że wniosek jest złośliwy lub niepoważny, że może on wywołać poczucie nękania lub spowodować zakłócenie albo gdy uwidacznia istniejący po stronie wnioskodawcy lub wnioskodawców zamiar sparaliżowania działania organu władzy publicznej poprzez przeciążenie go wnioskami.

Wyrok Trybunału

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Poprzez pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy pojęcie „wnioskodawca” w rozumieniu art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4 w związku z konwencją z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono wymóg zidentyfikowania osoby fizycznej lub prawnej na podstawie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego oraz czy – w przypadku odpowiedzi przeczącej – stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które wymagają, by wnioskodawca był zidentyfikowany (pkt 26 wyroku).

W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z wymogów zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wynika, że pojęciem w danym przepisie prawa Unii, który nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich w celu określenia ich znaczenia i zakresu, należy zazwyczaj nadawać w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię, której należy dokonywać z uwzględnieniem nie tylko treści tego przepisu, ale także jego kontekstu i celów realizowanych przez uregulowanie, którego stanowi on część (...) (pkt 27 wyroku).

Co się tyczy brzmienia art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4, w przepisie tym zdefiniowano pojęcie „wnioskodawca” jako oznaczające „każdą osobę fizyczną lub prawną zwracającą się o udostępnienie informacji o środowisku” (pkt 28 wyroku).

Wspomniany przepis nie uzależnia jednak statusu „wnioskodawcy” od zidentyfikowania osoby fizycznej lub prawnej, która zwraca się o udostępnienie informacji o środowisku, przez wskazanie jej rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego (pkt 29 wyroku).

Taki wymóg nie wynika również z kontekstu, w jaki wpisuje się art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4 (pkt 30 wyroku).

Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają, by organy władzy publicznej były obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, „każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu” (pkt 31 wyroku).

Nie ma wątpliwości co do tego, że z owego przepisu wynika, iż ważność „wniosku” o udzielenie dostępu do informacji o środowisku skierowanego do organu władzy publicznej, w którego posiadaniu te informacje się znajdują lub dla którego są przeznaczone, jest uzależnion[a] od wymogu, by ów wniosek był złożony przez „wnioskodawcę”, przy czym to ostatnie pojęcie dotyczy, jak przypomniano w pkt 28 niniejszego wyroku, „każdej osoby fizycznej lub prawnej zwracającej się o udostępnienie informacji o środowisku”. Wspomniany przepis nie przewiduje jednakże obowiązku podania przez danego wnioskodawcę rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego przy składaniu takiego wniosku ani, w konsekwencji, obowiązku zażądania przez państwa członkowskie takich informacji (pkt 32 wyroku).

Tego braku obowiązku zażądania przez państwa członkowskie, na podstawie dyrektywy 2003/4, od danego wnioskodawcy podania jego rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego nie podważają cele realizowane poprzez tę dyrektywę wskazane w jej art. 1, a mianowicie, po pierwsze, zagwarantowanie prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów, oraz określenie podstawowych warunków i praktycznych ustaleń dotyczących realizacji tego prawa, a także, po drugie, zapewnienie, że informacje o środowisku będą automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie, by osiągnąć stan najszerzej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku (pkt 33 wyroku).

Brak obowiązku zażądania przez państwa członkowskie od danego wnioskodawcy podania jego rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego również nie podważa celu wspomnianej dyrektywy, którym jest wdrożenie do prawa Unii konwencji z Aarhus poprzez ustanowienie ogólnego systemu zmierzającego do zapewnienia, aby każdy wnioskodawca miał prawo dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla nich przeznaczone, bez konieczności wykazywania przez niego interesu (...) (pkt 34 wyroku).

Realizacja powyższych celów nie wymaga bowiem w żadnym razie uzależnienia statusu „wnioskodawcy” w rozumieniu tej dyrektywy od zidentyfikowania osoby fizycznej lub prawnej, która zwraca się o udostępnienie informacji o środowisku (pkt 35 wyroku).

Jeżeli chodzi, w szczególności, o konwencję z Aarhus, należy zauważyć, że o ile art. 4 tej konwencji, którego treść została zasadniczo powtórzona w art. 3 dyrektywy 2003/4, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek udostępnienia takich informacji „społeczeństwu”, zdefiniowanemu w art. 2 pkt 4 wspomnianej konwencji jako oznaczające „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy”, o tyle z tego art. 4 nie wynika jednak, by osoby fizyczne lub prawne musiały podać swe dane identyfikacyjne, gdy składają wniosek o udzielenie dostępu do informacji o środowisku (pkt 36 wyroku).

Niemniej jednak dyrektywa 2003/4 nie nakłada na organy władzy publicznej obowiązku udostępnienia podmiotowi innemu niż osoba fizyczna lub prawna informacji o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Dyrektywa ta nie nakłada również na te organy władzy publicznej, po udzieleniu dostępu do owych informacji osobie fizycznej lub prawnej, obowiązku ponownego udzielenia dostępu do rzeczonych informacji w krótkim czasie z powodu złożenia przez tę osobę fizyczną lub prawną znacznej liczby identycznych wniosków. Takie wnioski mogą bowiem mieć wpływ na skuteczność dostępu przez inne osoby fizyczne lub prawne do informacji o środowisku, ze względu na niedysponowanie przez organy władz publicznych nieograniczonymi zasobami (pkt 37 wyroku).

W konsekwencji w braku przepisu prawa Unii określającego bardziej precyzyjnie ustalenia praktyczne w zakresie dostępu do informacji o środowisku zadaniem państw członkowskich jest określenie w ich porządkach prawnych zasad umożliwiających

upewnienie się, że wnioski o udzielenie dostępu do informacji o środowisku są faktycznie składane przez osoby fizyczne i prawne oraz że nie są one wnioskami takimi jak wnioski opisane w pkt 37 niniejszego wyroku. Jednakże zasady te nie mogą być mniej korzystne od zasad regulujących podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) ani czynić w praktyce niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywani[a] uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) (...) (pkt 38 wyroku).

W niniejszym wypadku irlandzkie przepisy krajowe wprowadzają wymóg, by każdy wniosek o udzielenie dostępu do informacji o środowisku zawierał rzeczywiste nazwisko (nazwę) lub aktualny adres fizyczny. Z postanowienia odsyłającego wynika, że celem takiego wymogu jest w szczególności to, by organy władz krajowych były w stanie zweryfikować, iż z takim wnioskiem występuje faktycznie osoba fizyczna lub prawna, i zawiadomić tę osobę zarówno o decyzji, która zostanie wydana w odpowiedzi na ów wniosek, jak i ewentualnie o informacjach będących przedmiotem wniosku (pkt 39 wyroku).

W odniesieniu do zasady równoważności należy zauważyć, że Trybunał nie dysponuje żadnym elementem mogącym wzbudzać wątpliwości co do zgodności rzeczonych przepisów z tą zasadą (pkt 40 wyroku).

Co do zasady skuteczności należy zauważyć, że podanie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego danego wnioskodawcy nie czyni praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania prawa dostępu do informacji o środowisku przyznanego przez porządek prawny Unii (pkt 41 wyroku).

W tych okolicznościach uregulowania takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym mogą zawierać wymóg, by każdy „wnioskodawca” w rozumieniu art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4 mógł być zidentyfikowany przez organ władzy publicznej, do którego skierowano wniosek o udzielenie informacji dotyczących środowiska, na podstawie nazwiska (nazwy), adresu oraz wszelkich innych istotnych danych kontaktowych (pkt 42 wyroku).

Powyższego wniosku nie podważają twierdzenia niektórych stron, że takie zidentyfikowanie mogło prowadzić dane organy władzy publicznej lub osoby trzecie do spekulacji w danym przypadku, ze względu na tożsamość lub adres fizyczny danych wnioskodawców, co do ich ewentualnego interesu w uzyskaniu dostępu do informacji o środowisku. Nawet przy założeniu, że takie dane mogłyby pośrednio skłonić taki organ lub osobę trzecią do wyciągnięcia wniosków w odniesieniu do jakiegokolwiek interesu tych wnioskodawców, z pkt 31 niniejszego wyroku wynika, iż takie wnioski nie miałyby wpływu na to, czy żądania wnioskodawców zostaną uwzględnione (pkt 43 wyroku).

W świetle całości powyższych rozważań na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, że pojęcie „wnioskodawca” w rozumieniu art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4 w związku z konwencją z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono wymogu, by osoba fizyczna lub prawna była zidentyfikowana na podstawie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego, lecz nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, w których wprowadzono obowiązek, by wnioskodawca był tak zidentyfikowany, z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności (pkt 44 wyroku).

Komentarz

W komentowanym orzeczeniu Trybunał orzekł, że pojęcie „wnioskodawca” w rozumieniu art. 2 pkt 5 dyrektywy 2003/4 w związku z konwencją z Aarhus nie obejmuje wprawdzie wymagania, by osoba fizyczna lub prawna była zidentyfikowana na podstawie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego, lecz nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, w których wprowadzono obowiązek, by wnioskodawca był tak zidentyfikowany, z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności.

W odniesieniu do prawa polskiego można stwierdzić, że przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.) nie wprowadzają obowiązku zidentyfikowania wnioskodawcy na podstawie nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu. Problem ten jest rozważany w orzecznictwie i piśmiennictwie w węższym aspekcie, a mianowicie w kontekście wymagań formalnych, jakie prawo polskie stawia wnioskowi o udzielenie informacji o środowisku. Na ogół zgodnie przyjmuje się, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji o środowisku nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), a zatem nie stosuje się w nim przepisów tego Kodeksu, w tym art. 63, który określa wymagania dotyczące wniosków. Z kolei przepisy ustawy, w tym jej art. 12, nie określają żadnych wymagań formalnych, które powinien spełniać taki wniosek, a w rezultacie wniosek nie musi zawierać danych identyfikujących wnioskodawcę, takich jak „rzeczywiste nazwisko (nazwa) lub aktualny adres fizyczny.” Więcej, znane są poglądy, zgodnie z którymi odnośne przepisy ustawy interpretowane łącznie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.) dają podstawę do przyjęcia, że wnioskodawca ma prawo pozostać wnioskodawcą anonimowym. Skoro obligatoryjnym elementem wniosku jest określenie sposobu i formy udostępnienia informacji o środowisku, to wnioskodawca pragnący pozostać wnioskodawcą anonimowym wskazuje jedynie te formy i sposoby udzielenia informacji, które nie pozwalają na jego identyfikację na podstawie nazwiska (nazwy) lub adresu fizycznego.

W komentowanym orzeczeniu Trybunał wyraźnie ogranicza krąg wnioskodawców w rozumieniu dyrektywy i konwencji z Aarhus do osób fizycznych i osób prawnych, pomija zaś w tym względzie jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (inaczej rzecznik generalna w pkt 65 opinii). Orzecznictwo i doktryna w Polsce są w tym zakresie bardziej liberalne, gdyż przyjmują, że na gruncie prawa polskiego prawo do udzielenia informacji o środowisku przysługuje zasadniczo każdemu, w tym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej.

Wybór i opracowanie: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*
(Sąd Najwyższy)

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Artykuł 8 – Życie prywatne i rodzinne – Wykonanie nakazów rozbiórki nielegalnie wzniesionego koczowiska zajmowanego przez skarżących pochodzenia romskiego bez zapewnienia ich udziału w postępowaniu prowadzącym do wydania nakazu lub badającym proporcjonalność tych nakazów – Niezapewnienie przez organy zgodności procesu decyzyjnego ze standardami Konwencji – Brak gwarancji przeciw nieproporcjonalnej ingerencji

Wyrok ETPC (Sekcja Pierwsza) z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie *Caldarar i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 6142/16)

I. Okoliczności faktyczne

Skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opartą na zarzutach naruszenia art. 8, art. 13 i art. 14 Konwencji¹, złożyło szesnastu obywateli Rumunii pochodzenia romskiego. Tworzyli oni pięć rodzin, które – w okresie istotnym dla sprawy – obejmowały dziewięcioro dorosłych i siedmioro dzieci.

Skarżący zajmowali działkę przy ul. Paprotnej we Wrocławiu należąca do Gminy Wrocław. Mimo braku pozwolenia na budowę wzniesli tam budowle z drewna, tworzyw sztucznych i materiałów tekstylnych pochodzących z odzysku, które wykorzystywali jako mieszkania oraz pomieszczenia gospodarcze. Zgodnie z ich oświadczeniem teren ten zasiedlali od listopada 2009 r. Zdaniem rządu skarżący zajmowali działkę przy ul. Paprotnej we Wrocławiu od 2013 r. Od samego początku byli także informowani, że ich pobyt na tym terenie był niezgodny z prawem. W maju 2013 r. straż miejska doręczyła im formalne nakazy opuszczenia i opróżnienia nieruchomości w ciągu 14 dni, których otrzymanie pisemnie poświadczyła część skarżących. Nie zastosowali się oni jednak do nakazu opuszczenia terenu.

W maju tego samego roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: Powiatowy Inspektor lub organ) przeprowadził kontrolę nielegalnego koczowiska. W jej wyniku ustalono, że konstrukcje były niestabilne oraz zostały wzniesione z łatwopalnych materiałów. Uznano, że budowle nie nadają się do dalszego zamieszkiwania ze względu na realne ryzyko pożaru, uduszenia się, porażenia prądem oraz zawalenia. W odniesieniu do każdej budowli wszczęto postępowania administracyjne, o których formalnie powiadomiono dwóch „inwestorów”. We wrześniu 2013 r. Powiatowy Inspektor wydał decyzje uprawniające do rozbiórki budowli należących do skarżących. Ich adresatem była Gmina Wrocław jako właściciel gruntu.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja.

Skarżący, którzy przedstawiali się wcześniej jako „inwestorzy”, nie zostali uznani za strony postępowania ze względu na brak posiadanego tytułu prawnego do nieruchomości.

W sierpniu 2014 r. na koczowisku zamieszkanym przez skarżących wybuchł pożar, który zniszczył część zabudowań. Kontrole dokonane przez Powiatowego Inspektora w listopadzie 2014 r. i lutym 2015 r. wykazały, że wzniesiono nowe konstrukcje, które również nie spełniały standardów budowlanych ani bezpieczeństwa. W konsekwencji organ wydał decyzje administracyjne nakazujące Gminie Wrocław rozbiórkę nowych budowli i wskazał, że zostały one wzniesione bez pozwolenia na budowę, a co za tym idzie – stanowiły samowolę budowlaną. Stwierdzono także, że nakaz rozbiórki nie mógł zostać adresowany do mieszkańców, ponieważ, jako osoby niebędące właścicielami gruntu, nie mogli być oni stroną postępowania administracyjnego. Odnalezienie „inwestora” odpowiedzialnego za teren okazało się natomiast niemożliwe. Decyzje doręczono Gminie Wrocław oraz innym jednostkom miejskim. Odwołania od tych decyzji wniosła Gmina Wrocław oraz Zarząd Zieleni Miejskiej wraz z zarządcą gruntu. Instytucje te wycofały następnie swoje odwołania.

W lipcu 2015 r. Gmina Wrocław wyburzyła budowle składające się na nielegalne koczowisko. Jak wynika z oświadczeń skarżących, nie byli oni świadomi planowanej rozbiórki i nie przebywali na miejscu podczas jej przeprowadzania. W wyniku działań Gminy duża część ich mienia została zniszczona, a reszta przewieziona w nieznanym im miejsce. Wskazali także, że należące do nich zwierzęta zostały zabrane do schronisk.

W tym samym miesiącu 2015 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako organ odwoławczy, umorzył postępowania w sprawie odwołań od decyzji Powiatowego Inspektora wycofanych przez Gminę Wrocław oraz Zarząd Zieleni Miejskiej. Żadna ze stron nie złożyła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Po dokonaniu rozbiórki część skarżących przeniosła się na inne pobliskie koczowisko. Pozostali skorzystali z pomocy organizacji pozarządowych. Rząd wskazywał, że sytuacja skarżących była monitorowana przez służby społeczne, które oferowały im pomoc oraz zakwaterowanie zastępcze. Skarżący mieli jednak odmawiać przyjęcia proponowanej pomocy, deklarując zamiar powrotu do Rumunii.

II. Skarga do Trybunału

Skarżący, powołując się na art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania), art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) oraz na art. 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji, zarzucili, że organy publiczne dokonały rozbiórki ich koczowiska w następstwie postępowań administracyjnych, w których udział nie został im umożliwiony. Stwierdzili, że wspólnota, w której żyli, została rozbita, a władze państwa nie zapewniły im odpowiednich warunków organizacyjnych ani mieszkaniowych uwzględniających ich sposób życia. Ponadto skarżący podnieśli zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, wskazując, że doszło do zniszczenia ich mienia przez osoby, które przeprowadzały rozbiórkę koczowiska.

III. Stanowisko Trybunału

Trybunał jednogłośnie uznał za niedopuszczalny zarzut skargi na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, rozpatrywanego osobno i w związku z art. 14 Konwencji. Stosunkiem głosów pięć do dwóch uznał wszystkie pozostałe zarzuty skargi za dopuszczalne.

Trybunał przypomniał, że pojęcie „mieszkanie” w rozumieniu art. 8 Konwencji ma charakter autonomiczny i nie jest uzależnione od istnienia tytułu prawnego do nieruchomości. Nawet nielegalnie zajmowane miejsce może stanowić „mieszkanie”, jeżeli istnieją wystarczająco trwałe i rzeczywiste więzi z danym miejscem². Zdaniem Trybunału „mieszaniem” jest bowiem zdefiniowana fizycznie przestrzeń, miejsce, w którym toczy się życie prywatne i rodzinne³. Niezależnie od wykładni pojęcia „mieszkanie” Trybunał wskazał, że w sytuacji, gdy sprawa dotyczy usunięcia skarżących jako członków szerszej wspólnoty, a zastosowane środki mogą wywołać negatywne skutki dla ich stylu życia oraz więzi społecznych i rodzinnych, ingerencję tę można zakwalifikować jako oddziałującą na sferę ich „życia prywatnego i rodzinnego”. Nie mogąc jednoznacznie stwierdzić, że skarżący stworzyli wystarczające i stałe więzi z koczowiskiem przy ul. Paprotnej we Wrocławiu, aby móc je uznać za „mieszkanie”, Trybunał zbadał zarzut naruszenia art. 8 Konwencji z perspektywy prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Jednocześnie, ze względu na dyskryminacyjny charakter podnoszonych zarzutów, uznał, że w sprawie ma zastosowanie art. 14 Konwencji.

W ocenie Trybunału rozbiórka budowli zajmowanych przez skarżących stanowiła ingerencję w ich prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Należało zatem zbadać, czy ingerencja ta była zgodna z prawem, realizowała prawnie uzasadnione cele oraz spełniała wymóg proporcjonalności.

Trybunał nie kwestionował, że działania organów miały podstawę w przepisach prawa budowlanego oraz służyły ochronie porządku publicznego i bezpieczeństwa. Zwrócił jednak uwagę, że w sprawach dotyczących eksmisji lub rozbiórki miejsc zamieszkania osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej – w tym osób pochodzenia romskiego – władze są zobowiązane do zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych.

Skarżącym nie przyznano statusu strony w postępowaniu krajowym, nie informowano ich o podejmowanych decyzjach oraz o terminie planowanej rozbiórki. Nie mogli oni zatem przedstawić swoich argumentów ani skorzystać ze zwyczajnych środków odwoławczych. W konsekwencji nie przeprowadzono uprzedniej oceny proporcjonalności planowanych działań uwzględniającej indywidualną sytuację skarżących, w tym oceny ryzyka bezdomności oraz wpływu rozbiórki na ich

² Zob. m.in. wyroki ETPC z: 24 kwietnia 2012 r. w sprawie *Yordanova i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 25446/06, § 103; 14 marca 2017 r. w sprawie *Yevgeniy Zakharov przeciwko Rosji*, skarga nr 66610/10, § 30; 18 listopada 2021 r. w sprawie *Ahmadova przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 9437/12, § 41.

³ Zob. wyrok ETPC z 2 listopada 2006 r. w sprawie *Giacomelli przeciwko Włochom*, skarga nr 59909/00, § 76.

życie prywatne i rodzinne. Trybunał podkreślił, że w rozpatrywanej sprawie instytucje publiczne nie zapewniły zgodności procesu decyzyjnego ze standardami Konwencji.

Trybunał, stosunkiem głosów pięć do dwóch, orzekł, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji w odniesieniu do prawa skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego. Wykonanie nakazów rozbiórki nastąpiło bowiem bez zapewnienia skarżącym udziału w procedurze poprzedzającej ich wydanie oraz bez przeprowadzenia indywidualnej oceny proporcjonalności stosowanych środków. Zastosowana procedura administracyjna nie dawała gwarancji ochrony przed nieproporcjonalną ingerencją w prawa skarżących.

Trybunał jednogłośnie orzekł, że odrębne rozpatrywanie skargi na podstawie art. 13 i art. 14 w związku z art. 8 Konwencji nie jest konieczne.

Stosunkiem pięciu głosów do dwóch Trybunał orzekł także, że pozwane państwo, w ciągu trzech miesięcy od daty uprawomocnienia się wyroku, ma zapłacić każdej z pięciu rodzin kwotę pięć tysięcy euro tytułem szkód o charakterze niemajątkowym. W przypadku przekroczenia wskazanego terminu naliczane będą odsetki.

Trybunał jednogłośnie oddalił pozostałą część roszczenia skarżących o słuszne zadośćuczynienie.

Wspólną rozbieżną opinię odrębną do tego wyroku przedstawili sędzia Krzysztof Wojtyczek i sędzia Alena Poláčková.

Zdaniem sędziów skarżący nie wyczerpali dostępnych krajowych środków prawnych. Nie spełnili oni zatem podstawowego wymogu dopuszczalności skargi do Trybunału. Sędziowie zgodzili się z opinią większości, że skarżący powinni byli zostać wysłuchani w postępowaniu o wydanie nakazu rozbiórki. Niemniej jednak uchybienie to mogło zostać naprawione *ex post facto* na poziomie krajowym poprzez skorzystanie z nadzwyczajnych środków prawnych.

Sędziowie zwrócili uwagę, że skarżący mogli domagać się wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, jeżeli, jako osoby posiadające interes w postępowaniu, nie uczestniczyli w nim bez własnej winy. Mogli również wystąpić o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., a w razie uzyskania takiego rozstrzygnięcia – dochodzić odszkodowania na drodze cywilnej. Jakkolwiek wniosek o wznowienie postępowania nie jest uznawany, co do zasady, za skuteczny środek w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji, to jednak w okolicznościach omawianej sprawy mógł stanowić realną i właściwą drogę dochodzenia ochrony praw. Był to bowiem środek zwyczajny dla skarżących, którzy nie mogli uczestniczyć we wcześniejszym postępowaniu. Skarżący mogli też wytoczyć powództwo w postępowaniu antydyskryminacyjnym na mocy ustawy o równym traktowaniu⁵.

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.

⁵ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 1452.

Brak wcześniejszych, skutecznych środków zapobiegawczych (*ex ante*) nie zwalniał skarżących z obowiązku skorzystania ze środków następczych (*ex post*). W ocenie sędziów postępowanie przed Trybunałem ma charakter subsydiarny i nie powinno zastępować krajowych mechanizmów ochrony prawnej.

Sędziowie podzielili zdanie większości, że nakaz rozbiórki miał podstawę w prawie krajowym i realizował uzasadnione cele, takie jak zapewnienie ładu przestrzennego, przestrzeganie przepisów prawa budowlanego oraz ochrona praw i bezpieczeństwa innych osób. Podkreślili również, za większością (§ 156 wyroku), że władze krajowe zaproponowały skarżącym alternatywne zakwaterowanie oraz pomoc finansową. Uznali zatem, że nakaz rozbiórki nie stanowił nieproporcjonalnej ingerencji w prawa skarżących.

Okoliczność, że ustawodawstwo krajowe nie przewiduje przeprowadzania oceny proporcjonalności w przypadku planowanej rozbiórki, a wręcz nakazuje wydanie decyzji o rozbiórce po spełnieniu ustawowych przesłanek, nie wyłącza możliwości bezpośredniego stosowania Konwencji oraz dokonania oceny proporcjonalności przez sądy i organy administracyjne na podstawie jej postanowień. Gdyby organy krajowe uznały ingerencję w prawa skarżących za nieproporcjonalną w świetle Konwencji, skarżącym przysługiwałaby możliwość dochodzenia odszkodowania za poniesione szkody majątkowe i niemajątkowe na poziomie krajowym.

Sędziowie wyrazili obawę, że stanowisko większości stanowi odejście od zasady subsydiarności i utrwalonego orzecznictwa dotyczącego obowiązku wyczerpania krajowych środków odwoławczych, co może zachęcać przyszłych skarżących do pomijania drogi krajowej i kierowania spraw bezpośrednio do Trybunału.

IV. Znaczenie wyroku dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych

W omawianym wyroku Trybunał poruszył dwie kwestie mające zasadnicze znaczenie dla organów administracji publicznej oraz kontrolujących ich działalność sądów administracyjnych. Są nimi: 1) realizacja przez administrację publiczną uprawnionych celów, w tym porządku publicznego, z zachowaniem zasady proporcjonalności oraz 2) zapewnienie udziału w postępowaniu jednostkom, których prawa konwencyjne mogą zostać nieproporcjonalnie ograniczone w wyniku działań instytucji publicznych.

Ad 1. Trybunał pozytywnie ocenił działania administracji publicznej zmierzające do ochrony uprawnionego interesu publicznego. Odnosząc swoje rozważania do okoliczności faktycznych sprawy, Trybunał wskazał, że podjęta przez władze publiczne ingerencja w prawa skarżących oparta była na „prawomocnym przepisie prawa krajowego” (art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶). Trybunał podkreślił, że „podjęcie środków dotyczących wyeliminowania zagrożeń,

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

⁷ Zob. § 148 omawianego wyroku.

które mogły wynikać z obecności nielegalnego koczowiska złożonego z budowli tymczasowych zasilanych niezabezpieczonymi agregatami prądowórczymi i pozabawiony[ch] kanalizacji i urządzeń sanitarnych, leży w uprawnionym interesie publicznym⁸. Wskazał, że działania administracji publicznej zmierzały do realizacji uprawnionych celów, na które składają się: 1) ochrona porządku publicznego – „w sensie zapewnienia zgodności z wymogami planowania przestrzennego i walki z samowolą budowlaną” oraz 2) ochrona praw innych – „w sensie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego wszystkich osób obecnych na [terenie] i w pobliżu terenu koczowiska”⁹.

Na ochronny charakter normy wynikającej z treści art. 48 Prawa budowlanego wskazywał także Trybunał Konstytucyjny, dwukrotnie orzekając o zgodności tego przepisu z zasadą proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁰)¹¹. Odpowiadając na pytanie, czy przyjęta regulacja jest konieczna w demokratycznym państwie prawnym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że utrzymanie zgodności z prawem budowlanym działań „inwestorów” budowlanych służy poszanowaniu interesów ogólnych, do których zaliczają się bezpieczeństwo publiczne, ochrona środowiska i dziedzictwa kulturowego oraz ochrona praw i wolności innych osób. Zasada proporcjonalności nie może być natomiast wykorzystywana do ochrony interesów wynikających z naruszenia prawa¹². Niemniej jednak w omawianej sprawie ETPC podkreślił, że badając przesłankę konieczności w demokratycznym społeczeństwie, w rozumieniu art. 8 ust. 2 Konwencji, należy uwzględnić także kwestie proceduralne. W tym znaczeniu test proporcjonalności powinien uwzględniać także stwierdzenie, „czy proces decyzyjny prowadzący do podjęcia środków ingerencyjnych był sprawiedliwy i czy zapewniał należyte poszanowanie chronionych interesów jednostki w rozumieniu art. 8” Konwencji¹³. Dotyczy to w szczególności gwarancji udziału jednostki w toczącym się postępowaniu¹⁴.

Ad 2. W prezentowanym wyroku Trybunał poruszył niezwykle istotną z perspektywy administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego problematykę zapewnienia udziału w postępowaniu jednostkom, których prawa mogą zostać ograniczone w wyniku działań teje administracji. Odnosząc zasady wynikające z art. 8 Konwencji do okoliczności faktycznych sprawy, Trybunał wskazał, że procedura krajowa pozwalająca na „wykonanie nakazów rozbiórki bez zapewnienia udziału skarżących w procesie prowadzącym do ich wydania lub zbadania proporcjonalności wydanych nakazów” nie daje należytych gwarancji ochrony praw jednostki¹⁵. Dotyczy to w szczególności praw osób znajdujących się w pozycji

⁸ Zob. § 149 omawianego wyroku i podane tam orzecznictwo.

⁹ Zob. tamże.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹¹ Zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2; 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK ZU-A 2002, nr 2, poz. 15.

¹² Zob. cyt. wyrok TK z 26 marca 2002 r., SK 2/01, cz. III, pkt 3 i 5.

¹³ Zob. § 150 omawianego wyroku i podane tam orzecznictwo.

¹⁴ Zob. § 151–152 omawianego wyroku.

¹⁵ Zob. § 158 omawianego wyroku.

słabszej (*vulnerability*)¹⁶. Zdaniem Trybunału „wrażliwe położenie Romów jako mniejszości oznacza, że nad ich potrzebami i odmiennym stylem życia należy pochylić się ze szczególną uwagą, zarówno w kontekście odpowiednich ram regulacyjnych, jak i podejmowania decyzji w poszczególnych sprawach”¹⁷.

W omawianym wyroku Trybunał nie tylko zobowiązał administrację publiczną do szczególnej rzetelności w podejmowaniu działań wobec jednostek narażonych na dyskryminację¹⁸. Wskazał także na „niepełność”¹⁹ krajowej procedury w zakresie, w jakim uniemożliwiła skarżącym udział w postępowaniu o wydanie nakazu rozbiórki. Oznacza to *pro futuro* konieczność bardziej elastycznego spojrzenia na kluczowe dla uzyskania statusu strony lub uczestnika postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego pojęcia: „interes prawny” oraz „inwestor” – oba niezdefiniowane ustawowo.

Wybór i opracowanie: *dr Agnieszka Wiltos*
(Kancelaria Prezesa NSA, Uniwersytet Warszawski)
ORCID 0000-0001-7011-0975

¹⁶ O koncepcji *vulnerability* zob. m.in. O. Mjöll Arnardóttir, *Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights: Innovation or Business as Usual?*, „Oslo Law Review” 2017, t. 4, nr 3, s. 150–171.

¹⁷ Zob. § 150 omawianego wyroku; por. też przygotowane przez Trybunał zestawienie – Romowie i Wędrówcy, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_roma_pol [dostęp: 12.02.2026 r.].

¹⁸ Uwzględnienia wymagają tu w szczególności konstytucyjna zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych oraz zasady ogólne prawa administracyjnego: zasada zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.) i zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.).

¹⁹ Określenie takie zostało użyte w § 2 wspólnej rozbieżnej opinii odrębnej do omawianego wyroku.

III. Sąd Najwyższy

Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2025 r.
(sygn. akt II CSKP 849/23)

Po upływie terminów, o których mowa w art. 137 u.g.n., wywłaszczający musi zapewnić poprzedniemu właścicielowi nieruchomości możliwość odzyskania jej własności, zanim zadysponuje nią w jakikolwiek sposób.

Stan faktyczny i prawny:

Powódka S.S. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od Gminy Miasta R. kwoty 855 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu tytułem odškodowania za szkodę poniesioną w związku z zaniechaniem zawiadomienia o zbędności na cel wywłaszczenia nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) obręb (...) w R., którą 23 września 1988 r. nabył od niej Skarb Państwa w trybie art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.; dalej: u.g.g.), co pozbawiło powódkę możliwości odzyskania tej – zbędnej na cel wywłaszczenia – nieruchomości. Po odzyskaniu części gruntu z dawnej działki nr (...) w R. powódka ograniczyła żądanie do kwoty 576 000 zł, odpowiadającej wartości działek, które nie mogły być jej zwrócone.

Wyrokiem z 5 września 2014 r. Sąd Okręgowy w Rzeszowie oddalił powództwo, uznając, że cel wywłaszczenia na gruntach wchodzących w skład działki nr (...) obręb (...) w R. został zrealizowany. Orzeczenie to zostało uchylone przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie wyrokiem z 24 września 2015 r. m.in. dlatego, że nie zakończyło się zainicjowane przez powódkę postępowanie administracyjne o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie wyrokiem z 2 czerwca 2021 r. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 315 187 zł z ustawowymi odsetkami od 21 marca 2013 r., a w pozostałym zakresie oddalił powództwo.

Na skutek apelacji obu stron od ww. wyroku Sąd Apelacyjny w Rzeszowie wyrokiem z 16 marca 2022 r. częściowo uwzględnił apelację pozwanej i zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w części dotyczącej określenia daty, od której powódce należą się odsetki od zasądzonej kwoty, przyjmując, że jest to 2 czerwca 2021 r., a w pozostałej części oddalił apelację pozwanej i w całości apelację powódki. Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji oraz – zasadniczo – ocenę prawną sprawy przedstawioną przez ten Sąd. Uznał jednak apelację pozwanej za uzasadnioną w części, w której zakwestionowano przyjętą przez Sąd Okręgowy datę wymagalności roszczenia, mającą znaczenie dla rozstrzygnięcia o należnych powódce odsetkach ustawowych za opóźnienie.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu drugiej instancji wniosła pozwana Gmina.

Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną uzasadnionych podstaw.

Z u z a s a d n i e n i a :

(..) orzecznictwo w sprawach o zwrot nieruchomości zbędnych na cele wyłączenia należy do kompetencji organów administracji publicznej, o których mowa w art. 142 u.g.n. [ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami]. Sprawy o takim przedmiocie nie są sprawami cywilnymi, w których by sądy powszechne władne były sprawować wymiar sprawiedliwości. Legalność tego orzecznictwa kontrolują sądy administracyjne (...).

Wynik postępowania w zainicjowanej przez powódkę sprawie administracyjnej, zakończonej częściowym uwzględnieniem żądania zwrotu gruntów, miał znaczenie dla postępowania w niniejszej sprawie. Powódka dochodziła w niej odszkodowania za szkodę wyrządzoną jej przez niezgodne z prawem zaniechanie obowiązków ciążących na władzy publicznej. Zgłoszone przez nią roszczenie ma charakter cywilnoprawny i podstawę w art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym po 1 września 2004 r., gdyż po tej dacie miało dojść do zdarzenia szkodzącego, a mianowicie zaniechania poinformowania powódki o zbędności na cel wyłączenia nieruchomości nabytej od niej 23 września 1988 r. w trybie wyłączeniowym i zadysonowan[ia] nią w taki sposób, że jej zwrócenie powódce w postępowaniu zakończonym decyzją z 19 lipca 2015 r. nie było możliwe.

Ocena zasadności roszczenia zgłoszonego przez powódkę wymagała (...) odpowiedzi na pytanie, czy na pozwanej ciążył prawny obowiązek zawiadomienia powódki o tym, że może ona wystąpić o zwrot wyłączonej nieruchomości. Pozwana nabyła nieruchomość z mocy prawa, w miejsce Skarbu Państwa, co potwierdziła decyzja komunalizacyjna. Skarb Państwa kupił nieruchomość od powódki umową z 23 września 1988 r., w której strony zgodnie oświadczyły, że zawierają ją w trybie art. 8 ust. 1 u.g.g. Przepis ten stanowił, że organy administracji państwowej i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz jednostki gospodarki społecznej nabywają nieruchomości niestanowiące własności państwowej w drodze umowy, zawieranej na zasadach ogólnych.

Podmioty wykonujące zadania publiczne, a w 1988 r. taki charakter miały wspomniane w art. 8 ust. 1 u.g.g. organy administracji państwowej i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz jednostki gospodarki społecznej, mogły zatem już wówczas korzystać z cywilnoprawnych form działania w celu uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Uzasadnieniem (...) ich nabycia nie mogła być wprawdzie tezauryzacja, lecz samo nabycie niekoniecznie musiało zmierzać do zrealizowania takiego celu publicznego osiąganego przez wyłączenie. Podmiot powołany do realizacji zadań publicznych nabywa nieruchomości wyłącznie po to, by mógł zrealizować te zadania, jakie na nim spoczywają. Cel nabycia nieruchomości przez taki podmiot determinowany jest zatem przez charakter owych zadań. W obowiązującym w 1988 r. art. 50 ust. 1 u.g.g. cele wyłączenia zostały określone na tyle ogólnie, że z powodzeniem mogły się w nich mieścić różne zadania organów administracji (np. użyteczność publiczna, wykonanie innych szczególnie ważnych zadań państwowych, określonych w planach społeczno-gospodarczych). Trafnie jednak pozwana utrzymuje, że w 1988 r. powódka nie musiała sprzedać nieruchomości Skarbowi Państwa wyłącznie w związku z zagrożeniem

wywłaszczeniem, a Skarb Państwa nie musiał kupić tej nieruchomości z uwagi na planowane wywłaszczenie. (...) jednak (...) przedstawiciel kupującego przy zawieraniu umowy z 23 września 1988 r., poza samym powołaniem się na art. 8 u.g.g., dodał nadto, że nieruchomość jest Skarbowi Państwa niezbędna pod budowę osiedla mieszkaniowego i na ten cel może być wywłaszczona.

Według art. 53 ust. 1 u.g.g. wywłaszczenie mogło nastąpić na rzecz państwa na cele i według zasad określonych w ustawie tylko wówczas, gdy nieruchomość nie mogła być nabyta w drodze umowy, a stosownie do ust. 2 tego przepisu terenowy organ administracji państwowej mógł przystąpić do dalszych czynności związanych z wywłaszczeniem po bezskutecznym upływie terminu, jaki organ ten wyznaczy zainteresowanemu na piśmie do zawarcia umowy. (...)

Nieruchomość powódki nie została wykorzystana pod budownictwo wielorodzinne aż do 2005 r., gdy po ustaleniu tytułu prawnego do tego gruntu [tj. prawa użytkownika wieczystego] na rzecz spółdzielni mieszkaniowej powstały na nim budynki i konieczna infrastruktura osiedla. Pozwana nie wykazała, że drogę publiczną na działce nr (...) wykonała wcześniej, w związku z realizacją tych planów inwestycyjnych, które deklarował kupujący Skarb Państwa, składając powódce ofertę zakupu nieruchomości z zagrożeniem wywłaszczeniem.

W czasie, gdy pozwana ustaliła tytuł do gruntu na rzecz spółdzielni, akceptując wykorzystanie go na cele inwestycyjne, obowiązywał już – przytoczony i prawidłowo wyłożony przez Sądy *meriti* – art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., wprowadzony do systemu prawnego z dniem 22 września 2004 r. ustawą o zmianie u.g.g. z 2003 r. Stanowi on, że przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Kontrolą decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 136 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 142 u.g.n. zajmują się sądy administracyjne, a w ich orzecznictwie dominuje pogląd, że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. zawiera istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego stosowania normy z art. 136 u.g.n. Treścią art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. jest nakaz odpowiedniego stosowania przepisów całego rozdziału 6 działu III u.g.n. (także jej przepisu art. 136) do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie (między innymi) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, bez względu na to, który tryb nabycia nieruchomości spośród przewidzianych tą ustawą miał miejsce.

Rozciągnięcie stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. na nabycie nieruchomości w celach wywłaszczeniowych dokonane na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ma i ten skutek, że wymusza dokonanie oceny, czy cel wywłaszczenia został osiągnięty nie w dowolnym czasie, lecz w terminach określonych w art. 137 u.g.n. W 2005 r., a zatem w chwili ustanowienia przez pozwaną na rzecz spółdzielni mieszkaniowej tytułu prawnego do gruntu kupionego przez Skarb Państwa od powódki 23 września 1988 r., w celu jego zagospodarowania, minęły już terminy ustalone w art. 137 u.g.n.

(...) cel wywłaszczenia nie musi być realizowany przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego, na rzecz których w postępowaniu wywłaszczeniowym nabywana jest własność nieruchomości. Zwykle zresztą jest on realizowany przez podmiot inny, dla którego tytuł do gruntu ustali Skarb Państwa albo jednostk[a] samorządu terytorialnego jako właściciel, lecz musi do tego dojść, zanim minie termin, w którym pozbawiony własności nieruchomości na cele publiczne ma obowiązek liczyć się z takim jej wykorzystaniem. Po upływie terminów, o których mowa w art. 137 u.g.n., wywłaszczający musi zapewnić poprzedniemu właścicielowi nieruchomości możliwość odzyskania jej własności, zanim zadysponuje nią w jakikolwiek sposób. (...)

Wybór i opracowanie: *sędzia NSA Marian Wolanin*
(Biuro Orzecznictwa NSA)

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne

A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r. (sygn. akt III OSK 2779/22)

Teza: Charakter opłat za usługi wodne jako daniny publicznej wymaga od organów stosowania wykładni prawa zawężającej ingerencję w uprawnienia jednostki i stosowania zasady rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony (art. 7a § 1 k.p.a.). Decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, przez co są nie do akceptowania w demokratycznym państwie prawa.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej Dyrektora Zarządu Zlewni (...) Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 454/22 w sprawie ze skargi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (...) na decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni (...) Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (...) w przedmiocie określenia opłaty stałej za wprowadzanie wód opadowych i roztopowych do rzeki oddala skargę kasacyjną.

Z uzasadnienia:

(...) Dyrektor [Zarządu Zlewni (...) Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie] stwierdził wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego udzielonego GDDKiA (...) w zakresie wprowadzania do ziemi oczyszczonych ścieków opadowych we wskazanych w decyzji trzynastu lokalizacjach (pkt I) oraz udzielił ww. podmiotowi pozwolenia wodnoprawnego między innymi na (...).

Następnie informacją roczną (...) Dyrektor ustalił GDDKiA opłatę stałą w wysokości 314 zł za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych (...).

Nie zgadzając się z ustaloną opłatą, (...) GDDKiA złożyła reklamację (...).

Nie uznając wniesionej reklamacji, (...) Dyrektor określił GDDKiA opłatę stałą w wysokości 314 zł (...).

W skardze na powyższą decyzję wniesionej do WSA w Łodzi GDDKiA zarzuciła organowi naruszenie (...).

(...) Dyrektor wywiódł skargę kasacyjną od powyższego wyroku (...).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) opłaty stałe wprowadzone zostały w Prawie wodnym i obejmują korzyść w postaci usług wodnych w okresie od dnia 1 stycznia

2018 r. Uchwalenie i wejście w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Prawa wodnego było wynikiem realizacji spoczywającego na Polsce obowiązku implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (...). Z art. 9 dyrektywy wynika postulat wprowadzenia systemowego rozwiązania zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi przez zbudowanie systemu usług wodnych opartego na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Zasadę tę wprowadza także art. 86 Konstytucji RP (...), zgodnie z którym każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie, oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...), zgodnie z którym kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego naruszenia. Obowiązek poniesienia kosztów usunięcia skutków zanieczyszczenia środowiska związany jest więc z faktycznym jego zanieczyszczeniem. (...) nie można przyjąć, że sama potencjalna możliwość korzystania ze środowiska poprzez wprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód stanowi podstawę do wymierzenia opłaty za tę usługę wodną, w sytuacji gdy brak jest urządzeń wodnych, za pomocą których wody opadowe i roztopowe miałyby być odprowadzane do wód, a więc nie istnieje faktyczna możliwość „zanieczyszczenia” środowiska. Konsekwentnie zatem w przepisach ustawy – Prawo wodne wprowadzono katalog instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami, który przyczynić ma się do efektywnego i sprawnego gospodarowania zasobami wodnymi oraz do wydatkowania środków na działania związane z zapewnieniem dostępności wód o odpowiednich parametrach jakościowych i we właściwej ilości (zob. w tej materii m.in. wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., III OSK 4653/21).

(...) zgodnie z art. 271 ust. 1 p.w. organy Przedsiębiorstwa Państwowego Wody Polskie ustalają oraz przekazują podmiotom obowiązanych do ponoszenia opłat za usługi wodne informację roczną, zawierającą sposób obliczenia i wysokość opłaty stałej. (...) Przepis art. 271 ust. 4 p.w. stanowi z kolei, że wysokość opłaty stałej za odprowadzanie do wód: wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służąc[e] do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast oraz wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast – ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalnej ilości wód, wyrażonej w m³/s, odprowadzanych do wód. Wprawdzie wzór obliczania opłaty zawarty w tym przepisie odnosi się do parametrów określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, lecz jego interpretacja nie może być oderwana od podstawowej zasady dotyczącej opłat za usługi wodne, czyli zasady „zanieczyszczający płaci”.

Zgodnie zaś z dodanym do ustawy w dniu 23 listopada 2019 r. art. 271 ust. 5a p.w. opłatę stałą ponosi się za okres od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne

albo pozwolenie zintegrowane stało się ostateczne do dnia jego wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy bez względu na przyczynę. Wyjątek od tej reguły stanowi jedynie realizacja przedsięwzięć w zakresie obiektów liniowych, o czym mowa w art. 271 ust. 5b p.w. Określenie w treści art. 271 ust. 5b p.w. momentu początkowego, od którego ponosi się opłatę stałą – to jest od dnia przystąpienia do użytkowania urządzenia wodnego (...) jest w pełni racjonalne, zważywszy, że inwestor nie może ponosić kosztów, w sytuacji kiedy w ogóle nie oddziałuje na środowisko.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy Sąd pierwszej instancji wyprowadził zasadny wniosek, że jej rozstrzygnięcie uzależnione jest – po pierwsze – od dokonania prawidłowej wykładni pojęcia „obiekt liniowy” na tle przepisu art. 271 ust. 5b p.w. oraz – po drugie – od odniesienia tak zinterpretowanego pojęcia do przedmiotu zaskarżonego rozstrzygnięcia. (...)

(...) przy definiowaniu pojęcia „obiekt liniowy” należy odwołać się do p.b. Zgodnie z art. 3 ust. 3a powołanej ustawy obiektem liniowym jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego. Jako obiekty liniowe w prawie budowlanym klasyfikowane są również takie elementy jak: rurociąg, wodociąg, ciepłociąg, kanał, gazociąg, linie energetyczne czy wały przeciwpowodziowe. Przy analizie i ocenie poszczególnych obiektów należy brać pod uwagę, czy dany obiekt rozciąga się w pewnej długości. Jeśli taka sytuacja ma miejsce, jest to właśnie podstawą do ewentualnego klasyfikowania obiektu jako liniowego.

Mając na uwadze parametry obiektu liniowego, a przede wszystkim jego długość, należy uznać, że kanalizacja deszczowa stanowi obiekt liniowy. Podkreślenia przy tym wymaga, [że] kanalizacja deszczowa składa się z różnorodnych elementów (...), połączonych ze sobą w taki sposób, aby zgodnie z wymogami techniki nadawały się do określonego użytku, to jest do odprowadzania wód opadowych i roztopowych z danego terenu. (...) nie można zatem przyjąć, że wylot kanalizacji deszczowej stanowi wyłącznie w pełni autonomiczny obiekt. Wylot taki (...) nie jest urządzeniem niezależnym od prowadzącej do niego sieci kanalizacji deszczowej, gdyż nie może funkcjonować bez tej sieci. (...) zgodnie z art. 16 pkt 65 lit. f/ p.w. urządzeniami wodnymi są urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym: wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód. Stosownie zaś do art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy usługi wodne obejmują odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych – wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast.

(...) w sytuacji gdy pozwoleniem wodnoprawnym udzielono zgody na wykonanie urządzenia wodnego – wylotu kanalizacji deszczowej (a zatem elementu kanalizacji deszczowej, która stanowi obiekt liniowy), to na potrzeby określenia opłaty stałej zastosowanie powinien znaleźć art. 271 ust. 5b p.w. (...)

Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawia również ta okoliczność, że ciężary wynikające z ustawy – Prawo wodne mają charakter danin publicznych. Za daniny publiczne uważa się świadczenia powszechne, przymusowe, bezwrotne, ustalane jednostronnie w drodze ustawy i pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych (zob. w tej materii wyrok TK z 16 marca 2010 r., K 24/08 (...)). Stanowisko to potwierdza również dyspozycja art. 300 ustawy – Prawo wodne, który nakazuje do ponoszenia opłat za usługi wodne stosować odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej, z wyjątkami określonymi we wskazanych przepisach. Przepisy dotyczące poboru opłat powinny być zatem interpretowane na korzyść podmiotu, który taką daninę publiczną ma uiścić. Opłaty stałe za usługi wodne są nowymi środkami prawnofinansowymi w polskim prawie wodnym, a ich wprowadzenie do polskiego systemu prawnego wymagało dostosowania tych regulacji do obowiązujących do tej pory przepisów dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. Charakter opłat za usługi wodne jako daniny publicznej wymaga od organów stosowania wykładni prawa zawężającej ingerencję w uprawnienia jednostki i stosowania zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony (art. 7a § 1 k.p.a.). Decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, przez co są nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

(...) zgodnie z art. 414 ust. 1 pkt 3 p.w. pozwolenie wodnoprawne wygasa, jeżeli zakład nie rozpoczął wykonywania urządzeń wodnych (...) w terminie 3 lat od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tych urządzeń stało się ostateczne. Z treści tego przepisu wynika, że faktyczne wykonanie w określonym terminie urządzeń wodnych, służących np. do odprowadzania wód, determinuje funkcjonowanie w obrocie prawnym pozwolenia wodnoprawnego. Ewentualna utrata mocy pozwolenia wodnoprawnego ma istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości wymierzenia opłaty stałej, co wyraźnie wynika z art. 271 ust. 5a p.w. (...) przed wejściem w życie ustawy nowelizującej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowało się, wielokrotnie przytaczane, jednolite stanowisko co do tego, że pozwolenie wodnoprawne jest źródłem danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty stałej, jednak samo jego istnienie nie jest warunkiem wystarczającym do określenia tej opłaty. Przyjęto, że wykładnia ta jest w pełni zgodna z zasadami odpłatności za usługi wodne wynikającymi z ustawy – Prawo wodne, a zwłaszcza z zasadą zwrotu kosztów usług wodnych oraz zasadą „korzystający płaci”. Odpłatność za usługę wodną należy się tylko wówczas, gdy podmiot uprawniony ma możliwość korzystania z niej. Natomiast obciążenie tego rodzaju opłatą jest niedopuszczalne w braku urządzeń wodnych, które ujmowałyby wodę opadową lub roztopową (tak m.in. NSA w wyroku z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 70/19). Z uwagi na brak możliwości faktycznego korzystania z usługi wodnej opłata roczna

stanowiłaby należność o charakterze fiskalnym, a nie opłatę w ścisłym rozumieniu tego terminu. Istotą instytucji opłaty, w przeciwieństwie do podatku, jest z kolei otrzymanie w zamian za jej uiszczenie określonego ekwiwalentu, którym w przedmiotowej sprawie byłoby przyjęcie odprowadzanych wód roztopowych i opadowych do wód. W braku takiego ekwiwalentu świadczenie takie traci charakter opłaty, przyjmując w istocie postać daniny o charakterze czysto fiskalnym. (...)

2. Wyrok NSA z dnia 13 maja 2025 r. (sygn. akt II OSK 2492/22)

Teza: Elementy architektonicznej konstrukcji balkonu, trwale połączone z bryłą budynku i na ogół usytuowane na zewnątrz w stosunku do przestrzeni wykorzystywanej do wyłącznego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez osoby zamieszkałe w lokalu, a także ściany, strop, przewody elektryczne w garażu podziemnym w budynku wielorodzinnym, to części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie osobom zamieszkałym w lokalu czy dysponującym miejscami postojowymi w garażu, a zatem na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048) powinny być kwalifikowane jako stanowiące nieruchomość wspólną.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej Wspólnoty Mieszkaniowej (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Wr 391/21 w sprawie ze skargi Wspólnoty Mieszkaniowej (...) na decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (...) w przedmiocie usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym balkonów i tarasów oraz wspólnego garażu podziemnego budynków mieszkalnych wielorodzinnych
oddala skargę kasacyjną.

Z uzasadnienia:

(...) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (...) nakazał Wspólnocie Mieszkaniowej (...) usunięcie nieprawidłowości w stanie technicznym balkonów i tarasów oraz wspólnego garażu podziemnego budynków mieszkalnych wielorodzinnych (...).

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (...) utrzymał powyższą decyzję w mocy. (...)

(...) Wspólnota Mieszkaniowa (...) zaskarżyła powyższą decyzję, zarzucając jej (...) błąd w interpretacji prawa materialnego przez przyjęcie, że wspólnota mieszkaniowa jest zarządcą lub właścicielem także tych części budynku, które nie wchodzi w skład nieruchomości wspólnej. (...) Sąd (...) oddalił skargę.

Skargą kasacyjną Wspólnota Mieszkaniowa (...) zaskarżyła powyższy wyrok w całości (...).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) Podstawę materialnoprawną decyzji stanowił przepis art. 66 ust. 1 pkt 1 i 3 p.b. [Prawa budowlanego]. Stosownie do tejże normy w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska (pkt 1), albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym (pkt 3), organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

Przepis art 61 p.b. przewiduje, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego mają obowiązek utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 p.b., a także zachowując należytą staranność, zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego w razie wystąpienia określonych w przepisie art. 61 pkt 2 p.b. czynników. Przez utrzymywanie obiektu budowlanego w należyłym stanie technicznym można rozumieć niezbędność zapewnienia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej na poziomie umożliwiającym jego pełną przydatność do sposobu jego użytkowania wskazanego w projekcie budowlanym.

(...) stan techniczny balkonów i tarasów, czy też garażu nie jest kwestionowany przez obie wspólnoty. Istota podniesionych zarzutów w skardze kasacyjnej sprowadza się do zakwestionowania prawidłowości określenia adresata wydanej decyzji nakazującej wykonanie określonych czynności w trybie art. 66 p.b.

(...) art. 3 ust. 2 ustawy o własności lokali stanowi, że nieruchomości wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. (...) ściany zewnętrzne, dach z elementami zamocowania jego konstrukcji czy elewacja budynku to części budynku, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Wskazane wyżej części budynku powszechnie uznawane są za nieruchomości wspólną. Niemożliwe jest, by w budynku wielorodzinnym ww. elementy stanowiły wyłączną własność właściciela lokalu – (...) wyrok [NSA] z 12 grudnia 2023 r., II OSK 760/21.

(...) elementy architektonicznej konstrukcji balkonu trwale połączone z bryłą budynku i na ogół usytuowane na zewnątrz w stosunku do przestrzeni wykorzystywanej do wyłącznego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez osoby zamieszkałe w lokalu uznać należy za takie części budynku, które nie służą wyłącznie do użytku właściciela lokalu, zatem – na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o własności lokali – powinny być kwalifikowane jako stanowiące nieruchomości wspólną. Sprawa niniejsza dotyczy balkonów i tarasów, ale przede wszystkim zewnętrznych elementów budynku stanowiących przeciwieństwo elewacji. To od czoła balkonów i tarasów stwierdzono duże ubytki okładzin z płytek ceramicznych.

Z kolei nakazując remont garażu podziemnego, zobowiązano do usunięcia nieuszczelności konstrukcji (ścian stropu), naprawę/wykonanie izolacji przeciwwodnej ścian w miejscach przecieku, naprawę pęknięć posadzki, zaizolowanie przewodów elektrycznych, naprawę uszkodzonej elewacji w obrębie bramy wjazdowej. (...) ściany i strop garażu podziemnego w budynku wielorodzinnym czy przewody elektryczne poprowadzone w tym garażu to niewątpliwie takie części budynku i urządzenia, których funkcja, znaczenie i przeznaczenie nie ograniczają się wyłącznie do osób dysponujących miejscami postojowymi. Odpowiedni stan ścian i stropu

garażowego czy należyta kondycja biegnącej przez garaż instalacji elektrycznej jest sprawą fundamentalną dla całości budynku. (...) za elementy nieruchomości wspólnej uważa się także fundamenty, dach, ściany nośne, klatkę schodową, przewody, instalacje wodne, ogrzewcze itp. Stąd uznano, że wadliwe elementy garażu pozostają w nierozdzielalnym związku z nieruchomością wspólną.

(...) warstwy zabezpieczające i izolacyjne balkonu mogą być zaliczane do części wspólnych budynku, bo ich zadaniem nie jest wyłącznie ochrona balkonu, lecz również elementów konstrukcyjnych balkonu, ścian pod balkonem, czy też płyty wspornikowej balkonu. Konieczność zabezpieczenia przed warunkami atmosferycznymi m.in. ścian zewnętrznych budynku należy do całej wspólnoty, a nie do poszczególnych właścicieli lokali. Z samego faktu, że balkon (czy też taras) jest fragmentem obiektu budowlanego, służącego wyłącznemu użytkownikowi właściciela konkretnego lokalu, nie można wywodzić wniosku, że w przypadku gdy stan tego balkonu zagraża nie tylko tej osobie, lecz również innym (a tak jest w tej sprawie), a zarazem stopień koniecznej ingerencji wykracza poza czynności, które mogłyby być uznane za zachowawcze lub bieżącą konserwację, tylko właściciel, który dysponuje balkonem (tarasem) na wyłączność, byłby zobligowany do określonych działań. Balkon ze swej istoty (...) jest elementem architektonicznym trwale związanym z bryłą budynku, a co za tym idzie – oddziałuje na jego konstrukcję. To oznacza, że balkon/taras jest częścią wspólną nieruchomości i w określonych przypadkach jego stan techniczny oddziałuje na części wspólne budynku, a w konsekwencji w zależności od okoliczności nie tylko jego wyłączny użytkownik, lecz również pozostali współwłaściciele zobowiązani są do podjęcia działań zapobiegających jego degradacji – podobnie w wyroku NSA z 5 lutego 2025 r., II OSK 371/24.

Sąd Najwyższy w uchwale z 7 marca 2008 r., III CZP 10/08 (...) stwierdził, że właściciel lokalu mieszkalnego ponosi wydatki związane z utrzymaniem w należytym stanie balkonu stanowiącego pomieszczenie pomocnicze służące wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób zamieszkałych w tym lokalu. Natomiast wydatki na remonty i bieżącą konserwację części budynku, które są elementem konstrukcji balkonu trwale połączonym z budynkiem, obciążają wspólnotę mieszkaniową.

(...) płyty balkonowe/tarasowe są elementem architektonicznym konstrukcji budynku i nie są od bryły budynku oddylatowane (oddzielone). Nie można przyjąć, aby obowiązki dotyczące utrzymania płyt balkonowych/tarasów w należytym stanie technicznym, w szczególności te, o których była wyżej mowa, dotyczyły tych ich części, które wykorzystywane są tylko do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez osoby zamieszkałe w lokalach, do których te balkony/tarasowe należą. Są to elementy konstrukcji architektonicznej mieszkalnego budynku wielorodzinnego, które powinny być zakwalifikowane jako stanowiące nieruchomość wspólną.

Należy zwrócić uwagę na dwoistą naturę balkonów, czy też tarasów budynków, które – będąc częścią składową poszczególnych lokali – w pewnych sytuacjach muszą być traktowane jak części wspólne budynku. Właśnie taka sytuacja zaistniała w realiach tej sprawy.

Podobnie należy ocenić prawidłowość oznaczenia adresata decyzji w związku ze zobowiązaniem nakładającym na wspólnoty obowiązek remontu garażu podziemnego.

Kategoria części wspólnych nieruchomości ma charakter funkcjonalny i z tego względu status prawny konkretnego elementu nieruchomości wspólnej zależy od okoliczności rzeczywistego przypadku. Remont jest wymagany dla utrzymania substancji budynku, w tym garażu jako części wspólnej, w stanie zdatnym do użytku.

Składnikiem tzw. współwłasności przymusowej są instalacje, i to zarówno te, które znajdują się poza poszczególnymi lokalami, jak i ich elementy znajdujące się w wydzielonych lokalach.

Nieruchomość wspólną stanowią grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. (...) za elementy takie uważa się fundamenty, dach, ściany nośne, klatkę schodową, przewody, instalacje wodne, ogrzewcze itp. – (...) np. wyrok NSA z 6 grudnia 2006 r., II OSK 858/06.

(...) ściany i strop garażu podziemnego w budynku wielorodzinnym czy przewody elektryczne poprowadzone w tym garażu, jak i pozostałe wymienione w decyzji elementy to niewątpliwie takie części budynku i urządzenia, których funkcja, znaczenie i przeznaczenie nie ograniczają się wyłącznie do osób dysponujących miejscami postojowymi. Odpowiedni stan ścian i stropu garażowego czy należyta kondycja biegnącej przez garaż instalacji elektrycznej jest sprawą fundamentalną dla całości budynku. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o własności lokali są to elementy, które stanowią nieruchomość wspólną, której zarządcą jest Wspólnota Mieszkaniowa.

W tych okolicznościach skarżące Wspólnoty nie mogą skutecznie zarzucać, że nie powinny być stroną postępowania administracyjnego i adresatem decyzji nakazującej utrzymanie balkonów/tarasów w należytym stanie technicznym czy remont wskazanych elementów garażu (...). (...)

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 sierpnia 2023 r. (sygn. akt I SA/Op 173/23)

Teza: Sytuacja błędu co do zobowiązanego w rozumieniu art. 33 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.) zachodzi również wówczas, gdy zostanie wykazane, że egzekucja należności z tytułu mandatu karnego jest prowadzona wobec osoby, której danymi osobowymi posłużył się rzeczywisty sprawca wykroczenia przy wystawianiu mu mandatu karnego.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi W.W. na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) w przedmiocie zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej

(...) uchyła zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego (...).

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) Skarżący zgłosił zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej i wniósł o umorzenie egzekucji. Wskazał, że mandaty zostały wystawione na osobę, która posłużyła się jego danymi osobowymi. Skarżący poinformował o tym Policję. Zaznaczył, że Policja umorzyła postępowanie. W związku z tym wniósł o anulowanie mandatów. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

(...) zasada demokratycznego państwa prawnego od początku jej obowiązywania w polskim porządku prawnym była traktowana jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (TK – P 3/00).

Z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP wywodzona jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, która określa również sposób stosowania obowiązujących reguł postępowania administracyjnego. (...) z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. Regulacje prawne tych postępowań muszą w związku z tym zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji. Na sprawiedliwość proceduralną składa się m.in. zapewnienie jednostce wysłuchania polegające przynajmniej na możliwości przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych ((...) np. wyroki TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07; z 14 czerwca 2006 r., K 53/05; z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02). W dziedzinie prawa administracyjnego

sprawiedliwość proceduralna oznacza taką organizację procesu uzyskiwania informacji, ich analizy i podejmowania rozstrzygnięcia, która pozwala uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy ((...) wyrok NSA z 27 marca 2012 r., II OSK 468/11). Nie może budzić wątpliwości, że jednym z podstawowych środków gwarantujących sprawiedliwy rezultat postępowania są na gruncie procedury administracyjnej reguły prowadzenia postępowania dowodowego (art. 75–81 [k.p.a.] (...)) oraz obowiązek dochodzenia przez organ administracji do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) w oparciu o wszechstronną analizę materiału dowodowego w sprawie (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.).

(...) Skarżący w toku całego postępowania konsekwentnie wykazywał, dlaczego uzasadniony jest zarzut błędu co do zobowiązanego (art. 33 § 2 pkt 3 u.p.e.a.). Wskazywał, że mandaty zostały wystawione na osobę, która posłużyła się jego danymi osobowymi, i wykazał, iż podjął natychmiast po uzyskaniu wiadomości o spornych mandatach niezbędne czynności, aby wyeliminować ten błąd funkcjonariuszy Policji na etapie postępowania karnego – zwrócił się bowiem do organów ścigania poprzez złożenie zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa wykorzystania jego danych osobowych przez inną osob[ę] w celu skierowania przeciwko niemu postępowania o wykroczenie. Jak jednak wynika z akt sprawy – dochodzenie w tej sprawie zostało umorzone (...). Z uwagi natomiast na przedawnienie orzekania odstąpiono również od skierowania wniosku o ukaranie do sądu rejonowego na podstawie zawiadomienia skarżącego o popełnieniu wykroczenia przeciwko niemu.

(...) organ drugiej instancji uznał za bezzasadny zarzut błędu co do zobowiązanego (art. 33 § 2 pkt 3 u.p.e.a.) w oparciu o założenie, że z błędem co do zobowiązanego mamy do czynienia, gdy egzekucja prowadzona jest przeciwko osobie, która nie jest adresatem egzekwowanego obowiązku. Zdaniem organu, jeśli pomiędzy tytułem wykonawczym a dokumentem, który jest podstawą jego wystawienia, istnieje rozbieżność co do zobowiązanego, to wtedy można uznać, że została spełniona przesłanka z art. 33 § 2 pkt 3 u.p.e.a. Wskazano, że w sprawie skarżącego taka sytuacja nie występuje, nie istnieje bowiem rozbieżność „pomiędzy Skarżącym, jako osobą wskazaną na mandatach karnych, a Skarżącym, jako zobowiązanym wskazanym w tytułach wykonawczych” (...), (...) [gdyż] w sprawie skarżącego dane, które widnieją na tytułach wykonawczych i mandatach karnych, są tożsame. Potwierdza to właściwą identyfikację skarżącego jako podmiotu zobowiązanego do zapłaty tych mandatów. Jednocześnie podkreślono, że organy administracji publicznej nie są uprawnione do oceny zasadności i prawidłowości nałożenia grzywien z tytułu mandatów karnych.

(...) zobowiązany to kluczowy podmiot administracyjnego postępowania egzekucyjnego – to on nie wykonał dobrowolnie obowiązku poddanego egzekucji, a co za tym idzie – do niego skierowane są przewidziane przez ustawodawcę środki egzekucyjne. Jest to najważniejszy podmiot postępowania egzekucyjnego, którego byt przesądza o obowiązku jego prowadzenia. Zatem jego sytuacja w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego powinna być jasna i klarowna, co więcej, powinien on dysponować odpowiednimi środkami do ochrony swoich praw

(interesów). Jako podmiot, do którego skierowana jest egzekucja administracyjna, zasługuje więc na szczególną ochronę (tak: J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, LEX/el.).

W zależności od sposobu konkretyzacji obowiązku wskazanie zobowiązanego nastąpi w decyzji lub postanowieniu organu administracji publicznej, w innym orzeczeniu lub dokumencie wystawionym przez zobowiązanego albo będzie stanowić wynik znalezienia się określonego podmiotu w sytuacji powodującej powstanie obowiązku wynikającego wprost z przepisu prawa. Niezależnie jednak od sposobu konkretyzacji obowiązku treść tytułu wykonawczego stanowi podstawę do uznania konkretnego podmiotu za zobowiązanego (rozumianego jako uczestnik postępowania egzekucyjnego). Zobowiązanym jest zatem ten podmiot, który został wskazany w tytule wykonawczym jako zobowiązany bez względu na to, czy rzeczywiście został na niego nałożony obowiązek. O posiadaniu przez dany podmiot statusu zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji przesądzają zatem względy formalne.

Prawidłowość wskazania konkretnego podmiotu jako zobowiązanego ma znaczenie na etapie sporządzania tytułu wykonawczego przez wierzyciela oraz w toku postępowania egzekucyjnego – m.in. dla oceny zasadności zarzutu błędu co do osoby zobowiązanego (tak: P.M. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, LEX/el.).

Kwestia tej prawidłowości – pomimo zauważonych przez organy (szczególnie przez organ pierwszej instancji) wątpliwości wynikających z przesłanych przez Komendę Powiatową Policji dokumentów – nie została wyjaśniona w toku postępowania.

(...) mimo że skarżący podjął próbę na gruncie postępowania karnego (...) wykazania, iż to nie on jest osobą, która dopuściła się wykroczeń, to jednak znalazł się w proceduralnej „pułapce”, bowiem – nie z jego winy – z przyczyn proceduralnych postępowania zainicjowane jego zawiadomieniem – zakończono. Nie jest wiadome, czy jeszcze jakieś czynności są w sprawie spornych mandatów dokonywane przez organy Policji czy prokuraturę lub sąd karny. Nie jest też wiadome, czy wobec osoby wskazanej przez jednego ze świadków są prowadzone czynności w celu ustalenia, czy podała ona w postępowaniu mandatowym nieprawdziwe dane co do swojej tożsamości wpisywane do dokumentu mandatu karnego (czyli dane osobowe skarżącego). Organ – pomimo widocznych niedostatków materiału dowodowego oraz istniejących wątpliwości odnośnie [do] ustalenia, czy to skarżący jest osobą, która popełniła wykroczenia – poprzestał na uzyskaniu z Komendy Powiatowej niejednoznacznej informacji w tym zakresie, co (...) narusza przytoczone powyżej zasady postępowania oraz opisane zasady konstytucyjne.

Żeby rozpoznać prawidłowość zarzutu z art. 33 § 2 pkt 3 u.p.e.a. – czyli błędu co do zobowiązanego – organ musi mieć zidentyfikowaną w sposób niebudzący wątpliwości osobę zobowiązanego. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera definicję legalną pojęcia „zobowiązany” (art. 1a pkt 20), w myśl której zobowiązanym może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jeżeli tylko nie wykonała w terminie ciążącego (...) [na niej] obowiązku. W niniejszej sprawie

skarżący wskazuje właśnie na tę kwestię – a mianowicie brak ciężącego na nim obowiązku, który to brak wiąże z niepopelnieniem przez siebie wykroczenia i z podaniem jego danych osobowych przez osobę, która faktycznie owe wykroczenia popełniła. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na to, że – jak słusznie zwróciły organy uwagę – organy administracji publicznej nie są uprawnione do oceny zasadności i prawidłowości nałożenia grzywnien z tytułu mandatów karnych.

Jednak w tej szczególnej sytuacji, jaka zaistniała w niniejszej sprawie, gdy materiał dowodowy wskazuje na wątpliwości co do osoby sprawcy wykroczenia, przy czym postępowanie karne zainicjowane przez skarżącego zostaje umorzone i brak jest jakichkolwiek informacji, czy zostały podjęte inne czynności w związku z tą sprawą, np. zainicjowane wobec osoby wskazywanej przez jednego ze świadków jako mogącej być winną popełnienia wykroczenia, za które ukarany został skarżący, organy powinny dążyć do całkowitego wyeliminowania tych wątpliwości. Osoba skarżącego jako „zobowiązane” nie może (...) budzić wątpliwości. (...) nie chodzi tu o analizowanie przyczyn nałożenia mandatu, czy też jego zasadności – te okoliczności (...) nie podlegają weryfikacji w toku rozpoznawania zarzutu błędu co do osoby zobowiązanego. W niniejszej sprawie problem jest inny, dotyczy bowiem możliwości uznania za zobowiązanego osoby, której danymi posłużono się przy wystawianiu mandatu karnego. W takim przypadku, w takich okolicznościach sprawy, przyjęcie na podstawie jedynie porównania danych osobowych uwidoczniionych na mandacie z danymi osobowymi uwidoczniionymi na tytule wykonawczym, że osoba zobowiązanego nie została określona błędnie, jest niedopuszczalne z punktu widzenia przytoczonych na wstępie wartości konstytucyjnych. Aby wykluczyć taką możliwość, organy powinny jednak wyjaśnić uwidocznione w materiale dowodowym wątpliwości co do osoby sprawcy wykroczeń i tym samym – możliwości posłużenia się danymi skarżącego przy wystawianiu mandatu.

(...) zabrakło w niniejszej sprawie takiej organizacji procesu uzyskiwania informacji, ich analizy i podejmowania rozstrzygnięcia, która pozwalałaby uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy, a kwestię ewentualnego błędu co do zobowiązanego – za wyjaśnioną w sposób niepozostawiający wątpliwości.

(...) obowiązku obciążającego stronę lub ograniczenia przysługującego jej uprawnienia nie można domniemywać ((...) wyroki NSA: z 29 listopada 2011 r., II OSK 1625/10; z 10 stycznia 2012 r., I OSK 2010/11). W okolicznościach niniejszej sprawy fakt bycia zobowiązanym wynika jedynie z tożsamości danych osobowych zawartych w mandatach i tytułach wykonawczych. Jednak wobec okoliczności uwidoczniionych w materiałach otrzymanych od organu mandatowego, a wskazujących na wątpliwości odnośnie [do] osoby sprawcy wykroczeń – obowiązek nałożony mandatem karnym opiera się (...) na domniemaniu.

W toku ponownego postępowania organy wyjaśniają, z udziałem organu mandatowego, jakie czynności zostały podjęte, trwają lub zostaną podjęte w związku z wątpliwościami co do osoby sprawcy wykroczeń. Organy powinny również uzyskać od organu mandatowego niebudzące wątpliwości informacje, które pozwolą w sposób jednoznaczny wskazać na osobę skarżącego jako osobę sprawcy wykroczenia. (...)

2. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 kwietnia 2025 r.
(sygn. akt III SA/Kr 1896/24)

Teza: Obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym oznacza również obowiązek poddania się lekarskim badaniom kwalifikacyjnym w celu wykluczenia przeciwwskazań do wykonania obowiązkowego szczepienia ochronnego na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.). Odmowa poddania się temu badaniu, która w konsekwencji uniemożliwia wykonanie szczepienia, jest w istocie odmową poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi L.J. na postanowienie Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (...) w przedmiocie stanowiska wierzyciela w zakresie zarzutów do prowadzanego postępowania egzekucyjnego oddała skargę.

Z uzasadnienia:

W prowadzonej na podstawie tytułu wykonawczego (...) sprawie egzekucji administracyjnej obowiązku o charakterze niepieniężnym polegającego na poddaniu P.J. (dziecka strony zobowiązanej) szczepieniom ochronnym przeciwko błonicy, tężcowi, krztuścowi, poliomyelitis zobowiązany L.J. (...) ww. tytułowi zarzucił (...) niewykonalność obowiązku (w dniu wystawienia tytułu wykonawczego dziecko nie miało wykonanego badania kwalifikacyjnego) (...).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

(...) W myśl art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b/ ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (...) osoby przebywające na terytorium RP są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddawania się szczepieniom ochronnym, co należy rozumieć zgodnie z art. 2 pkt 26 u.z.z.c.l. jako podanie szczepionki przeciw chorobie zakaźnej w celu sztucznego uodpornienia przeciwko tej chorobie. Przy czym w przypadku osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków, o których mowa w ust. 1, ponosi osoba, która sprawuje pieczę nad osobą małoletniego lub bezradną, albo opiekun faktyczny w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (art. 5 ust. 2 u.z.z.c.l.).

Realizację wyrażonego w przytoczonych przepisach obowiązku konkretyzują przepisy u.z.z.c.l. zamieszczone w rozdziale IV poświęconym szczepieniom ochronnym. W myśl art. 17 ust. 1 u.z.z.c.l. osoby określone na podstawie ust. 10 pkt 2 są obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym określonym na podstawie ust. 10 pkt 1, zwanym dalej „obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi”. Zgodnie natomiast z treścią art. 17 ust. 2 u.z.z.c.l. wykonanie obowiązkowego szczepienia ochronnego jest poprzedzone lekarskim badaniem kwalifikacyjnym w celu wykluczenia przeciwwskazań

do wykonania obowiązkowego szczepienia ochronnego. Każdorazowo musi to być badanie kwalifikacyjne aktualne, wykonane w czasie nieprzekraczającym 24 godzin przed szczepieniem (art. 17 ust. 3 u.z.z.c.l.). Po przeprowadzonym lekarskim badaniu kwalifikacyjnym lekarz wydaje zaświadczenie ze wskazaniem daty i godziny przeprowadzonego badania (art. 17 ust. 4 u.z.z.c.l.). W przypadku, gdy lekarskie badanie kwalifikacyjne daje podstawy do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia ochronnego, lekarz kieruje osobą objętą obowiązkiem szczepienia ochronnego do konsultacji specjalistycznej (art. 17 ust. 5 u.z.z.c.l.).

Z art. 17 ust. 3 i 4 u.z.z.c.l. wynika więc, że lekarskie badanie kwalifikacyjne bezpośrednio poprzedza szczepienie ochronne. (...) treści wskazanych przepisów nie można interpretować w ten sposób, że badanie kwalifikacyjne, oraz jego wyniki dotyczące ewentualnych przeciwwskazań, jest przesłanką, od której zależy powstanie obowiązku poddania się szczepieniu ochronnemu ((...) wyrok WSA w Łodzi w sprawie III SA/Łd 484/22).

(...) z wymienionych wyżej przepisów można wyinterpretować normę prawną, która ustanawia prawną powinność poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, tzn. określa wszystkie istotne cechy danego obowiązku, tj. podmiot, na którym ten obowiązek ciąży, okoliczności, w których obowiązek ten się aktualizuje, oraz jego zakres. Obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym wynika więc z mocy przepisów ustawowych. Obowiązek poddania się szczepieniu ochronnemu jest obowiązkiem wynikającym z mocy prawa ((...) wyrok NSA z 26 maja 2022 r., II OSK 3109/19).

Reasumując: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych nie przewiduje prawa pacjenta (tu: rodzica małoletniego dziecka) do odmowy wyrażenia zgody na szczepienie ochronne. Wręcz przeciwnie, statuuje ogólny obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym, gdy brak jest przeciwwskazań. Jest to działanie w interesie ogółu. Jedynie więc w sytuacji wskazań lekarskich, gdy lekarskie badanie kwalifikacyjne daje podstawy do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia, lekarz kieruje osobą objętą obowiązkiem do konsultacji specjalistycznej (art. 17 ust. 5 u.z.z.c.l.).

To więc na rodzicu małoletniego dziecka (opiekunie prawnym) spoczywa prawny obowiązek, wynikający wprost z ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, zgłoszenia się z dzieckiem do lekarza sprawującego nad nim opiekę profilaktyczną w celu przeprowadzenia badań kwalifikacyjnych w celu potwierdzenia bądź wykluczenia przeciwwskazań do wykonania obowiązkowego szczepienia ochronnego ((...) wyrok NSA z 4 lipca 2024 r., II GSK 2216/23).

(...) obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym oznacza również obowiązek poddania się lekarskim badaniom kwalifikacyjnym w celu wykluczenia przeciwwskazań do wykonania obowiązkowego szczepienia ochronnego na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. W związku z tym nie można skutecznie podnosić zarzutu braku wymagalności obowiązku poddania się obowiązkowym szczepieniom, wskazując na brak badania kwalifikacyjnego. Badanie takie może być wykonane bezpośrednio przed wykonaniem szczepienia, odmowa zaś poddania się temu badaniu, która w konsekwencji uniemożliwia wykonanie szczepienia, jest w istocie odmową poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu. (...)

3. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 czerwca 2025 r. (sygn. akt II SA/Lu 159/25)

Teza: Artykuł 63 ust. 11 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. poz. 1429 ze zm.) oraz art. 30 ust. 2b i 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 323 ze zm.) nie zakładają, aby od nienależnie pobranego świadczenia pielęgnacyjnego, pobranego w okresie otrzymywania przez osobę niepełnosprawną świadczenia wspierającego, możliwe było naliczanie odsetek, i nie mogą stanowić podstawy prawnej do naliczania odsetek w takiej sytuacji.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi E.B. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...) w przedmiocie zwrotu świadczeń nienależnie pobranych uchyła zaskarżoną decyzję oraz decyzję Wójta (...).

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) skarżąca uzyskała prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką K.Ć. (...) K.Ć. (...) uzyskała prawo do świadczenia wspierającego (...). W związku z uzyskaniem przez K.Ć. prawa do świadczenia wspierającego Wójt (...) uchylił (...) decyzję w sprawie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Następnie zaskarżonymi do tutejszego Sądu decyzjami organów obu instancji zobowiązano skarżącą do zwrotu świadczenia pielęgnacyjnego za okres, w którym pobierała ona przedmiotowe świadczenie w zbiegu ze świadczeniem wspierającym otrzymanym przez jej niepełnosprawną matkę. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

(...) strona została właściwie pouczone o braku możliwości równoczesnego pobierania dotychczas uzyskiwanego świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad matką oraz nowego świadczenia wspierającego, o które może wystąpić osoba niepełnosprawna.

(...) świadczenie wspierające oraz świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami konkurencyjnymi. Ustawodawca wprowadził bowiem regulację, zgodnie z którą opiekun osoby niepełnosprawnej traci prawo do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego w czasie, gdy osoba z niepełnosprawnością pobiera świadczenie wspierające. Innymi słowy, skorzystanie przez osobę z niepełnosprawnością z prawa do świadczenia wspierającego wiąże się z tym, że jej opiekun traci prawo do dotychczas pobieranego świadczenia pielęgnacyjnego.

(...) świadczenie pielęgnacyjne powinno zostać uchylone po przyznaniu osobie z niepełnosprawnością świadczenia wspierającego – od dnia, od którego ZUS przyznał tej osobie świadczenie wspierające.

Z treści art. (...) [63] ust. 11 u.ś.w. jednoznacznie wynika, że świadczeniem pielęgnacyjnym nienależnie pobranym jest świadczenie pielęgnacyjne wypłacone za okres przyznanego osobie z niepełnosprawnością świadczenia wspierającego.

Opiekun osoby z niepełnosprawnością będzie zatem zobowiązany do zwrotu świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli otrzymywał świadczenie pielęgnacyjne za okres, za który przyznano osobie z niepełnosprawnością świadczenie wspierające (art. 30 ust. 1 u.s.r.). Od kwot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, o których mowa w ust. 2 pkt 1–3 i 5, naliczane są odsetki ustawowe za opóźnienie (art. 30 ust. 2b). Powyższe oznacza, że co do zasady kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych podlegają zwrotowi łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy (art. 30 ust. 8).

(...) nie jest natomiast prawidłowe stanowisko organów co do kwestii naliczenia odsetek ustawowych od kwoty nienależnie pobranego przez skarżącą świadczenia pielęgnacyjnego. (...) katalog okoliczności dotyczących konieczności naliczania odsetek od kwot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych wskazany jest w art. 30 ust. 2 pkt 1–3 i 5 u.s.r. Nie określa on jednak wystąpienia sytuacji pobierania świadczenia pielęgnacyjnego w zbiegu z otrzymanym świadczeniem wspierającym przez osobę wymagającą opieki. (...)

4. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 sierpnia 2025 r. (sygn. akt II SA/Rz 439/25)

Teza: Decyzja wydawana na podstawie art. 130a ust. 10h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.) ma charakter związany, co oznacza, że w każdym przypadku ziszczenia się przesłanek wskazanych w tym przepisie właściciel pojazdu będzie obciążony kosztami związanymi z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu, niezależnie od tego, kiedy wydana została dyspozycja usunięcia i kiedy sąd orzekł przepadek pojazdu. Zatem właściciel nieprawidłowo zaparkowanego pojazdu, wobec którego wydano dyspozycję jego usunięcia z drogi, ponosi koszty nawet w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu w trakcie jego usuwania.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi A.Z. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...) w przedmiocie ustalenia opłaty (...) tytułem kosztów powstałych za odstąpienie od holowania pojazdu

(...) uchyła zaskarżoną decyzję i decyzję Miejskiej Administracji (...).

Z uzasadnienia:

(...) organ pierwszej instancji wskazał, że (...) upoważniony funkcjonariusz Straży Miejskiej (...) wydał dyspozycję (...) usunięcia pojazdu (...) z drogi publicznej (...). (...) finalnie odstąpiono od holowania pojazdu, ponieważ ustały przyczyny jego usunięcia. (...) [Mimo to] wydanie dyspozycji spowodowało po stronie Gminy (...) powstanie kosztów związanych z konieczności zapłaty na rzecz podmiotu holującego wynagrodzenia w związku z rozpoczęciem procedury administracyjnego

usunięcia pojazdu z drogi publicznej. W tych okolicznościach organ uznał za zasadne obciążyć powyższymi kosztami skarżącego (...).

(...) Kolegium (...) utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy (...).

W skardze do WSA w Rzeszowie skarżący (...) wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji (...).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

(...) Stosownie do art. 130a ust. 2a p.r.d. od usunięcia pojazdu odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie usuwania pojazdu ustaną przyczyny jego usunięcia. Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w ust. 1–2, spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu. (...) Zgodnie zaś z art. 130a ust. 10h p.r.d. koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, z zastrzeżeniem ust. 10d i 10i. (...) decyzja wydawana na podstawie art. 130a ust. 10h p.r.d. ma charakter związany, co oznacza, że w każdym przypadku ziszczenia się przesłanek wskazanych w tym przepisie właściciel pojazdu będzie obciążony kosztami związanymi z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu, niezależnie od tego, kiedy wydana została dyspozycja usunięcia i kiedy sąd orzekł przepadek pojazdu. Wobec powyższego stwierdzić należy, że właściciel nieprawidłowo zaparkowanego pojazdu, wobec którego wydano dyspozycję jego usunięcia z drogi, ponosi koszty nawet w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu w trakcie jego usuwania.

(...) orzekając o obowiązku zapłaty kosztów usunięcia pojazdów, właściwy organ powinien m.in. ustalić, czy doszło do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu przez uprawnioną osobę, czy dyspozycja ta była uzasadniona okolicznościami wymienionymi w art. 130a ust. 1 powołanej wyżej ustawy oraz czy doszło do powstania kosztów związanych z wydaniem tej dyspozycji. Nadto organ powinien ustalić osobę zobowiązaną do poniesienia tych kosztów ((...) wyrok NSA z 22 listopada 2018 r., I OSK 106/17 (...)).

(...) skarżący kwestionuje zasadność wydania dyspozycji usunięcia jego pojazdu z ulicy (...) przez funkcjonariusza Straży Miejskiej. (...) podnosił, że jego samochód nie został przezeń postawiony w miejscu, gdzie to jest zabronione, nie utrudniał ruchu drogowego i nie zagrażał bezpieczeństwu, nie dopuścił się także wykroczenia z art. 90 (...) [Kodeksu wykroczeń]. Okoliczności te nie były przedmiotem postępowania wyjaśniającego z obrazą art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.

(...) rację ma skarżący, zarzucając, że ani organ pierwszej instancji, ani SKO nie wskazały precyzyjnie podstawy prawnej nałożonej nań opłaty. Faktycznie w treści obu decyzji organy powołują przepis art. 130a ust. 1 i 2 p.r.d., które mają liczne punkty i podpunkty. Brak wskazania precyzyjnie materialnoprawnej podstawy nałożonej opłaty skutkuje po pierwsze naruszeniem przez organy art. 107 § 1–3 k.p.a. w stopniu istotnym, po drugie naruszeniem prawa skarżącego do możliwości zakwestionowania przezeń hipotezy przepisu prawa materialnego skutkującego

nałożeniem nań kary pieniężnej z powodu jego nieznajomości. Jest to forma pozbawienia skarżącego prawa do skutecznej obrony swoich praw.

(...) z akt sprawy (...) nie wynika, czy faktycznie *ad casum* powstały – zostały poniesione – koszty związane z odstąpieniem od holowania samochodu skarżącego. Okoliczność tę należy wyjaśnić. (...)

5. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 września 2025 r. (sygn. akt I SAB/Wa 141/25)

Teza: Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie należą do aktów podlegających kontroli sądu administracyjnego, tym samym nie mogą być przedmiotem skargi na bezczynność organu, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy z skargi P.H. na bezczynność Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie rozpoznania skargi z 11 marca 2025 r. postanawia:
odrzuć skargę.

Z uzasadnienia:

P. H. (...) wniósł do WSA w Warszawie skargę na bezczynność Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie rozpoznania jego skargi z 11 marca 2025 r., zarzucając Rzecznikowi niedopełnienie obowiązków poprzez brak interwencji u UODO (Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych) i u GIIF (Główny Inspektor Informacji Finansowej) w sprawie braku reakcji tych podmiotów publicznych na zgłaszane przez P.H. od 2024 r. do tych instytucji rażące i powszechne [przypadki] łamanie prawa (...). (...)

W odpowiedzi na skargę Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o jej odrzucenie na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 [p.p.s.a.] (...). (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

(...) kontrola sądownoadministracyjna obejmuje działalność organów administracji publicznej lub organów bądź podmiotów, które z mocy prawa lub poprzez powierzenie wykonują zadania z zakresu administracji publicznej.

(...) Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem państwowym – organem ochrony prawa, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, co wynika z przepisów rozdziału IX Konstytucji RP z 1997 r. (art. 208 ust. 1 i art. 210 Konstytucji RP). Nie jest to jednak organ administracji publicznej w rozumieniu art. 79 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 p.u.s.a.

(...) kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie wyłącznie w sprawach ściśle przez ustawę określonych. W konsekwencji, sprawy

dotyczące aktów lub czynności organów niewymienionych w art. 3 p.p.s.a. nie są objęte właściwością sądu administracyjnego. Oznacza to, że dopuszczalność skargi na bezczynność organu administracji publicznej występuje wówczas, gdy organ zwleka z wydaniem decyzji, postanowienia albo aktu lub dokonaniem czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a sprawa ma charakter sprawy z zakresu administracji publicznej. Warunkiem dopuszczalności skargi na bezczynność jest zatem przede wszystkim wystąpienie podstawy prawnej do określonego zachowania się organu wobec żądania strony, kontrola sądu zaś sprowadza się do sprawdzenia, czy sprawa podlega załatwieniu przez organ w drodze aktu administracyjnego lub czynności z zakresu administracji publicznej.

(...) skarga na bezczynność Rzecznika Praw Obywatelskich nie mieści się w katalogu spraw podlegających kontroli sądowoadministracyjnej. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa (art. 208 ust. 2 Konstytucji RP). W ten sam sposób zakres działania Rzecznika określony został w art. 1 ust. 2–5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (...).

Z art. 210 Konstytucji RP wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem. Rzecznik Praw Obywatelskich, jako że nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. ani innym organem państwowym, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a., Rzecznik nie może ani wszcząć, ani prowadzić postępowania w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ ten nie podejmuje czynności w formie decyzji administracyjnych, postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym oraz innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. (...) żadne obowiązujące przepisy nie przyznają Rzecznikowi Praw Obywatelskich uprawnień władczych, które mogłyby stanowić podstawę do podejmowania działań, które mogłyby stać się przedmiotem skargi, o których mowa w art. 3 p.p.s.a.

(...) działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie należą do aktów podlegających kontroli sądu administracyjnego, tym samym nie mogą być przedmiotem skargi na bezczynność organu, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. (...)

Wybór: sędziowie NSA:

Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień
(Naczelny Sąd Administracyjny)

Opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*
(Uniwersytet Warszawski)

V. GLOSY

Prof. dr hab. Artur Mudrecki

[Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie; sędzia NSA;
ORCID: 0000-0002-3731-5271]

Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2025 r. (sygn. akt III FPS 2/25)

Streszczenie: W glosie dokonano analizy uchwały składu siedmiu NSA pod kątem stosowania wykładni przepisów prawa podatkowego. Oprócz tego wzbogacono argumentację sądu o możliwość zastosowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Poza tym wskazano na rolę uchwał NSA w doprowadzaniu do jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych i praktyki stosowania prawa podatkowego.

Słowa kluczowe: Podatek od spadków i darowizn, wykładnia prawa podatkowego, zasada proporcjonalności, uchwały NSA

Teza:

Powstanie obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.), 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 podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

Głosowana uchwała zasługuje na pełną aprobatę. Celem publikacji jest dokonanie analizy zapadłej uchwały i wskazanie możliwości rozszerzenia argumentacji o inne rodzaje wykładni przepisów prawa podatkowego (wykładni systemowej) oraz zasady proporcjonalności. Poza tym wskazano na rolę uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego w ujednocnianiu orzecznictwa sądów administracyjnych.

W analizowanym orzeczeniu NSA posłużył się wykładnią językową oraz częściowo zastosował wykładnię systemową. Zdaniem B. Brzezińskiego wykładnia językowa ma podstawowe znaczenie we wszystkich dziedzinach prawa, w tym prawa podatkowego. Jej treścią jest interpretacja tekstów aktów prawnych w celu rekonstrukcji zakodowanych w nich norm prawnych. Nie ma możliwości pominięcia tej wykładni. Nie można również pominąć faktu, że w przypadku prawa podatkowego

w grę wchodzi jeszcze i ta okoliczność, że współcześnie w szerokim zakresie podatki są pobierane na zasadzie samodzielnego obliczania¹.

Z postanowienia NSA o przekazaniu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne wynika, że w przedmiocie powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadku w orzecznictwie sądów administracyjnych występują rozbieżności. W związku z tym podjęcie uchwały należy ocenić pozytywnie.

Warto zauważyć, że jednym z zasadniczych celów reformy sądownictwa z 2004 r. było zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Pewność co do rozumienia prawa i dokonywanie jego spójnej wykładni są wartościami konstytucyjnymi. Jest to szczególnie istotne w sprawach podatkowych, ponieważ podatnicy w zdecydowanej większości przypadków zobowiązani są do samoobliczania podatków i samodzielnego składania deklaracji podatkowych. Podatnik w wyniku błędnego samoopodatkowania może narazić się na określenie podatku w wyższej wysokości niż zapłacony oraz na odpowiedzialność karnoskarbową².

Przepis art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z tej normy prawnej wywodzone są m.in. zasada pewności prawa oraz zasada sprawiedliwości.

Jak słusznie zauważył R. Mastalski, „pewność prawa jest traktowana jako bezpieczeństwo prawne rozpatrywane z punktu widzenia ochrony praw jednostki i uznawane jest za jeden z najistotniejszych czynników funkcjonowania prawa w społeczeństwie (...). Wyrazem pewności prawa jest możliwość jego jednolitego rozumienia i stosowania, co na gruncie wykładni prawa oznacza możliwość przewidywania, że podmioty stosujące prawo wydadzą rozstrzygnięcie mieszczące się w granicach określonych przez obowiązujące prawo. Pewność i sprawiedliwość opodatkowania są wartościami niekwestionowanymi⁴”. Podjęcie uchwały zapewnia pewność co do stosowania prawa podatkowego.

W głosowanej uchwale NSA uznał, że nabycie niezgłoszonych do opodatkowania własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze dziedziczenia na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu nie nakłada na podatnika podatku od spadków i darowizn obowiązku złożenia zeznania podatkowego. Spośród możliwych interpretacji NSA przyjął wykładnię korzystną dla podatnika. Zastosował zatem zasadę określoną w art. 2a Ordynacji podatkowej⁵, tj. zasadę *in dubio pro tributario*. Przepis ten stanowi, że „Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”.

¹ B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013, s. 23 i 25.

² A. Mudrecki, *Moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA, numer specjalny, październik 2021, s. 353.

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995, s. 99.

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.; dalej: o.p.

Podatnik nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji związanych z funkcjonowaniem wadliwych przepisów. Ustawodawca powinien przykładać należytą staranność przy tworzeniu wszystkich przepisów, a zwłaszcza tych, które dotyczą sfery praw i obowiązków, do tych zaś należy zaliczyć normy prawa podatkowego. Jeśli więc wprowadzono przepis wadliwy z uwagi np. na brak jego przejrzystości czy na jego nielogiczność lub niespójność, to podatnik nie powinien z tego tytułu ponosić negatywnych konsekwencji. Realizacji tego celu ma służyć zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika⁶.

Niezwykłe interesujące są rozważania NSA dotyczące powstania obowiązku podatkowego, w których wskazał, że „w normatywnej konstrukcji art. 6 ust. 4 u.p.s.d.⁷ prawodawca nakazuje wyodrębnić trzy zakresy ponownego powstania obowiązku podatkowego. Po pierwsze, jeżeli nabycie niezgłoszone do opodatkowania stwierdzono następnie pismem, obowiązek podatkowy powstaje w chwili sporządzenia tego pisma. Po drugie, jeżeli niezgłoszone do opodatkowania pismo jest orzeczeniem sądu, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą uprawomocnienia się tego orzeczenia. Po trzecie, w sytuacji gdy nabycie nie zostało zgłoszone do opodatkowania, decydującym momentem dla powstania obowiązku podatkowego jest chwila powołania się przez podatnika przed organem podatkowym na fakt nabycia. Skład siedmiu sędziów NSA zauważa, że pytanie sprowadza się do drugiej z tych sytuacji, mieszczących się w art. 6 ust. 4 u.p.s.d.”

W konkluzji NSA, stosując wykładnię systemową, doszedł do wniosku, że „Należy podzielić pogląd, że art. 6 ust. 4 u.p.s.d. nie ma charakteru samoistnego, nie kreuje całościowej i odrębnej od innych regulacji czasu powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadków. Mamy tu bowiem do czynienia z tym samym podatnikiem i tym samym przedmiotem opodatkowania, tym samym obowiązkiem podatkowym. Przepis ten określa odnowiony, czy też ponowny moment powstania obowiązku podatkowego. Nie jest to więc ani «całościowa», ani «odrębna» regulacja prawna powstania obowiązku podatkowego. Wynikające z niego odnowienie obowiązku podatkowego polega na tym, że powinność świadczenia pieniężnego, o której mowa w art. 4 o.p., powstaje wskutek zaistnienia innego zdarzenia, określonego w przepisach, niż zdarzenie, które wcześniej taki obowiązek kreowało”.

Z tych względów skład siedmiu sędziów NSA podzielił stanowisko, że „ponowne powstanie obowiązku podatkowego z tytułu nabycia spadku, w rozumieniu art. 6 ust. 4 u.p.s.d., nie implikuje po stronie spadkobiercy obowiązku złożenia zeznania podatkowego”. Przyjęcie takiego stanowiska prowadziło do wniosku, iż „w sytuacji prawnej określonej w art. 6 ust. 4 u.p.s.d. nie ma zastosowania termin 5-letni przedawnienia, o którym mowa w art. 68 § 2 pkt 1 o.p.”. Tym samym wyjaśniono, że brak jest podstaw do wydłużenia terminu 3-letniego przedawnienia do wydania decyzji.

⁶ M. Popławski, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk*, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 84–85.

⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1837 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

Należy podkreślić, że uzasadnienie NSA jest ilustrowane bogatym orzecznictwem sądów administracyjnych i piśmiennictwem poświęconym spadkobranium⁸.

Przyjęte rozwiązanie nie powinno prowadzić do uszczuplenia należności z tytułu podatku od spadku i darowizn. Postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku „jest zdarzeniem prawnym, o którym sądy są zobowiązane informować właściwe organy podatkowe. Jeśli podatnik nie współdziała z organem podatkowym, nie składając zeznania podatkowego, to wówczas ustalenie nabytych składników majątkowych i ich wartości powinno zostać dokonane przez organ podatkowy zgodnie z regułami procedury podatkowej. Nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, że organ podatkowy nie ma możliwości działania, gdyż – wiedząc o tym, iż wobec określonej osoby powstał obowiązek podatkowy z uwagi na stwierdzenie pismem (orzeczeniem sądu) – organ podatkowy może podjąć czynności w celu ustalenia nabytych składników i ich wartości. W przypadku niezłożenia zeznania to do organu podatkowego należy wyjaśnienie stanu faktycznego i zebranie dowodów”.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za przyjętym rozwiązaniem jest zastosowanie zasady proporcjonalności – jednej z najważniejszych zasad, która chroni prawa podatnika. Zasada ta jest swoistym bezpiecznikiem i w znacznym stopniu ogranicza ingerencję ustawodawcy, władzy wykonawczej i sądowniczej w prawa człowieka. Poza tym kierowanie się regułami proporcjonalności umożliwia rozsądne rozwiązania w zakresie przyjętych regulacji prawnych i stosowania prawa, co może również prowadzić do wydawania sprawiedliwych rozstrzygnięć w sprawach sądowych⁹.

Zasada ta znalazła normatywny wyraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Dobrym przykładem zastosowania zasady proporcjonalności przez NSA jest wyrok z 31 lipca 2019 r., II FSK 3684/18¹⁰, w którym NSA udzielił ochrony podatnikowi w zakresie możliwości skorzystania z ulgi meldunkowej i powołał się m.in. na zasadę proporcjonalności wypracowaną w nauce prawa i na wskazania jej dotyczące, jakie wynikają z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu przywołanego wyroku NSA uznał, że „obowiązek złożenia przez podatników oświadczenia co do warunków uprawniających do zastosowania zwolnienia, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f. [ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych] oraz stosownie do art. 8 ust. 3 ustawy zmieniającej [tę ustawę] z 2008 r., nie spełniał wymogów zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

⁸ Wyroki NSA: z 16 września 2021 r., III FSK 3338/21; z 28 czerwca 2023 r., III FSK 2276/21; z 27 lipca 2023 r., III FSK 2227/21; z 14 grudnia 2023 r., III FSK 3461/21; z 14 marca 2024 r., III FSK 3714/21.

⁹ A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020, s. 13.

¹⁰ LEX nr 2716195.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „Niewątpliwie zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki”. Odwołał się przy tym do orzeczenia TK z 25 października 2004 r., SK 33/03¹¹, „w którym podniesiono m.in., że «zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu»”.

Naczelny Sąd Administracyjny miał na uwadze, że „Przy interpretacji przepisów stanowiących podstawę prawną zasady proporcjonalności uznaje się, że istotą tej zasady jest typowy model trójelementowy testu proporcjonalności, zgodnie z którym podejmowane działania lub środki prawne weryfikuje się przez pryzmat następujących elementów:

- odpowiedniości (adekwatności) – działania lub środki są odpowiednie do osiągnięcia tego celu; odpowiedniość uzyskuje się przez stwierdzenie, że środek realizuje cel nakazany lub chroniony przez prawo, cel ten musi być celem publicznym o znacznej doniosłości;

- niezbędności (...) [konieczności], co oznacza sytuację, w której działania lub środki w porównaniu z innymi dostępnymi środkami najmniej ingerują w sferę uprawnień jednostek, do których są adresowane, a przy tym realizują cel w stopniu największym;

- proporcjonalności *sensu stricto*, oznaczającej stan, w którym relacja wagi skutków zastosowania działania lub środka prawnego ingerującego w prawa jednostek do wagi celów, które zostaną przez to zrealizowane, wykazuje przewagę wagi celów”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje w zasadzie trzy grupy przesłanek pozwalające na zastosowanie tego uregulowania prawnego. Po pierwsze, ograniczenie praw jednostki może nastąpić wyłącznie w ustawie. Po drugie, przesłanki materialne muszą być związane z interesem publicznym. Po trzecie, konieczne jest wskazanie maksymalnych granic wprowadzenia ograniczeń, tj. nakazanie przestrzegania zasady proporcjonalności¹².

Regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ma charakter *lex generalis*, co wskazuje, że stosuje się ją do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczególne odrębnie określają ograniczenie danego prawa i wolności¹³.

Ważną formalną przesłanką ograniczenia praw i wolności jest konieczność umieszczenia przepisów w ustawie.

¹¹ OTK ZU-A 2004, nr 9, poz. 94.

¹² L. Garlicki, komentarz do art. 31, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, uwaga 15, s. 14.

¹³ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 112.

Zdaniem L. Garlickiego „Związek ustawowego ograniczenia wolności i praw jednostki z ochroną jednej z wartości, wyliczonych w art. 31 ust. 3 [Konstytucji RP] (lub wskazanych w [innych] szczegółowych przepisach konstytucyjnych), jest koniecznym warunkiem uznania dopuszczalności jego ustanowienia”. Jest to jednak reglamentowane zasadą proporcjonalności. Zasada proporcjonalności wskazuje, że „stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze (...) [wskazanego] interesu publicznego”. Ograniczenie musi być racjonalne i spełniać ekwiwalentny cel przyjętej regulacji¹⁴.

Zasada proporcjonalności znajdzie zastosowanie w szczególności wtedy, gdy pomiędzy co najmniej dwiema wartościami konstytucyjnymi dochodzi do kolizji. Zdaniem P. Mikuły może być to np. obowiązek uczestniczenia w kontroli podatkowej ingerujący w prawo własności oraz swobodę działalności gospodarczej, a jednocześnie służący interesowi publicznemu w postaci zapewnienia kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych, który ma umocowanie w art. 84 Konstytucji RP¹⁵.

Kolejną barierą stosowania ograniczeń jest zakaz naruszania istoty wolności i praw, a więc ingerencji w to, co rzeczywiste i zasadnicze dla tych wolności i praw¹⁶. Istotę naruszenia należy formułować w odniesieniu do każdego ze szczegółowych wolności i praw. Poza tym ograniczenia dotyczą wszystkich wolności i praw wymienionych w Konstytucji RP. Zdanie ostatnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wytycza granicę, której ustawodawca nie powinien nigdy przekroczyć¹⁷.

W kontekście testu proporcjonalności w okolicznościach faktycznych wskazanych w głosowanej uchwale NSA należy stwierdzić, że wykładnia o braku konieczności dokonywania ponownego zgłoszenia nie jest przydatna. Nie ma również konieczności wprowadzania obowiązku ponownego zgłaszania o obowiązku podatkowym w podatku od spadków i darowizn, skoro sądy z urzędu przesyłają postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku do organów podatkowych, które mogą przeprowadzić odpowiednie postępowanie podatkowe. Poza tym nie można na podatnika nakładać dodatkowych obowiązków. Inna zatem wykładnia przepisów prawa naruszałaby zasadę proporcjonalności.

W świetle dotychczasowych wywodów pogląd NSA zaprezentowany w uchwale powinien doprowadzić do zmiany wykładni przepisów prawa w praktyce sądowej i spowodować nowelizację mało precyzyjnych przepisów podatkowych.

Bibliografia załącznikowa

- Brzeziński B., *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013
Drabik L. et al., *Słownik języka polskiego PWN*, wyd. 3, dodruk, Warszawa 1996
Garlicki L., komentarz do art. 31, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003
Mastalski R., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995

¹⁴ L. Garlicki, komentarz do art. 31..., uwaga 28, s. 28.

¹⁵ P. Mikuła, *Obowiązki dokumentacyjne i formalne w prawie podatkowym. Granice formalizmu*, Warszawa 2019, s. 114.

¹⁶ L. Drabik et al., *Słownik języka polskiego PWN*, wyd. 3, dodruk, Warszawa 1996, s. 283.

¹⁷ L. Garlicki, komentarz do art. 31..., uwaga 34, s. 35.

- Mikuła P., *Obowiązki dokumentacyjne i formalne w prawie podatkowym. Granice formalizmu*, Warszawa 2019
- Mudrecki A., *Moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, numer specjalny, październik 2021
- Mudrecki A., *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020
- Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk*, red. L. Etel, Warszawa 2022
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008

Summary

of the Gloss to the resolution of a seven-judges panel of the Supreme Administrative Court of 26 May 2025 (Case no. III FPS 2/25)

Abstract: The Gloss presents an analysis of the resolution of the Supreme Administrative Court in terms of the application of tax law interpretation. Apart from the above, the Court's reasoning was supplemented with the possibility of applying the constitutional principle of proportionality. Furthermore, the role of resolutions of the Supreme Administrative Court was emphasised in terms of ensuring uniformity in rulings of administrative courts and in the application of tax law.

Keywords: Tax on inheritance and gifts, interpretation of tax law, principle of proportionality, resolutions of the Supreme Administrative Court

Prof. dr hab. Wojciech Piątek

[Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
ORCID: 0000-0002-3494-1912]

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r. (sygn. akt III UZP 3/24)¹

Streszczenie: Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w przywołanej uchwale zasługuje na aprobatę. Mając świadomość wagi argumentów przemawiających za odmiennym stanowiskiem, trudno przejść jednak obojętnie względem obowiązującej regulacji prawnej, w której ustawodawca jednoznacznie wypowiedział się na temat właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek (art. 83 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s. w zw. z art. 83 ust. 2 u.s.u.s.) Tym, co mogłoby w większym stopniu być obecne w uzasadnieniu uchwały, to siła argumentacji uwzględniająca odmiennie punkty widzenia, a także konsekwencje łączące się z przyjęciem każdego z nich.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, rozłożenie składek na raty, decyzja administracyjna, rozgraniczenie właściwości sądu administracyjnego i powszechnego, uznanie administracyjne

Teza:

Odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy).

Rozgraniczenie właściwości pomiędzy sądami powszechnymi i administracyjnymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jedynie z pozoru może się wydawać logiczne oraz niekontrowersyjne. Sam fakt podjęcia przez SN uchwały² w tej materii – pomimo trafności zapadłego rozstrzygnięcia kwalifikującego odmowę uwzględnienia wniosku o rozłożenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty do kategorii decyzji administracyjnych, a następnie wytyczenia drogi postępowania przed sądem powszechnym na podstawie art. 83 ust. 2 u.s.u.s.³ – świadczy o braku jednoznaczności obowiązującej regulacji. Choć z treści obszernego uzasadnienia uchwały wynika, że wątpliwości nie były dla

¹ Uchwałę opublikowano w ZNSA 2025, nr 4, s. 85 (przyj. red.).

² Glosowana uchwała SN została opublikowana w: OSNP 2025, nr 4, poz. 38; ZNSA 2025, nr 4, s. 85–93.

³ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.; dalej: u.s.u.s.

SN w istocie znaczące⁴, warto zatrzymać się nad przedstawionym tokiem rozumowania z jednej strony dla wzmocnienia przyjętego przez SN stanowiska, a z drugiej dla dostrzeżenia tych argumentów, które zostały przez SN mniej lub bardziej świadomie pominięte.

Punktem wyjścia do podjęcia uchwały było pytanie sformułowane przez sąd apelacyjny na gruncie realiów sprawy, w której podmiot indywidualny zwrócił się do organu rentowego o rozłożenie na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za marzec 2023 r.⁵ Organ poinformował wnioskodawcę o braku zgody na udzielenie wnioskowanej ulgi, wnioskodawca zaś wniósł od otrzymanego pisma do organu rentowego dokument zatytułowany „Odwołanie”. Zarzucił w nim wadliwość postępowania polegającą na niewydaniu decyzji administracyjnej, a tym samym na uniemożliwieniu płatnikowi składek odwołania się do sądu. Sąd okręgowy w wydanym wyroku odmówił odrzucenia odwołania, o co wnioskował organ rentowy, a ponadto zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku, w terminie miesiąca od daty uprawomocnienia się wyroku. Sąd stwierdził, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. W apelacji od tego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie art. 29 ust. 1 i 1a u.s.u.s., art. 199 § 1, art. 233 § 1 w zw. z art. 477⁹ § 4 k.p.c.⁶ i art. 83 ust. 3 u.s.u.s., jak również naruszenie art. 477¹⁴ § 3 i art. 386 § 4 k.p.c.

Sąd apelacyjny, rozpoznając sprawę, powziął wątpliwość, która skutkowałą sformułowaniem następującego pytania: „czy odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawie art. 29 ust. 1 (...) [u.s.u.s.] następuje w formie decyzji, a w razie pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie: czy dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym z odwołania od decyzji organu rentowego, której przedmiotem jest odmowa rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne”.

W odpowiedzi na zadane pytanie SN przesądził, że do odmowy rozłożenia należności z tytułu składek na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.u.s. dochodzi w formie decyzji administracyjnej, która podlega zaskarżeniu w postępowaniu przed sądem powszechnym⁷. Tym, co skłania do dalszej refleksji nad zapadłym rozstrzygnię-

⁴ Już w pierwszym zdaniu SN stwierdził, że zaprezentowane zagadnienie prawne nie jest skomplikowane. W dalszych rozważaniach pomimo obszernego uzasadnienia sam przyznał w odniesieniu do wytyczenia drogi postępowania przed sądem powszechnym, że odpowiedź na to pytanie nie należała do trudnych.

⁵ W uzasadnieniu mowa jest o składkach na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.; dalej: k.p.c.

⁷ Warto zauważyć, że pogląd taki jest obecny w orzecznictwie sądów administracyjnych od lat. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 23 maja 2006 r., III SA/Wa 1009/06, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 20 stycznia 2009 r., I SA/Po 1477/08, CBOSA. Zob. też P. Dobrowolski, *Indywidualne uprawnienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych jako odrębna i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2023, Legalis, rozdz. IV, § 4, pkt 2. Nadanie formy decyzji rozstrzygnięciu o nieważności wniosku było także postulowane przez L. Klat-Wertelecką w opracowaniu zatytułowanym *Czy w egzekucji administracyjnej możliwe jest zawarcie umowy?*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 476.

ciem, jest przede wszystkim dosyć jednostronny i kategoryczny ton uzasadnienia uchwały, w której SN bądź to w ogóle nie rozważył racji przemawiających za przyjęciem odmiennego stanowiska⁸, bądź też odniósł się do nich skrótowo⁹. Na uwagę zasługuje ponadto nietrafne w mojej ocenie przyjęcie przez SN, jakoby art. 29 ust. 1 u.s.u.s. nie stanowił podstawy do podjęcia decyzji w ramach uznania administracyjnego.

W art. 29 ust. 1 u.s.u.s. ustawodawca stanowi o kompetencji ZUS działającego na wniosek dłużnika do odroczenia terminu płatności składek oraz rozłożenia należności z tytułu ubezpieczeń społecznych na raty. W ust. 1a tego artykułu mowa jest o formie, w której dochodzi do odroczenia, a którą jest umowa zawierana pomiędzy ZUS a dłużnikiem. Sąd Najwyższy trafnie przyjął, że w przypadku odwrotnym, gdy ZUS nie zamierza zawrzeć umowy z dłużnikiem, powinien wydać decyzję odmowną. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia wiele poglądów przywołanych w uzasadnieniu głosowanej uchwały, poczynwszy od pozycji ustrojowej i procesowej ZUS względem dłużnika, a skończywszy na cennym spostrzeżeniu o wyjątkowym charakterze pozytywnego załatwienia sprawy w postaci zawarcia umowy pomiędzy ZUS i dłużnikiem. Rację ma SN, gdy podkreśla, że milczenie ustawodawcy co do formy odmowy zawarcia umowy rodzi konieczność powrotu do regulacji ogólnej, która wynika z art. 123 u.s.u.s. w zw. z art. 104 § 1 k.p.a.¹⁰ Innymi słowy, wprowadzenie przez ustawodawcę wyjątku w odniesieniu do części regulacji nie daje powodu ku temu, aby w drodze wykładni wprowadzać dalsze odstępstwa, które nie wynikają z materii normatywnej. Wówczas mielibyśmy do czynienia z rozszerzającą interpretacją wyjątków. W nauce prawa administracyjnego mowa jest w takim wypadku o domniemaniu formy decyzji administracyjnej¹¹, które służy ochronie praw podmiotów indywidualnych w kontakcie z organami administracji publicznej, gdyż zapewnia prawo do procesu administracyjnego, a następnie prawo do ochrony sądowej. W demokratycznym państwie prawa nie powinna występować sytuacja, w której obywatel jest pozbawiony tych praw, a tym samym narażony na arbitralność działania administracji publicznej. Prawo do procesu administracyjnego, a następnie do sądu to najkorzystniejszy dla obywatela sposób obrony przed powstaniem zagrożenia takiej arbitralności. Samo istnienie przepisów procesowych stwarza ramy, w których sytuacja prawna jednostki jest kształtowana. Weryfikacja ich przestrzegania, a przede wszystkim zapadłego rozstrzygnięcia, przez podmiot niepodporządkowany organizacyjnie ani służbowo

⁸ Już w pierwszym akapicie własnych rozważań SN wskazał, że szczegółowe uzasadnienie pytania prawnego, w którym wskazano liczne wypowiedzi sądów i przedstawicieli nauki, „rozprasza, a tym samym przysyłania to, co najistotniejsze”.

⁹ Dotyczy to przede wszystkim podobnego rozwiązania dotyczącego rozłożenia składek na ubezpieczenia społeczne, o którym stanowi art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 2025 r. poz. 1770; dalej u.s.r.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.

¹¹ W. Gelger, *Domniemanie ważności aktu administracyjnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1962, z. 4, s. 48; E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, RPEiS 1965, z. 1, s. 58–59.

organowi, który wydał decyzję, daje uzasadnione podstawy do przyjęcia, że będzie ona zgodna z prawem, a przynajmniej w istotnym zakresie ogranicza wystąpienie takiej niezgodności.

Zagadnieniem podstawowym, jakie łączy się z prawem do sądu, jest wybór drogi postępowania przed sądem powszechnym albo administracyjnym. Istnienie dwóch odrębnych gałęzi sądownictwa samo w sobie może stanowić przyczynę powstawania sporów dotyczących ich właściwości. Z art. 177 Konstytucji¹² wynika domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, które ustawowo zostały zastrzeżone do właściwości innych sądów. Z kolei brzmienie art. 184 Konstytucji jest podstawą do wywiedzenia domniemanie właściwości sądów administracyjnych we wszystkich sprawach, których przedmiotem jest kontrola administracji publicznej¹³. Regułą pozostaje wobec tego, że wydanie decyzji administracyjnej otwiera drogę postępowania przed sądem administracyjnym, a nie powszechnym¹⁴. Istotnym wyjątkiem są sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, które mocą art. 83 ust. 2 u.s.u.s. zostały przekazane do właściwości sądów powszechnych¹⁵. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają różne względy, począwszy od ściśle prawnych, a skończywszy na historycznych i organizacyjnych¹⁶. Sąd Najwyższy, opierając się na tej regulacji, nie tajać przy tym, że „zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd odwoławczy nie należy do trudnych”¹⁷, trafnie uznał, że decyzja ZUS o odmowie rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne podlega ocenie w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego.

Przyjęcia odmiennego stanowiska nie mogą wspierać względy natury celowościowej, czy wręcz racjonalnościowej. Przesądzającego znaczenia nie ma okoliczność, że sądy administracyjne w określonych kategoriach spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostają właściwe do kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez organy rentowe¹⁸. Kluczowej roli nie może także odgrywać fakt, że w przypadku nadzwyczajnych trybów postępowania względem decyzji o odmowie rozłożenia na raty należności właściwa jest droga postępowania przed sądem administracyjnym¹⁹. Dochodzi wówczas do rozszczępienia trybu zaskarżenia dotyczącego tej samej decyzji w zależności od tego, co stanowi przedmiot sporu. Mając świadomość wagi tych argumentów, trudno

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja.

¹³ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 20.

¹⁴ Jak dodaje przy tym L. Garlicki, „Nie ma też absolutnego zakazu (...) ustanawiania właściwości sądów administracyjnych w sprawach wykraczających poza «kontrolę działalności administracji» (więc zwłaszcza w sprawach cywilnych)” – L. Garlicki, komentarz do art. 184, uwaga 9, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 8.

¹⁵ Zob. przepisy art. 477⁸–477¹⁶ k.p.c.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. W. Piątek, *Kontrola sądowa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 4, s. 281–283.

¹⁷ Zob. uzasadnienie głosowanej uchwały.

¹⁸ Podstawę taką stanowi art. 83 ust. 4 u.s.u.s.

¹⁹ W praktyce tego rodzaju sprawy obecne są na wokandzie zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i NSA. Ostatnio zob. wyrok WSA w Olsztynie z 28 maja 2025 r., I SA/OI 128/25, CBOSA.

przejsć jednak obojętnie względem obowiązującej regulacji prawnej, w której ustawodawca jednoznacznie wypowiedział się na temat właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek (art. 83 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s. w zw. z art. 83 ust. 2 u.s.u.s.). Do tego rodzaju spraw należy odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty²⁰. Same tylko racje natury celowościowej nie są wystarczające w tym wypadku do obalenia jednoznacznego w swojej treści rezultatu wykładni językowej. Innymi słowy, racje celowościowe nie są tu na tyle przekonujące, aby sprzeciwić się jasnemu w treści rezultatowi wykładni językowej²¹.

Sąd Najwyższy trafnie także zauważył, że przesądzającego znaczenia nie może mieć brzmienie art. 41a u.s.r. W istocie, przywołana regulacja nie ma charakteru bliźniaczego względem art. 29 u.s.u.s., ponieważ ustawodawca nie przewidział w niej odpowiednika rozwiązania, o którym stanowi art. 29 ust. 1a u.s.u.s., dotyczącego umownego rozłożenia składek na raty²². Nie podważa to jednak tezy o podobieństwie obu regulacji, a tym samym o zasadności utrzymywania odrębnych trybów postępowania w sprawach mających ten sam przedmiot. Poprzestając na rezultacie wykładni językowej oraz odżegnując się od dywagacji czynionych przez przedstawicieli nauki, SN samemu na takową sobie pozwolił, wyrażając wątpliwość co do konstytucyjności wyłączenia spod jurysdykcji sądów powszechnych regulacji dotyczącej decyzji wydawanych w oparciu o art. 41a ust. 1 u.s.r., bez wyraźnego objęcia ich trybem odwoławczym. W rzeczywistości tryb wewnątrzadministracyjny nie został w tym przypadku ustanowiony, co nie oznacza automatycznie, jakoby kłóciło się to z wzorcami konstytucyjnymi. Artykuł 78 Konstytucji wyraźnie zezwala na ustanowienie wyjątków od prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Regulacja z art. 41a u.s.r. nie jest jedynym wyjątkiem w tej materii²³. W mojej ocenie za przyjętym rozwiązaniem przemawiają: uznaniowy charakter decyzji, a tym bardziej swoboda decyzyjna organu, która byłaby w przeważającej liczbie wypadków niezależna od przebiegu postępowania dowodowego w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁴, jak i troska o po-

²⁰ Nieuprawnione byłoby przyjęcie, aby sprawy tego rodzaju mieściły się w zakresie przedmiotowym art. 83 ust. 4 u.s.u.s.

²¹ Jak zauważył M. Zieliński, odrzucenie znaczenia językowego możliwe jest tylko wówczas, gdy prowadziłoby do zanegowania jednej z wartości zasadniczych przypisywanych prawodawcy, bądź też którejs z wartości instrumentalnych, będących warunkiem koniecznym dla wartości zasadniczej – M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 349–350.

²² P. Dobrowolski, analizując charakter prawny tej umowy, doszedł do przekonania, że wprowadzenie umowy do u.s.u.s. jest rozwiązaniem gorszym aniżeli to przewidziane w u.s.r., ponieważ konsensualizm i odformalizowanie procedury ma charakter jedynie pozorny – P. Dobrowolski, *op. cit.*, rozdz. IV, § 4, pkt 2.

²³ Tytułem przykładu, w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm., w sposób globalny przesądzono o jednoinstancyjności postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

²⁴ W art. 54a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a., ustawodawca słusznie zdecydował się na wprowadzenie wyboru dla strony postępowania co do skorzystania z tego wniosku przed wszczęciem postępowania sądownoadministracyjnego.

trzebę szybkiego załatwienia tego rodzaju spraw z uwagi na względy ekonomiczne i społeczne po stronie wnioskodawcy.

Zdecydowanie większe wątpliwości wzbudza natomiast kategoryczne przyjęcie przez SN, jakoby art. 29 ust. 1 u.s.u.s., tak samo jak art. 41a u.s.r., nie miał charakteru uznaniowego w rozumieniu swobody decyzyjnej organu odnośnie do odroczenia terminu płatności składek albo rozłożenia ich na raty. Artykuł 29 ust. 1 u.s.u.s. wprost pefen jest zwrotów niedookreślonych, które organ ma obowiązek poddać interpretacji w realiach stanu faktycznego konkretnej sprawy. Na tym jednak swoboda organu się nie kończy, ponieważ podejmując rozstrzygnięcie, organ także dysponuje uznaniem, biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika, a przede wszystkim stan finansów ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że nawet w sytuacji przyjęcia, tytułem przykładu, że względy gospodarcze przemawiałyby za odroczeniem terminu płatności należności z tytułu składek, organ i tak może wydać decyzję odmowną, motywując to stanem finansów ubezpieczeń społecznych²⁵. Sąd Najwyższy, choć negował występowanie uznania administracyjnego, pod koniec swojego wyводу sam przyznał, że sąd powszechny nie może nakazać organowi rentowemu zawarcia umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty w określonym i ustalonym przez siebie kształcie. Sąd w takim wypadku uchyla zapadłą decyzję i ustala istnienie podstaw do zawarcia umowy, o której stanowi art. 29 ust. 1a u.s.u.s. Innymi słowy, sąd powszechny nie wkracza w takim wypadku w obszar uznania administracyjnego zastrzeżony dla organu rentowego, który uprawniony jest do ustalenia warunków, na podstawie których dojdzie do zawarcia umowy z dłużnikiem²⁶. Sąd Najwyższy trafnie użył sformułowania „autonomia decyzyjna organu rentowego”, mimo że zanegował chwilę wcześniej uznaniowy charakter podejmowanego rozstrzygnięcia.

Warto zadać sobie w tym miejscu pytanie o sens powierzania sądom powszechnym do rozpoznania spraw, w których organy wyposażone są w uznanie administracyjne. Jednym z głównych celów przekazania sprawy administracyjnej do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu jest przejęcie jej do finalnego rozstrzygnięcia. Tymczasem – jak zauważył SN – sąd nie powinien w sytuacji występowania uznania administracyjnego naruszać autonomii decyzyjnej organu. Sprawa wówczas wraca do rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ rentowy. Poszukując różnic pomiędzy postępowaniem cywilnym i sądownoadministracyjnym, można powiedzieć, że sąd powszechny władny jest w szerszym zakresie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające i dać organowi bardziej miarodajne wskazania dotyczące rozstrzygnięcia sprawy. Sąd ten powinien ponadto uwzględnić nowe okoliczności

²⁵ Jak przyjęto w doktrynie, uznanie administracyjne jest szczególną formą upoważnienia organu do określonego działania albo zaniechania. Polega ono na przyznaniu organowi możliwości wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych prawnie rozwiązań. Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonajnej administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 242–245. Zob. też Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992, s. 270–272.

²⁶ Jak wyjaśnił to Z. Janowicz, w przypadku uznania administracyjnego wybór jednego z dopuszczalnych rozwiązań nie może być przez sąd kwestionowany – Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 275.

prawne i faktyczne, które pojawiły się w trakcie toczącego się przed nim postępowania. To jednak, że sąd administracyjny bazuje zasadniczo na materiale dowodowym przedstawionym przez organ, nie oznacza, że jego rola w procesie kontroli decyzji jest mniejsza, a udzielane wskazania mniej konkretne. Wiele zależy od samego sądu administracyjnego, w jaki sposób będzie pojmował stojące przed nim zadanie sądowej kontroli administracji publicznej i na ile będzie skory do wykorzystania obecnie obowiązującej regulacji prawnej²⁷. Respektując autonomię decyzyjną organu, sąd powinien za każdym razem sformułować na tyle precyzyjne wskazania, aby przyszła decyzja zawierała się w obrębie granic uznania wyznaczonych obowiązującą regulacją prawną oraz stanem faktycznym konkretnej sprawy.

W moim przekonaniu decyzje uznaniowe powinny podlegać weryfikacji sądów administracyjnych, które dysponują pełnym instrumentarium procesowym i specjalistycznym – w sensie wiedzy oraz doświadczenia w kontroli administracji publicznej – do tego, aby ocenić, czy organ w konkretnej sprawie nie wykroczył poza granice uznania administracyjnego. To, że ustawodawca w u.s.u.s. przekazuje sprawy uznaniowe właściwości sądów powszechnych, a w u.s.r. – sądów administracyjnych, świadczy tylko o braku szerszej wizji dotyczącej rozgraniczenia pomiędzy właściwością sądów powszechnych i administracyjnych. Nie wiadomo, dlaczego kontrolę nad decyzją uznaniową ma wykonywać sąd powszechny, który z założenia powinien swoim rozstrzygnięciem doprowadzić do jej zastąpienia, a nie sąd administracyjny, który jest konstytucyjnie i ustawowo powołany do kontroli administracji publicznej, w tym oceny granic uznania administracyjnego w konkretnej sprawie. Rolą SN w udzieleniu odpowiedzi na zadane pytania nie było prowadzenie wywodu na temat przyczyn oraz konsekwencji istniejących niespójności obowiązującej regulacji prawnej. Cenne pozostaje natomiast dostrzeżenie przez SN specyfiki orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach, w których występuje uznanie administracyjne, w tym wskazanie mechanizmu ich rozstrzygania. Jak zauważył SN, pozostaje on mocno zbliżony do czynności podejmowanych przez sądy administracyjne w stosunku do kontroli tego rodzaju decyzji.

Reasumując: trudno odmówić SN słuszności w udzieleniu odpowiedzi na zadane dwa pytania. Tym, co mogłoby w większym stopniu być obecne w uzasadnieniu głosowanej uchwały, to siła argumentacji uwzględniająca odmienne punkty widzenia, a także konsekwencje łączące się z przyjęciem każdego z nich. Tego rodzaju argumentacji należy oczekiwać w sposób szczególny od sądów znajdujących się na szczycie każdej z gałęzi sądownictwa.

Bibliografia załącznikowa

- Dobrowolski P., *Indywidualne uprawnienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych jako odrębna i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2023, Legalis
Garlicki L., komentarz do art. 184, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005

²⁷ W. Piątek, *20 lat postępowania sądowniczoadministracyjnego – usprawnienia w ramach obowiązującej regulacji*, PiP 2025, z. 1, s. 78–80.

- Gelger W., *Domniemanie ważności aktu administracyjnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa – Zielona Góra 2003
- Iserzon E., *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 1
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020
- Klat-Wertelecka L., *Czy w egzekucji administracyjnej możliwe jest zawarcie umowy?*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008
- Piątek W., *20 lat postępowania sądowoadministracyjnego – usprawnienia w ramach obowiązującej regulacji*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 1
- Piątek W., *Kontrola sądowa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 4
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008

Summary

of the **Gloss to the Resolution of the Supreme Court of 10 December 2024 (Case no. III UZP 3/24)**

Abstract: The ruling rendered by the Supreme Court in the resolution considered warrants commendation. Being mindful of the importance of the arguments supporting the opposite stance, it would be hard to overlook the binding legal regulation wherein the legislator made an unambiguous statement on the jurisdiction of common courts in cases determining the amount and the collection of contributions, and the cancellation of contributions due (Article 83(1)(3) of the Act on the Social Insurance System in conjunction with Article 83(2) of the Act on the Social Insurance System). The rationale could be deepened by strong arguments having regard to differing viewpoints and their consequences.

Keywords: social insurance, splitting contributions into instalments, administrative decision, making a distinction between the jurisdiction of administrative and common courts, administrative discretion

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego

(listopad–grudzień 2025 r.)

I. WYDARZENIA

5 listopada

Warszawa. Na zaproszenie zastępcy Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej Karola Polejowskiego wiceprezes NSA Jerzy Siegień wziął udział w gali wręczenia Nagrody Instytutu Pamięci Narodowej „Semper Fidelis”.

7 listopada

Warszawa. Odbyło się posiedzenie Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, podczas którego rozpatrzono opinię Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2026. W posiedzeniu udział wzięli: wiceprezes NSA Jan Rudowski, zastępca szefa Kancelarii Prezesa NSA Paweł Maszkiewicz oraz główna księgowa NSA Agnieszka Dziedzic.

11 listopada

Warszawa. Sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA wziął udział w Uroczystej Odprawie Wart dla uczczenia Narodowego Święta Niepodległości.

26 listopada

Warszawa. Na zaproszenie Głównego Inspektora Pracy Marcina Staneckiego szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki wziął udział w uroczystości wręczenia nagród Głównego Inspektora Pracy.

1 grudnia

Warszawa. Sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, w imieniu Prezesa NSA, uczestniczył w uroczystości ślubowania i wręczenia aktów mianowania urzędnikom i urzędnikom służby cywilnej.

8 grudnia

Warszawa. Sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA wziął udział w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP, poświęconym jubileuszowi 25-lecia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

9 grudnia

Warszawa. Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki, w imieniu Prezesa NSA, wziął udział w spotkaniu okolicznościowym zorganizowanym przez Centralną

Bibliotekę Wojskową im. Józefa Piłsudskiego w Warszawie z okazji urodzin patrona. Gościem specjalnym wydarzenia był członek rodziny marsz. Józefa Piłsudskiego.

17 grudnia

Warszawa. Odbyło się uroczyste wręczenie nagród w ogłoszonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny konkursie na najlepsze prace magisterskie dotyczące sądownictwa administracyjnego.

II. WIZYTY ZAGRANICZNE / WSPÓŁPRACA MIĘDZYKRAJOWA

3–4 listopada

Sofia (Bułgaria). W Najwyższym Sądzie Administracyjnym Bułgarii złożyła wizytę delegacja Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie: Jacek Chlebny – Prezes NSA, sędzia NSA Małgorzata Miron – przewodnicząca Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej NSA oraz sędzia NSA Bartosz Wojciechowski. W trakcie wizyty dyskutowano na temat praktyki orzeczniczej obu najwyższych sądów administracyjnych w sprawach imigracyjnych, digitalizacji postępowania sądowniczo-administracyjnego, statusu sędziego administracyjnego, w tym niezawisłości sędziowskiej. Omówiono także orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane w następstwie pytań prejudycjalnych skierowanych przez polski i bułgarski NSA.

9–12 listopada

Ateny (Grecja). Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w posiedzeniu zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) oraz w seminarium pt. „Zmiany klimatu / Kryzys klimatyczny – Overtourism”. Podczas spotkania Naczelnego Sądu Administracyjnego reprezentowały również: Prezes WSA w Krakowie sędzia NSA Anna Dumas oraz starszy asystent sędziego – główny specjalista w Kancelarii Prezesa NSA Adrianna Szypszak. Delegacja NSA złożyła także wizytę w Ambasadzie RP w Atenach, gdzie spotkała się z pełniącym obowiązki Ambasadora RP Wojciechem Ponikiewskim.

30 listopada-2 grudnia

Luksemburg. Sędzia NSA Stanisław Bogucki – zastępca przewodniczącego Wydziału III Izby Finansowej NSA, Paweł Groński – wiceprezes WSA w Warszawie, sędzia WSA w Krakowie Urszula Zięba, a także sędziowie WSA w Gliwicach: Krzysztof Kandut – Prezes Sądu, Bożena Pindel – przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej oraz Adam Nita, uczestniczyli w zorganizowanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej forum dla sędziów sądów pierwszej instancji i sądów apelacyjnych państw Unii Europejskiej.

30 listopada – 7 grudnia

Bruksela (Belgia). Prezes WSA w Krakowie sędzia NSA Anna Dumas odbyła staż sędziowski w Radzie Stanu Belgii w ramach programu wymiany dla sędziów

administracyjnych organizowanego przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ).

8–9 grudnia

Warszawa. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym wizytę złożyła delegacja Rady Stanu Republiki Greckiej w składzie: Michail Pikramenos – Prezes Rady Stanu, Prezes Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe), Panagiota Mourkou – radca Rady Stanu oraz Vassiliki Stamataki – asesor Rady Stanu. Prezes Michail Pikramenos wygłosił wykład pt. „Konstytucyjna pozycja Rady Stanu w ramach greckiego wymiaru sprawiedliwości”. Po wykładzie miało miejsce polsko-greckie seminarium dotyczące funkcjonowania i bieżących problemów sądownictwa administracyjnego w obu państwach, w tym mechanizmów zapewniających sprawność postępowania oraz jednolitość orzecznictwa. W trakcie wizyty Prezes Rady Stanu Republiki Greckiej spotkał się z Marszałkiem Senatu RP Małgorzatą Kidawą-Błońską, wicemarszałkiem Maciejem Żywną oraz senatorem Adamem Bodnarem, jak również z J.E. Ambasador Republiki Greckiej w Polsce Niki Kambą.

III. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY

26–28 listopada

Warszawa. W siedzibie NSA odbyły się warsztaty szkoleniowe dla sędziów i asystentów sędziów pt. „Unijne i krajowe przepisy dotyczące jakości powietrza i hałasu” współorganizowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny oraz Akademię Prawa Europejskiego w Trewirze (ERA) w ramach programu Unii Europejskiej „Współpraca z sędziami krajowymi w dziedzinie prawa ochrony środowiska”. Konferencję otworzył wiceprezes NSA Jerzy Siegień. W warsztatach uczestniczyli sędziowie i asystenci sędziów z NSA oraz sędziowie, asesory sądowi i asystenci sędziów z wojewódzkich sądów administracyjnych w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Wrocławiu i Warszawie. Wykłady podczas seminarium wygłosili m.in. sędziowie administracyjni z Austrii, Grecji, Niemiec, Szwecji oraz z Polski, w tym sędzia NSA Teresa Zyglewska.

1-2 grudnia

Warszawa. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym odbyła się narada, w której wzięli udział dyrektorzy oraz główni księgowi wojewódzkich sądów administracyjnych. Podczas narady omówiono zagadnienia dotyczące m.in. zamówień publicznych oraz kontroli gospodarki finansowej.

10–12 grudnia

Bydgoszcz. Odbył się Zjazd Katedr i Zespołów Badawczych Prawa Ochrony Środowiska pt. „Procesowe Prawo Środowiska” zorganizowany przez Wydział Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Sesję I zjazdu

poprowadził sędzia NSA Jerzy Stelmasiak, natomiast sędzia WSA w Gdańsku Diana Trzcicka i sędzia WSA we Wrocławiu Adam Habuda wygłosili wspólnie wykład pt. „Wyłączanie stosowania przepisów ochrony środowiska”. W konferencji wzięła udział sędzia WSA w Warszawie Agnieszka Wąsikowska.

IV. SĘDZIOWIE

24 grudnia

Poznań. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Danuta Rzyminiak-Owczarczak.

Po ukończeniu w 1983 r. studiów prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła aplikację sądową i w październiku 1987 r. złożyła egzamin sędziowski. Aktywność zawodową rozpoczęła we wrześniu 1984 r. w Sądzie Rejonowym w Poznaniu, gdzie zajmowała kolejno stanowiska referenta, starszego protokolanta oraz referendarza sądowego i w którym pracowała do końca listopada 1991 r. W listopadzie 1993 r. ukończyła aplikację radcowską. Wpis na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Poznaniu uzyskała 15 lutego następnego roku. Od października 1994 r. była zatrudniona w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Poznaniu (wcześniej: Urzędzie Antymonopolowym) jako starszy, a następnie główny specjalista, później zaś jako radca prawny.

Po mianowaniu asesorem sądowym od 1 lutego 2004 r. czynności orzecznicze wykonywała w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 22 sierpnia 2005 r. została powołana na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który objęła 28 września tego samego roku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale IV. Od czerwca 2008 r. służbę sędziowską pełniła w Wydziale II, gdzie od 15 maja 2016 r. była zastępcą przewodniczącego, a od 18 września 2020 r. – przewodniczącą Wydziału. Funkcję tę sprawowała do chwili przejścia w stan spoczynku.

29 grudnia

Poznań. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Jerzy Małecki.

W 1968 r. ukończył studia prawne na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Z uczelnią tą związał swoją drogę zawodową: podjął pracę w Katedrze Prawa Finansowego i przeszedł kolejne szczeble kariery naukowej (1973 r. – doktorat, 1982 r. – habilitacja) oraz pełnił liczne funkcje organizacyjno-dydaktyczne. W kwietniu 2000 r. otrzymał tytuł naukowy profesora nauk prawnych. W latach 2000–2014 sprawował funkcję kierownika Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji UAM. W międzyczasie odbył też pozaetatową aplikację sądową w Sądzie Wojewódzkim w Poznaniu i w 1971 r. złożył egzamin sędziowski.

Poza pracą na macierzystej uczelni prowadził również intensywną działalność ekspercką i doradcą. W latach 80. i 90. XX w. był m.in. członkiem Zespołu Prawa

Finansowego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów V i VI kadencji oraz ekspertem w Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Senackiej Komisji Ochrony Środowiska, a także doradcą do spraw finansowych w Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Zasiadał w Państwowej Komisji Egzaminacyjnej do spraw Doradztwa Podatkowego. Uczestniczył w wielu programach badawczych.

W latach 1998–2000 zajmował stanowisko profesora nadzwyczajnego w Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych WPiA Uniwersytetu Łódzkiego.

Wchodził w skład rad naukowych wielu specjalistycznych czasopism prawnych, m.in. takich jak „Monitor Podatkowy”, „Finanse Komunalne”, „Przegląd Podatkowy” czy „Kwartalnik Prawa Podatkowego”.

Autor licznych publikacji z zakresu szeroko rozumianego prawa finansowego.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 1991 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu. Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu. Rozstrzygał sprawy w Wydziale I.

Uhonorowany licznymi odznaczeniami, w tym Złotym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.

Z dniem 1 września 2012 r. przeszedł w stan spoczynku.

Opracowanie:

Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska
(Kancelaria Prezesa NSA)

Marta Szustkiewicz
(Biuro Orzecznictwa NSA)

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (listopad–grudzień 2025 r.)

KSIAŻKI

Ćwiklińska Marta, *Instytucja Vorverfahren a konstrukcja polskiego postępowania odwoławczego*, Warszawa 2025

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej i konstytucyjno-ustrojowej samorządu terytorialnego, red. Katarzyna Małysa-Sulińska, Tomasz Podlejski, Mirosław Stec, Warszawa 2025

Jurgilewicz Marcin, Jakubiak Ewa, Chrzanowski Mariusz, *Podstawy prawa i postępowania administracyjnego, karnego i cywilnego z uwzględnieniem orzecznictwa sądowego*, Rzeszów 2025

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Wojciech Chróścielewski, Agnieszka Krawczyk; autorzy: Jacek Chlebny, Wojciech Chróścielewski, Paweł Dańczak, Agnieszka Krawczyk, Jarosław Sułkowski, Warszawa 2025

KPA. PPSA. *Kodeks postępowania administracyjnego. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, wyd. 47, Warszawa 2025

Kryzys polskiej administracji czy państwa polskiego? Księga jubileuszowa Profesora Dariusza R. Kijowskiego, red. Mariusz Popławski, Joanna Salachna, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Białystok 2025

Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników, red. Radosław Giętkowski, Gdańsk 2025

Prawo i postępowanie administracyjne w pigułce, oprac. merytoryczne Emilia Rucińska-Sech, wyd. 4, Warszawa 2025

Rola sądów w demokratycznym państwie prawa, red. Marek Zubik, Konrad Rydel, Warszawa 2025

ARTYKUŁY

Banaś Artur, *Kiedy przedawnia się „odnowiony obowiązek podatkowy”, a właściwie prawo do doręczenia decyzji ustalającej w podatku od spadków i darowizn? Fiskus vs. Naczelny Sąd Administracyjny, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 11*

Bogusz Mariusz, *Prawnicze spory o słowa (uwagi w sprawie uchwały składu 7 Sędziów NSA z dnia 13 XI 2023 r., II GPS 2/22)*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Bojarski Marek, Liżyńska Katarzyna, Płońska Anna, *Administratywizacja karaniania za wykroczenia – szansa czy zagrożenie?*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Brzezicki Tomasz, Rączka Piotr, *Kilka uwag na temat decyzji o warunkach zabudowy*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Chlebny Jacek, Chróścielewski Wojciech, *Z problematyki usprawnienia postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Dąbek Dorota, Pietrasz Piotr, *Zwolnienie z obowiązku e-Doręczeń z powodu istnienia przesłanek organizacyjnych – charakter prawny i zasady kontroli*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 6

Góra Tomasz, *Prawo do bycia wysłuchanym w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 10

Gregorczyk Dawid, *Rozstrzygnięcie o braku interesu prawnego odwołującego się w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 10

Gut Dagmara, *Prawo do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji a dwuinstancyjność postępowania administracyjnego z perspektywy obywatela*, w: *Dwuinstancyjność...*

Heliniak Krzysztof, *Kilka uwag na temat realizacji zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, w: *Dwuinstancyjność...*

Hrynicki Wojciech M., *Rozpatrywanie skarg powszechnych wnoszonych w związku z prowadzonym postępowaniem podatkowym*, „Ius Novum” 2025, nr 3

Jakimowicz Wojciech, *Instancyjność interesu publicznego*, w: *Dwuinstancyjność...*

Jarzębowska Marta, *Brak formalny podania w postępowaniu administracyjnym ogólnym i w postępowaniu podatkowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 6

Kiczka Karol, *Pozwolenia administracyjne w praktyce*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Kierznowski Łukasz, *Pozycja prawna promotora w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Klonowski Kamil, *Upoważnienie administracyjne*, „Forum Prawnicze” 2025, nr 3

Knysiak-Sudyka Hanna, *Znaczenie przepisów Konstytucji RP dla postępowania administracyjnego*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Kopacz Marta, *Instytucje łagodzące formalizm procesowy w indywidualnych sprawach administracyjnych*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Kosicki Artur, *Ochrona interesów osób trzecich w sprawie decyzji na rozbiórkę obiektu budowlanego*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Krawczyk Agnieszka, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego w Polsce i w Austrii*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Kruś Karolina, Flaczyńska Zofia, *(Nie)dozwolona działalność fundacji rodzinnej – analiza praktyki interpretacyjnej i orzeczniczej na wybranych przykładach: działalność fundacji rodzinnej z wykorzystaniem nieruchomości*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 11

Kwiatek Błażej, *Doręczenie pisma za pomocą publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi praktyczne*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2025, nr 70

Lewandowski Robert, *Podatnik podatku od nieruchomości – wybrane problemy na tle orzecznictwa administracyjnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 11

Lisowski Piotr, *Samorządowy kontekst i wymiar postępowania administracyjnego*, w: *Dwuinstancyjność...*

Łazutka-Gawęda Paulina, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego a zasada dwuinstancyjności postępowania – wzajemne relacje w ujęciu prawa polskiego i niemieckiego*, w: *Dwuinstancyjność...*

Masternak Marian, *O potrzebie uproszczenia postępowania podatkowego*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Niżnik-Dobosz Iwona, *Aparatura pojęciowa nauki i prawa wobec instytucji odwołania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Dwuinstancyjność...*

Ogonowski Andrzej, *Zasada dwuinstancyjności a granice postępowania dowodowego prowadzonego przez organ administracji drugiej instancji*, w: *Dwuinstancyjność...*

Paluszkiewicz Hanna, *Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego nauczyciela akademickiego*, „*Ius Novum*” 2025, nr 4

Piekarski Maciej, *Rola sądów administracyjnych w kontroli aktów jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Rola sądów...*

Pietrasz Piotr, *Obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych oraz adresu elektronicznego przez wybrane podmioty niepubliczne a ciężary i świadczenia publiczne*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Piszcz Anna, *Kilka uwag o proporcjonalności regulacji prawnej kar pieniężnych w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Presnarowicz Łukasz, *Kara porządkowa – wybrane zagadnienia z najnowszego orzecznictwa*, „*Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*” 2025, nr 11

Presnarowicz Sławomir, *Zasada pisemności w polskim postępowaniu podatkowym (1918–2024)*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Przybysz Piotr, *Modernizacja postępowania egzekucyjnego w administracji*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Pułło Mikołaj, *Dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego a prawo do dwukrotnego rozpoznania sprawy indywidualnej – perspektywa konstytucyjna*, w: *Dwuinstancyjność...*

Radwanowicz-Wanczewska Joanna, *Uwagi dotyczące podejmowania wybranych czynności egzekucyjnych w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Rusinek Jędrzej, Krok Wojciech, *Zmiana ustawy o podatku akcyzowym – reperkusje orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie akcyzy od samochodów*, „*Przegląd Podatkowy*” 2025, nr 12

Skoczylas Andrzej, Piątek Wojciech, *Kryzys ustawowego obowiązku prowadzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego do momentu wykonania obowiązku?*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Sowiński Piotr, *Wybrane problemy postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, studentów i doktorantów*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2025, nr 70

Staniszewska Lucyna, *O potrzebie reformy jurysdykcji sądów administracyjnych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych – doświadczenia Polski i Belgii*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 10

Stasiak Jarosław, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy a gwarancja realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania*, w: *Dwuinstancyjność...*

Suwaj Patrycja J., *Ludzki wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Suwaj Robert, *Administracyjny wymiar sprawiedliwości w Polsce – czy to jest jeszcze legalne?*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Sylwestrzak Dorota, *Doniosłość zasady dwuinstancyjności w postępowaniach samorządowych*, w: *Dwuinstancyjność...*

Szustakiewicz Przemysław, *Dostęp do informacji publicznej w postaci dokumentów z postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, „Ius Novum” 2025, nr 4

Teszner Krzysztof, *Kilka refleksji na temat zjawiska ucieczki od sądowej kontroli administracji skarbowej*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Tyc Aneta, Siuciński Robert, *Regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market: comments from the perspective of comparative, labour and administrative procedural laws*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2025, t. 36, nr 1

Ważny Krzysztof, *Niepodanie numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego jako brak formalny skargi i jego skutki w świetle konstytucyjnego prawa do sądu i wartości konstytucyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 6

Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Gut Dagmara, *Sądownictwo administracyjne a kryzys administracji – o aktualności koncepcji sądowej kontroli administracji Profesora Dariusza R. Kijowskiego*, w: *Kryzys polskiej administracji...*

Witwer Maciej, *Korelacja między panaeuropejską zasadą dobrej administracji a zasadą dwuinstancyjności*, w: *Dwuinstancyjność...*

Zalewski Dariusz, *Błędy organów podatkowych w doręczaniu pism*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 11

Ziółkowski Dawid, *Kilka uwag i refleksji w zakresie instancyjności postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, w: *Dwuinstancyjność...*

Żelazna Agnieszka, *Podatek od nieruchomości przeznaczony do najmu, w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej – na przykładzie wyroku NSA*, „Nieruchomości” 2025, nr 10

Żmudka-Wyrwał Małgorzata, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego z perspektywy obywatela*, w: *Dwuinstancyjność...*

Żurawik Artur, *Zakres kontroli spraw administracyjnych przez sądy administracyjne oraz powszechne. Uwagi polemiczne*, w: *Dwuinstancyjność...*

GLOSZY

Bułajewski Stanisław, *Glosa do wyroku WSA w Olsztynie z 3.10.2024, II SA/OI 621/24 [dot. uznania wielu powszechnych opłat cmentarnych za nielegalne, przede*

wszystkim w odniesieniu do opłat za czynności inne niż sam pochówek], „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 70

Dolnicki Bogdan, Glosa do wyroku NSA z 31.01.2025, III OSK 3259/23 [dot. upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego], „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 11

Kanka Kacper, Glosa do wyroku NSA z 20.08.2024, II FSK 595/24 [dot. wykładni definicji legalnych określających zakres ulg podatkowych], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 6

Krawiec Grzegorz, Tkacz Sławomir, Wentkowska Aleksandra, Glosa do wyroku NSA z 22.01.2025, II GSK 1412/21 [dot. odmowy wpisu na listę adwokatów w kontekście uchylecia przez Ministra Sprawiedliwości podjętej decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.], „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 70

Kruk Emil, Glosa do wyroku NSA z 5.09.2024, II GSK 1280/21 [dot. przedawnienia wszczęcia postępowania i przesłanek odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na gruncie ustawy SENT], „Glosa” 2025, nr 3

Lasocki Dariusz, Glosa do postanowienia WSA w Gliwicach z 24.04.2023, III SA/Gl 228/23 [dot. niedopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na odpowiedź udzieloną na interpelację radnego], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 6

Lewandowski Paweł, Glosa do wyroku NSA z 11.09.2024, III FSK 1038/23 [dot. odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością], „Glosa” 2025, nr 3

Lipiński Aleksander, Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z 4.02.2025, III SA/Po 604/24 [dot. przesłanek i formy opinii burmistrza o planie ruchu zakładu górniczego], „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 70

Lubeńczuk Grzegorz, Glosa do wyroku NSA z 12.02.2025, II GSK 1542/21 [dot. wydobywania kopaliny poza obszarem górniczym określonym w koncesji jako przesłanki ustalenia opłaty podwyższonej z art. 140 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego], „Glosa” 2025, nr 3

Łuczak Konrad, Glosa do postanowienia NSA z 31.07.2024, I GW 4/24 [dot. kompetencji organu egzekucyjnego do oceny wymagań formalnych zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 6

Majchrzak Bartosz, Glosa do wyroku NSA z 26.11.2024, III OSK 1051/23 [dot. stosowania przepisów k.p.a. o administracyjnych karach pieniężnych do sankcji za niewypełnienie obowiązku przekazania danych objętych Krajowym Rejestrem Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 6

Marchaj Roman, Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 4.07.2023, III SA/Gl 278/23 [dot. kompetencji zgromadzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim w zakresie określania zmiennej części składki rocznej], „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 11

Mendyk Bartosz, Glosa do wyroku NSA z 24.01.2025, III OSK 2889/23 [dot. nadużycia prawa do informacji publicznej w kontekście błędnej kwalifikacji żądania], „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 4

Münnich Monika, Glosa do wyroku NSA z 23.08.2024, II FSK 182/24 [dot. „opieki naprzemiennej” jako negatywnej przesłanki preferencyjnego rozliczenia osoby samotnie wychowującej dziecko], „Glosa” 2025, nr 3

Namieciński Bartosz, Mańczyk Paweł, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 21.10.2024, III FPS 2/24 [dot. wykładni, że budynki mieszkalne oddane w najem długoterminowy, służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najemców, nie są „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej” w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych], „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 5

Piasecka Patrycja, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13.10.2025, II FPS 3/25 [dot. ochrony podatnika w kontekście stabilności decyzji administracyjnych], „Monitor Podatkowy” 2025, nr 4

Pilarczyk Łukasz, Glosa do wyroku TK z 4.07.2023, SK 8/20 [dot. związania sądu administracyjnego wyrokiem skazującym], „Forum Prawnicze” 2025, nr 3

Poczwardowski Michał, Glosa do wyroku NSA z 13.12.2023, II OSK 1762/22 [dot. kultu pamięci osoby zmarłej w kontekście dopuszczalności udostępnienia dokumentów zgromadzonych w kopercie dowodowej], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 6

Rotkiewicz-Szarnowska Agnieszka, Glosa do postanowienia WSA w Białymstoku z 14.05.2024, I SA/Bk 163/24 [dot. odrzucenia skargi na decyzję organu pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił na podstawie art. 107 § 4 k.p.a.], „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 70

Wojtuń Maciej, Glosa do postanowienia NSA z 2.12.2024, II GPS 1/24 [dot. obowiązku ponoszenia przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców kosztów sądowych w postępowaniu przed sądem administracyjnym], „Państwo i Prawo” 2025, z. 11

Woźniak Tomasz A., Glosa do wyroku NSA z 4.03.2025, II FSK 755/22 [dot. obliczania proporcji odliczenia podatku zapłaconego za granicą w przypadku braku dwustronnej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania], „Glosa” 2025, nr 3

Wójcicka Ewa, Glosa do postanowienia NSA z 27.03.2024, I OZ 141/24 [dot. dopuszczalności wniesienia zażalenia przed doręczeniem postanowienia], „Państwo i Prawo” 2025, z. 9

Zaborska Sylwia, Glosa do wyroku NSA z 28.01.2025, III OSK 6508/21 [dot. uznania numerów ksiąg wieczystych za dane osobowe], „Glosa” 2025, nr 3

Żmijewska Anna Magdalena, Glosa do wyroku NSA z 12.08.2025, III FSK 157/24 [dot. ścian wewnętrznych i ciągów komunikacyjnych w podatku od nieruchomości], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 11

Opracowała *Marta Jaszczukowa*

Lista recenzentów współpracujących w 2025 r. z Redakcją „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”

prof. dr hab. Tomasz Bąkowski
dr hab. Mariusz Bogusz
prof. dr hab. Jacek Chlebny
prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski
dr hab. Dorota Dąbek
sędzia Arkadiusz Despot-Mładanowicz
sędzia Janusz Drachal
dr Anna Dumas
prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz
prof. dr hab. Roman Hauser
prof. dr hab. Jacek Jagielski
sędzia Maciej Jaśniewicz
dr hab. Marcin Kamiński
prof. dr hab. Karol Kiczka
sędzia Małgorzata Korycińska
prof. dr hab. Agnieszka Krawczyk
prof. dr hab. Piotr Korzeniowski
prof. dr hab. Grzegorz Łaszczycza
dr hab. Wojciech Maciejko
prof. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak
prof. dr hab. Ryszard Mikosz
prof. dr hab. Wojciech Piątek
dr hab. Robert Sawuła
sędzia Jerzy Siegień
prof. dr hab. Andrzej Skoczylas
dr hab. Krzysztof Sobieralski
prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
prof. dr hab. Janusz Trzciński
dr hab. Marcin Wiącek
dr Krzysztof Winiarski
dr hab. Bartosz Wojciechowski
prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz

