

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XIX nr 3 (108)/2023

Warszawa 2023

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzcíński
ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz
SEKRETARZ REDAKCJI mgr Małgorzata Sawicka-Jezierczuk (e-mail: msawicka@nsa.gov.pl)

RADA PROGRAMOWA

CZŁONKOWIE

prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarsz, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,
dr hab. Jacek Chlebny, mgr Irena Chojnacka, dr Anna Dumas, prof. dr hab. Roman Hauser,
dr Andrzej Kisielewicz, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. dr hab. Andrzej Skoczylas,
dr hab. Marcin Wiącek, sędzia NSA Maria Wiśniewska, prof. dr hab. Zbigniew Witkowski,
prof. dr hab. Andrzej Wróbel, prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

MIĘDZYNARODOWI CZŁONKOWIE

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

*

redaktor tematyczny prof. dr hab. Wojciech Piątek
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny dr Michał Szwast

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 2023

ISSN 1734-803X
Nr indeksu 204358

Liczba punktów za publikację wynosi 20.

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.szawłowska@wolterskluwer.com

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

Skład i łamanie: Andytex, Warszawa
Druk ukończono w czerwcu 2023 roku. Nakład 500 egz.

SPIS TREŚCI

Table of contents	6
-------------------------	---

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>Dr hab. Przemysław Krzykowski (profesor uczelni, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski)</i> 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	9
Summary	23
<i>Dr Marta Sarnowiec-Cisłak (asystent–specjalista, Naczelny Sąd Administracyjny)</i> Artykuł 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	25
Summary	40
<i>Dr Jędrzej Pliszka (doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski, 2021 r.)</i> Próba rekonstrukcji koncepcji państwa w Konstytucji RP z 1997 roku	42
Summary	60

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie: <i>prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i>) Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – Artykuł 267 TFUE – Spoczywający na sądzie odsyłającym obowiązek uwzględnienia w pełni wykładni prawa Unii dokonanej przez Trybunał – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Dostęp do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Wyrok sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji po wydaniu przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Podnoszona niezgodność tego wyroku z dokonaną przez Trybunał wykładnią prawa Unii – Uregulowanie krajowe uniemożliwiające wniesienie skargi o wznowienie postępowania w odniesieniu do rzeczzonego wyroku Wyrok TS z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie C-261/21 <i>F. Hoffmann-La Roche Ltd i in. przeciwko Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i> , ECLI:EU:C:2022:534	63
II. Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: <i>mgr Maria Jackowska</i>) Naruszenie art. 8 Konwencji przez brak właściwego wyważenia przez Węgry interesu podatkowego państwa z prawem do prywatności jednostki oraz wzięcie pod uwagę tylko w niewielkim stopniu (lub wcale) aspektu ochrony danych i ryzyka niewłaściwego ich wykorzystania. Wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie <i>L.B. przeciwko Węgrom</i> (skarga nr 36345/16)	74

III. Trybunał Konstytucyjny (wybór: <i>mgr Irena Chojnacka</i> , opracowanie: <i>mgr Mieszko Nowicki</i>) Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2022 r. (sygn. akt SK 66/21) [dot. niekonstytucyjnego mechanizmu nakładania pieniężnych kar administracyjnych za nieterminowe złożenie sprawozdania]	82
IV. Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: <i>dr Michalina Szpyrka</i>)	
1. Uchwała SN z dnia 26 stycznia 2023 r. (sygn. akt III CZP 117/22) [dot. możliwości uznania za tytuł egzekucyjny orzeczenia wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych]	89
2. Wyrok SN z dnia 16 listopada 2022 r. (sygn. akt II PSKP 108/21) [dot. konsekwencji stwierdzenia nieważności aktu kreującego stosunek pracy]	95
V. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne (opracowanie: <i>dr hab. Marcin Wiącek prof. UW</i>)	
A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego	
1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 stycznia 2023 r. (sygn. akt II GPS 1/22) [dot. zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego]	99
2. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 3 kwietnia 2023 r. (sygn. akt I FPS 3/22) [dot. „testu niezawisłości” sędziego sądu administracyjnego]	104
B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych	
1. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 marca 2022 r. (sygn. akt II SA/Bk 102/22) [dot. wydawania decyzji o warunkach zabudowy]	112
2. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2022 r. (sygn. akt III SA/Łd 70/22) [dot. dyskwalifikacji z egzaminu lekarskiego z powodu posiadania telefonu komórkowego]	116
3. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lipca 2022 r. (sygn. akt I SA/Gd 18/22) [dot. pominięcia w uchwale rady gminy elementów wymaganych przez przepis upoważniający do wydania uchwały]	117
4. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2022 r. (sygn. akt III SA/Wa 437/22) [dot. przesłanek zwolnienia z podatku od spadków]	119
5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2022 r. (sygn. akt I SA/Wa 1066/22) [dot. potwierdzenia przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności]	122
6. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 stycznia 2023 r. (sygn. akt II SA/Bk 876/22) [dot. skierowania podania do niewłaściwego organu administracji publicznej]	127
VI. Głosy <i>Dr hab. Przemysław Szustakiewicz (profesor uczelni, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie)</i>	
Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2022 r. (sygn. akt III OSK 4839/21) [dot. dostępu do informacji publicznej o działalności partii politycznej]	129
Summary	137
 <i>Dr Janusz Roszkiewicz (doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego)</i>	
Głosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2023 r. (sygn. akt I FSK 2040/22) [dot. kontroli formalnej i merytorycznej wniosku o przetestowanie niezawisłości sędziego]	138
Summary	147

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (marzec–kwiecień 2023 r.) (opracowanie: <i>dr hab. Anna Rossmannith, mgr Przemysław Florjanowicz-Błachut, lic. Maria Poszwińska</i>)	149
---	-----

BIBLIOGRAFIA

I. Recenzje

<i>20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej</i> , red. Mateusz Błachucki, Grzegorz Sibiga, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2022, stron 542 (rec. <i>prof. dr hab. Mariusz Jabłoński</i>)	159
---	-----

II. Wykaz publikacji z zakresu postępowania administracyjnego

i sądowniczoadministracyjnego (marzec–kwiecień 2023 r.) (opracowała mgr <i>Marta Jaszczukowa</i>)	175
---	-----

TABLE OF CONTENTS

STUDIES AND PAPERS

<i>Dr hab. Przemysław Krzykowski (University Professor, University of Warmia and Mazury)</i> Specifics of judicial review of decisions on the reimbursement of granted EU funding under the Regional Operational Programs in the new financial perspective for 2021–2027	9
Summary	23
<i>Dr Marta Sarnowiec-Cisak (Supreme Administrative Court)</i> Article 145a § 1 of the Act on Proceedings before administrative courts in the light of the case-law of administrative courts	25
Summary	40
<i>Dr Jędrzej Pliszka (Doctor of Laws, University of Warsaw 2021)</i> An attempt of the reconstruction of the legal concept of the state in the 1997 Constitution of the Republic of Poland	42
Summary	60

CASE-LAW

I. Court of Justice of the European Union (selected and prepared by: <i>Prof. Andrzej Wróbel, Dr Piotr Wróbel</i>) Reference for a preliminary ruling – second subparagraph of Article 19(1) TEU – Obligation of Member States to establish the measures necessary to ensure effective legal protection in areas covered by EU law – Article 267 TFEU – Obligation of the referring court to take full account of the Court’s interpretation of EU law – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Article 47 – Access to an independent and impartial tribunal previously established by law – Judgment of a national court adjudicating at last instance after a preliminary ruling of the Court – Alleged incompatibility of that judgment with the Court’s interpretation of European Union law – National legislation precluding an application for revision of the judgment in question CJEU judgment of 7 July 2022 in case C-261/21 <i>F. Hoffmann-La Roche Ltd et al. v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i> , ECLI:EU:C:2022:534	63
II. European Court of Human Rights (selected and prepared by <i>Mgr Maria Jackowska</i>) Violation of Article 8 of the Convention by Hungary’s failure to properly balance the state’s fiscal interest with the individual’s right to privacy and to take only limited (or no) account of the aspect of data protection and the risk of misuse. ECtHR (Grand Chamber) judgment of 9 March 2023 in the case of <i>L.B. v. Hungary</i> (Application no. 36345/16)	74

III. Constitutional Court (selected by: <i>Mgr Irena Chojnacka</i> , prepared by: <i>Mgr Mieszko Nowicki</i>)	
Judgment of the Constitutional Tribunal of 20 December 2022 (Case No. SK 66/21) [regarding the unconstitutional mechanism for imposing administrative fines for failure to submit a report on time]	82
IV. Supreme Court (selected and prepared by <i>Dr Michalina Szpyrka</i>)	
1. Resolution of the Supreme Court of 26 January 2023 (Case No. III CZP 117/22) [regarding the possibility of recognizing the decision of the provincial commission for adjudication of medical events as an enforcement title]	89
2. Judgment of the Supreme Court of 16 November 2022 (Case No. II PSKP 108/21) [regarding the consequences of annulling an act creating an employment relationship]	95
V. Supreme Administrative Court and Voivodship Administrative Courts (prepared by <i>Dr hab. Marcin Wiącek</i> , <i>University Professor</i> , <i>University of Warsaw</i>)	
A. Case-law of the Supreme Administrative Court	
1. Resolution of a panel of seven judges of the Supreme Administrative Court of 17 January 2023 (case file No II GPS 1/22) [regarding reimbursement of costs of proceedings in proceedings brought by a complaint for renewal of administrative court proceedings]	99
2. Resolution of a panel of seven judges of the Supreme Administrative Court of 3 April 2023 (Case No. I FPS 3/22) [regarding the “test of independence” of administrative court judge]	104
B. Case-law of Voivodship Administrative Courts	
1. Judgment of the VAC in Białystok of 31 March 2022 (Case No. II SA/Bk 102/22) [regarding issuance of decisions on development conditions]	112
2. Judgment of the VAC in Łódź of 26 April 2022 (Case No. III SA/Łd 70/22) [regarding disqualification from the medical exam due to possession of a cell phone]	116
3. Judgment of the VAC in Gdańsk of 12 July 2022 (Case No. I SA/Gd 18/22) [concerning omission in a municipal council resolution of elements required by the provision authorizing the resolution]	117
4. Judgment of the VAC in Warsaw of 20 October 2022 (Case No. III SA/Wa 437/22) [concerning the prerequisites for inheritance tax exemption]	119
5. Judgment of the VAC in Warsaw of 7 November 2022 (Case No. I SA/Wa 1066/22) [regarding confirmation of transformation of perpetual usufruct into ownership]	122
6. Judgment of the VAC in Białystok of 19 January 2023 (Case No. II SA/Bk 876/22) [concerning referring an application to the wrong public administration body]	127
VI. Glosses	
<i>Dr hab. Przemysław Szustakiewicz</i> (<i>University Professor</i> , <i>Lazarski University in Warsaw</i>)	
Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 22 June 2022 (Case No. III OSK 4839/21) [regarding access to public information on the activities of a political party]	129
Summary	137
<i>Dr Janusz Roszkiewicz</i> (<i>Doctor of Laws</i> , <i>legal counselor</i> , <i>Assistant Professor at the Department of Human Rights of the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw</i>)	
Gloss to the decision of the Supreme Administrative Court of 14 February 2023 (Case No. I FSK 2040/22) [concerning formal and substantive control of the application for testing the independence of a judge]	138
Summary	147

CHRONICLES

Calendar of administrative judiciary (March-April 2023) (prepared by: <i>Dr hab. Anna Rossmannith, Mgr Przemysław Florjanowicz - Błachut, Lic. Maria Poszwińska</i>)	149
--	-----

BIBLIOGRAPHY

I. Reviews

<i>20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej [20 years of the Access to Public Information Act. Summary and perspectives of the statutory regulation of the right to public information]</i> , ed. Mateusz Błachucki, Grzegorz Sibiga, INP PAN Publishing House, Warsaw 2022, pages: 542 (review: <i>Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński</i>)	159
---	-----

II. List of publications in the area of administrative and administrative court proceedings (March-April 2023) (prepared by <i>Mgr Marta Jaszczukowa</i>)	175
---	-----

Summary

of the article: **Specificity of judicial review of decisions on the reimbursement of granted EU funding under the Regional Operational Programmes in the new financial perspective 2021–2027**

The article characterises the scope of judicial review of decisions issued in cases of reimbursement of granted co-financing from EU funds under the Regional Operational Programmes in the new financial perspective for 2021–2027. The author draws attention to the new system of sources of law determining the rights and obligations of beneficiaries applying for EU funds and the difficulties appearing in the jurisprudence practice of administrative courts resulting from the model adopted by the legislator, in which co-financing from EU funds is transferred on the basis of a civil law contract, and its settlement, in the case of improper use of funds, takes place in the form of an administrative decision.

Keywords: EU funds, repayment procedure, financial corrections, administrative justice

Summary

of the article: **Article 145a § 1 of the Law on Proceedings before Administrative Courts in the light of the case-law of administrative courts**

The considerations presented in the article concern issues related to the application of Article 145a § 1 of the Law on Proceedings before Administrative Courts (LPAC) in jurisprudence. The author, focusing on the analysis of the judgments issued in this regard, attempts to answer the question of the role of the examined institution more than seven years after its introduction. In her opinion, the assessment of the solutions adopted in Article 145a § 1 of the LPAC made through the prism of the rulings of the administrative courts is not unequivocal. On the one hand, the negligible frequency of the use of this power testifies to its marginal importance in practice, confirming the tendency, visible in the pronouncements of the courts, to interpret this normative provision in a restrictive manner. On the other hand, however, in the group of judgments obliging the authority to issue an act with a specific content, the possibility of a broader view of the institution in question and the potential created by the regulation under review becomes discernible. Such a direction of reading of Article 145a § 1 of the LPAC is considered by the author to be desirable, especially from the perspective of the realization of the rights of the individual and the tendency to expand the substantive powers of the administrative judiciary in Europe.

Keywords: administrative proceedings, administrative courts, decisions on the merits, injunction

Summary

of the article: **An attempt of the reconstruction of the legal concept of state in the 1997 Constitution of the Republic of Poland**

The article reveals key parts of legal concept of state in current Polish constitutional order. The analysis is kept within the framework of legal theory of state (in terms of continental law) i.e. explaining how the state, as a subject of regulation, is considered in its laws. As Polish constitution of 1997 follows the principle what the state ought to be, not what it is, such concept cannot be found directly in constitutional rules or jurisprudence. It may emerge from ready ideas implemented by them. Deeper research leads to the conclusion that the true perspective concurs with pre-war concept of collective state from constitution of 1935, despite differences in other areas. Also, the article is a presentation of alternative way to examine constitutional issues, which is more about governing the community and its institutions than the dominant approach focused on rules and rights.

Keywords: constitution, government, constitutional law, public law, theory of state

Summary

of the: **Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 22 June 2022 (Case No. III OSK 4839/21)**

The gloss is a critical discussion of the SAC's judgment that a coalition agreement between two political parties is of a private-law nature and therefore not subject to disclosure under the Access to Public Information Act. According to the author, such a view cannot be agreed with, since political parties perform public tasks related to functioning within a democratic political system, and moreover, they have public assets in the form of subjective subsidies and subventions from the state budget for statutory activities. In turn, the coalition agreement concluded between political parties has the character of public information, as it concerns – first of all – the programmatic principles of the coalition's functioning, i.e., the goals that the parties forming the coalition set for themselves, but also for the state, and second of all – the staffing of positions in public authorities, i.e., the selection of personnel who will perform public tasks. Such an agreement is certainly not an unnamed civil law contract, since it is not obligatory in nature, and its parties cannot enforce it before an ordinary court.

Keywords: political parties, public information, coalition agreement

Summary

of the: **Gloss to the decision of the Supreme Administrative Court of 14 February 2023**
(Case No. I FSK 2040/22)

This commentary concerns the ruling of the Supreme Administrative Court, which for the first time did not reject motion to recuse a judge under Art. 5a §1 of the Act – Law on the System of Administrative Courts (the so-called test of independence), but considered it on the merits. The text explains the essence of the independence test, indicates its connection with the assessment of the fairness of the nomination procedure before the National Council of the Judiciary and discusses problems related to the formal requirements of the motion to recuse a judge in this procedure.

Keywords: independence test, National Council of the Judiciary, motion to recuse a judge