

*Orzecznictwo
Naczelnego
Sądu
Administracyjnego
i wojewódzkich
sądów administracyjnych*

Nr 6 (129) • 2025

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Wykaz orzeczeń	7
Zbiór orzeczeń	9

 Wolters Kluwer

Warszawa 2025

ZBIÓR URZĘDOWY
tłoczony na podstawie zarządzenia
Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Dobór materiału:
Kolegium redakcyjne sędziów
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Przewodniczącą Kolegium Redakcyjnego Jacek Chlebny – Prezes NSA
Zastępcy Przewodniczącego Kolegium Redakcyjnego:

Roman Hauser – Redaktor Naczelny

Bartosz Wojciechowski

Członkowie Kolegium Redakcyjnego:

Tamara Dziełakowska

Joanna Kabat-Rembelska

Małgorzata Korycińska

Jan Rudowski

Jerzy Siegień

Krzysztof Winiarski



Wolters Kluwer

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

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa

Nakład: 300 egz.

ISSN 1732-8357

e-ISSN 3071-8627

Wykaz ważniejszych skrótów

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
RODO	– rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1 ze zm.)
rozporządzenie nr 1234/2007	– rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz. Urz. UE L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1; akt prawny uchylony)
rozporządzenie nr 2988/95	– rozporządzenia Rady (WE, EUROATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1 ze zm.)
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz. U. z 2025 r. poz. 1071)
k.p.	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 141 ze zm.; Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 1257; Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; <i>obecnie</i> : Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)

- p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.; Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2024 r. poz. 1267)
- u.i.b. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2024 r. poz. 534 ze zm.)
- u.i.w.p. – ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego (Dz. U. poz. 2303 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2022 r. poz. 475)
- u.k.p. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 1226)
- u.o.z.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.; Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2024 r. poz. 1292)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 24, poz. 151 ze zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 21, poz. 86 ze zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 106 ze zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.)
- u.p.t.u. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)
- u.ś.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.; Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 1208)
- u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.; *obecnie*: Dz. U. z 2025 r. poz. 1490)
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Wykaz orzeczeń

Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

<i>Sygnatura akt (data)</i>	<i>Pozycja zbioru</i>	<i>Przedmiot i podstawa prawna</i>	<i>Str.</i>
II OPS 2/25 (8 IX 2025 r.)	80	Możliwość wszczęcia przez organ nadzoru budowlanego postępowania administracyjnego na wniosek art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b.	9
I OPS 2/24 (6 X 2025 r.)	81	Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim Pozostawienie zagadnienia prawnego bez rozpoznania art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.	32

Orzeczenia składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

<i>Sygnatura akt (data)</i>	<i>Pozycja zbioru</i>	<i>Przedmiot i podstawa prawna</i>	<i>Str.</i>
III OPS 1/25 (22 X 2025 r.)	82	Granice związania sądu administracyjnego wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego Odmowa podjęcia uchwały art. 170 p.p.s.a.	51

Orzeczenia zwykłego składu sądu

<i>Sygnatura akt (data)</i>	<i>Pozycja zbioru</i>	<i>Przedmiot i podstawa prawna</i>	<i>Str.</i>
II OSK 2547/24 (18 XII 2024 r.)	83	Dopuszczalność skargi na akt odwołania dyrektora Instytutu Pileckiego art. 6 ust. 5 u.i.w.p.	73

II FSK 672/22 (20 II 2025 r.)	84	Moment powstania przychodu z tytułu nadpłaty podatku od nieruchomości art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p.	83
II GSK 1620/21 (29 II 2025 r.)	85	Brak możliwości wyodrębnienia rozstrzygnięć częściowych w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenia przepisów o transporcie drogowym art. 92a i art. 93 u.t.d.	92
II OSK 424/24 (18 III 2025 r.)	86	Możliwość uzyskania pozwolenia na budowę w czasie trwania postępowania w sprawie wpisu nieruchomości do rejestru zabytków art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. oraz art. 36a i art. 36b p.b.	104
II GSK 2253/21 (16 IV 2025 r.)	87	Skutki ukończenia przez kierowców wykonujących przewóz drogowy 60 roku życia dla ważności orzeczeń lekarskich i psychologicznych uzyskanych przez nich przed tą datą art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d.	117
I FSK 2307/21 (25 IV 2025 r.)	88	Dopłata wyrównująca rentowność w ramach korekty ceny transferowej a opodatkowanie podatkiem od towarów i usług art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 8 ust. 1 u.p.t.u.	129
I FSK 115/22 (14 V 2025 r.)	89	Ustalenie daty zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego art. 70 § 4 o.p. oraz art. 80 § 2 pkt 1 i § 1 pkt 1, art. 54 § 1, § 4 i § 6 u.p.e.a.	145
I FSK 115/22 (14 V 2025 r.)	90	Ustalenie daty rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95	154
III OSK 1101/24 (20 V 2025 r.)	91	Publikacja danych osobowych na zamkniętych portalach społecznościowych jako przetwarzanie danych osobowych podlegające przepisom RODO art. 2 ust. 2 lit. c/ RODO	178
II OW 73/25 (15 VII 2025 r.)	92	Sąd jako strona postępowania art. 14a p.p.s.a.	192

Zbiór orzeczeń

80

UCHWAŁA SKŁADU SIĘDMIU SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 8 września 2025 r.
(II OPS 2/25)

Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Miron.

Sędziowie NSA: Roman Ciągiewicz, Leszek Kiermaszek (sprawozdawca), Małgorzata Masternak-Kubiak (współsprawozdawca), Wojciech Mazur, Jerzy Stankowski, Andrzej Wawrzyniak

Naczelny Sąd Administracyjny z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Tomasza Szafrąńskiego, po rozpoznaniu w dniu 8 września 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2025 r. o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

„Czy z uwagi na dyspozycję art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.) możliwe jest wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w trybie nadzoru budowlanego na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny?”, a w przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie – „Czy organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego, obowiązany jest wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego czy też wystarczającym jest poinformowanie pismem wnioskodawcy o podjętych działaniach?”

podjął następującą uchwałę:

1. Z uwagi na treść art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.) nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego na wniosek osoby, która żąda od organu nadzoru budowlanego podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny. Postępowania w tych sprawach wszczyna się wyłącznie z urzędu.

2. Organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek (żądanie) wszczęcia jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy – Prawo budowlane, obowiązany jest do poinformowania wnioskodawcy, w drodze pisma o charakterze informacyjnym, o podjętych działaniach i zajętych stanowisku.

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

Wnioskiem z 24 lutego 2025 r., nr BO.511.9.2025, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) i art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 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.), wniósł o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy z uwagi na dyspozycję art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.) możliwe jest wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w trybie nadzoru budowlanego na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny?”.

W przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o wyjaśnienie: „Czy organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego, obowiązany jest wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, czy też wystarczającym jest poinformowanie pismem wnioskodawcy o podjętych działaniach?”.

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały uzasadniony został potrzebą wyjaśnienia rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powstałych na tle wykładni powołanych przepisów, wprowadzonych do ustawy – Prawo budowlane z dniem 19 września 2020 r., na mocy ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471; dalej:

ustawa z 2020 r.). We wniosku podkreślono, że wykładnia przepisów zakładająca wszczęcie z urzędu postępowań uregulowanych w rozdziale 5a (aktualnie rozdziale 5b) „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy” (art. 53a ust. 1) oraz w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 62 ust. 3, art. 66 ust. 1, art. 67 ust. 1, art. 68 oraz art. 71a ust. 4 (art. 72a), nie jest jednolita. Jak zauważono, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarysowały się dwa stanowiska odnoszące się do sposobu wszczęcia postępowania w sprawach, o których mowa w tych przepisach.

W ramach pierwszego nurtu orzeczniczego prezentowany jest pogląd, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; dalej: p.b.), a także postępowania w związku ze stwierdzeniem złego stanu technicznego obiektu budowlanego oraz zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i otoczenia wszczynane są wyłącznie z urzędu. Pogląd taki przeważa w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaprezentowano go m.in. w wyrokach z: 10 grudnia 2024 r., II OSK 585/22; 25 maja 2023 r., II OSK 440/22; 25 lipca 2023 r., II OSK 814/22; 7 sierpnia 2024 r., II OSK 1447/23; 7 lutego 2023 r., II OSK 2827/21; 3 lipca 2024 r., II OSK 946/23; 18 stycznia 2023 r., II OSK 2586/21; 21 lutego 2024 r., II OSK 2284/23; 29 października 2024 r., II OSK 1543/24.

Wskazano, że za takim zapatrywaniem przemawia przede wszystkim wykładnia językowa art. 53a ust. 1 oraz art. 72a p.b., ich literalne brzmienie oraz materiały legislacyjne. Oznacza to, że organ nadzoru budowlanego nie może wszczęć i prowadzić takiego postępowania administracyjnego na wniosek, bez względu na to, czy wniosek taki pochodzi od osoby, która powołuje się na własny interes prawny. Jednocześnie zaznaczono, że chociaż w ramach wykładni przepisu wolno odstępować od jego sensu językowego, w sytuacji gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *ratio legis* interpretowanego przepisu, to jednak w przypadku wykładni art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. taka sytuacja nie występuje.

Uznano, że za przyjęciem zasady oficjalności przemawia również *ratio legis* wprowadzenia do p.b. dodatkowego przepisu, który konkretyzuje sposób wszczynania postępowania w stosunku do ogólnej zasady określonej w art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168, obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.; dalej: k.p.a.). Stwierdzono, że przepisy art. 53a i art. 72a p.b. stanowią *lex specialis* wobec art. 61 k.p.a. i nie jest dopuszczalne łączenie dwóch oddzielnych trybów

postępowania. Uznano również, że wzajemna relacja art. 61 i art. 61a k.p.a. pozwala na przyjęcie, że art. 61a k.p.a. (odmowa wszczęcia postępowania) może mieć zastosowanie w postępowaniach wszczynanych na wniosek, ponieważ organ nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, lecz ocenia czy wniosek został złożony przez stronę postępowania i czy zachodzą inne przeszkody natury przedmiotowej uniemożliwiające prowadzenie postępowania. Zwolennicy prezentowanego poglądu stoją na stanowisku, że w sytuacji gdy wolą ustawodawcy było ograniczenie kręgu stron w postępowaniu lub podmiotów uprawnionych do żądania przeprowadzenia postępowania ustawodawca dał temu wyraz wprost w treści przepisu.

Powyższe nie oznacza jednak, że wniosek taki nie stwarza podstawy do stosownej reakcji organu nadzoru budowlanego. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 3 lipca 2024 r., II OSK 946/23, organy nadzoru budowlanego powołane są ustawowo do nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, dlatego każda obywatelska sygnalizacja powinna zostać rzetelnie zwerifikowana, czy nie wystąpiły przesłanki wszczęcia określonego postępowania nadzorczego z urzędu. W związku z tym, gdy z żądaniem wszczęcia postępowania występuje osoba trzecia powołująca się na posiadanie interesu prawnego, organ nadzoru budowlanego powinien dokonać oceny żądania pod kątem spełnienia przesłanek przedmiotowych wraz z oceną, czy rzeczywiście doszło do naruszeń uzasadniających wszczęcie postępowania w trybie nadzoru budowlanego (legalizacyjnego, naprawczego). Zawiadomienie pochodzące od podmiotu, który domaga się aktywności po stronie organu, powinno zatem stanowić asumpt dla organu nadzoru budowlanego do podjęcia stosownych działań z urzędu. W przypadku zaś stwierdzenia podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu, obowiązkiem organu jest ustalenie kręgu stron postępowania (w którym może znaleźć się też wnioskodawca), zawiadomienie o jego wszczęciu i wydanie stosownego aktu (wyroki NSA z: 24 maja 2023 r., II OSK 389/22; 5 grudnia 2023 r., II OSK 1513/22; 9 stycznia 2024 r., II OSK 1911/22).

Argumentując prezentowane wyżej stanowisko, odwołano się również do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, w którym wyjaśniono, iż: „Wprowadzenie przepisu art. 53a, który przesądza, że postępowania w sprawie naruszeń Prawa budowlanego wszczynane są z urzędu, było konieczne ze względu na pojawiające się w tej kwestii wątpliwości oraz rozbieżności w orzecznictwie”, jak również ze względu na to, że: „Rozstrzygnięcia podejmowane w ramach postępowań dotyczących naruszenia ustawy – Prawo budowlane mają charakter nakazów lub zakazów. Podstawą wszczęcia tych postępowań jest naruszenie przepisów prawa. Dlatego postępowania takie powinny być wszczynane z urzędu (organ ma obowiązek podjąć działania w przypadku stwierdzenia naruszenia Prawa budowlanego), a nie na wniosek”.

We wniosku zauważono, że za taką interpretacją przepisów art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. opowiada się także część przedstawicieli doktryny (*Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, art. 53a; *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el 2023; *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, WKP 2022, LEX). Dostrzeżono też, że sądy opowiadające się za stanowiskiem, według którego postępowania określone w art. 53a ust. 1 p.b. są wszczynane wyłącznie z urzędu, wykluczają zarazem wystąpienie ze skargą na bezczynność organu nadzoru budowlanego (postanowienie NSA z 11 maja 2022 r., II OSK 811/22; wyrok NSA z 7 marca 2023 r., II OSK 2286/22). Wskazano, że pogląd ten został zanegowany przez Naczelny Sąd Administracyjny tylko w wyroku z 30 marca 2023 r., II OSK 2467/22.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał następnie, że odmienne stanowisko, dopuszczające wszczęcie postępowania z art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. również na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny (art. 28 k.p.a.), zostało zaprezentowane w wyrokach NSA z: 27 lutego 2023 r., II OSK 76/22; 18 stycznia 2024 r., II OSK 2096/22; 10 kwietnia 2024 r., II OSK 409/23; 18 lipca 2024 r., II OSK 1232/23; 4 grudnia 2024 r., II OSK 1814/24.

Pogląd ten uzasadniono tym, że interpretacja art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. nie może ograniczać się tylko do ich językowego znaczenia, lecz konieczne jest uwzględnienie kontekstu systemowego i funkcjonalnego wymienionych przepisów prawnych. Zwolennicy tego poglądu powołują się na wyrażone w orzecznictwie i w doktrynie stanowisko, że w prawie administracyjnym należy zastosować wszystkie dyrektywy wykładni (językowe, systemowe, funkcjonalne), niezależnie od tego, czy uzyskano już wcześniej jednoznaczność interpretowanych zwrotów, a zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza braku obowiązku przeprowadzenia wykładni kompleksowej.

Dla uzasadnienia omawianego stanowiska podkreśla się, że nie ma takich rozwiązań proceduralnych, które pozwoliłyby zainteresowanym podmiotom efektywnie uruchomić kontrolę administracyjną oraz sądową celem zweryfikowania, czy brak wszczęcia postępowania z urzędu w danej sprawie był uzasadniony faktycznie i prawnie.

W wyroku z 24 stycznia 2023 r., II OSK 1511/22, NSA wskazał, że osoba bezskutecznie wnosząca o wszczęcie postępowania określonego w art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. nie uzyska pełnej ochrony w trybie przewidzianym w Dziale VIII k.p.a., skoro czynności organu w postępowaniu skargowym nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Uznano, że ochrona taka nie jest realizowana przez wystąpienie zainteresowanej osoby do prokuratora, gdyż zgodnie z art. 182 k.p.a. tylko od decyzji prokuratora zależy, czy zwróci się

on do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem.

Stwierdzono także, że odczytywanie art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. jako przepisów dopuszczających wszczęcie wymienionych w nich postępowań wyłącznie z urzędu, prowadzi do znaczącego osłabienia ochrony osób trzecich będących właścicielami nieruchomości, narażonych na działania inwestora podejmowane niezgodnie z prawem. W tym kontekście powołano się na orzecznictwo sprzed nowelizacji. Jako przykład podano wyrok NSA z 20 grudnia 2012 r., II OSK 1573/11, w którym zwrócono uwagę, że w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50 i art. 51 p.b., przy ustalaniu kręgu stron nie można pominąć skutków, które inwestycja budowlana wywołuje dla osób trzecich. Nie do zaakceptowania byłaby bowiem sytuacja, gdyby w przypadku samowolnych robót budowlanych, niekorzystnie oddziałujących na nieruchomości sąsiednie, ich właściciele pozbawieni byli prawa wnioskowania o wszczęcie odpowiedniego postępowania legalizacyjnego lub naprawczego z tej tylko przyczyny, że art. 53a ust. 1 p.b. stanowi o wszczynaniu z urzędu takich postępowań.

Podkreślono również znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, w którym, nawiązując do art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b., stwierdzono, że osoby trzecie mają prawo do ochrony przed ewentualnymi uciążliwościami związanymi z realizacją inwestycji budowlanej.

Dodatkowo przedstawiciele omawianej koncepcji, odnosząc się do ustawy z 2020 r., stwierdzili, że względy systemowe, w tym konstytucyjne i funkcjonalne, pozwalają w drodze wykładni art. 53a ust. 1 p.b. wywieść, iż wprowadzenie tego przepisu ustawą nowelizującą nie stanowi takiej zmiany normatywnej, która prowadziłaby do wykluczenia inicjowania postępowań naprawczych i legalizacyjnych wnioskami kierowanymi do organu nadzoru przez uprawnione podmioty, powołujące się na przysługującą im na gruncie p.b. ochronę przed robotami budowlanymi prowadzonymi z naruszeniem prawa. Gdyby prawodawca chciał kategorycznie wykluczyć dopuszczalność uruchomienia procedur ujętych w rozdziale 5b oraz w art. 72a p.b. na skutek interwencji podmiotu powołującego się na interes prawny użyłby wyrażenia „wyłącznie”, będącego synonimem „jedynie, tylko”, tak jak to uczynił w przypadku innych rozwiązań normatywnych (np. art. 12 ust. 2, art. 32 ust. 4, art. 40 ust. 3, art. 59 ust. 7 p.b.).

Ponadto, w uzasadnieniu wniosku o podjęcie uchwały wyjaśniającej Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił uwagę, że wobec brzmienia art. 53a ust. 1 oraz art. 72a p.b. w orzecznictwie administracyjnym różnie rozstrzygana jest kwestia dotycząca określenia, w jaki sposób powinien reagować organ nadzoru budowlanego w sytuacji, gdy wszczęcia jednego z postępowań uregulowanych w powyższych przepisach domaga się podmiot powołujący się

na swój interes prawny. Problem sprowadza się zatem w istocie do rozstrzygnięcia, czy organ nadzoru budowlanego, do którego skierowany jest taki wniosek, obowiązany jest wszcząć postępowanie lub wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, czy też wystarczającym jest poinformowanie pismem wnioskodawcy o podjętych działaniach.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że w tej mierze w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane są następujące poglądy.

Zgodnie z pierwszym, jeśli organ nadzoru budowlanego stwierdzi brak podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu, wówczas nie ma obowiązku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania z urzędu bądź też wszczęcia takiego postępowania, a następnie jego umorzenia. W przypadku, gdy organ nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu kontroli dochodzi do wniosku, że roboty budowlane są zgodne z obowiązującymi przepisami, stwierdza brak podstaw do wszczęcia postępowania, o jakim mowa w rozdziale 5b p.b., o czym zawiadamia osobę interweniującą pismem (wyroki NSA z 21 lutego 2024 r., II OSK 1314/21 i II OSK 2430/22).

W ramach tego stanowiska wskazuje się, że art. 61a § 1 k.p.a. nie ma zastosowania, gdyż dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy postępowanie jest wszczynane na „żądanie strony”. Stwierdzono, że instytucja procesowa przewidująca odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyn podmiotowych i przedmiotowych nie dotyczy postępowań, które mogą być wszczęte wyłącznie z urzędu. Wniosek o wszczęcie postępowania z urzędu nigdy więc nie będzie mógł stanowić „żądania wszczęcia postępowania”, o którym mowa w art. 61 k.p.a.

Pogląd ten został rozwinięty w wyrokach z: 8 maja 2024 r., II OSK 15/24 i 16 lipca 2024 r., II OSK 1482/23, w których Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że jeżeli przepisy przewidują działanie organu z urzędu, to znaczy, że następuje to niezależnie od woli adresata wydanych w tym trybie rozstrzygnięć. W takich sytuacjach ustawodawca pozostawił organowi ocenę potrzeby uruchomienia postępowania i wydania decyzji w sprawie. W przypadku działania z urzędu organ samodzielnie rozstrzyga, czy podjąć postępowanie w sprawie, czy też nie.

Zwolennicy tej koncepcji podkreślają, że ochrona interesu prawnego podmiotu może być realizowana w trybie skargowo-wnioskowym (wyroki NSA z: 7 marca 2023 r., II OSK 2286/22; 12 września 2023 r., II OSK 199/23) bądź przez działanie prokuratora, któremu – zgodnie z art. 182 k.p.a. – służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (wyroki NSA z: 16 grudnia 2022 r., II OSK 2168/21; 18 stycznia 2023 r., II OSK 2586/21;

7 marca 2023 r., II OSK 2286/22; 27 marca 2023 r., II OSK 2475/22; 30 marca 2023 r., II OSK 2467/22).

W ramach drugiego, przeciwnego poglądu, wskazuje się na obowiązek wydania przez organ nadzoru budowlanego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania naprawczego na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. w sytuacji, gdy organ, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych dotyczących spornego zamierzenia budowlanego, nie widzi podstaw do wszczęcia postępowań z art. 50-51 p.b. z urzędu, a zarazem wskazuje, że ze względu na art. 53a ust. 1 p.b. nie ma możliwości skutecznego wszczęcia postępowania na wniosek zainteresowanego podmiotu. Takie stanowisko zostało wyrażone przez NSA m.in. w wyrokach z: 24 września 2024 r., II OSK 2058/23; 25 lipca 2023 r., II OSK 814/22; 2 marca 2023 r., II OSK 1804/22; 6 grudnia 2023 r., II OSK 1513/22; 11 marca 2024 r., II OSK 22/23. Podkreślono w nich, że w sytuacji, gdy ustawodawca określa możliwość wszczęcia postępowania w sprawie jedynie na zasadzie oficjalności, to złożenie wniosku o zainicjowanie takiego postępowania winno zakończyć się (niezależnie od przysługującego wnioskodawcy interesu prawnego) wydaniem rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia postępowania w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a. przy uznaniu, że postępowanie „z innych przyczyn” nie może zostać wszczęte. W sytuacji gdy mamy do czynienia z jednoznacznym i stanowczym wnioskiem osoby o wszczęcie konkretnego postępowania jurysdykcyjnego, a osoba ta powołuje się na własny interes prawny i go wykazuje, to wówczas reakcja organu na złożony wniosek powinna mieć charakter formalny, a nie ograniczać się do skierowania informacyjnego pisma.

We wniosku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowane są również inne, mniej kategoryczne poglądy. Powołując się na wyroki NSA z: 28 sierpnia 2024 r., II OSK 2055/23 i 14 listopada 2024 r., II OSK 441/22, wskazał, że nie w każdej sprawie wymagane jest wydanie przez organ nadzoru budowlanego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.), gdyż dopuszczalnym prawnie i akceptowalnym sposobem załatwienia pisma o przeprowadzenie postępowania może też być rozpoznanie go w trybie skargowym, tj. według przepisów Działu VIII k.p.a.

Odwołując się z kolei do wyroków NSA z: 5 lutego 2024 r., II OSK 2748/22; 21 lutego 2024 r., II OSK 2284/23 i 27 lutego 2024 r., II OSK 1383/21, podniósł, że zarówno odmowa wszczęcia postępowania poprzez wydanie postanowienia opartego na art. 61a § 1 k.p.a., jak i przyjęcie, że podanie o wszczęcie postępowania powinno zostać załatwione w formie pisma informującego o niedopuszczalności wszczęcia postępowania na wniosek, z ewentualnym uruchomieniem trybu przewidzianego w Dziale VIII k.p.a., nie narusza art. 53a

ust. 1 p.b. W przypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania stronie służy zażalenie (art. 61a § 2 k.p.a.), a w konsekwencji także skarga na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Natomiast udzielenie ochrony prawnej zainteresowanemu w trybie skargowo-wnioskowym określonym w Dziale VIII k.p.a. umożliwi wniesienie skargi na brak działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako organu wyższego stopnia (art. 229 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 83 ust. 1 i 2 p.b.). Jeżeli skarga jest zasadna, jej rozpoznanie przez organ wyższego stopnia może, stosownie do art. 233 k.p.a., spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego.

Prokurator Prokuratury Krajowej w piśmie z 28 sierpnia 2025 r., nr 1001-4. Zp.370.2025, wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści:

1) Nie jest możliwe wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w trybie nadzoru budowlanego na podstawie art. 53a ust. 1 lub art. 72a p.b. na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny;

2) Organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b., nie powinien wydawać postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, lecz poinformować wnioskodawcę pismem o podjętych działaniach w zakresie badania podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu i ich rezultacie.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie wskazanych w nim przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, spełnia wszystkie przesłanki określone w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W uzasadnieniu wniosku wykazano, że w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, stosowanie przepisów objętych wnioskiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wywołało rozbieżności, wykazuje tendencję do utrwalania się przeciwstawnych stanowisk interpretacyjnych i prowadzi do pogłębiania się niejednolitego stosowania przepisów prawa. Usprawiedliwia to podjęcie uchwały wyjaśniającej, mającej charakter generalny (uchwała abstrakcyjna), zatem niepozostającej w bezpośrednim związku z żadnym toczącym się postępowaniem przed sądem administracyjnym.

Przepisy art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. zostały dodane do tej ustawy na mocy art. 1 pkt 42 i pkt 53 ustawy z 2020 r., która weszła w życie z dniem

19 września 2020 r. Przepis art. 53a ust. 1 p.b. stanowi, że postępowania uregulowane w niniejszym rozdziale, tj. w rozdziale 5b (wcześniej 5a) – „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”, wszczyna się z urzędu. Stosownie zaś do art. 72a p.b. postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 62 ust. 3, art. 66 ust. 1, art. 67 ust. 1, art. 68 oraz art. 71a ust. 4, wszczyna się z urzędu (przepisy te zawarte są w rozdziale 6 – „Utrzymanie obiektów budowlanych”).

W uzasadnieniu do projektu ustawy z 2020 r. wskazano m.in., że wprowadzenie do tekstu p.b. art. 53a i art. 72a ma na celu przesądzenie, że postępowania w sprawie naruszeń prawa budowlanego dotyczące materii regulowanej tymi przepisami wszczynane są z urzędu, a nadto było konieczne ze względu na pojawiające się w tej kwestii wątpliwości oraz rozbieżności w orzecznictwie sądowym (Sejm IX kadencji, druk nr 121, s. 49).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym sprzed nowelizacji zagadnienie to istotnie nie było postrzegane jednolicie. Występujące rozbieżności były także dostrzegane w doktrynie (zob. M. Cherka, W. Grecki, /w:/ *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 132). W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreślano, odwołując się do art. 61 § 1 k.p.a., że procedura administracyjna przewiduje dwie formy wszczęcia postępowania: na wniosek i z urzędu, jednak wymieniony przepis nie rozstrzyga, który z tych sposobów wszczęcia postępowania znajdzie zastosowanie w konkretnej sprawie administracyjnej. O tym, czy postępowanie zostanie uruchomione na zasadzie skargowości czy oficjalności decydują przepisy prawa materialnego, w przypadku zaś, gdy nie określają one w sposób jednoznaczny rodzaju postępowania wyrażano pogląd, że w sprawie dotyczącej przyznania uprawnienia postępowanie winno zostać wszczęte na żądanie strony, natomiast gdy przedmiotem jest nałożenie obowiązków, ograniczenia lub cofnięcia uprawnień – z urzędu (zob. wyroki NSA z: 3 marca 2006 r., I OSK 991/05 i 25 października 2006 r., II OSK 1257/05).

Przepisy p.b. sprzed nowelizacji dotyczące postępowań w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy (art. 48 i nast.) nie normowały *expressis verbis* inicjatywy wszczęcia postępowania. Przyjmowano, zgodnie z pierwszym poglądem, że skoro w sprawach dotyczących tzw. samowoli budowlanej przedmiotem postępowania jest określenie ciążących na jednostce obowiązków, wszczęcie i prowadzenie postępowania następuje z urzędu. W tego rodzaju sprawach organy nadzoru budowlanego, zgodnie z ustawowo określonymi kompetencjami, działają z urzędu (wyrok NSA z 12 października 2010 r., II OSK 1944/10) i to także w sytuacji, gdy inicjatywa wszczęcia postępowania pochodzi od osoby powołującej się na własny interes prawny (np. wyrok NSA z 13 października 2010 r., II OSK 1586/09;

wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2008 r., II SA/Lu 425/08). Tego typu pisma kierowane do organów nadzoru budowlanego stanowią jedynie postulaty, niemające mocy żądania, o którym mowa w art. 61 § 1 k.p.a. (wyrok NSA z 15 maja 2019 r., II OSK 2517/17), gdyż postępowanie w sprawach z zakresu nadzoru budowlanego oparte jest przede wszystkim na zasadzie oficjalności, a zatem organy nadzoru budowlanego działają z urzędu.

Prezentowano również stanowisko odmienne, nie podważając możliwości prowadzenia postępowania z urzędu, że w sytuacji, gdy jednostka żąda wszczęcia postępowania przed organem nadzoru budowlanego ze względu na interes prawny, nie można jej tego prawa pozbawiać, wywodząc o dopuszczalności wszczęcia postępowania z urzędu. W takim przypadku nie jest uzasadnione wyprowadzanie ograniczenia wszczęcia postępowania na żądanie strony, powołując się na zasadę oficjalności (np. wyrok NSA z 14 kwietnia 2011 r., II OSK 584/11). Wskazywano, że nie ma żadnych przeszkód formalnoprawnych, aby postępowanie w oparciu o przepisy art. 50–51 p.b. mogło być również wszczęte na żądanie strony (wyroki NSA z: 8 maja 2015 r., II OSK 827/14 i 27 stycznia 2015 r., II OSK 1534/13). Podkreślano także, że dopuszczenie wszczynania tego typu postępowań wyłącznie z urzędu prowadzi do niedopuszczalnych sytuacji, w których organ nadzoru budowlanego nie tylko zamyka drogę do wszczęcia postępowania na żądanie strony mającej w tym interes prawny, ale także wyłącza sądową kontrolę działalności organu (wyrok WSA w Krakowie z 13 lipca 2018 r., II SAB/Kr 88/18).

Wyjaśniając znaczenie normy prawnej wypływającej z treści przepisów art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b., nie można pomijać regulacji prawnej sprzed nowelizacji ustawy i występujących na gruncie dotychczasowych przepisów rozbieżności odnośnie wszczęcia i prowadzenia postępowania w ramach nadzoru budowlanego, gdyż ma to znaczenie dla kierunku interpretacji wyjaśnianych przepisów.

Przyjmuje się powszechnie, że wykładnia językowa i znaczenie literalne powinny zajmować pozycję uprzywilejowaną w stosunku do metod wykładni na innych płaszczyznach (zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 175). Zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie ma jednak charakteru absolutnego. W prawie administracyjnym należy zastosować wszystkie dyrektywy wykładni (oprócz językowej także systemowe i funkcjonalne), przede wszystkim w sytuacji, gdy wykładnia językowa nie daje jednoznacznego rezultatu (zob. M. Zirk-Sadowski, /w:/ *System prawa administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 224 i nast.). Wskazuje się, że nawet oczywisty i jasny w swej treści rezultat wykładni językowej nie powinien odwozić interpretatora od zastosowania pozajęzykowych dyrektyw wykładni

(zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 262). Należy to uczynić, by wzmocnić rezultat językowy i sprawdzić, czy uzyskana jednoznaczność nie prowadzi do sprzeczności w systemie prawa (np. z normami hierarchicznie wyższymi albo zasadami prawa) albo też, czy nie burzy powszechnie akceptowanych społecznie wartości. Zatem wszystkie metody wykładni stosować trzeba zawsze i łącznie, mając na uwadze, że wykładnie celowościowa (funkcjonalna) i systemowa obligują do skorygowania rezultatów wykładni językowej (zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 552). Podkreśla się również, że z ważnych powodów można odstąpić od jasnego i oczywistego sensu językowego przepisu, opierając się na rezultatach wykładni systemowej lub funkcjonalnej, jednakże muszą za tym przemawiać szczególnie istotne i doniosłe racje, w szczególności gdy interpretacja na płaszczyźnie językowej prowadzi do absurdalnych konsekwencji lub konsekwencji niemożliwych do zaakceptowania ze względu na wartości jakie naruszają, niweczących *ratio legis* interpretowanego przepisu (zob.: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 84; W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 552 i 553).

Zwrócić należy uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym również akcentuje się, że interpretator powinien oprzeć się na językowym znaczeniu przepisu, co nie oznacza, że językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi bezwzględną granicę wykładni, jednak do jej przekroczenia niezbędne jest dostatecznie silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (zob. wyroki z: 28 czerwca 2000 r., K 25/99 i 24 listopada 2003 r., K 26/03). Także w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd ten jest akceptowany. W uchwale składu siedmiu sędziów z 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, przyjęto, że należy kontynuować dokonywanie wykładni nawet w sytuacji jednoznaczności językowej i przyjąć rezultat wykładni funkcjonalnej i celowościowej, jeżeli rezultat wykładni językowej nie realizuje wartości normatywnie chronionych (zob. także uchwały NSA z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22 i 16 grudnia 2024 r., I OPS 2/23).

Przedstawione poglądy co do sposobu interpretacji i kierunku wykładni przepisów prawa należy w pełni podzielić.

Jednym z najważniejszych zagadnień wykładni w prawie publicznym jest uzyskanie pewności prawa. Wyrazem pewności prawa jest możliwość jego jednolitego rozumienia i stosowania, co na gruncie wykładni oznacza możliwość przewidywania, że podmioty stosujące prawo wydadzą rozstrzygnięcie mieszczące się w jego granicach. Przewidywalność prawa, jako zasadniczy element jego pewności, jest szczególnie eksponowana, gdy chodzi o ochronę praw i wolności jednostek oraz nakładanie obowiązków. Istotnym elementem

pewności prawa jest reguła *clara non sunt interpretanda*, w myśl tej reguły przepis jasny nie wymaga wykładni. Państwo prawa powinno chronić obywateli i instytucje, które działają w zaufaniu do tego, co w tekście prawnym zostało napisane. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa: „[...] wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” (zob. wyrok TK z 10 marca 2015 r., K 29/13).

W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się również założenie racjonalnego prawodawcy, które jest niezwykle istotne w procesie wykładni prawa (zob. J. Potrzeszcz, *Racjonalność aksjologiczna prawodawcy jako założenie interpretacyjne*, /w:/ M. Hermann; S. Sykuna, *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, Warszawa 2016, s. 53 i nast.). Założenie to jest określane nawet jako podstawowa reguła interpretacyjno-legislacyjna przy wykładni przepisów prawa. W szczególności jednym z założeń dotyczących racjonalności prawodawcy jest założenie o racjonalności językowej wyrażające się w tym, że po pierwsze prawodawca zna funkcjonujące w kulturze prawnej dyrektywy interpretacyjne i liczy się z tym, że jego teksty zostaną zinterpretowane zgodnie z tymi dyrektywami, a po drugie, prawodawca przyjmuje, że również podmioty interpretujące będą się liczyć z tymi dyrektywami, tj. tak odczytują tekst prawny, jak wyznaczają to dyrektywy interpretacyjne (zob. M. Zieliński, *op. cit.*, s. 262).

Zakładając racjonalność prawodawcy, przyjąć trzeba, że nowelizacja p.b. polegająca na dodaniu do tej ustawy art. 53a ust. 1 i art. 72a nie miała charakteru jedynie porządkującego, doprecyzowującego dotychczasową regulację prawną, lecz zawierała nowość prawotwórczą wywołującą określone skutki procesowe (zob. W. Piątek, *Glosa do wyroku NSA z 18 stycznia 2024 r., sygn. akt II OSK 2096/22*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1, s. 122).

Z literalnego brzmienia art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. wynika jednoznacznie, że postępowania administracyjne w sprawach dotyczących rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy oraz wydania niektórych decyzji związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych wszczyna się z urzędu. Treść obu przepisów jest jasna, a sposób ich zredagowania nie nasuwa wątpliwości co do tego, że postępowania w tych sprawach inicjowane są na zasadzie oficjalności. Wyraźnie w nich wszak wskazano, że postępowania przed organem nadzoru budowlanego wszczyna się z urzędu.

Wskazując na argumenty systemowe należy stwierdzić, że przepisy procedury administracyjnej przewidują dwie formy wszczęcia postępowania: na żądanie strony lub z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Jeśli z normy prawa materialnego nie wynika w sposób wyraźny forma wszczęcia postępowania, przyjmuje się, że w przypadkach, gdy przedmiotem postępowania ma być przyznanie uprawnienia, postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości, czyli jest wszczynane na wniosek, a jeśli przedmiotem postępowania jest nałożenie obowiązku, postępowanie jest wszczynane w oparciu o zasadę oficjalności, czyli z urzędu (zob. H. Knysiak-Sudyka, /w:/ *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 3, Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 216; J. Jagielski, *Kiedy postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony?*, /w:/ *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak i K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 177). Zaakcentować przy tym trzeba, że prawo procesowe jest instrumentem (narzędziem), za pomocą którego wprowadza się w życie normy prawa materialnego.

Ustawy kompleksowe, tj. ustawy regulujące względnie całościowy obszar regulacji administracyjnoprawnej, mogą zawierać odrębności proceduralne od przepisów procedury administracyjnej. Stosowanie tego rodzaju przepisów proceduralnych odbywa się zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali*, rozumianą w taki sposób, że w pierwszej kolejności stosuje się przepisy procesowe szczególne zawarte w ustawie kompleksowej, a dopiero w dalszej kolejności (w zakresie, w jakim nie ma odrębnego uregulowania) stosuje się ogólną regulację proceduralną zawartą w przepisach k.p.a. (M. Kamiński, /w:/ *System prawa administracyjnego procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, s. 213). W niektórych sytuacjach prawo materialnie wyraźnie (*expressis verbis*) wskazuje, z czyjej inicjatywy może nastąpić wszczęcie postępowania w określonej sprawie. W prawie administracyjnym związek formy i procedury z przepisami prawa materialnego jest silny. Procesowy przepis art. 61 § 1 k.p.a. powinien więc być interpretowany w bezpośrednim powiązaniu z przepisami materialnoprawnymi normującymi w sposób szczególny inicjatywę uruchomienia postępowania administracyjnego. Takimi przepisami szczególnymi są właśnie art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b.

Oba materialnoprawne przepisy nie konkretyzują więc tylko jednego ze sposobów wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61 § 1 k.p.a. Gdyby przyjąć taką interpretację art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b., zgodnie z którą możliwe jest wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego również na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się

na własny interes prawny, to dodanie przez ustawodawcę do tekstu ustawy tych przepisów byłoby nie tylko zbędne, ale wprost prowadziłoby do zanegowania zmiany stanu prawnego. Wystarczająca byłaby dotychczasowa regulacja procesowa z art. 61 § 1 k.p.a. zakładająca wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony lub z urzędu.

Użycie przez ustawodawcę sformułowania, że wszczęcie postępowania w sprawach, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b., następuje z urzędu, oznacza, że wyłączone jest zainicjowanie postępowania na wniosek (na żądanie osoby powołującej się na własny interes prawny). Na gruncie tych przepisów nie jest możliwe łączenie dwóch odrębnych trybów wszczęcia postępowania. Skoro ustawodawca w regulacji materialnoprawnej przyjął, że do wszczęcia postępowania w określonej kategorii spraw dochodzi z urzędu, nie jest dopuszczalne uruchomienie postępowania na zasadzie skargowości. Zainicjowanie postępowania w tych sprawach następuje więc niezależnie od woli adresata wydanych w tym trybie rozstrzygnięć. Tak samo w sytuacji odwrotnej, jeśli przepis materialnoprawny stanowi o wszczęciu postępowania tylko na wniosek, to nie jest możliwe wszczęcie postępowania z urzędu, z zastrzeżeniem regulacji wynikającej z art. 61 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym co już zasygnalizowano, założeniem nowelizacji p.b. było doprowadzenie do usunięcia dotychczasowych rozbieżności w odniesieniu do formy wszczęcia postępowania przez organ nadzoru budowlanego, a dodanie do ustawy art. 53a ust. 1 i art. 72a miało ostatecznie rozwiązać wątpliwości (według terminologii projektodawcy – „przesądzić”), że postępowania administracyjne w sprawach rodzajowo w nich określonych inicjowane są tylko na zasadzie oficjalności.

Sens i znaczenie art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b., stosując pozajęzykowe dyrektywy, nie dają podstaw do odmiennego rozumienia tych przepisów niż wynikające z wniosków płynących z wykładni literalnej.

Nie sposób upatrywać dopuszczalności wszczęcia postępowania w tych sprawach także w oparciu o zasadę skargowości w tym, że ustawodawca, określając, że wszczęcie postępowania następuje z urzędu, nie posłużył się dodatkowo wyrażeniem „wyłącznie”. Takie określenia wartościujące zawarte są w przepisach p.b., lecz dotyczą zupełnie innych sytuacji, np. w celu określenia kręgu stron w niektórych kategoriach spraw (art. 40 ust. 3 – „stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor”, art. 59 ust. 7 – „stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, a w przypadku inwestycji KZN – inwestor i Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości”), względnie wskazania podmiotu uzyskującego uprawnienie po spełnieniu określonego wymogu (art. 32 ust. 4 – „pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto...”).

Niektóre przepisy materialnoprawne (np. art. 16g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 889; art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1992 r. o odpadach, Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), wskazując, że postępowania w sprawach wydania decyzji, o których mowa w tych przepisach, wszczyna się z urzędu, nie zawierają dodatkowego stwierdzenia, że następuje to wyłącznie z urzędu. Jednakże na gruncie obowiązywania tych przepisów nie jest kwestionowane, że postępowania mogą zostać zainicjowane jedynie na zasadzie oficjalności.

Według art. 53a ust. 2 p.b. właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może wystąpić do organu nadzoru budowlanego z żądaniem wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego. Z dyspozycji tego przepisu nie można wyprowadzić wniosku, że ustawodawca dopuszcza możliwość wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego, a zatem jednego z postępowań wymienionych w rozdziale 5b p.b., na wniosek uprawnionego podmiotu. Przepis ten należy rozumieć w taki sposób, że spełnienie przesłanek uzasadniających zgłoszenie żądania oznacza konieczność wszczęcia i prowadzenia uproszczonego postępowania legalizacyjnego z urzędu. Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w redakcji art. 49f ust. 1 zdanie końcowe p.b., według którego po spełnieniu określonych w tym przepisie warunków organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne. Również w przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2 p.b., uproszczone postępowanie legalizacyjne prowadzi się z urzędu, po uznaniu zasadności zgłoszenia żądania przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego (art. 49f ust. 2).

Brak jest racjonalnych argumentów mogących niweczyć sens i normatywne znaczenie interpretowanych przepisów, wypływających z wniosków dokonanych w oparciu o dyrektywy językowe, wspartych rezultatami wykładni systemowej i funkcjonalnej, świadczących o niesłuszności, niesprawiedliwości, czy wręcz ich niekonstytucyjności. Na te kwestie, w kontekście zapewnienia w ramach postępowania jurysdykcyjnego pełnej ochrony prawnej osobie powołującej się na własny interes prawny, zwraca się uwagę w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. w szczególności wyroki NSA z: 18 stycznia 2024 r., II OSK 2096/22 i 16 stycznia 2025 r., II OSK 1028/22) oraz doktrynie (zob. np. J. Szremski, *Prawo do postępowania administracyjnego i jego elementy jako wartości wynikające z uregulowań konstytucyjnych, międzynarodowych oraz europejskich*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2021, z. 2, s. 35 i nast.).

Wykładnia przepisów prawa administracyjnego (przepisów prawa materialnego i prawa procesowego) musi uwzględniać wartości wpływające z zasad o znaczeniu fundamentalnym dla ukształtowania praw jednostki

wobec władzy administracyjnej (organów administracji publicznej). Zasady te to prawo do procesu administracyjnego i prawo do sądu. Dla ukształtowania praw jednostki na drodze administracyjnej podstawowe znaczenie ma pierwsza z tych zasad, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony własnego interesu prawnego (zob. B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, /w:/ *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Prof. Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 16). Prawo do procesu administracyjnego i prawo do sądu najpełniej urzeczywistniają realizację obrony interesu prawnego. Należy mieć jednak na uwadze, że prawo to nie ma charakteru absolutnego, niczym nieograniczonego. To prawodawca określa, w jaki sposób, w ramach prawnie uregulowanej procedury, może być ono realizowane. Prawo to przysługuje więc jednostce w trybie i na zasadach określonych w przepisach prawa materialnego (zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, /w:/ *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z Czarnik, R. Sawuła, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 29 i nast.). Nie jest zatem tak, że jednostka decyduje o sposobie realizacji przysługujących jej praw umożliwiających ochronę jej interesu prawnego, w tym prawa do jurysdykcyjnej procedury administracyjnej, a w dalszej kolejności do kontroli sądowej działalności organu administracji publicznej. Przyznanie jednostce prawa do procesu administracyjnego i prawa do sądu w każdej sytuacji, w której zamierza skorzystać z tego uprawnienia, zatem także w przypadku, gdy przepis materialnoprawny przewiduje wszczęcie postępowania na zasadzie oficjalności, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia prawnego.

Odnotować przyjdzie, że organy administracji publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a.). Organy nadzoru budowlanego, zgodnie z ustawowo zakreślonymi kompetencjami, są organami powołanymi do strzeżenia porządku prawnego w budownictwie. Sprawowana przez te organy kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego dotyczy w szczególności warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. b/ i c/ p.b.). Istotą nadzoru budowlanego jest zatem m.in. zapobieganie, by nie doszło do naruszeń tych wartości. Organy nadzoru budowlanego wyposażone zostały przy tym w odpowiednie środki prawne skutecznie przeciwdziałające zdarzeniom naruszającym porządek prawny, a jednocześnie

umożliwiający doprowadzenie robót budowlanych lub obiektu budowlanego naruszających ten porządek do stanu zgodnego z prawem.

Nie można z góry zakładać, że działania organu administracji publicznej w ramach nadzoru budowlanego, w razie stwierdzenia rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy albo stwierdzenia naruszeń w związku z utrzymaniem obiektów budowlanych, nie doprowadzą robót budowlanych lub obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, zaś istniejące rozwiązania prawne, których zadaniem jest ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem organu, pomimo podjętych czynności okażą się nieskuteczne. W doktrynie podkreśla się, że wszczęcie postępowania z urzędu jest obowiązkiem organu, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne, z zaistnieniem których prawo materialne przewiduje konieczność wydania decyzji o określonej treści (tak: Z. Kmiecik, /w:/ *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II, Część 4. Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. Cz. Martysz, Warszawa 2021, s. 135). Obowiązek ten wyraża się również w tym, że organ powinien dążyć do eliminowania przypadków niepewności co do prawa lub obowiązków ustanawianych w drodze decyzji (zob. J. Borkowski, /w:/ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 182). Także w orzecznictwie wskazuje się na obowiązek ciążyący na organie nadzoru budowlanego wszczęcia postępowania (zob. w szczególności wyroki NSA z: 7 lutego 2023 r., II OSK 2827/21; 16 lipca 2024 r., II OSK 1482/23).

Przyjęte w art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. rozwiązania winny więc być interpretowane przy przyjęciu założenia, że właściwy organ nadzoru budowlanego, zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa, podejmie niezbędne działania zmierzające do przeciwdziałania zdarzeniom prawnym naruszającym porządek prawny w budownictwie.

Taki sposób interpretacji tych przepisów nie prowadzi do konsekwencji niemożliwych do zaakceptowania ze względu na wartości, jakie naruszają. W nurcie orzeczniczym przyjmującym dopuszczalność zasady skargowości uznano, że odczytywanie art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. jako przepisów dopuszczających wszczęcie wymienionych w nim postępowań wyłącznie z urzędu, prowadzi do znaczącego osłabienia ochrony osób trzecich będących właścicielami nieruchomości, narażonych na działania inwestora podejmowane niezgodnie z prawem. Wywodzono, że nie do zaakceptowania byłaby sytuacja, gdyby w przypadku samowolnych robót budowlanych, niekorzystnie oddziałujących na nieruchomości sąsiednie, ich właściciele pozbawieni byli prawa wnioskowania o wszczęcie odpowiedniego postępowania legalizacyjnego lub naprawczego z tej tylko przyczyny, że wymienione przepisy stanowią o wszczynaniu z urzędu takich postępowań. Podkreślono również znaczenie

wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2011 r., 7/09, w którym nawiązując do art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. stwierdzono, że osoby trzecie mają prawo do ochrony przed ewentualnymi uciążliwościami związanymi z realizacją inwestycji budowlanej.

Powyższe stanowisko nie jest do zaakceptowania, nie tylko w świetle *ratio legis* unormowań regulujących zakres przedmiotowy postępowania legalizacyjnego i naprawczego, lecz także ze względu na wyraźnie wskazany zakres podmiotowy tych postępowań.

W przypadku braku reakcji organu na skierowane do niego żądanie usunięcia stanu naruszeń prawa budowlanego jednostka nie jest pozbawiona możliwości obrony własnego interesu prawnego tyle tylko, że realizacja tego uprawnienia następuje w ramach procedur określonych przez ustawodawcę. Należy więc stwierdzić, że brak reakcji organu nadzoru budowlanego (opieszłość lub inne zaniedbania) może stanowić przedmiot skargi w trybie skargowo-wnioskowym określonym w Dziale VIII k.p.a. (art. 227 i nast.). Prawo do skargi, oprócz petycji i wniosku, stanowi konstytucyjne prawo podmiotowe, za pomocą którego jednostka może oddziaływać na władzę publiczną (art. 63 Konstytucji RP). Uzupełniają one środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych, ale ich nie zastępują. Sygnalizacja w skardze dostarcza organowi materiał służący ocenie, czy nie zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania z urzędu (zob. J. Borkowski, /w:/ B. Adamiak, J. Borkowski. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 757). Jeśli skarga okaże się zasadna, jej rozpoznanie przez organ wyższego stopnia może spowodować, stosownie do art. 233 k.p.a., wszczęcie postępowania z urzędu przez właściwy organ nadzoru budowlanego. Możliwe jest także zwrócenie się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, będącego centralnym organem administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego (art. 88 ust. 1 p.b.), o spowodowanie podjęcia działań przez właściwy organ nadzoru budowlanego. Jednostka może także wystąpić do prokuratora, któremu z kolei służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182 k.p.a.). Prokurator, w ramach uprawnienia przewidzianego w art. 69 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), przed zgłoszeniem takiego żądania może zażądać m.in. nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień w celu wyjaśnienia sprawy. Żądanie prokuratora wszczęcia postępowania jest bezwzględnie wiążące dla organu administracji, do którego zostało skierowane (zob. F. Elżanowski, /w:/ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 1488). Zwrócenie się do organu o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem,

aczkolwiek inspirowane działaniem prokuratora, powoduje wszczęcie i prowadzenie postępowania z urzędu (zob. T. Woś, *Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy postępowania administracyjnego*, /w:/ *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 213 i 214; H. Knysiak-Sudyka, /w:/ *op. cit.*, s. 319). Istnieje wreszcie możliwość zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie odpowiednich czynności, który po zbadaniu sprawy może zwrócić się do właściwego organu, na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), o wszczęcie postępowania administracyjnego, a zatem także w ramach nadzoru budowlanego, i uczestniczyć w nim na prawach przysługujących prokuratorowi. Żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich wszczęcia postępowania z urzędu jest także wiążące dla organu administracji (zob. wyrok NSA z 10 stycznia 2025 r., III OSK 1376/23).

Przedstawione rozważania dostarczają wystarczających podstaw do przyjęcia, że ochrona interesu prawnego jednostki powołującej się własny interes prawny może być realizowana w innych formach poza postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym. Jednostka nie jest pozbawiona możliwości złożenia środka przeciwdziałającego brakowi reakcji lub opieszałości organu nadzoru budowlanego. Dodać trzeba, że oprócz trybu administracyjnego istnieje także możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym (zob. W. Piątek, *op. cit.*, s. 126).

Z tych wszystkich względów należy opowiedzieć się za takim kierunkiem interpretacji przepisów art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b., dominującym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i praktyce administracyjnej, wskazującym, że postępowania w sprawach, o których mowa w tych przepisach, wszczyna się wyłącznie z urzędu (zob. w szczególności wyroki NSA z: 18 stycznia 2023 r., II OSK 2586/21; 7 lutego 2023 r., II OSK 2827/21; 27 lutego 2023 r., II OSK 76/22; 25 maja 2023 r., II OSK 445/22; 16 lipca 2024 r., II OSK 1482/23; 7 sierpnia 2024 r., II OSK 1447/23). Również piśmiennictwo prawnicze, po nowelizacji p.b. dokonanej w ustawie z 2020 r., opowiada się za przyjęciem takiej wykładni wyjaśnianych przepisów. W komentarzach do ustawy – Prawo budowlane podkreśla się, że ustawodawca rozstrzygnął dotychczasowe rozbieżności odnośnie sposobu wszczęcia postępowań w sprawach rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy (art. 53a ust. 1) i postępowań w sprawach wydania niektórych decyzji dotyczących utrzymania obiektów budowlanych (art. 72a), określając, że wszczęcie postępowania następuje wyłącznie na zasadzie oficjalności (zob. *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, s. 422 i 529; *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2020, s. 776 i 921; *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, s. 489 i 598).

W odpowiedzi na pierwsze pytanie zawarte we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego należy wyjaśnić, że z uwagi na treść art. 53 ust. 1 i art. 72a p.b. nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego na wniosek osoby, która żąda od organu nadzoru budowlanego podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny. Postępowania w tych sprawach wszczynają się wyłącznie z urzędu.

Przystępując do udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie objęte wnioskiem należy stwierdzić, że także kwestia, w jaki sposób powinien zareagować organ nadzoru budowlanego w sytuacji, gdy osoba powołująca się na własny interes prawny zwraca się o wszczęcie postępowania w sprawach określonych w powołanych przepisach, wywołuje rozbieżności w orzecznictwie. We wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie wskazano na dwa przeciwstawne stanowiska. Pierwszy zakłada obowiązek wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., według drugiego – jeśli organ nadzoru budowlanego uzna, że brak jest podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu, wystarczające jest zawiadomienie tej osoby w drodze pisma.

Zgodnie z treścią art. 61a § 1 k.p.a. gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 (tj. żądanie wszczęcia postępowania) zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis ten został dodany do ustawy normującej postępowanie przed organami administracji publicznej przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18). W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że nowelizacja miała w sposób bardziej zrozumiały odróżnić etap wstępny dotyczący wszczęcia postępowania od etapu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (Sejmu VI kadencji, druk nr 2987, s. 16). Wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego jest dopuszczalne wyłącznie z powodu oczywistych przeszkód o charakterze przedmiotowym i podmiotowym, tj. takich, których wystąpienie jest możliwe do stwierdzenia już po wstępnej analizie wniosku. Z tego względu w orzecznictwie ugruntował się jednolity pogląd, że przyczyny, o których mowa w art. 61a § 1 k.p.a., muszą być oczywiste, obiektywne, dostrzegalne *prima facie*, takie, których ustalenie i podanie nie wymaga prowadzenia postępowania wyjaśniającego ze strony organu. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania zastrzeżona jest bowiem dla wstępnego etapu oceny wniosku (zob. wyroki NSA z: 16 marca 2021 r., I OSK 2493/20; 28 września 2021 r., II GSK 429/21; 29 września 2022 r., II OSK 3057/19). Wskazuje się również,

że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania jest aktem formalnym (nie merytorycznym), co oznacza, że organ administracji publicznej nie prowadzi postępowania administracyjnego. Na tym etapie postępowania, w fazie inicjatywnej, nie aktualizują się jeszcze ustawowe kompetencje organu do prowadzenia postępowania dowodowego, a jedynie do podjęcia czynności wyjaśniających poza formalnymi ramami procedury administracyjnej. Z tego względu wydania postanowienia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. nie poprzedza gromadzenie dowodów, organ nie ustala stanu faktycznego, nie formułuje wniosków i ocen dotyczących meritum żądania, lecz ogranicza się do stwierdzenia przesłanek formalnych uniemożliwiających podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia (zob. wyroki NSA z: 13 listopada 2020 r., I OSK 3193/18; 16 grudnia 2020 r., II FSK 1811/20; 13 stycznia 2022 r., I OSK 528/19; 16 marca 2022 r., I OSK 1138/21). Także w doktrynie podkreślono, że instytucja odmowy wszczęcia postępowania stanowi narzędzie prawne stosowane przez organ administracji publicznej na początkowym etapie złożenia wniosku, jednak poza formalnie wszczętym procesem (zob. J. Szremski, *Inne uzasadnione przyczyny jako przesłanka odmowy wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 6, s. 42).

Jednak instytucja procesowa przewidziana w art. 61a § 1 k.p.a. nie dotyczy postępowań uruchamianych z urzędu, ponieważ w tym przypadku nie można mówić o odmowie wszczęcia postępowania inicjowanego na zasadzie oficjalności (zob. wyrok NSA z 13 listopada 2020 r., I OSK 3193/18; M. Romańska, /w:/ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 477; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 391). Skierowany do organu nadzoru budowlanego wniosek (żądanie) wszczęcia postępowania nie stanowi „żądania wszczęcia postępowania”, o którym mowa w art. 61 § 1 k.p.a. Wniosek o wszczęcie postępowania z urzędu nie jest zaś wnioskiem, który inicjowałby jakieś odrębne postępowanie, którego złożenie obligowałoby organ do wydania postanowienia o odmowie jego wszczęcia (por. wyrok NSA z 24 lutego 2024 r., I OSK 1742/22). W postępowaniach wszczynanych na zasadzie oficjalności przepis art. 61a § 1 k.p.a. nie stwarza podstawy prawnej do wydania postanowienia odmownego z tej przyczyny, że, wydając takie postanowienie, organ byłby jedynym jego adresatem.

Jeżeli jedyną formą zainicjowania danego rodzaju postępowania jest jego wszczęcie z urzędu, to żądanie wszczęcia takiego postępowania ze strony innego podmiotu, w tym osoby powołującej się na własny interes prawny, należy potraktować w kategorii źródła informacji, wymagającej weryfikacji przez właściwy organ co do zasadności przesłanek obligujących do prowadzenia

tego postępowania. Uwzględniając wcześniejsze uwagi podkreślić jednak trzeba, że gdy do organu nadzoru budowlanego w sprawach określonych w art. 53 ust. 1 i art. 72a p.b. wpłynie żądanie wszczęcia postępowania w ramach nadzoru budowlanego z powołaniem się na własny interes prawny osoby wnoszącej to żądanie, organ ten nie może pozostać całkowicie bierny z tej tylko przyczyny, że postępowanie wszczyna się z urzędu. Chociaż skierowane do organu żądanie nie może zostać potraktowane jako prawnie skuteczna inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego, to jednakże stanowi sygnalizację (wskazanie, impuls) do podjęcia wstępnych, przedprocesowych czynności zmierzających do ustalenia, czy doszło do naruszeń p.b. w stopniu uzasadniającym wszczęcie postępowania z urzędu.

Udzielając odpowiedzi na drugie pytanie należy więc wyjaśnić, że organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b. obowiązany jest do poinformowania wnioskodawcy, w drodze pisma o charakterze informacyjnym, o podjętych działaniach i zajęтым stanowisku.

W kontekście poczynionych rozważań należy również stwierdzić, że skoro organ nadzoru budowlanego nie jest zobowiązany do wydania, w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a., postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawach, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b., to brak reakcji tego organu polegający na niezajęciu stanowiska w procesowej formie nie może być kwestionowany w drodze ponaglenia (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.), tj. środka zwalczającego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W konsekwencji także skarga na bezczynność organu w tego rodzaju sprawach stanowi skargę niedopuszczalną w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Merytoryczne rozpatrzenie ponaglenia przez organ wyższego stopnia, a także skuteczne wniesienie do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu jest możliwe jedynie w sytuacji toczącego się postępowania w konkretnej sprawie. W orzecznictwie i piśmiennictwie podkreśla się, że brak jest podstaw do przyjęcia bezczynności organu administracji w sytuacji, gdy obowiązujące przepisy prawa nie przewidują działania organów w określonej formie prawnej. Musi bowiem istnieć obowiązek prawny działania organu administracji i określona prawna forma tego działania, ujęta w ramy procesowego rozstrzygnięcia sprawy (zob. wyroki NSA: z 20 kwietnia 1999 r., I SAB 161/98; 14 stycznia 2021 r., I GSK 1722/20; J. Borkowski, /w:/ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008 r. s. 292).

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podjął uchwałę o treści wskazanej w sentencji uchwały.

81

**UCHWAŁA
SKŁADU SIĘDMIU SĘDZIÓW
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**z dnia 6 października 2025 r.
(I OPS 2/24)**

*Przewodniczący: sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz (współsprawozdawca)
Sędziowie NSA: Tamara Dzielakowska, Leszek Kiermaszek, Elżbieta Kremer
(sprawozdawca), Małgorzata Masternak-Kubiak, Małgorzata
Pocztarek, Zbigniew Ślusarczyk*

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 6 października 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zagadnienia prawnego przekazanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu postanowieniem z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie ze skargi M.M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu z dnia 30 kwietnia 2024 r., nr (...), w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego, w którym na podstawie art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) przedstawiono składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne:

„Czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.), stanowi wyłącznie legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ powołanej ustawy) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, czy też dopuszczalne jest przyznanie osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej

pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, w sytuacji gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ powołanej ustawy) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące, iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?”

podjął następującą uchwałę:

o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.

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

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 kwietnia 2022 r., podjął w dniu 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, następującą uchwałę: „1) Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.; dalej: u.ś.r.), osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.); 2) Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.).”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu postanowieniem z 2 października 2024 r., II SA/Po 460/24, na podstawie art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) przedstawił składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia następujące

zagadnienie prawne: „Czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.; dalej u.ś.r.), stanowi wyłącznie legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, czy też dopuszczalne jest przyznanie osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, w sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące, iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?”.

Przedstawione zagadnienie prawne, zakwalifikowane przez skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu jako budzące poważne wątpliwości, wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego sprawy. Prezydent Miasta Gniezna decyzją z 15 stycznia 2024 r. odmówił M.M. przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką – Z.S. Jako podstawę prawną swojej decyzji organ wskazał art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.) oraz art. 17 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, ust. 5, art. 20 ust. 3 u.ś.r. W uzasadnieniu Prezydent Miasta Gniezna wyjaśnił, że z wywiadu środowiskowego przeprowadzonego ze skarżącą wynika, że Z.S. mieszka wraz z mężem, który nie posiada orzeczenia o niepełnosprawności, ale z racji

wieku ([...] lat) nie jest w stanie zajmować się żoną. Wnioskodawczyni – M.M. mieszka osobno i prowadzi osobne gospodarstwo domowe wraz z córką i mężem. Z.S. jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym. Wymaga pomocy innych osób w wielu czynnościach życiowych. Nie jest osobą leżącą, jednak [...]. Po wyjściu córki z mieszkania do swojego miejsca zamieszkania, Z.S. pomaga męż, ale w znacznym ograniczeniu – podaje tylko posiłek, który wcześniej przygotowała córka. Strona oświadczyła, że stan zdrowia matki uległ pogorszeniu i musiała zrezygnować z zatrudnienia, aby się nią zająć. W ocenie Prezydenta Miasta Gniezna strona nie spełnia ustawowych warunków do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na fakt, że niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała po ukończeniu przez nią 79 roku życia, jak i na fakt, że mąż Z.S. nie ma orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności.

Decyzją z 30 kwietnia 2024 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu utrzymało w mocy decyzję Prezydenta Miasta Gniezna. Kolegium nie podzieliło stanowiska organu pierwszej instancji w zakresie prawidłowości zastosowania w sprawie art. 17 ust. 1b u.ś.r., bowiem wyrokiem o sygn. akt K 38/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności powyższego przepisu w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie. Oznacza to, że w obecnej sytuacji prawnej nie jest dopuszczalne oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie 25 roku życia. Uzasadniając odmowę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, Kolegium powołało się wyłącznie na art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. i uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22. Kolegium stwierdziło, że skoro Z.S. pozostaje w związku małżeńskim, a jej mąż nie posiadał do dnia 31 grudnia 2023 r. orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, to na podstawie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r., stanowiło to negatywną przesłankę przyznania odwołującej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r.

W złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skardze M.M. zarzuciła naruszenie: 1) przepisów prawa procesowego, tj. art. 138 § 1 k.p.a. przez jego błędne zastosowanie i utrzymanie w mocy decyzji Prezydenta Miasta Gniezna w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, co miało wpływ na treść decyzji; art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez dowolną, niewyczerpującą, niepodyktowaną wiedzą i doświadczeniem życiowym ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez

przyjęcie, że (...) -letni Z.S. nie jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, choć jego schorzenia oraz nawrót choroby (...) niespełna 25 dni przed wydaniem decyzji wskazują na znaczny stopień niepełnosprawności; art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niepełne wyjaśnienie w uzasadnieniu podstaw prawa materialnego, na którym organ się oparł wydając decyzję, co mogło mieć wpływ na treść decyzji, zwłaszcza sugerowanie o możliwości otrzymania innego świadczenia, podczas gdy do wniosków złożonych do dnia 31 grudnia stosuje się przepisy o świadczeniu pielęgnacyjnym; 2) przepisów prawa materialnego, tj. art. 17 ust. 1b u.ś.r. bez uwzględnienia treści wyroku TK z 21 października 2014 r., K 38/13, oraz powołanie się przez organ pierwszej instancji *de facto* na uchylony przepis ustawy, co stanowi rażące naruszenie prawa; art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 u.ś.r. poprzez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie przez przyjęcie, że Z.S. posiada orzeczoną niepełnosprawność, której początku nie da się ustalić, co miało wpływ na wynik sprawy w postaci odmowy przydzielenia świadczenia oraz stosowanie tego przepisu, pomimo że w dniu orzekania został on uchylony, a zgodnie z orzecznictwem organ administracji ma nakaz stosowania prawa obowiązującego w dniu orzekania, chyba że ustawa stanowi inaczej; art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. poprzez jego błędną wykładnię z uwagi na brak wszystkich dowodów w sprawie (brak kart chorób ujawnionych w toku postępowania) i przyjęcie, że Z.S. nie jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, podczas gdy (...) oraz (...) w wieku (...) lat kwalifikują go bezsprzecznie do znacznego stopnia niepełnosprawności.

W uzasadnieniu postanowienia z 2 października 2024 r., przedstawiając do rozstrzygnięcia wskazane na wstępie zagadnienie prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że wyjaśnienie tego zagadnienia ma zasadnicze znaczenie dla rozpoznania skargi.

Sąd zaznaczył, że rozpoznanie wywiedzionej w sprawie skargi wymagałoby zastosowania uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, w której w pkt. 2) stwierdzono, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.). Sąd podkreślił, że na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1429 ze zm.) przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r. znajdzie zastosowanie również w kontrolowanej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyjaśnił również, że [...] rozstrzygnięcie zagadnienia dotyczącego generalnej dopuszczalności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., z tytułu opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, której współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, stanowiło będzie zasadniczy aspekt sprawy, przesądzający o możliwych sposobach jej załatwienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie rozpoznającym sprawę powziął wątpliwość co do trafności stanowiska zajętego w pkt. 2) sentencji uchwały z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, w związku z tym uznał, że zaszła konieczność ponownego przedstawienia przedmiotowego zagadnienia prawnego składowi poszerzonemu do rozstrzygnięcia.

Sąd, odnosząc się do powyższej uchwały, wskazał, iż została ona podjęta na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Z uzasadnienia uchwały wynika, iż przesłanką jej podjęcia była stwierdzona rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego co do tego, pod jakim warunkiem osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. oraz – co ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie – opiekunowie osób pozostających w związku małżeńskim mogą nabyć prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, gdy istnieją rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione z nią w pierwszym stopniu lub małżonek osoby wymagającej opieki. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż rozbieżność orzecznictwa dotyczyła dwóch kategorii przypadków, objętych regulacją art. 17 ust. 1a oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. w ówczesnie obowiązującym brzmieniu. Dla udzielenia odpowiedzi przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uznano za konieczne uwzględnienie zmian w stanie prawnym dotyczącym rozstrzyganych kwestii ze wskazaniem, iż powinno to nastąpić odrębnie dla każdego z przepisów.

Odnosząc się do znajdującej zastosowanie w niniejszej sprawie regulacji art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r., Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że negatywna przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w postaci pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim, została wprowadzona do ustawy z dniem 1 września 2005 r. na mocy art. 27 pkt 13 lit. b/ ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732). W pierwotnym brzmieniu nadanym tą ustawą art. 17 ust. 5 pkt 2a u.ś.r. stanowił, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Wyłączenie to nie doznawało żadnych ograniczeń

związanych ze stanem zdrowia współmałżonka. W wyrokach wydawanych w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował za zasadne odstąpienie od literalnego brzmienia przepisu w przypadkach, gdy w stanie faktycznym sprawy oboje małżonkowie legitymowali się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, a o świadczenie ubiegała się osoba zobowiązana do alimentacji inna niż współmałżonek (przykładowo wyroki NSA z 7 grudnia 2009 r., I OSK 722/09 i I OSK 723/09). Dalej Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że stan prawny w analizowanym zakresie uległ zmianie z dniem 14 października 2011 r., w wyniku nowelizacji przeprowadzonej na mocy art. 1 pkt 6 lit. b/ tiret trzecie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212). Przepisowi art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. zostało nadane aktualne brzmienie stanowiące, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Podsumowując powyższe rozważania, w uchwale wskazano, iż w przypadku opisanych zmian brzmienia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. doszło do wprowadzenia do tekstu prawnego warunku, który już uprzednio, przed nowelizacją, był w orzecznictwie przyjmowany w drodze wykładni poprzedniego brzmienia przepisu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił, że bezwarunkowe pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim w okresie poprzedzającym zmianę było oceniane jako niekoherentne z przeprowadzonymi zmianami skutkującymi poszerzeniem kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, prowadzące do sprzeczności. Aby zachować spójność systemową, w części orzecznictwa dopuszczano zatem przyznawanie prawa do świadczenia osobom z kręgu osób zobowiązanych do alimentacji, jeżeli współmałżonek osoby wymagającej opieki sam legitymował się orzeczeniem o niepełnosprawności, odstępując od literalnego brzmienia przepisu. Wprowadzoną zmianę w brzmieniu przepisu można zatem było uznać za doprecyzowanie przepisu i nadanie mu brzmienia, które odpowiadało ówczesnej praktyce, uwzględniającej kontekst systemowy, w tym konstytucyjny. W konsekwencji, nie może jednak budzić wątpliwości, że dokonana zmiana i wprowadzone kryterium są efektem celowej aktywności prawodawcy, nawiązującego do prokonstytucyjnej i systemowej wykładni sądów, jakiej poddawany był przepis w poprzednim brzmieniu. Ustawodawca potwierdził zatem dotychczasowe stanowisko judykatury, na jakich zasadach inne osoby zobowiązane do alimentacji osoby niepełnosprawnej pozostającej w związku małżeńskim

mogą otrzymać świadczenie pielęgnacyjne, jedną z nich jest warunek legitymowania się przez małżonka orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Przechodząc do dokonania wykładni aktualnego ówczesnie brzmienia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r., w uchwale wskazano, iż z punktu widzenia języka, kryterium legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jakim ustawodawca posłużył się w tym przepisie, nie jest wyrażeniem nieostrym czy wieloznacznym. Nie wymaga także czynienia ustaleń pojęciowych z odwołaniem się do zasad języka „powszechnego”, nie jest bowiem określeniem należącym do tego języka. Stopnie niepełnosprawności (znacznym, umiarkowany i lekki) rozróżnione zostały w art. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.). Orzeczenia w przedmiocie niepełnosprawności wydawane są przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, powoływane zgodnie z przepisami wymienionej wyżej ustawy. Z orzeczeniami tych zespołów o znacznym stopniu niepełnosprawności zrównane są orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, o jakich mowa w art. 5 pkt 1 i 1a tej ustawy. Pod względem językowym przepis nie budzi zatem wątpliwości, ustawodawca posłużył się określeniem należącym do języka prawnego. Legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oznacza legitymowanie się orzeczeniem wydanym przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności w przewidzianym przez prawo trybie lub orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS zrównanym z takim orzeczeniem właściwego zespołu. Legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności jest zatem faktem instytucjonalnym. Jak należy rozumieć orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wynika z przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Regulację w niej zawartą, dotyczącą orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, w tym znacznym stopniu niepełnosprawności, można traktować jak przypadek definicji legalnej tego rodzaju orzeczenia.

Dalej w uzasadnieniu uchwały wskazano, iż skoro pod względem językowym analizowane przepisy nie mogą być uznane za rodzące wątpliwości, to decyzja o odstąpieniu od tego rozumienia pod wpływem argumentów systemowych, funkcjonalnych czy celowościowych może być podjęta na dostatecznie silnie umotywowanej podstawie, spójnie i konsekwentnie przemawiającej za takim odstąpieniem. Akceptując model wykładni kompleksowej, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nie kwestionuje dopuszczalności poddania objętych wnioskiem przepisów dalszym czynnościom interpretacyjnym, uznaje natomiast, że w obliczu wskazanych do tej pory argumentów i efektów czynności interpretacyjnych, waga argumentów przemawiających

za odmiennym rozumieniem norm prawnych regulujących dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób zobowiązanych do alimentacji osoby wymagającej opieki ze względu na niepełnosprawność powinna być dostatecznie doniosła, aby uzasadnić odstępianie od stosowania przesłanek ustawowych.

Po dokonaniu, w uzasadnieniu uchwały, obszernej analizy szeregu przepisów różnych aktów prawnych, w tym Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, iż warunkiem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom wymienionym w art. 17 ust. pkt 4 u.s.r., jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Regulując kryteria przyznawania świadczenia pieniężnego ze środków publicznych w trybie administracyjnym ustawodawca był przy tym uprawniony do takiego skonstruowania przesłanek, które zapewni ich konkretność i ograniczy sferę uznaniowości organu, co sprzyja zachowaniu równości i transparentności w udzielaniu świadczeń ze środków publicznych. Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby uprawnionej do świadczenia w pierwszej kolejności, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby uprawnione w kolejności dalszej, stanowi kryterium zobiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą. Zastosowanie takiego zobiektywizowanego kryterium, a nie zależnego od ocen stanu faktycznego dokonywanych każdorazowo przez organ, nie narusza w oczywisty sposób wartości wiązanych z państwem prawnym, takich jak pewność prawa i przewidywalność rozstrzygnięć władzy publicznej w stosunku do obywatela.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przedstawiający zagadnienie prawne nie podzielił powyższego stanowiska w zakresie, w jakim nie uwzględnia ono potrzeby dokonania wykładni systemowej art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.s.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., z uwzględnieniem treści pominiętych w uzasadnieniu uchwały regulacji zawartych w art. 16 ust. 1 u.s.r. oraz w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm.).

Sąd zauważył, iż ustawodawca wprowadził w art. 16 ust. 1 u.s.r. instytucję zasiłku pielęgnacyjnego, który przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Jednocześnie w ust. 2 tego artykułu prawodawca wskazał, że zasiłek pielęgnacyjny przysługuje: 1) niepełnosprawnemu dziecku; 2) osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 3) osobie, która ukończyła 75 lat. Zbliżoną regulację dotyczącą osób uprawnionych do emerytury lub renty zawierają przepisy ustawy

z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, gdzie wskazano, iż dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia, z zastrzeżeniem ust. 4, to jest sytuacji, gdy osoba taka przebywa w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym.

Skład przedstawiający zagadnienie prawne podkreślił, że na gruncie wskazanych wyżej regulacji wyraźnym jawi się, iż ustawodawca zarówno w u.ś.r. jak i innych ustawach, konsekwentnie uznaje kryterium zawansowanego wieku (ukończenia 75 lat) za skutkujące powstaniem stanu, w którym konieczne jest zapewnienia pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, względnie za równorzędne z takim stanem i uzasadniające przyznanie każdej osobie, która ukończyła 75 lat, bez spełniania jakichkolwiek dodatkowych kryteriów, pomocy finansowej na pokrycie kosztów udzielanej takiej osobie przez inne podmioty pomocy w jej codziennym funkcjonowaniu.

W związku z powyższym, jako sprzeczna z zasadą racjonalności prawodawcy jawi się taka, ściśle językowa wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r., która prowadzi do sytuacji, w której osoba posiadająca prawo do zasiłku pielęgnacyjnego względnie dodatku pielęgnacyjnego, a więc uznawana przez ustawodawcę za wymagającą opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością czy też ograniczoną zdolnością do samodzielnej egzystencji, jednocześnie miałaby sprawować faktyczną opiekę nad współmałżonkiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nie bez znaczenia pozostaje, iż taka osoba – jako posiadająca już tylko z racji wieku prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, względnie dodatku pielęgnacyjnego, nie ma samodzielnego interesu w uzyskaniu orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, a postępowanie w tym zakresie nie może się toczyć bez jej wniosku bądź zgody.

Powyższe powoduje, iż członek rodziny, który faktycznie zrezygnował z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym wstępnym, jak i tenże wymagający opieki wstępny pozbawieni są jakiegokolwiek środka prawnego, za pomocą którego mogliby doprowadzić do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z faktycznie sprawowaną opieką i pomocą, której nie jest w stanie udzielić – ze względu na podeszły wiek – współmałżonek.

W ocenie składu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy wykładni art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. należałoby uwzględnić także przedstawione wyżej względy natury systemowej i użyte w nim sformułowanie „chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności” wyklądać w ten sposób, iż obejmuje ono również

inne stany faktyczne uznane przez ustawodawcę za tożsame bądź zbliżone – co do skutków prawnych dotyczących bezpośrednio potencjalnego opiekuna, z legitymowaniem się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a skutkujące uzyskaniem prawa do zasiłku pielęgnacyjnego lub dodatku pielęgnacyjnego, w szczególności takie jak ukończenie przez współmałżonka osoby wymagającej opieki 75 roku życia.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zasadności złożonej skargi, jak również dla jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego w tego rodzaju sprawach.

W piśmie procesowym z 20 lutego 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał stanowisko i argumentację przedstawioną we wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego z dnia 6 kwietnia 2022 r. rozstrzygniętego uchwałą NSA z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22. W konkluzji wskazał, że rygoryzm normy prawnej określonej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. widoczny w kontekście uchwały NSA z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, powoduje, że osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością, muszą być uznawane za osoby niespełniające warunków ustawowych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego.

W piśmie z 4 lutego 2025 r. skarżąca M.M. przyłączyła się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24.

Natomiast prokurator P.S. delegowany do Prokuratury Krajowej zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 30 września 2025 r. przychyłając się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24, wnosząc o podjęcie uchwały o następującej treści: „Podstawy do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodejmowania lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.; dalej: u.ś.r.) nie stanowi wyłącznie legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i dopuszczalne jest przyznanie

osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodejmowania lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji w sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące, iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia.”

W uzasadnieniu swojego stanowiska prokurator przedstawił stanowisko prawne zawarte w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, a także stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zawarte w uzasadnieniu przedstawionego postanowienia z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24.

Prokurator podkreślił, że w doktrynie prezentowane jest stanowisko, że od jasnego i niebudzącego wątpliwości rezultatu wykładni językowej wolno odstąpić i oprzeć się na wykładni systemowej tylko wtedy, gdy przemawiają za tym ważne racje. Jedną z nich jest wówczas, gdy uzyskane znaczenie prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi lub gdy prowadzi do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego (L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002 r. s. 10). Dalej podniesiono, że odstępienie od rezultatu wykładni językowej na rzecz innych rodzajów wykładni jest powszechnie aprobowane przez doktrynę (M. Kondej, *Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadami nadrzędności konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019 r., nr 3, s. 47-38).

W konkluzji wskazano, że sytuacji, gdy obydwójce z małżonków wymagają opieki osoby trzeciej, ze względu na podeszły wiek i całkowitą niezdolność do samodzielnej egzystencji, obowiązujące przepisy, przy zastosowaniu li tylko wykładni językowej, uniemożliwiają uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli współmałżonek osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Taki rezultat wykładni językowej jest nie do zaakceptowania, gdyż prowadzi do rażącej niesprawiedliwości i sprzeczności z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi.

Prokurator zwrócił również uwagę na uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2012 r., II FPS 3/11, w której wskazano, że w procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej.

Przed odniesieniem się do przedstawionego zagadnienia prawnego, zaznaczyć jeszcze należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 marca 2025 r., SK 22/22, orzekł: „Art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U z 2003 r. poz. 390 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 lit. a/ ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1548 ze zm.) i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 43 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429 ze zm.), w części obejmującej słowa: „z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności” jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji RP.”. Wyrok ten do chwili obecnej nie został ogłoszony (opublikowany) w organie urzędowym, tj. w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie zaś z art.190 ust. 3 Konstytucji RP orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W powołanym wypadku Trybunał nie określił innego terminu utraty mocy obowiązującej. Powołany wyrok dotyczy zagadnienia prawnego, które jest irrelevantne z punktu widzenia zagadnienia prawnego rozstrzyganego przez Naczelny Sąd Administracyjny niniejszą uchwałą. Z kolei w wyroku z 8 lipca 2025 r. SK 33/23, Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art.17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, o której mowa w tym przepisie, sprawującej wyłączną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i w związku z tym rezygnującej z zatrudnienia, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.”.

Wyrok ten do chwili obecnej nie został ogłoszony (opublikowany) w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 190 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie zaś z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Powołany wyrok dotyczy art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych

(tj. pkt 1 uchwały I OPS 2/22) natomiast przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego w postanowieniu Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24, jest art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ powołanej ustawy, w szczególności fundamentalne znaczenie ma wskazany art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy (tj. pkt 2 uchwały I OPS 2/22).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu postanowieniem z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24, przedstawiając do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego opisane uprzednio zagadnienie prawne argumentował, że czyni to w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a., nie dzieląc stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22. W sentencji powyższej uchwały stwierdzono, że: „1. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm., dalej: u.s.r.) osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.s.r.); 2. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.s.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.s.r.).”

Podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stosownego rozstrzygnięcia, wskutek przedstawienia powstałego zagadnienia prawnego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, winno być poprzedzone ogólniejszymi rozważaniami odnośnie do dopuszczalności zastosowania trybu określonego w art. 269 § 1 p.p.s.a. i podjęcia w tym trybie ponownej uchwały, jak również jej treści.

Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a. jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podzieli stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio. Z art. 269 § 2 p.p.s.a. wynika ponadto, że w przypadkach, o których

mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Przepisu art. 267 nie stosuje się. Celem zastosowania tej procedury jest niejako „przełamanie” dotychczasowego stanowiska zajętego w podjętej uprzednio uchwale. Uruchomienie trybu określonego w art. 269 § 1 p.p.s.a. podejmowania „ponownej uchwały” wymaga zaistnienia takiego stanu, w którym w ocenie składu sądu administracyjnego zachodzi potrzeba odejścia od poglądu prawnego wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, ergo – w innym przypadku ów skład orzekający sądu administracyjnego naruszyłby przepis art. 269 § 1 p.p.s.a. oraz art. 187 § 2 p.p.s.a., z którego wynika, że uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego mają charakter „ogólnie wiążący”, który wynika z unormowania zawartego w art. 269 p.p.s.a., a co wyraża się w konieczności zainicjowania przez skład orzekający sądu administracyjnego określonego trybu postępowania w przypadku zamiaru odstąpienia od poglądu wyrażonego w uchwale.

Zaznaczyć należy, że sformułowanie „stanowisko zajęte w uchwale”, występujące w art. 269 § 1 p.p.s.a. należy rozumieć ściśle, obejmuje [...] ono wykładnię zawartą w sentencji uchwały, oczywiście tylko w granicach uzasadnionych treścią wniosku lub postanowienia. Wykładnia podana w sentencji uchwał, jednak wykraczająca poza te granice, jak również te poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu uchwały, które nie mają bezpośredniego związku z „zajętym stanowiskiem”, są pozbawione mocy wiążącej. Pominięcie tych poglądów lub ich nieuwzględnienie nie „podlega” procedurze określonej w art. 269 § 1 p.p.s.a. Wystąpienie sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a, wymaga uzasadnienia (art. 268 p.p.s.a.), które w szczególności powinno zawierać argumentację prawną wskazującą na potrzebę ponownego rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego (R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004 r., nr 2, s. 22-38).

Zainicjowanie przez skład orzekający trybu postępowania uregulowanego w art. 269 p.p.s.a. w przypadku zamiaru odstąpienia od dotychczasowego stanowiska wyrażonego w podjętej wcześniej uchwale wiąże się z koniecznością zachowania określonych wymogów dotyczących tożsamości zagadnienia będącego przedmiotem już podjętej uchwały z zagadnieniem przedstawianym do rozstrzygnięcia przez skład orzekający. W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2020 r., II FPS 1/20, wskazano, że zwrot normatywny „przedstawia powstałe zagadnienie prawne

do rozstrzygnięcia”, o którym mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a., należy odczytywać łącznie z poprzedzającym go zwrotem „nie podziela stanowiska zajętego w uchwale”. Będzie to oznaczać, że każdy skład orzekający sądu administracyjnego, chcący skorzystać z procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. i przełamać wiążące w tej uchwale stanowisko, powinien być związany treścią pytania, które tą uchwałą wywołało. Odnosi się to zarówno do pytania zawartego we wniosku właściwego podmiotu w przypadku pytań abstrakcyjnych, bądź pytania zawartego w postanowieniu NSA w przypadku pytań konkretnych. Innymi słowy zadane pytanie przez sąd administracyjny w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. powinno być tożsame (identyczne) z pytaniem, które wywołało przełamany uchwałą. Ta praktyka jest co do zasady stosowana jednolicie przez składy orzekające (zob. np. pytanie składu orzekającego w postanowieniu NSA z 12 czerwca 2007 r., II OSK 886/06). W przeciwnym wypadku, zmiana treści poprzedzającego uchwałą pytania mogłaby skutkować z jednej strony wyjściem poza ramy wiążącego w uchwale stanowiska, z drugiej zaś ominięciem procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. Tak sformułowane pytanie miałoby w istocie za podstawę art. 187 § 1 p.p.s.a., a nie art. 269 § 1 p.p.s.a., co w przypadku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest niedopuszczalne, a w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostawałoby bez wpływu na moc wiążącą przełamanej uchwały. Powyższe stanowisko wyrażone w powołanej uchwale, II FPS 1/20, należałoby uzupełnić o stwierdzenie, że wymóg tożsamości zadanego pytania przez sąd administracyjny z pytaniem, które wywołało przełamany uchwałą, dotyczy zarówno takiej sytuacji, w której pytanie wykracza poza ramy wiążące w uchwale jak i sytuacji, w której pytanie nie obejmuje w całości ram wiążących w uchwale. W tym ostatnim przypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której pytanie sądu administracyjnego nie mogłoby doprowadzić do przełamania stanowiska zawartego w uchwale, albowiem zakres przedmiotowy stanowiska zawartego w uchwale jest szerszy niż zakres przedmiotowy pytania. Stąd też, aby skład orzekający mógł skorzystać z procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. zagadnieniem fundamentalnym jest tożsamość pytania zawartego we wniosku z pytaniem, które wywołało uchwałą, a w konsekwencji z treścią uchwały, z którą nie zgadza się skład orzekający. W przypadku stwierdzenia braku tożsamości, o której mowa wyżej, pojawia się drugie istotne zagadnienie dotyczące treści i formy prawnej, w jakiej może nastąpić rozstrzygnięcie o złożonym wniosku. To zagadnienie i powstałe wątpliwości związane są z treścią art. 269 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym, w przypadkach, o których mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałą. Przepisu art. 267 nie stosuje się (art. 267 stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny może – w formie

postanowienia – odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości).

Wskazane wyżej zagadnienie było przedmiotem rozważań w powoływanej już wcześniej uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2020 r., II FPS 1/20. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że skoro z treści art. 269 § 2 p.p.s.a. wynika, że nie stosuje się przepisu art. 267 p.p.s.a., oznacza to, iż Naczelny Sąd Administracyjny nie może podjąć w tym trybie postanowienia o odmowie udzielenia odpowiedzi, bowiem ustawodawca nie dopuszcza w tym względzie żadnych wyjątków, a postępowanie wdrożone na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. zawsze musi zakończyć się podjęciem uchwały. Wyrażający te poglądy A. Kabat wywodził, że taka forma zakończenia tego postępowania będzie obowiązkowa także i wtedy, gdy stanowisko zajęte we wcześniejszej uchwale nie ma w danej sprawie zastosowania, a powodem uruchomienia rozważanej procedury było błędne przekonanie składu orzekającego sądu administracyjnego o istnieniu takiej możliwości (A. Kabat, *op. cit.*, s. 128). W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 1 lutego 2016 r., II FSK 5/15, wskazano – powołując się na opracowanie komentarzowe (por. A. Kabat, /w:/ B. Dauter, B. Gruszczynski, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 837) – iż z uwagi na treść art. 269 § 2 in fine p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny nie może jednak odmówić podjęcia uchwały nawet wówczas, gdy kwestionowane stanowisko zajęte w uchwale nie ma zastosowania w danej sprawie. W piśmiennictwie wyrażono także pogląd odmienny, podnosząc że zakaz odmowy podjęcia uchwały wynikający z art. 269 § 2 p.p.s.a. nie ma charakteru absolutnego, a jeżeli pytanie prawne kwestionujące wcześniejszą uchwałę zostało zadane w sprawie, w której ta uchwała nie może mieć zastosowania, dopuszczalna jest odmowa podjęcia ponownej uchwały (por. T. Burczyński, T. Nowak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., II FSK 513/13*, „Prawo i Podatki” 2013, nr 12, s. 25-28). Tego ostatniego poglądu w uchwale z dnia 21 września 2020 r., II FPS 1/20, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podzielił, uznając, że wobec stanowczej regulacji zawartej w art. 269 § 2 p.p.s.a. nie można w tym przypadku odmówić podjęcia uchwały. Wskazano, że ustawodawca nie uregulował wprost treści rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, gdy np. stanowisko zajęte we wcześniejszej uchwale nie ma w danej sprawie w ogóle zastosowania, pytanie w znaczny sposób odbiega od treści uchwały i zadane na jego tle pytania, czy też nie spełnia innych warunków formalnych. Podzielić należy poglądy wyrażone w piśmiennictwie, że w przypadku, gdy powstałe zagadnienie prawne przedstawiono do rozstrzygnięcia, powołując się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., mimo iż nie zostały

spełnione przesłanki uruchomienia tego trybu, skład poszerzony NSA powinien podjąć uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania (zob. A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, /w:/ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane) – materiał na Konferencję sędziów NSA, Popowo 20-22 października 2003 r., Warszawa 2003, str. 99; A. Skoczylas, op. cit., str. 206). Zwrot o „pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania”, jakkolwiek nie wynika wprost z treści art. 269 p.p.s.a., to jednak w procedurach, w tym sądownoadministracyjnej, jest powszechnie stosowany w sytuacjach, gdy pismu nie można nadać prawidłowego biegu (por. art. 49 § 2 p.p.s.a., art. 257 p.p.s.a.). Użycie tego zwrotu w podjętej uchwale wskazuje więc na jej formalny a nie merytoryczny charakter. Analogiczne stanowisko zostało również wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, w której między innymi odwołano się do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 21 września 2020 r., II FPS 1/20 i wskazano, że w przypadku gdy powstałe zagadnienie prawne przedstawiono do rozstrzygnięcia, powołując się na regulację art. 269 p.p.s.a., pomimo że nie zostały spełnione przesłanki uruchomienia tego trybu, skład poszerzony NSA powinien podjąć uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.*

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego w niniejszej sprawie w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24, stwierdza, że zakres przedmiotowy uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, nie jest tożsamy z zakresem przedmiotowym zagadnienia prawnego przedstawionego w powołanym postanowieniu.

Powołana uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, składa się z dwóch następujących punktów:

„1) Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.; dalej: u.ś.r.) osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.); 2) Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby

wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.).”.

Powołany wyżej pkt 1) uchwały I OPS 2/22 dotyczy możliwości nabycia świadczenia pielęgnacyjnego przez inne osoby niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.) natomiast pkt 2) uchwały dotyczy możliwości nabycia świadczenia pielęgnacyjnego przez inną osobę niż współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.). Natomiast przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu postanowieniem z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24, do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy pkt. 2) uchwały I OPS 2/22. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że we wniosku, który był podstawą podjętej uchwały I OPS 2/22, pytano o możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacjach, gdy rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia. Natomiast uzasadniając przedstawione zagadnienie prawne w postanowieniu z 22 listopada 2024 r., II SA/Po 460/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odwołuje się do sytuacji gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące, iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia. Czyli uzasadniając przedstawione zagadnienie Wojewódzki Sąd Administracyjny odwołuje się nie tylko do przyczyn obiektywnych, które powodują, że sprawowanie opieki przez współmałżonka nie jest możliwe, ale zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego. Przedstawione wyżej uwagi wskazują, że zakres przedmiotowy uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, jest szerszy niż zakres przedmiotowy zagadnienia prawnego przedstawionego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, czyli zachodzi brak tożsamości pomiędzy zakresem przedmiotowym uchwały a pytaniem sformułowanym przez skład orzekający w trybie art. 269 p.p.s.a. Powyższa okoliczność powoduje, że potencjalne ponowne rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie mogłoby doprowadzić do odstąpienia w całości od poglądu wyrażonego w uchwale, albowiem pytanie dotyczy tylko pkt. 2) uchwały, a pkt 1) uchwały nie jest objęte pytaniem sformułowanym w tym trybie. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że regulacja materialnoprawna i charakter zagadnienia

prawnego, które jest przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22 powoduje, że rozstrzygnięcia zawarte w pkt. 1) i w pkt. 2) uchwały powinny być wzajemnie zgodne, a nie prowadzić do dodatkowych rozbieżności. Podsumowując powyższe rozważania, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza, że przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, z powołaniem się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., nie spełnia przesłanek uruchomienia tego trybu.

Z tych względów i na podstawie art. 269 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.

82

POSTANOWIENIE SKŁADU SIEDMIU SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 22 października 2025 r.
(III OPS 1/25)

Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Siegień

*Sędziowie NSA: Tamara Dzielakowska (sprawozdawca), Małgorzata Miron,
Jerzy Stelmasiak, Zbigniew Ślusarczyk (współsprawozdawca),
Teresa Zyglewska, Olga Żurawska-Matusiak*

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 22 października 2025 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie ze skargi kasacyjnej Miasta Katowice od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie ze skargi Miasta Katowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 5 kwietnia 2024 r., nr NPII.4131.1.281.2024, w przedmiocie uchwały w sprawie zmiany statutu jednostki pomocniczej, w którym na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) przedstawiono składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:

„Czy sąd administracyjny jest, na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), związany wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem?”

postanawia:

odmówić podjęcia uchwały.

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

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 15 kwietnia 2025 r., III OSK 2491/24, na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.), przedstawił do rozpoznania składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:

„Czy sąd administracyjny jest, na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), związany wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem?”.

Jak wynika z uzasadnienia tego postanowienia oraz akt sprawy przedstawione zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miasta Katowice, na podstawie art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.; dalej: u.s.g.), podjęła uchwałę nr XLI/897/21 w sprawie nadania Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże. W załączniku do uchwały stanowiącym Statut w § 19 ust. 9 Rada uchwaliła: „Osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji przysługują diety w wysokości ustalonej odrębną uchwałą Rady Miasta Katowice”.

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z 29 grudnia 2021 r., nr NPII.4131.1.1186.2021, stwierdził nieważność części postanowień wyżej wymienionej uchwały, między innymi w odniesieniu do zawartego w jej załączniku cytowanego wyżej § 19 ust. 9.

W wyniku skargi Miasta Katowice, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 13 kwietnia 2022 r., III SA/GI 267/22, uchylił wyżej wymienione rozstrzygnięcie nadzorcze, jednak Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego wyrokiem z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, uchylił ten wyrok i oddalił skargę (powołane w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W uzasadnieniu tego orzeczenia, w odniesieniu do unieważnionego § 19 ust. 9 Statutu, NSA stwierdził: „Praca w komisjach wyborczych ma charakter społeczny, a fakt wykonywania określonych czynności nie skutkuje nawiązaniem stosunku pracy z gminą. W związku z czym członkom komisji na tej podstawie nie będą przysługiwać diety, wynagrodzenie lub zwrot innych kosztów. Podkreślić trzeba, że ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do kreowania takiego uprawnienia w drodze uchwały, tak jak to uczynił regulacją przepisu art. 5b ust. 11, art. 25 ust. 4, czy art. 37b u.s.g. Wobec braku wyraźnej podstawy prawnej dla rady gminy do ustalenia diet dla członków komisji wyborczych działających w wyborach do organów jednostki pomocniczej, za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 19 ust. 9 załącznika do uchwały. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się do wszelkich form działalności organów władzy, bez względu na to, czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny, a najdalej idące ograniczenia i wymagania zasada legalizmu formułuje wobec działań władczych. Organy władzy publicznej nie mogą bowiem podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej, w powołaniu jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej, czy moralnej (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 362/07, LEX nr 469304) nawet jeśli byłoby to usprawiedliwione i potraktowane – tak jak wskazuje Sąd pierwszej instancji – jako rekompensata poniesionych kosztów. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – literalny, co jednocześnie oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej tych norm oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

Uchwałą z 29 lutego 2024 r., nr LXXIV/1522/24, w sprawie uchwalenia zmian Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże Rada Miasta Katowice uchwaliła: „§ 1. W załączniku do uchwały nr XLI/897/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie nadania Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7679), wprowadzić następujące zmiany: 2) w § 19 dodaje się ust. 9a, który otrzymuje brzmienie: 9a. Osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji przysługuje zryczałtowana dieta za czas realizacji czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, w wysokości ustalonej odrębną uchwałą Rady Miasta Katowice”.

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z 5 kwietnia 2024 r., nr NPII.4131.1.281.2024, na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. stwierdził nieważność § 1 pkt 2 uchwały z 29 lutego 2024 r., jako sprzecznego z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1-5 w związku z art. 37b ust. 1 i ust. 2 u.s.g. Organ nadzoru uznał, że przyznając diety członkom okręgowych i obwodowych komisji wyborczych, powołanym do przeprowadzenia wyborów w jednostkach pomocniczych gminy, Rada przekroczyła swoje kompetencje. Powołał się przy tym na pogląd prawny wyrażony w uzasadnieniu wyroku NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 1793/22 (wyrok ten dotyczył innego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego stwierdzającego nieważność analogicznego przepisu jak wyżej cytowany § 19 ust. 9 Statutu Dzielnicy nr 1 Śródmieście Miasta Katowice), a także w 21 wyrokach NSA dotyczących rozstrzygnięć organu nadzoru w odniesieniu do statutów innych dzielnic Miasta Katowice.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 2 lipca 2024 r., III SA/Gl 450/24, oddalił skargę Miasta Katowice na opisane wyżej rozstrzygnięcie nadzorcze z 5 kwietnia 2024 r. W uzasadnieniu stwierdził, że kwestia przyznania członkom okręgowej i obwodowej komisji wyborczej prawa do diety dla Dzielnicy nr 7 Załęże w Katowicach została prawomocnie przesądzona wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, którym – stosownie do art. 170 i 171 p.p.s.a. – skład orzekający jest związany, a to oznacza, że nie ma on uprawnień do jakiegokolwiek odstępstwa czy polemiki z wyrażoną w tym orzeczeniu oceną prawną. Sąd wyjaśnił, że art. 170 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a uregulowania w nim zawarte mają zapobiec sytuacji, w której określona kwestia byłaby odmiennie oceniana w kolejnych orzeczeniach sądu. Ocena prawna, jak argumentował dalej Sąd pierwszej instancji, dotyczy dotychczasowego postępowania organów administracji w sprawie, podczas gdy wskazania określają sposób ich postępowania w przyszłości. Wskazania stanowią więc konsekwencje oceny prawnej, zwłaszcza oceny przebiegu postępowania przed organami administracji i rezultatu tego postępowania w postaci materiału procesowego zebranego w sprawie. Wskazania sądu administracyjnego co do dalszego postępowania wytyczają kierunek działania organu przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Miasto Katowice zakwestionowało prawidłowość zastosowania przez Sąd pierwszej instancji art. 170 i art. 171 p.p.s.a. W treści zarzutu i jego uzasadnieniu podniosło, że art. 170 p.p.s.a. nie zwalniał Sądu pierwszej instancji od samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy.

Przedstawiając w podanych wyżej okolicznościach faktycznych i prawnych sformułowane na wstępie niniejszego uzasadnienia zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi NSA, skład zwykły tego Sądu

wyjaśnił, że istota sporu dotyczy zasadności przyjęcia przez Sąd pierwszej instancji związania wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, w sposób uniemożliwiający samodzielną kontrolę merytoryczną zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Wskazał, że w tym zakresie podstawowe znaczenie ma zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 170 p.p.s.a., zgodnie z którym prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

W dalszej części pytania Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na możliwość zajęcia w sprawie dwóch stanowisk.

Prezentując pierwsze z nich, opowiadające się, jak wynika z przywołanej argumentacji, za poprawnością stanowiska Sądu pierwszej instancji, tj. przyjęciem takiego związania wcześniejszym orzeczeniem NSA z 2 sierpnia 2023 r., że wykluczyłyby ono możliwość samodzielnej kontroli rozstrzygnięcia nadzorczego z 5 kwietnia 2024 r., odwołano się do orzecznictwa sądowoadministracyjnego, w myśl którego moc wiążąca orzeczenia określona w art. 170 p.p.s.a. oznacza, że podmioty wymienione w tym przepisie muszą przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu, a zatem w kolejnym postępowaniu, w którym pojawia się dana kwestia, nie może być już ona ponownie badana (por. wyrok NSA z 17 grudnia 2024 r., III FSK 891/23). Wyjaśniono, że w orzecznictwie wskazuje się, że jakkolwiek związanie prawomocnym wyrokiem wiąże tylko w danej sprawie, to może odnosić się do innych postępowań w zakresie, w jakim w wyroku tym rozstrzygnięta została określona kwestia prawna, która ma znaczenie dla rozstrzygnięcia w innej sprawie jako zagadnienie wstępne czy też dalszy element kształtujący proces stosowania prawa przez sąd (por. wyrok NSA z 5 czerwca 2024 r., III FSK 1029/23). Ocena prawna zawarta w wyroku traci moc wiążącą w przypadku zmiany prawa, zmiany istotnych okoliczności faktycznych sprawy (ale tylko zaistniałych po wydaniu wyroku, a nie w wyniku odmiennej oceny znanych i już ocenionych faktów i dowodów) oraz w sytuacji wzruszenia we właściwym trybie orzeczenia zawierającego ocenę prawną. Ponadto ocena prawna rozstrzygnięcia wiąże się w pierwszym rzędzie z wykładnią prawa, a ta może mieścić się jedynie w uzasadnieniu wyroku (por. wyrok NSA z 27 lutego 2024 r., III OSK 965/23). Następnie Sąd pytający wskazał, że nie można uznać, aby przeważające w tym zakresie znaczenie miało to, czy kontrola sądu administracyjnego obejmuje te same uchwały lub akty nadzoru. Istotą jest to, aby tożsamość obejmowała ten sam problem pojawiający się we wcześniejszej uchwale i wcześniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym skontrolowanym prawomocnie przez Naczelny Sąd Administracyjny i kolejną uchwałę (lub kolejny akt nadzoru) objętą późniejszą kontrolą sądu administracyjnego. Tożsamość

normy prawnej i jej sądowa kontrola nie powoduje, że tak szerokie pojęcie mocy wiążącej orzeczenia sądowego, jakie wskazał w tej sprawie Sąd pierwszej instancji, prowadziłoby w istocie do próby opierania modelu sądowego na orzeczeniach precedensowych. W swej istocie prowadzi to do ujednolicenia orzecznictwa i powoduje pewność co do prawa. Jednolitość orzecznictwa jest zarówno cechą pragmatyczną (ułatwia orzekanie, podejmowanie decyzji sądowej), jak i aksjologiczną. Tym samym niedopuszczalna jest sytuacja, w której w istocie identyczność lub bardzo duża zbieżność norm prawnych objętych wcześniejszą kontrolą, nie jest wiążąca dla późniejszej oceny takich właśnie norm ponownie uchwalanych przez organy samorządu. Tym samym, jeżeli raz (tak jak ma to miejsce w tej sprawie) prawomocnym wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, wskazano na niezgodne z prawem regulacje wynikające z uchwały z 2021 r., to kolejny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może pominąć w istocie tożsamości normy prawnej objętej ponowną regulacją. Nie można zatem w takiej sytuacji doprowadzić do niekiedy fikcyjnej lub swoiście pojmowanej odrębności procedowanych spraw. Żadna bowiem „drobna modyfikacja” nie powinna prowadzić do braku związania wcześniej wydanym prawomocnym wyrokiem sądowym, ponieważ cały czas jest to orzekanie w tej sprawie, a nie w innej sprawie. Podkreślono, że w rozpoznawanej sprawie niewątpliwie występuje tożsamość norm prawnych objętych kontrolą Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2023 r. i niniejszą sprawą zarejestrowaną pod sygnaturą III OSK 2491/24. Różnice w kontrolowanych przepisach mają znaczenie marginalne i nie wpływają na istotę ich regulacji. Wskazano, że Rada Miasta Katowice nie może ignorować wcześniejszego wyroku z 2 sierpnia 2023 r. i zmieniając nieznacznie przepis uchwały ponownie próbować wprowadzać zakwestionowane przez ten Sąd regulacje prawne. Nawiązano w tym zakresie również do wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zjawiska tak zwanej „wtórnej niekonstytucyjności”, wywodząc, że prezentowane w tym zakresie poglądy i argumenty można odnieść do uchwały pierwotnej z 25 listopada 2021 r. (zakwestionowanej przez NSA wyrokiem z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, co spowodowało „związanie” Sądu pierwszej instancji), jak i obecnie procedowanej uchwały z 29 lutego 2024 r.

Prezentując z kolei drugie, odmienne stanowisko, Sąd pytający także nawiązał do poglądów doktryny i orzecznictwa. Wywiódł jednakże, że o mocy wiążącej prawomocnego wyroku można mówić tylko wtedy, gdy dotyczy on tej samej sprawy będącej przedmiotem ponownej kontroli. Odwołano się do wyroku NSA z 11 maja 2024 r., I GSK 1361/20 oraz wyroku NSA z 28 czerwca 2022 r., II GSK 272/19, zgodnie z którymi ustanowiona w art. 170 p.p.s.a. zasada związania powoduje, że skutki wyroku sądu administracyjnego dotyczą

każdego nowego postępowania prowadzonego w zakresie danej sprawy i obejmują zarówno postępowanie sądownoadministracyjne, w którym orzeczenie zostało wydane, postępowanie administracyjne, w którym zapadło zaskarżone rozstrzygnięcie administracyjne, jak również wszystkie przyszłe postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne dotyczące danej sprawy administracyjnej. Wyjaśniono, że moc wiążąca prawomocnego wyroku sądu administracyjnego związana jest z tożsamością stosunku prawnego będącego przedmiotem sprawy. Podstawą do prawidłowego stosowania art. 170 p.p.s.a. jest zatem wykazanie, że dany prawomocny wyrok zawiera rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie poddanej kontroli sądowej i w tej sprawie wydany wyrok wiąże nie tylko strony, ale i inne sądy oraz organy administracji publicznej, przy czym przepisy ustawowe mogą rozciągnąć moc wiążącą takiego wyroku także i na inne podmioty. Jak argumentowano dalej, w postępowaniach administracyjnych o charakterze jurysdykcyjnym moc wiążąca prawomocnego wyroku zasadniczo nie budzi wątpliwości. Nie można bowiem ponownie poddać pod ocenę sądu sprawy, która już została prawomocnie rozstrzygnięta. Tak wniesiona skarga podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Także w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że powaga rzeczy osądzonej, o której stanowi art. 170 w związku z art. 171 p.p.s.a., stanowi przyczynę niedopuszczalności wszczęcia postępowania (por. wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 981/20). W przypadku natomiast skarg na akty organów nadzoru każdorazowo rozważenia wymaga, czy poprzednio wydany prawomocny wyrok dotyczy tej samej sprawy czy też innej sprawy. Jak stwierdził to NSA w licznych wyrokach (np. w wyrokach z: 7 lipca 2023 r., I GSK 1553/19; 14 listopada 2023 r., I FSK 1540/21; 13 grudnia 2024 r., III FSK 966/24), zasada związania prawomocnym wyrokiem musi być stosowana z dużą ostrożnością przez sąd orzekający w sprawie późniejszej, w której pojawia się kwestia już uprzednio oceniona. Chodzi o to, aby sąd prawidłowo przyjął zakres związania innym wyrokiem i aby zbyt pochopnie nie stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie (późniejszej) nie wolno mu już dokonywać żadnych ocen w tym zakresie. Podkreślono, że sprawa zakończona prawomocnym wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, obejmowała kontrolę zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 kwietnia 2022 r., III SA/GI 267/22, którym uchylono rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 29 grudnia 2021 r. stwierdzające częściową nieważność uchwały Rady Miasta Katowice z 25 listopada 2021 r., nr XLI/897/21, w sprawie nadania statutu Dzielnicy nr 7 Załęże. Wskazany powyżej wyrokiem NSA uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę Miasta Katowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego. Jednym z przepisów unieważnionego Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże był § 19 ust. 9 o następującej treści: „Osobom wchodzącym w skład okręgowej

i obwodowej komisji przysługują diety w wysokości ustalonej odrębną uchwałą Rady Miasta Katowice”. Wydaje się zatem, że prawomocny wyrok NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, wiąże w zakresie dokonywania ponownej oceny zgodności z prawem § 19 ust. 9 wyżej wymienionego Statutu, ale tylko w zakresie wskazanej powyżej treści. Sprawa objęta skargą kasacyjną wniesioną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 2 lipca 2024 r., III SA/Gl 450/24, nie dotyczy ponownej kontroli § 19 ust. 9 o wyżej wymienionej treści ani też kontroli rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z 29 grudnia 2021 r., nr NPII.4131.1.1186.2021, objętego kontrolą zakończoną wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22. W niniejszej sprawie Rada Miasta Katowice a29 lutego 2024 r. podjęła inną uchwałę, tj. uchwałę nr LXXIV/1522/24 w sprawie uchwalenia zmian Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże, w której m.in. do obowiązującego § 19 Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże dodała ust. 9a o następującej treści: „Osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji przysługuje zryczałtowana dieta za czas realizacji czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, w wysokości ustalonej odrębną uchwałą Rady Miasta Katowice”. Tak dodany przepis został objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z 5 kwietnia 2024 r., nr NPII.4131.1.281.2024, a nie rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z 29 grudnia 2021 r., nr NPII.4131.1.1186.2021, kontrolowanym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 kwietnia 2022 r., III SA/Gl 267/22. Mimo zatem tożsamości stron (Miasto Katowice i Wojewoda Śląski), przedmiot kontroli sądowej obejmuje w tej sprawie odrębne rozstrzygnięcie nadzorcze aniżeli w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22. W obu tych sprawach rozstrzygnięcia nadzorcze zostały wydane wobec dwóch różnych uchwał – jednej z 2021 r., a drugiej z 2024 r. Co istotne, także treść zakwestionowanych w obu sprawach przepisów – § 19 ust. 9 pierwotnej wersji Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże i dodanego na mocy uchwały z 29 lutego 2024 r., nr LXXIV/1522/24 ust. 9a do § 19 tego Statutu – nie jest tożsama. Wskazuje na to strona skarżąca kasacyjnie, podkreślając, że czym innym jest generalne przyznanie diet osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji, a czym innym regulacja, która wyraźnie określa takie diety członkom takich komisji tylko za czas realizacji czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów. W związku z powyższym, jak dalej argumentował Sąd pytający, nie można stwierdzić, aby sprawa objęta zaskarżonym wyrokiem Sądu pierwszej instancji z 2 lipca 2024 r., III SA/Gl 450/24, stanowiła tożsamą sprawę z tą, która została prawomocnie zakończona wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22. Skargi wnoszone na różne rozstrzygnięcia nadzorcze, obejmujące odmienne co do treści uchwały lub zarządzenia, mimo

tożsamości stron, nie stanowią – co do zasady – tożsamych spraw. Zwrócono też uwagę, że tak szerokie pojęcie mocy wiążącej orzeczenia sądowego, jakie wskazał w tej sprawie Sąd pierwszej instancji, prowadziłoby w istocie do próby opierania modelu sądowego na orzeczeniach precedensowych. Polski model sądownictwa, poza wyjątkami wynikającymi wprost z przepisów prawa (np. art. 269 p.p.s.a., dotyczącego wiążącego poglądu zawartego w uchwale NSA), nie opiera się na modelu precedensów. Tym samym sąd, przed którym zawisła kolejna (odrębna) sprawa sądownoadministracyjna, jest zobowiązany do jej samodzielnego rozpoznania. Oddziaływanie orzeczeń sądów administracyjnych wydanych nawet w analogicznych czy zbliżonych rodzajowo sprawach może znajdować podstawy jedynie w autorytetowym oddziaływaniu tych orzeczeń, nie może natomiast ograniczać zakresu rozpoznania przez sąd kolejnej odrębnej sprawy sądownoadministracyjnej (por. wyrok NSA z 19 września 2024 r., III OSK 2555/22). Argumentowano dalej, że związanie na podstawie art. 170 p.p.s.a. odnosi się do sprawy sądownoadministracyjnej i oddziaływanie rozstrzygnięcia sądu podjętego w owej sprawie na sprawy przyszłe. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej jest z kolei pochodną form działania administracji publicznej podlegających kontroli sądów administracyjnych. W sprawach dotyczących skarg na indywidualne akty stosowania prawa (na przykład decyzje administracyjne) istotą sprawy sądownoadministracyjnej jest kontrola zgodności z prawem konkretyzacji stosunku administracyjnego, jaka nastąpiła przez wydanie decyzji administracyjnej (por. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 156). W przypadku uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego należy natomiast zwrócić uwagę na ich różnorodność, gdyż mogą to być akty normatywne (akty prawa miejscowego), jak również akty wydawane w sprawach konkretnych, którym nie da się przypisać cech aktu normatywnego. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego nie można mówić o ocenie prawidłowości konkretyzacji stosunku administracyjnego. Jak wskazuje się w doktrynie, rola i specyfika postępowania sądu administracyjnego w odniesieniu do aktów prawa miejscowego przypomina rolę sądu konstytucyjnego, orzekającego o zgodności hierarchicznej norm prawnych w ramach danego systemu (por. J. Parchomiuk, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 6, s. 52-72). O zakresie związania prawomocnym wyrokiem na przyszłość rozstrzyga zatem przede wszystkim charakter norm prawnych będących przedmiotem oceny sądu administracyjnego. W sprawach dotyczących kontroli aktów stosowania prawa skutki prawomocnego wyroku sądu administracyjnego mogą wykraczać podmiotowo poza strony danego sporu, z uwagi na związek prawny łączący ów spór z innym

stosunkiem prawnym podlegającym konkretyzacji w ramach prawem przewidzianych procedur. Natomiast w sprawach aktów normatywnych owo oddziaływanie jest szersze – dotyczy wszystkich potencjalnych adresatów norm generalnych i abstrakcyjnych zawartych w owym akcie normatywnym. Jednakże skoro ocena dotyczy norm generalnych i abstrakcyjnych w układzie wertykalnym, to związaną ową oceną może odnosić się tylko do badanego aktu normatywnego. Ponadto, w owej konfiguracji może mieć znaczenie także to, czy ocena związania odnosi się do wyroku sądu administracyjnego eliminującego z obrotu prawnego akt prawa miejscowego, czy też oddalającego skargę na tego rodzaju akt. Wydaje się, że w przypadku eliminacji z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny podjęcie kolejnego aktu prawa miejscowego dotyczącego tej samej materii prawnej uniemożliwia odwoływanie się do związania wydanym judykatem właśnie z uwagi na charakter norm podlegających ocenie – generalnych i abstrakcyjnych, weryfikowanych w układzie hierarchicznym.

Podsumowując zaprezentowane wyżej stanowiska, Sąd pytający stwierdził, że istotne znaczenie ma kwestia, czy wyrok NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, kończący postępowanie sądowe, obejmował inną sprawę niż ta, która stała się przedmiotem rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 2 lipca 2024 r., III SA/Gl 450/24, czy też sprawę tożsamą, a tym samym czy Sąd pierwszej instancji był związany treścią wcześniejszego wyroku NSA i nie mógł dokonywać merytorycznej kontroli zaskarżonego aktu nadzoru – rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z 5 kwietnia 2024 r. Stwierdził, że zaprezentowany problem ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zasadności skargi kasacyjnej.

Skarżące Miasto Katowice w piśmie procesowym z 14 sierpnia 2025 r. wyraziło pogląd prawny zbieżny ze stanowiskiem drugim zaprezentowanym w postanowieniu Sądu pytającego i wniosło o udzielenie odpowiedzi negatywnej na zadane pytanie o niezwiązaniu na podstawie art. 170 p.p.s.a. sądu wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem.

Z kolei organ nadzoru w piśmie z 12 sierpnia 2025 r. wyjaśnił, że jego pogląd prawny jest spójny z pierwszym stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu postanowienia Sądu pytającego, dlatego też odpowiedź na zadane pytanie powinna być pozytywna.

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Toruniu delegowany do Prokuratury Krajowej P.S. w piśmie z 15 października 2025 r. wniosł o odmowę podjęcia uchwały, podnosząc, że nie zostały spełnione przesłanki wskazane

w przepisach art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 187 § 1 p.p.s.a., gdyż przedstawione zagadnienie prawne nie budzi poważnych wątpliwości, które wymagałyby wyjaśnienia w drodze uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 20 października 2025 r. stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzą podstawy do podjęcia uchwały konkretnej, o którą wystąpił NSA postanowieniem z 15 kwietnia 2025 r. W razie jednak przyjęcia przez skład siedmiu sędziów NSA, że podstawy te jednak występują Rzecznik wniósł o nadanie uchwale takiej treści, że art. 170 p.p.s.a. w odniesieniu do aktów prawa miejscowego należy interpretować wąsko, tj. w taki sposób, że sąd administracyjny nie jest związany wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji gdy kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem. Wcześniejszy prawomocny wyrok sądu dotyczący takiego aktu prawa miejscowego może zatem posłużyć sądowi wyłącznie jako argument do podjęcia danego rozstrzygnięcia na zasadzie autorytetowego odziaływania. Nie wiąże go jednak na zasadzie wyrażonej w art. 170 p.p.s.a.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez Naczelnny Sąd Administracyjny w sprawie tzw. uchwały konkretnej odpowiadającej na pytanie prawne zwykłego składu tego Sądu warunkowane jest spełnieniem przesłanek wynikających z art. 187 § 1 p.p.s.a. i art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelnny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. Z kolei w myśl art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie administracyjnej. Z powyższych regulacji wynika, że warunkiem podjęcia uchwały jest po pierwsze, wystąpienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne i po drugie, jego związek z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej.

W odniesieniu do pojęcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne, w orzecznictwie i doktrynie wyjaśniono, że kwalifikujący to zagadnienie zwrot „budzące poważne wątpliwości prawne” wskazuje, że nie chodzi w tym przypadku o jakiegokolwiek wątpliwości prawne, ale o wątpliwości

prawne o charakterze rzeczywistym i poważnym, których wyjaśnienie naręcza znaczne trudności, głównie z powodu różnego rozumienia przepisów prawnych. Zawarta bowiem w art. 187 § 1 p.p.s.a. instytucja ma służyć wyjaśnianiu zagadnień prawnych wywołujących wątpliwości o kwalifikowanym charakterze, jakie mogą pojawić się w toku postępowania przed sądem kasacyjnym. Przeprowadzona na skutek pytania przez poszerzony skład sędziów wykładnia ma doprowadzić do takiego zrekonstruowania normy prawnej, której skutkiem będzie jej „prawidłowe rozumienie”. Podkreśla się też, że wątpliwości powinny mieć charakter obiektywny, czyli powinny wynikać ze stanu ustawodawstwa lub orzecznictwa. Te o charakterze subiektywnym, istniejące jedynie w przekonaniu składu pytającego, nie są w tym wypadku wystarczające. Wskazuje się, że niewątpliwie o „poważnych wątpliwościach” w rozumieniu art. 187 § 1 p.p.s.a. świadczy istniejąca w chwili rozpatrywania skargi kasacyjnej rozbieżność orzecznicza, przy czym rozbieżność ta – w przeciwieństwie do trybu podejmowania uchwały abstrakcyjnej (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) – nie jest warunkiem *sine qua non* podjęcia uchwały konkretnej tj. rozstrzygającej wątpliwości prawne w konkretnej sprawie. O poważnych wątpliwościach w zakresie wykładni i stosowania prawa świadczyć mogą także jednostkowe odmienne orzeczenia, zdania odrębne czy tylko argumentacja zawarta w uzasadnieniu postanowienia składu NSA występującego z pytaniem prawnym. Istotna jest w tym przypadku bowiem nie tyle sama rozbieżność orzecznicza, co argumentacja prawna świadcząca o problemie prawnym wywołującym trudności w jego rozwiązaniu i wymagającym zaangażowania powiększonego składu. Sąd pytający może bowiem nie zgadzać się z poglądami orzecznictwa i zaprezentować w tym zakresie własny odmienny pogląd, niemniej w takiej sytuacji, przedstawiając zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, powinien podważyć dotychczasową wykładnię sądową i wykazać na czym dana wątpliwość polega (por. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004 r., z. 2, s. 22-38; B. Dauter, /w:/ B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, wyd. IX, Lex; H. Knyśiak-Sudyka, /w:/ *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, red. T. Woś, wyd. VI, Lex oraz przywołane w wyżej wymienionych publikacjach orzecznictwo i piśmiennictwo).

Z kolei druga przesłanka uruchomienia procedury uchwałodawczej, odnosząca się do związku przedstawionego zagadnienia prawnego z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej, ujmowana jest w orzecznictwie i doktrynie jako taka kwestia prawna, która ma zasadnicze znaczenie w rozpatrywanej sprawie i pozostaje z nią w ścisłym związku w tym sensie, że bez jej rozstrzygnięcia nie jest możliwe załatwienie sprawy. Zastrzega się

jednak, że w zagadnieniu nie może chodzić o sposób rozstrzygnięcia sprawy, czy też inaczej – zagadnienie nie może sprowadzać się do postawienia pytania, które wymagałoby dokonania przez skład poszerzony subsumpcji, nie może też sprowadzać się do oceny ustalonego stanu faktycznego czy też konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do tego stanu (por. *op. cit.*; a także postanowienie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2007 r., I FPS 1/07).

Dodatkowo w przywołanych wyżej publikacjach zwraca się uwagę na szczególnie charakter procedury uchwałodawczej. Wskazuje się, że skład zwykły NSA przed sięgnięciem do procedury przewidzianej w art. 187 § 1 p.p.s.a. powinien wnikliwie rozważyć, czy w sprawie wystąpiły wszystkie przesłanki niezbędne do zastosowania tego przepisu i czy rzeczywiście jest to konieczne. Akcentuje się, że instytucja wyjaśnienia wątpliwości prawnych ma charakter wyjątkowy, a jej wyjątkowość wiąże się z tym, że skład orzekający NSA, decydując się na skorzystanie z niej, rezygnuje z uprawnienia do dokonania samodzielnej interpretacji prawa. Jednocześnie skład ten godzi się na przyjęcie interpretacji prawnej zawartej w uchwale, która będzie w sprawie wiążąca. Z punktu widzenia strony postępowania wdrożenie rozważanej procedury rodzi ten skutek, że postępowanie zostaje odroczone, a tym samym dochodzi do przesunięcia w czasie rozstrzygnięcia sprawy. W tej sytuacji obowiązek składu orzekającego NSA wnikliwego rozważenia potrzeby skorzystania z instytucji określonej w art. 187 § 1 p.p.s.a. jest oczywisty. Podobnie nie powinna budzić wątpliwości powinność tego składu dokładnego sprecyzowania zagadnienia prawnego, którego nie jest w stanie sam rozstrzygnąć i które przekazuje do wyjaśnienia składowi powiększonemu NSA, rezygnując tym samym z uprawnienia do samodzielnej interpretacji prawa. Potrzeba z kolei precyzyjnego ujęcia zagadnienia związana jest z tym, że uchwały NSA wyjaśniające wątpliwości prawne powinny obejmować tylko te kwestie prawne, które były przedmiotem wniosku uprawnionego podmiotu lub postanowienia składu orzekającego NSA wydanego na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. Wyjście poza te granice oznaczałoby, że w zakresie nieobjętym wspomnianym wnioskiem lub postanowieniem powiększony skład NSA podjąłby działalność uchwałodawczą z urzędu, co w świetle ustaw wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego, podobnie jak i poprzedniej ustawy o NSA, jest niedopuszczalne (por. A. Skoczyła, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 21 października 2002 r., sygn. akt OPS 9/02*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003 r., z. 3, s. 144). W wypadku uchwał konkretnych niedopuszczalność wykładni wykraczającej poza granice wyznaczone wnioskiem lub postanowieniem wynika dodatkowo ze wspomnianego już wyjątkowego charakteru tej procedury, która polega na tym, że skład orzekający NSA, zwracając się

do składu siedmiu sędziów NSA o wyjaśnienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, przekazuje składowi powiększonemu kompetencje do rozstrzygnięcia ściśle oznaczonej kwestii prawnej, pozostając nadal właściwym do rozpoznania sprawy w pozostałym zakresie. Skład powiększony NSA może więc objąć swoją wykładnią tylko te kwestie prawne, które przekazano mu do wyjaśnienia i tylko w takich granicach, jakie zostały wyznaczone w postanowieniu składu orzekającego NSA. Skład siedmiu sędziów NSA nie jest też uprawniony ani do domniemywania intencji składu orzekającego, ani do wypowiedzania się w uchwale na inne tematy niż te, których dotyczy wątpliwość sformułowana przez skład orzekający NSA (por. zdanie odrębne sędziów NSA: J. Chromickiego, R. Hausera, A. Kabata do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 14 grudnia 2000, FPS 6/00, ONSA 2001, z. 3, s. 97; podobnie: A. Skoczylas *op. cit.*). Z powyższego wynika, że skład siedmiu sędziów nie jest uprawniony do modyfikacji pytania czy też jego dostosowywania czy to do stanu faktycznego sprawy, czy też do poglądów i wątpliwości prawnych wskazanych w uzasadnieniu pytania.

W świetle wyżej zaprezentowanych poglądów doktryny i orzecznictwa należało uznać, że przedstawione postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 kwietnia 2025 r. zagadnienie prawne nie spełnia przesłanek zawartych w art. 187 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. warunkujących podjęcie uchwały.

W ocenie poszerzonego składu zagadnienie to nie ma charakteru kwalifikowanego tj. budzącego poważne wątpliwości prawne, lecz w odróżnieniu od niego jest zagadnieniem, które można określić jako zagadnienie zwykłe, typowe, takie jakie pojawia się przy rozpoznawaniu większości spraw.

Problem ujęty w pytaniu dotyczy art. 170 p.p.s.a., który stanowi, że prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. W okolicznościach sprawy, skład orzekający ma pewną trudność z oceną postawionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia tego przepisu przez Sąd pierwszej instancji. Przypomnieć należy, że Sąd ten przyjął, że skoro prawomocnym wyrokiem oddalono skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego w odniesieniu do przepisu przyznającego diety członkom komisji wyborczych w wyborach do organów jednostek pomocniczych gminy, to w kolejnym postępowaniu sądowoadministracyjnym między tymi samymi stronami ze skargi na inne rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność innej uchwały podjętej po tym wyroku w odniesieniu do przepisu przyznającego diety członkom komisji wyborczych, kwestia ta nie może być już samodzielnie oceniana przez sąd administracyjny ze względu na wynikające z art. 170 p.p.s.a.

związanie wcześniejszym wyrokiem. Wątpliwości Sądu pytającego rozpoznającego skargę kasacyjną sprowadzają się do dylematu czy pogląd ten podzielić, czy też, jak zarzuca skarżąca gmina, stwierdzić naruszenie art. 170 p.p.s.a. W uzasadnieniu pytania, po przedstawieniu stanu faktycznego sprawy, Sąd ten wskazał na treść art. 170 p.p.s.a., a następnie na możliwe do zajęcia w sprawie dwa stanowiska. Jedynie z uzasadnienia tych stanowisk można wyprowadzić wnioski, że pierwsze z nich zasadniczo podziela pogląd Sądu pierwszej instancji, a drugie pogląd ten kontestuje. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający nie nawiązał do przesłanek z art. 187 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i nie uargumentował, że jego wątpliwości mają charakter wątpliwości kwalifikowanych. Tymczasem, w świetle wcześniej cytowanych poglądów doktryny i orzecznictwa, trudności w rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego, aby spełniały tę cechę, powinny mieć charakter obiektywne, czyli powinny wynikać ze stanu ustawodawstwa lub orzecznictwa. Oznacza to, że w sytuacji gdy dylemat prawny zwykłego składu nie ma źródła w rozbieżności judykatury, to powinien się z jej dorobkiem co najmniej konfrontować tj. analizować go i wyprowadzać z niego określone wnioski pomocne w rozstrzygnięciu zagadnienia. Wyjątkowość procedury uchwałodawczej, związana z przekazaniem w sprawie kompetencji do rozstrzygnięcia kwestii prawnych, wymaga bowiem, aby skład zwykły w pierwszej kolejności podjął próbę rozstrzygnięcia powstałego zagadnienia prawnego w oparciu o prezentowane w orzecznictwie i piśmiennictwie prawniczym poglądy. Dopiero w sytuacji gdy się z nimi nie zgadza lub ma w tym zakresie poważne wątpliwości, które wykaże w uzasadnieniu postanowienia, może sięgnąć po instrument uchwałodawczy. W analizowanym przypadku Sąd pytający, w celu zweryfikowania poprawności stanowiska Sądu pierwszej instancji w zakresie wykładni i zastosowania art. 170 p.p.s.a. nie skorzystał w zasadzie z dorobku judykatury i piśmiennictwa, które odnosi się ściśle do tego przepisu. Wprawdzie, poddając ocenie poszerzonego składu dwa możliwe rozwiązania problemu, pewne swoje stwierdzenia podbudował tezami z orzecznictwa, jednak nie wyjaśnił, że to one są źródłem jego wątpliwości. Lektura powołanych orzeczeń wskazuje natomiast, że niektóre z nich nie tylko, że nie uzasadniają określonego poglądu w sprawie, co że w ogóle nie mogą być przydatne w rozstrzygnięciu zagadnienia.

I tak, w uzasadnieniu pierwszego ze stanowisk, które, jak wynika z wyводу, ma przemawiać za udzieleniem na zadane pytanie odpowiedzi twierdzącej tj. o związaniu sądu na podstawie art. 170 p.p.s.a. „wcześniejszym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej

unieważnionym przepisem”, odwołano się do poglądów wyrażonych w trzech orzeczeniach: wyroku NSA z 17 grudnia 2024 r., III FSK 891/23; wyroku z 5 czerwca 2024 r., III FSK 1029/23 i wyroku z 27 lutego 2024 r., III OSK 965/23. Pierwsze z nich dotyczyło kontroli postanowienia wierzyciela w przedmiocie uznania niedopuszczalności zarzutu dłużnika zgłoszonego w oparciu o art. 33 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132; dalej: u.p.e.a.) z uwagi na przedawnienie zobowiązania. Uznając ten zarzut za niedopuszczalny, zarówno organ, jak i sąd pierwszej instancji odwołały się do art. 34 § 2 pkt 3 lit. a/ tej ustawy, zgodnie z którym wierzyciel wydaje postanowienie, w którym stwierdza niedopuszczalność zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, jeżeli zarzut jest albo był przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu podatkowym, administracyjnym lub sądowym. Wobec tego, że podnoszony w tej sprawie zarzut przedawnienia zobowiązania podatkowego został, jak ustaliły sądy obu instancji, oceniony we wcześniejszym wyroku oddalającym skargę na decyzję wymiarową, to zarówno skarga, jak i skarga kasacyjna dłużnika, zostały oddalone. W uzasadnieniach orzeczeń dotyczących tej sprawy sądy wskazały także na związanie poprzednim wyrokiem stosownie do art. 170 p.p.s.a., a sąd pierwszej instancji posiłkował się poglądami dotyczącymi „związania” wyrażonymi zarówno na tle tego przepisu, jak i art. 153 p.p.s.a (por. wyrok WSA w Szczecinie z 23 marca 2023 r., I SA/Sz 845/22). Druga powołana przez Sąd pytający sprawa, III FSK 1029/23, dotyczyła z kolei kontroli decyzji samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie podatku od nieruchomości i Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wyrok sądu pierwszej instancji i przekazując mu sprawę do ponownego rozpoznania, zwrócił uwagę, że problematyczna w sprawie kwestia następstwa prawnego strony, o której mowa w art. 93c o.p., została rozstrzygnięta we wcześniejszym wyroku tego sądu w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania w sprawie określenia podatku od nieruchomości. Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że NSA uwzględnił w istocie zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia przepisów „art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 1, art. 133, art. 134 § 1, art. 153, art. 170 i art. 171 p.p.s.a.”, a w rozważaniach prawnych poczynił pewne ogólne uwagi dotyczące wykładni i zastosowania art. 170 p.p.s.a., z których [...] skorzystał Sąd pytający. Ostatnie z kolei z orzeczeń powołanych w uzasadnieniu stanowiska pierwszego, III OSK 965/23, dotyczyło skargi na niewykonanie prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, w którym to wyroku zobowiązano senat jednej z uczelni do rozpoznania w określonym terminie wniosku strony o wszczęcie przewodu doktorskiego. W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania sądów obu instancji, organ kwestionował swój obowiązek, wskazując, że w świetle przepisów prawa nie jest właściwy do podjęcia czynności

w zakresie wszczęcia przewodu doktorskiego. Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę wniesioną w oparciu o art. 154 § 1 p.p.s.a. i przekazując temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania, stwierdził, że: „skoro w tej sprawie prawomocnie został wskazany Senat (...), to niedopuszczalnym było przeprowadzenie przez sąd pierwszej instancji interpretacji prowadzącej w istocie do podważenia owego związania”. W uzasadnieniu tego wyroku NSA poczynił pewne rozważania natury ogólnej na temat rozumienia „związania oceną prawną, o którym mowa w art. 153 i 170 p.p.s.a.” i właśnie fragment z tych rozważań zaczerpnął Sąd pytający w celu umotywowania stanowiska pierwszego.

Prezentując drugie z możliwych rozwiązań, Sąd pytający nawiązał również w tym przypadku do niektórych wyroków, które problem „związania prawomocnym wyrokiem” oceniały w kontekście poglądów judykatury odnoszących się zarówno do art. 170 p.p.s.a. jak i do art. 153 p.p.s.a. Przykładowo, w powołanym wyroku z 7 lipca 2023 r., I GSK 1553/19, rozważania prawne NSA rozpoczyna zwrot: „Związanie oceną prawną, o której mowa w art. 153 i art. 170 p.p.s.a. oznacza [...]”. Podobnie i w wyroku z 4 grudnia 2024 r., II OSK 550/22, NSA ocenił, że: „Zasadnie zatem Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zarówno organ jak i sąd związane były na mocy art. 153 w zw. z art. 170 p.p.s.a. oceną prawną i wskazaniem zawartymi [...]”.

Co istotne, z powyższej analizy przywołanych w uzasadnieniu pytania prawnego orzeczeń nie wynika, aby mogły być one źródłem wątpliwości Sądu pytającego w odniesieniu do wykładni czy zastosowania art. 170 p.p.s.a. w podanych okolicznościach sprawy. Pomijając zupełnie specyficzne stany prawne, jak chociażby ten, który był przedmiotem opisanej sprawy o sygnaturze III FSK 891/23, dotyczący art. 34 § 2 pkt 3 lit. a/ u.p.e.a., czy sprawy, III OSK 965/23, dotyczącej skargi na niewykonanie wyroku, to wiele z tych orzeczeń formułuje tezy wsparte poglądami dotyczącymi łącznie zarówno art. 170 p.p.s.a., jak i art. 153 p.p.s.a. I choć wprowadzie oba te przepisy dotyczą problematyki „związania” innym orzeczeniem, to mają one odrębny zakres podmiotowy i przedmiotowy. Związania, o którym mowa w art. 153 p.p.s.a. „ocenami i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w orzeczeniu sądu” nie można traktować tak samo jak związania „prawomocnym orzeczeniem” z art. 170 p.p.s.a. Tymczasem w uzasadnieniu postanowienia Sądu pytającego posiłkowanie się dla rozwiązania problemu tezami orzecznymi dotyczącymi w istocie art. 153 p.p.s.a. jest dość wyraźne, zwłaszcza w wywodach prawnych prezentujących pierwsze z możliwych do zajęcia w sprawie stanowisk mających przemawiać za udzieleniem odpowiedzi pozytywnej na pytanie prawne. Dowodzi tego chociażby argumentacja zmierzająca do wykazania, że rozpoznawana przez skład zwykły sprawa to w istocie ta sama sprawa

co sprawa zakończona prawomocnym wyrokiem z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22 („cały czas jest to orzekanie w tej sprawie, a nie w innej sprawie”). Kwestia ta dla przyjęcia związku, o którym mowa w art. 170 p.p.s.a., nie ma rozstrzygającego znaczenia. Istotna jest ona natomiast w przypadku zastosowania art. 153 p.p.s.a. w wyniku ponownego rozpoznawania właśnie „tej samej sprawy”. Podobnie zawarta przy prezentacji stanowiska pierwszego teza, że: „Ocena prawna zawarta w wyroku traci moc w przypadku zmiany prawa, zmiany istotnych okoliczności faktycznych sprawy [...]” jednoznacznie nawiązuje do art. 153 p.p.s.a., a nie do art. 170 p.p.s.a., którego dotyczy problem w sprawie. Przy czym zaznaczyć należy, że wprawdzie w wywodach Sądu pytającego nigdzie nie został powołany art. 153 p.p.s.a., to jednak rozważania prawne zawarte w uzasadnieniu pytania (oparte, jak wynika z analizy powołanych wyroków, częściowo na poglądach orzeczniczych odnoszących się do tego przepisu), poddane pod rozważę poszerzonemu składowi, a sprawdzające się do dylematu, czy Sąd pierwszej instancji orzekał w tej samej sprawie („tożsamej”), której dotyczył prawomocny wyrok NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, czy też wyrok ten „obejmował inną sprawę”, sprawiają wrażenie, że dylemat prawny odnosi się raczej do problemu, który z wyżej wskazanych przepisów odnoszących się do „związania” zastosować w rozpoznawanej sprawie.

Podsumowując tę część rozważań, zagadnienie prawne, nawiązujące w istocie do nieadekwatnego dla zaistniałego problemu orzecznictwa, nie może być zagadnieniem prawnym „budzącym poważne wątpliwości” w rozumieniu art. 187 § 1 p.p.s.a.

Zastrzeżenia budzi także spełnienie drugiego warunku podjęcia uchwały – związku zagadnienia prawnego z rozstrzyganą sprawą. Badanie tego związku obejmuje bowiem także badanie poprawności skonstruowania samego pytania prawnego w kontekście wątpliwości Sądu pytającego wyrażonych w uzasadnieniu postanowienia. W przywołanych na wstępie teoretycznych rozważaniach zwrócono uwagę na niemożność wyjścia w uchwale poszerzonego składu poza granice pytania, tym bardziej zatem niedopuszczalna byłaby jakakolwiek jego zmiana i dostosowywanie treści uchwały do wątpliwości wyrażonych w uzasadnieniu pytania. Dodatkowo, w świetle powołanych wcześniej poglądów zagadnienie prawne powinno mieć charakter uniwersalny w tym sensie, że powinno dotyczyć wykładni przepisu prawa lub jego zastosowania i nie może wiązać się z oceną stanu faktycznego sprawy czy dokonaniem subsumpcji przepisu.

Zagadnienie prawne ujęte w pytaniu sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie: „Czy sąd administracyjny jest, na podstawie art. 170 p.p.s.a., związany wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność

przepisu aktu prawa miejscowego w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem”. Uchwała poszerzonego składu, podjęta w wyniku rozpoznania tego pytania, powinna zatem udzielać odpowiedzi albo twierdzącej – o występującym na podstawie art. 170 p.p.s.a. w podanych okolicznościach związaniu sądu, albo odmownej – o braku na podstawie art. 170 p.p.s.a. związania sądu w podanych okolicznościach, czy też o jego niezwiązaniu „wcześniejszym prawomocnym wyrokiem [...]”. Kwestie redakcyjne tak naprawdę nie mają większego znaczenia, chodzi jedynie o zachowanie sensu wypowiedzi, jednak w sposób niewykraczający poza zakres pytania. Z konstrukcji zadanego pytania wynika zatem, że jego uzasadnienie powinno rozważać problem i argumenty przemawiające za odpowiedzią pozytywną lub negatywną, czyli przyjmującą związanie sądu prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, jak też opowiadającą się za brakiem takiego związania. Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia, obie wersje rozstrzygnięcia problemu, tzw. stanowiska przedstawione poszerzonemu składowi pod rozważę, opierają się na założeniu związania wcześniejszym wyrokiem, czyli odpowiedzi twierdzącej. Problematyczny jest natomiast jedynie przedmiot i zakres tego związania. W myśl bowiem stanowiska pierwszego „związanie”, o którym mowa w art. 170 p.p.s.a. należy pojmować szeroko i obejmuje ono treść każdej kolejnej normy prawnej, która jest „tożsama” z poprzednią normą ocenioną już przez sąd (w tej sprawie z § 19 ust. 9 Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże, którego dotyczył wyrok NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22). Sąd pytający w tym zakresie wyjaśnił bowiem: „Niedopuszczalna jest sytuacja, w której w istocie identyczność lub bardzo duża zbieżność norm prawnych objętych wcześniejszą kontrolą, nie jest wiążąca dla późniejszej oceny takich właśnie norm ponownie uchwalanych przez organy samorządu. Tym samym jeżeli raz (tak jak ma to miejsce w tej sprawie) prawomocnym wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, wskazano na niezgodne z prawem regulacje wynikające z uchwały z 2021 r., to kolejny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może pominąć w istocie tożsamości normy prawnej objętej ponowną regulacją. Nie można zatem w takiej sytuacji doprowadzić do niekiedy fikcyjnej lub swoiście pojmowanej odrębności procedowanych spraw. Żadna bowiem «drobna modyfikacja» nie powinna prowadzić do braku związania wcześniej wydanym prawomocnym wyrokiem sądowym, ponieważ cały czas jest to orzekanie w tej sprawie, a nie w innej sprawie”. Z kolei w myśl poglądu odmiennego „związanie” poprzednim wyrokiem, o którym mowa w art. 170 p.p.s.a., także występuje, z tym tylko że nie jest ono rozumiane tak szeroko jak w poglądzie pierwszym i w okolicznościach sprawy ogranicza się do przyjęcia, że § 19 ust. 9 Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże

nie ma mocy obowiązującej. Sąd pytający w tym stanowisku wskazał: „Chodzi o to, aby sąd prawidłowo przyjął zakres związania innym wyrokiem i aby zbyt pochopnie nie stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie (późniejszej) nie wolno mu już dokonywać żadnych ocen w tym zakresie. Sprawa zakończona prawomocnym wyrokiem NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, obejmowała kontrolę zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 kwietnia 2022 r., III SA/Gl 267/22, którym uchylono rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. stwierdzające częściowo nieważność uchwały Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. nr XLI/897/21, w sprawie nadania statutu Dzielnicy nr 7 Załęże. Wskazany powyżej wyrokiem NSA uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę Miasta Katowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego. Jednym z zakresów unieważnionego Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże był § 19 ust. 9 o następującej treści: «Osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji przysługują diety w wysokości ustalonej odrębną uchwałą Rady Miasta Katowice». Wydaje się więc, że prawomocny wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2023 r. sygn. akt III OSK 2032/22 wiąże w zakresie dokonywania ponownej oceny zgodności z prawem § 19 ust. 9 w/w Statutu, ale tylko w zakresie wskazanej powyżej treści.”

Z powyższego wynika, że w uzasadnieniu zagadnienia prawnego nie ma omówionego poglądu czy argumentów umożliwiających składowi poszerzonemu badanie w kierunku podjęcia uchwały negatywnie odpowiadającej na treść pytania – przyjmującej brak związania sądu administracyjnego prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu prawa miejscowego przy kontroli kolejnego aktu prawa miejscowego zawierającego „przepis, regulujący materię wcześniej unieważnionym przepisem”. Zresztą uchwała tej treści byłaby w istocie *contra legem*, gdyż art. 170 p.p.s.a. jest w swej treści jednoznaczny i nie dopuszcza „braku związania” sądu innym prawomocnym wyrokiem. Problematiczny może być i najczęściej bywa wyłącznie zakres tego związania. I taki w istocie problem ma skład rozstrzygający sprawę, czy wyrok NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, wiąże w rozstrzyganej sprawie wyłącznie w zakresie dotyczącym „ponownej oceny § 19 ust. 9 Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże” w tym sensie, że nie wolno przyjąć, że ten przepis prawa miejscowego obowiązuje i jest zgodny z prawem (stanowisko drugie), czy też związanie to jest szersze i obejmuje każdy „tożsamo” lub podobnie brzmiący przepis uchwalony ponownie przez organ gminy (stanowisko pierwsze). Rozstrzygnięcie tego zagadnienia przez poszerzony skład wymagałoby zatem pytania nie tyle o występowanie samego zjawiska „związania” w podanych okolicznościach sprawy, lecz co najwyżej o wyjaśnienie tego zwrotu w sposób umożliwiający składowi zwykłemu samodzielnie subsumpcję art. 170 p.p.s.a.

Zagadnienie prawne w myśl art. 187 § 1 p.p.s.a. powinno być bowiem skonstruowane w sposób na tyle ogólny czy uniwersalny, aby umożliwiała wykładnię treści przepisu i jego prawidłowe rozumienie, samo zaś podciągnięcie stanu sprawy pod określoną i wykładniczą przez poszerzony skład normę prawną powinno pozostawać w kompetencji sądu pytającego, chyba że poszerzony skład zdecyduje dodatkowo o przejęciu sprawy do rozpoznania w myśl § 3 tego przepisu.

W rozpoznawanej sprawie, nie chodzi zatem o wyjaśnienie zagadnienia o charakterze ogólnym pozostającym w związku z rozstrzyganą przez skład zwykłą sprawą, lecz o jej rozstrzygnięcie i subsumpcję. Przekonuje o tym dodatkowo uzasadnienie postanowienia, w którym przedstawiono dwa „stanowiska” odpowiadające w swej istocie dwóm propozycjom rozstrzygnięcia sprawy. Pomijając, że w żadnym z tych stanowisk nie wyartykułowano wyraźnie tezy za jaką opowiada się powołana w nim argumentacja, to dodatkowo każde z nich opiera się na odmiennej ocenie stanu faktycznego sprawy. Pierwsze stanowisko zakłada, że § 19 ust. 9 Statutu Dzielnicy nr 7, którego dotyczył wyrok NSA z 2 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, jest tożsamy z przepisem § 19 ust. 9a tego Statutu wyeliminowanym rozstrzygnięciem nadzorczym kontrolowanym w rozpoznawanej sprawie. W zaprezentowanym wywodzie dotyczącym tożsamości norm wskazano bowiem: „Różnice w kontrolowanych przepisach mają znaczenie marginalne i nie wpływają na istotę regulacji”. Z kolei w poglądzie drugim Sąd pytający zakłada, że obie wyżej wymienione regulacje różnią się jednak i w tym zakresie argumentuje m. in.: „Co istotne, także treść zakwestionowanych w obu sprawach przepisów – § 19 ust. 9 pierwotnej wersji Statutu Dzielnicy nr 7 Załącze i dodanego na mocy uchwały z dnia 29 lutego 2024 r. nr LXXIV/1522/24 ust. 9a do § 19 tego Statutu – nie jest tożsama. Wskazuje na to strona skarżąca kasacyjnie, podkreślając, że czym innym jest generalne przyznanie diet osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji, a czym innym regulacja, która wyraźnie określa takie diety członkom takich komisji tylko za czas realizacji czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów”. Wprawdzie w pytaniu prawnym mowa o „przepisie regulującym materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem”, to określenie to nie oddaje wątpliwości Sądu pytającego, którego dwa odmienne „stanowiska” oparte zostały m. in. na istnieniu lub nieistnieniu tożsamości norm prawnych wynikających z wyżej wskazanych przepisów. Koncepcja pierwsza założyła, że przepisy obu aktów prawa miejscowego są tożsame, w zasadzie uczyniła punktem wyjścia do dalszych rozważań zakładających, że „cały czas jest to orzekanie w tej sprawie, a nie w innej sprawie”, a tym samym, że związane, o którym mowa w art. 170 p.p.s.a., obejmuje każdy tak samo brzmiący przepis bez względu na jego „drobne modyfikacje”.

Z powyższego wynika, że po pierwsze, odniesienie się przez skład siedmiu sędziów do przedstawionych mu przez skład zwykły koncepcji rozstrzygnięcia problemu wymagałoby zajęcia stanowiska w zakresie stanu faktycznego sprawy, a to oznacza, że w pytaniu nie chodzi o wyjaśnienie zagadnienia, lecz o wybranie jednej z dwóch propozycji rozstrzygnięcia sprawy.

Po drugie, użycie w pytaniu zwrotu o „przepisie regulującym materię wcześniej unieważnionym przepisem” zasadniczo zmienia sens wypowiedzi Sądu pytającego wyrażonych w jego uzasadnieniu, a dodatkowo powoduje, że i podjęcie uchwały o treści twierdzącej, mówiącej o związaniu wyrokiem sądu w podanych okolicznościach, nie rozwiąże jego problemu z oceną w sprawie zarzutu naruszenia art. 170 p.p.s.a. Skoro argumentacja przemawiająca za podjęciem twierdzącej tezy uchwały – przedstawiona w stanowisku pierwszym – zasada się w istocie w całości na założeniu identyczności treści dwóch przepisów, tego objętego wcześniej prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność (§ 19 ust. 9 Statutu, którego dotyczył wyrok w sprawie III OSK 2032/22) i tego, którego dotyczy rozpoznawana sprawa (§ 19 ust. 9a Statutu), to uogólnione określenie dotyczące „przepisu regulującego tę samą materię” tego założenia w żaden sposób nie oddaje. Mając zaś na uwadze, że o treści przepisów prawa miejscowego, czyli o ich materii, czy inaczej przedmiocie, decydują przepisy ustaw (por. art. 94 Konstytucji RP), to należy zauważyć, że każda kolejna uchwała organu gminy podjęta na podstawie tego samego przepisu ustawy (przykładowo na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g., czy art. 19 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, czy też art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2025 r. poz. 733), po wcześniej prawomocnym wyroku stwierdzającym nieważność wcześniej uchwały, zawsze będzie regulowała „tę samą materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem” i to bez względu na „tożsamość” czy różną treść przepisu prawa miejscowego. Odpowiedź pozytywna zatem na zadane pytanie mówiąca „o związaniu sądu, na podstawie art. 170 p.p.s.a., wcześniej prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem”, w istocie nie wyjaśni ani rozumienia, ani stosowania art. 170 p.p.s.a., a w szczególności nie przyczyni się do wyjaśnienia, które z zaprezentowanych w uzasadnieniu pytania stanowisk Sądu pytającego jest poprawne.

Z powyższego wynika, że poza niezasadnym ujęciem w zagadnieniu pytania o samo istnienie „związania” z art. 170 p.p.s.a. zamiast o jego przedmiot i zakres, na co zwrócono uwagę we wcześniejszych wywodach, także i dalsza jego

część w odniesieniu do „przepisu regulującego materię wcześniej unieważnionym przepisem” nie odpowiada rozważaniom zawartym w uzasadnieniu pytania. Oznacza to, że uchwała, bez względu na jej tezę (pozytywną czy negatywną), nie wyjaśni problemu prawnego opisanego w uzasadnieniu postanowienia Sądu pytającego, a to dowodzi, że zagadnienie to nie spełnia także warunku drugiego wynikającego z przepisów art. 187 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., tj. związku zagadnienia z rozstrzygnięciem sprawy.

Z tych względów, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 267 p.p.s.a. odmówił podjęcia uchwały.

83

POSTANOWIENIE NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 18 grudnia 2024 r.
(II OSK 2547/24)

Przewodniczący: sędzia NSA Zdzisław Kostka

Akt odwołania dyrektora Instytutu Pileckiego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 475) nie jest czynnością lub aktem, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 945) skargę kasacyjną X.Y. na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2024 r. o odrzuceniu skargi X.Y. na czynność Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 kwietnia 2024 r., nr (...), w przedmiocie odwołania z funkcji dyrektora.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z 4 lipca 2024 r., VII SA/Wa 1456/24, odrzucił skargę X.Y. na czynność Ministra Kultury

i Dziedzictwa Narodowego wyrażoną pismem z 10 kwietnia 2024 r., nr (...), o odwołaniu skarżącej ze stanowiska dyrektora Instytutu (...). Ponadto zwrócił skarżącą uiszczony wpis sądowy.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że zaskarżoną czynnością odwołano skarżącą ze wskazanego stanowiska z dniem 11 kwietnia 2024 r. oraz, że w dokumencie stwierdzającym tę czynność zawarto uzasadnienie odwołania, zobowiązanie do wykorzystania urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia, zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, jak również pouczenie, że od odwołania skarżącej służy odwołanie do Sądu Rejonowego (...) w terminie 21 dni od dnia doręczenia odwołania.

W ocenie Sądu pierwszej instancji odwołanie ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) nie jest sprawą należącą do właściwości sądów administracyjnych.

Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd pierwszej instancji wskazał na zakres właściwości sądów administracyjnych określony w art. 3 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.). Następnie stwierdził, że zgodnie z art. 2 ust. 1 u.i.w.p. jednostka ta jest instytutem badawczym w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 534; dalej: u.i.b.). W myśl art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 475; dalej: u.i.w.p.) nadzór nad tym instytutem sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Rozwiązania regulujące powołanie, odwołanie i status dyrektora tego instytutu zawarto w art. 6 powołanej ustawy. Przewidziano, że dyrektora Instytutu (...) powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (ust. 1) oraz że jego kadencja trwa 5 lat (ust. 2). Wymieniono wymagania stawiane kandydatom na dyrektora (ust. 3), zasady ustalania wynagrodzenia dyrektora (ust. 4), jak również przesłanki odwołania dyrektora przed upływem kadencji (ust. 5).

W ocenie Sądu pierwszej instancji ustawa o Instytucie (...) nie zawiera przepisu, z którego wynikałoby wprost, że odwołanie dyrektora tego instytutu przed upływem kadencji może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 4 u.i.w.p. w sprawach w niej nieuregulowanych do tego instytutu stosuje się przepisy ustawy o instytutach badawczych, przy czym ministrem właściwym w rozumieniu przepisów tej ustawy jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Z kolei w art. 24 ust. 2 u.i.b. przewidziano, że minister nadzorujący powołuje i odwołuje dyrektora. Również i w tym przypadku brakuje przepisu szczególnego o możliwości zaskarżenia odwołania ze stanowiska dyrektora instytutu

badawczego do sądu administracyjnego. Niemniej jednak w art. 65 u.i.b. wskazano, że w sprawach dotyczących stosunku pracy pracowników instytutu badawczego, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy.

Sąd pierwszej instancji wskazał też, że powołanie, jako sposób nawiązania stosunku zatrudnienia, znane jest w prawie pracy i w prawie administracyjnym. Według Sądu pierwszej instancji w prawie pracy powołanie kreuje stosunek pracy, stanowi bowiem odrębną od umowy o pracę podstawę nawiązania stosunku pracy. Natomiast w prawie administracyjnym powołanie stanowi sposób nawiązania stosunku służbowego pomiędzy organem administracji publicznej a funkcjonariuszem określonej służby. Zdaniem Sądu pierwszej instancji ocena w zakresie charakteru powołania na określone stanowisko przesądza o właściwości sądu w przypadku odwołania ze stanowiska. Zgodnie z art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: k.p.) stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się tylko w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Przepis art. 68 § 11 k.p. stanowi zaś, że stosunek pracy, o którym mowa w art. 68 § 1 k.p., nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Mając na względzie treść powyższych przepisów, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powołanie jest wyjątkowym sposobem nawiązania stosunku pracy. Dalej Sąd pierwszej instancji wywiódł, że: „(s)am termin jest używany w dwóch znaczeniach, jako nawiązanie stosunku pracy i jako powierzenie funkcji. Każdy zatem przepis posługujący się tym terminem musi podlegać wykładni przy uwzględnieniu podwójnego znaczenia pojęcia. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przepis odrębny musi wprost określać, że powołanie jest nie tylko powierzeniem danej osobie funkcji kierowniczej, ale powoduje również nawiązanie stosunku pracy. W przypadku instytutów badawczych, w tym [Instytutu (...)] [...], takim przepisem jest art. 28 ust. 3 [u.i.b.] [...], z którego wynika, że dyrektor instytutu pozostaje w stosunku pracy z instytutem. Z przepisów ustawy o [Instytucie (...)] [...] oraz ustawy o instytutach badawczych wynika, że powołanie jest jedyną formą zatrudnienia dyrektora (tj. nawiązania z nim stosunku pracy), wobec czego odwołanie jest formą rozwiązania tego stosunku”. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, art. 24 ust. 2 u.i.b. oraz art. 6 ust. 1 u.i.w.p. stanowią odrębny przepis w rozumieniu art. 68 k.p. Według Sądu pierwszej instancji oznacza to, że źródłem powierzenia skarżącej funkcji dyrektora instytutu nie jest stosunek administracyjnoprawny, a akt odwołania nie jest decyzją administracyjną ani też innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej. Zaskarżona czynność nie konkretyzuje praw i wolności skarżącej jako człowieka lub obywatela, lecz stanowi rozwiązanie stosunku pracy, w którym skarżąca

dotychczas pozostawała. Sąd pierwszej instancji zauważył, że w piśmie stwierdzającym zaskarżoną czynność wskazano, że od tej czynności przysługuje środek prawny, którym nie jest skarga do sądu administracyjnego, lecz prawo wniesienia odwołania do sądu rejonowego – wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, z uwagi na charakter sporu istniejącego między skarżącą a organem, postępowanie cywilne obejmujące szerokie postępowanie dowodowe jest optymalną ścieżką realizacji jej prawa do sądu.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że odwołanie skarżącej ze stanowiska, na które została powołana, jest wyłącznie czynnością z zakresu prawa pracy, a zatem w sprawie tej przysługuje skarżącej wyłącznie droga sądowa przed sądem pracy. Ponadto według Sądu pierwszej instancji: „(a)kt odwołania ze stanowiska kierowniczego w administracji państwowej osoby powołanej na to stanowisko nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i na ten akt nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Odwołanie ze stanowiska kierowniczego dotyczy sfery organizacji instytutu, nie jest tym samym aktem podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej. W związku z tym, sąd administracyjny nie jest właściwy do sprawowania kontroli legalności czynności polegającej na odwołaniu dyrektora [Instytutu (...)]. Skarżąca może natomiast poszukiwać ochrony sądowej na zasadach przewidzianych w Kodeksie pracy i Kodeksie postępowania cywilnego, zgodnie z pouczeniem uzyskanym przy odwołaniu”.

Sąd pierwszej instancji zwrócił też uwagę na to, że powoływane przez skarżącą orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące odwoływania ze stanowisk dyrektorów instytucji kultury przez organy samorządu terytorialnego nie jest adekwatnym wzorcem w niniejszej sprawie, albowiem skargi w tych sprawach były oparte o art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) lub odpowiednio do tego przepisu przepisy pozostałych ustaw samorządowych. Z kolei w przypadku odwołania dyrektora instytutu badawczego dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych uznało niedopuszczalność skargi (postanowienie WSA w Warszawie z 17 sierpnia 2016 r., IV SA/Wa 1756/16).

W oparciu o przedstawioną argumentację Sąd pierwszej instancji odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W skardze kasacyjnej skarżąca, zaskarżając postanowienie Sądu pierwszej instancji w zakresie odrzucenia skargi, zarzuciła naruszenie:

– art. 146 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 1 oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „poprzez ich niezastosowanie i tym samym zaniechanie kontroli sądowoadministracyjnej aktu odwołania dyrektora instytutu (...), w sytuacji gdy akt ten jest aktem z zakresu administracji publicznej, a więc aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”,

– art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „poprzez ich zastosowanie skutkiem czego WSA w Warszawie odrzucił skargę w sprawie, która należy do kognicji sądów administracyjnych niezależnie od tego, że z uwagi na podwójny charakter może być także przedmiotem badania sądów powszechnych”,

– art. 24 ust. 1 u.i.b. w związku z art. 6 ust. 1 u.i.w.p. oraz w związku z art. 68 k.p. „poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że [...] ich treść determinuje wyłącznie prywatnoprawny charakter aktu powołania i odwołania dyrektora [Instytutu (...)] (...), podczas gdy prawidłowa interpretacja wyżej wymienionych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że wspomniany akt ma podwójny charakter i wywiera skutki także w sferze prawa publicznego”.

We wnioskach skargi kasacyjnej zażądano uchylecia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Ponadto wniesiono o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadniając skargę kasacyjną stwierdzono, że Sąd pierwszej instancji pominął kwestię podwójnego charakteru odwołania dyrektora Instytutu (...). Zaakceptowano natomiast argumentację dotyczącą aspektów prawnopracowniczych aktu powołania i odwołania dyrektora Instytutu (...), podzielając stanowisko, że wybrane przepisy u.i.w.p. stanowią „odrębny przepis”, o którym mowa w art. 68 k.p. Odnosnie do wspomnianego podwójnego charakteru odwołania, wskazano, że analiza celów i zadań Instytutu (...) zdefiniowanych w art. 3 u.i.w.p. oraz przepisów u.i.b. pozwala na stwierdzenie, że podmiot ten realizuje zadania państwa z zakresu szeroko pojętej polityki historycznej, co stanowi realizację zadań z zakresu administracji publicznej, wpisujących się w zadania, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.). Tym samym nie sposób obronić tezy, iż powołanie i odwołanie osoby kierującej tym podmiotem ma wyłącznie prawnopracowniczy charakter. Jest to, jak stwierdzono, akt publicznoprawny wywołujący skutki w sferze prawa pracy i co za tym idzie podlega on kontroli sądownoadministracyjnej.

Odnosząc się do argumentacji Sądu pierwszej instancji opartej na orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazano, że prawdą jest, iż większość orzeczeń dotyczących aktów odwołania dyrektorów instytucji kultury faktycznie dotyczy aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak poddanie tych aktów kognicji sądów administracyjnych nie wynikało z istnienia w przepisach ustaw samorządowych przepisów dających taką możliwość, ale z charakteru aktów odwołania. Zauważono przy tym, że istnieją także orzeczenia dotyczące państwowych instytucji kultury, które wprost wskazują na to, że akt odwołania dyrektora takiej instytucji podlega kontroli sądów administracyjnych. W tym zakresie powołano się na wyrok NSA z 8 marca 2023 r., II OSK 2492/21. Zauważono też, że w ustawie z dnia

25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87; dalej: u.o.p.d.k.) nie ma przepisów szczególnych dotyczących kontroli sądownoadministracyjnej aktów odwołania dyrektorów państwowych instytucji kultury. Stwierdzono, że wspólnym mianownikiem orzeczeń zapadłych na tle kontroli aktów odwołania dyrektorów zarówno samorządowych, jak i państwowych instytucji kultury jest to, iż zdaniem orzekających w tych sprawach sądów administracyjnych wspomniane akty mają podwójny charakter – są aktami publicznoprawnymi wywołującymi skutki w sferze prawa pracy. Zdaniem skarżącej charakter Instytutu (...) sprawia, że akt powołania i odwołania dyrektora tego podmiotu w pełni wpisuje się w utrwaloną już w orzecznictwie sądów administracyjnych koncepcję aktów o podwójnym charakterze, a więc aktów z zakresu administracji publicznej wywierających skutki w sferze prawa pracy. Reasumując, stwierdzono, że akt odwołania dyrektora Instytutu (...) z uwagi na swój podwójny charakter podlega kontroli sądownoadministracyjnej.

Rozpoznając skargę kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Ze skargi kasacyjnej wynika, że skarżąca właściwość sądów administracyjnych w sprawie odwołania jej ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) wywodzi z tego, że odwołanie to jest aktem z zakresu administracji publicznej, gdyż zostało podjęte przez organ administracji publicznej w odniesieniu do dyrektora podmiotu realizującego zgodnie z ustawową kompetencją zadania państwa z zakresu szeroko pojętej polityki historycznej. Takie stwierdzenie nie jest jednakże wystarczające do uznania właściwości sądów administracyjnych. Właściwość sądów administracyjnych, jak wynika z art. 3 § 2 p.p.s.a., jest bowiem określona poprzez wskazanie określonych przejawów działalności administracji publicznej, na które można wnieść skargę do sądu administracyjnego. Ponadto, właściwość tych sądów jest określona w przepisach szczególnych takich jak art. 3 § 2a p.p.s.a. lub innych, do których odsyła się w art. 3 § 3 p.p.s.a. Zatem, w celu wykazania właściwości sądu administracyjnego w konkretnej sprawie, konieczne jest bądź to powołanie się na jeden z punktów art. 3 § 2 p.p.s.a., bądź na konkretny przepis szczególny przewidujący możliwość wniesienia skargi lub innego środka prawnego (np. sprzeciwu) do sądu administracyjnego. Nie jest natomiast wystarczające powołanie się na to, że akt lub czynność zostały podjęte przez organ administracji publicznej, że akt lub czynność są z zakresu administracji publicznej lub że wywołują skutki także w sferze prawa publicznego.

Ze skargi kasacyjnej wynika, że skarżąca na uzasadnienie właściwości sądów administracyjnych w sprawie odwołania jej ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) powołuje art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W związku z tym konieczne jest rozważenie, czy odwołanie skarżącej ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) jest czynnością lub aktem, o którym mowa w powołanym przepisie.

Przede wszystkim można podzielić stanowisko przedstawione w skardze kasacyjnej, że odwołanie dyrektora Instytutu (...) z uwagi na ustawowe zadania tego instytutu oraz fakt, że pochodzi od organu administracji publicznej jest z zakresu administracji publicznej. W ocenie NSA jest to jednak akt, a nie czynność, co jednakże dla zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie ma decydującego znaczenia.

Dla rozstrzygnięcia, czy akt odwołania dyrektora Instytutu (...) mieści się w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., konieczne jest przede wszystkim rozważenie przyjmowanych w orzecznictwie cech takiego aktu oraz celu powołanego przepisu.

W związku z tym wskazać należy, że powszechnie przyjmuje się, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. dotyczy aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, gdy podjęcie tego aktu lub dokonanie tej czynności nie wymaga autorytatywnej konkretyzacji przepisu prawa (A. Kabat, /w./ B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2024, art. 3). Przy czym ta cecha aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wiąże się z rozgraniczeniem tych form wykonywania administracji publicznej od przeciwstawionych im form jurysdykcyjnych, czyli decyzji i postanowień, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. (B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2006 r., nr 2, str. 9-15). Stwierdzenie, że akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa wymaga autorytatywnej konkretyzacji przepisu prawa, z reguły prowadzi do wniosku, że w celu zapewnienia prawa do sądu konieczne jest przyjęcie, że nie jest to akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz decyzja lub postanowienie, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. Celem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest bowiem zapewnienie prawa do sądu w odniesieniu do aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, których nie można zakwalifikować do form wykonywania administracji publicznej wskazanych w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. (uchwała NSA z 16 grudnia 2013 r., II GPS 2/13).

Odwołanie ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) wymaga autorytatywnej konkretyzacji przepisu prawa, mianowicie art. 6 ust. 5 u.i.w.p. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem dyrektora Instytutu (...) można odwołać przed upływem kadencji w pięciu przypadkach: złożenia rezygnacji; utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż 6 miesięcy; zaprzestania spełniania któregośkolwiek z wymogów określonych w art. 6 ust. 3 pkt 1-3 u.i.w.p.; naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem; złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych

dokumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1632 ze zm.), stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu. Każdy z tych przypadków wymaga poczynienia odpowiednich ustaleń faktycznych i ich oceny prawnej. Niekiedy w tym celu wystarczająca będzie ocena odpowiednich dokumentów, np. rezygnacji, wyroków sądów (art. 6 ust. 5 pkt 1, art. 6 ust. 5 pkt 3 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 2 i 3, art. 6 ust. 5 pkt 5 u.i.w.p.). Czasami jednak konieczne będzie dokonanie oceny okoliczności faktycznych w celu rozstrzygnięcia, czy zachodzą niezbyt jednoznacznie określone podstawy odwołania, jak utrata zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż 6 miesięcy, czy naruszenie przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 6 ust. 5 pkt 2 i 4 u.i.w.p.). W końcu, w przypadku określonym w art. 6 ust. 5 pkt 3 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 1 u.i.w.p., ustaleń koniecznych do przyjęcia zaistnienia tej podstawy odwołania trzeba dokonać w oparciu o przepisy innej ustawy, mianowicie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2023 r. poz. 1989).

Zauważyć należy, że w odwołaniu, które jest przedmiotem skargi skarżącej, jako podstawę jej odwołania ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) wskazano art. 6 ust. 5 pkt 4 u.i.w.p., czyli naruszenie przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem. Natomiast jako okoliczności faktyczne mające uzasadniać zastosowanie tego przepisu przede wszystkim podano naruszenie art. 8 ust. 6a powołanej ustawy, a ponadto stosowanie przez skarżącą (...), naruszenia innych bliżej niesprecyzowanych przepisów k.p., brak właściwego nadzoru nad podmiotami zależnymi od Instytutu (...) oraz jego oddziałami czy niezgodne z prawem dysponowanie środkami publicznymi. W skardze skarżąca co prawda przyznaje, że naruszyła art. 8 ust. 6 u.i.w.p., jednakże uznaje to naruszenie za błahe. Kwestionuje natomiast pozostałe okoliczności faktyczne, mające stanowić podstawę jej odwołania. Zatem rozstrzygnięcie o zgodności z prawem odwołania skarżącej z zajmowanego stanowiska dyrektora Instytutu (...) wymaga złożonej prawnej oceny zarówno w zakresie ustaleń faktycznych, jak i wykładni oraz zastosowania przepisów prawa materialnego.

Powyższe prowadzi do wniosku, że odwołanie ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) nie powinno być kwalifikowane jako akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz raczej jako decyzja administracyjna. Ta ewentualność jest jednakże wykluczona z uwagi na brak normatywnych podstaw takiej kwalifikacji i przede wszystkim wyraźne ustawowe wskazanie, że w sprawie odwołania ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) mają zastosowanie przepisy k.p., a więc także jego działu XII, w którym rozpatrywanie sporów o roszczenia ze stosunku pracy przekazano sądom powszechnym. To wyraźne ustawowe wskazanie, że do odwołania ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) stosuje się przepisy k.p. wynika z art. 65 u.i.b. w związku z art. 4 ust. 3 u.i.w.p. Zauważyć też należy, że żadna ze stron postępowania nie kwestionuje tego,

że w sprawie brak podstaw do wydania decyzji administracyjnej oraz tego, że skarżącej przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym. W ocenie NSA przysługiwanie skarżącej drogi sądowej przed sądem powszechnym w sprawie odwołania jej ze stanowiska dyrektora Instytutu (...) jest istotnym argumentem przemawiającym za brakiem potrzeby stosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w celu zapewnienia skarżącej prawa do sądu. Skarżąca takie prawo ma bowiem zagwarantowane i jest to przy tym prawo do sądu, który daje możliwość pełnego rozpoznania jej sprawy.

Kasacyjny charakter orzekania przez sądy administracyjne i wynikające z tego ograniczenia dowodowe (art. 106 § 3 p.p.s.a.) powodują, że, oceniając zgodność z prawem takiego aktu, jak zaskarżone odwołanie skarżącej ze stanowiska dyrektora Instytutu (...), czyli wydanego poza postępowaniem jurysdykcyjnym, sąd administracyjny musiałby się ograniczyć do jego oceny formalnej. W szczególności nie byłby w stanie swego rozstrzygnięcia co do zgodności z prawem zaskarżonego odwołania oprócz na ocenie, że fakty stanowiące podstawę zastosowania art. 6 ust. 5 pkt 4 u.i.w.p. rzeczywiście miały miejsce. Zaskarżone odwołanie zostało bowiem podjęte poza postępowaniem jurysdykcyjnym, a więc sąd administracyjny nie mógłby stwierdzić, że fakty te zostały ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami postępowania, bo takich przepisów po prostu nie ma. Nie mógłby też ze względu na ograniczenia dowodowe w postępowaniu przed sądem administracyjnym samodzielnie zweryfikować zgodności przyjętych jako podstawę odwołania okoliczności faktycznych z rzeczywistym stanem rzeczy. Natomiast w postępowaniu przed sądem powszechnym będzie dopuszczalne ustalenie, czy zachodziły okoliczności faktyczne uzasadniające odwołanie skarżącej z zajmowanego stanowiska dyrektora Instytutu (...).

W ocenie NSA nie ma też żadnych innych względów przemawiających za podaniem aktu odwołania skarżącej z zajmowanego stanowiska kontroli przez sąd administracyjny. W szczególności brak podstaw prawnych do przyjęcia, aby ta kontrola stanowiła warunek konieczny rozpoznania powództwa skarżącej o roszczenia związane z niezgodnym z prawem rozwiązaniem z nią stosunku pracy. Zdaniem NSA za dopuszczalnością skargi nie przemawia też podnoszony niekiedy w odniesieniu do podobnych sytuacji argument, że kontrola przez sąd administracyjny aktu odwołania jest konieczna w celu uzyskania prejudykatu potrzebnego do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.) (A. Jakubowski, *Odwołanie dyrektora instytucji kultury a droga sądowa*, „Samorząd Terytorialny” 2022 r., nr 6, s. 46). Stosowanie do odwołania przepisów k.p. powoduje, że w razie niezgodnego z prawem odwołania pracownikowi służy roszczenie o odszkodowanie (art. 69 w związku z art. 45 § 1 i 2 oraz art. 47¹ k.p.). Faktem jest, że to odszkodowanie jest ograniczone do wysokości wynagrodzenia za trzy

miesiące, jednakże ta okoliczność, powiązana z faktem, że odwołanie było działaniem organu władzy publicznej, może uzasadniać ewentualne zastrzeżenia co do zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP art. 47¹ k.p., stosowanego w przypadku rozstrzygania sporów ze stosunku pracy rozwiązanego na skutek odwołania dokonanego przez organ administracji publicznej, nie zaś przyjmowania właściwości sądów administracyjnych sprzecznie z art. 3 § 2 p.p.s.a.

Odnosząc się do zawartego w skardze kasacyjnej argumentu polegającego na powołaniu się na orzecznictwo NSA w sprawach dotyczących odwołań dyrektorów instytucji kultury, należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji, że te orzeczenia, które dotyczą aktu odwołania dokonanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, nie są adekwatne dla rozpatrywanego przypadku, gdyż wówczas właściwość sądu administracyjnego może wynikać nie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Dotyczy to zarówno tych orzeczeń, w których taką podstawę właściwości sądu administracyjnego przyjęto, jak i tych, w których powołano się na art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (np. postanowienie NSA z 28 stycznia 2020 r., II OZ 39/20). Z oparciem właściwości sądów administracyjnych w sprawach odwołania dyrektora instytucji kultury dokonanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego na art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie sposób się bowiem zgodzić, gdyż zasadnie się przyjmuje, że w przypadku aktów organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej zastosowanie ma art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. (B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006 r., nr 2, str. 16). Zatem, skoro podstawą właściwości sądu administracyjnego w sprawie odwołania dyrektora instytucji kultury przez organ jednostki samorządu terytorialnego może być art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., a nie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to nie ma potrzeby w rozpoznawanej sprawie szerszego odnoszenia się do tych orzeczeń. Nie jest w związku z tym także potrzebne jednoznaczne stwierdzenie, czy NSA orzekający w rozpatrywanej sprawie poglądy prawne przyjęte w tych orzeczeniach podziela. Można jedynie zauważyć, że także w zakresie tego rodzaju spraw stanowisko orzecznictwa NSA nie jest całkowicie jednolite, gdyż brak właściwości sądu administracyjnego w sprawie odwołania dyrektora instytutu kultury przez organ jednostki samorządu terytorialnego przyjęto w postanowieniu NSA z 10 maja 2018 r., II OSK 133/18 oraz w postanowieniu NSA z 4 kwietnia 2012 r., I OSK 2250/11.

Jeżeli zaś chodzi o te orzeczenia NSA, w których przyjęto, iż sąd administracyjny jest właściwy na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w sprawie odwołania dyrektora instytucji kultury przez inny organ administracji publicznej niż organ jednostki samorządu terytorialnego (np. wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., II OSK 2747/18 oraz wyrok NSA z 8 marca 2023 r., II OSK 2492/21), to NSA, w składzie rozpoznającym niniejszą skargą kasacyjną, poglądów prawnych przyjętych

w tych orzeczeniach nie podziela. Przedstawiona wyżej argumentacja, sprowadzająca się do analizy przyjęcia właściwości sądów administracyjnych w sprawie odwołania dyrektora Instytutu (...) na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ze względu na podobieństwo regulacji prawnej, ma pełne zastosowanie do kwalifikacji na tej podstawie prawnej właściwości sądów administracyjnych w sprawie odwołania dyrektora instytucji kultury dokonanego przez inny organ administracji publicznej niż organ jednostki samorządu terytorialnego. Przede wszystkim także odwołanie dyrektora instytucji kultury wymaga autorytatywnej konkretyzacji i to w przypadkach podobnych do odwołania dyrektora Instytutu (...) (art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k.). Ponadto w powołanej ustawie jest jeszcze wyraźniejsze niż w u.i.w.p. wskazanie na właściwość sądów powszechnych w sprawach dotyczących odwołania dyrektora instytucji kultury (art. 15 ust. 7 powołanej ustawy).

Uwzględniając powyższe, NSA uznał, że akt odwołania dyrektora Instytutu (...) przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie art. 6 ust. 5 u.i.w.p. nie jest czynnością lub aktem, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wobec tego podstawy skargi kasacyjnej, które sprowadzały się do przeciwnego twierdzenia, nie są zasadne.

Mając powyższe na uwadze, wobec niezasadności podstaw kasacyjnych, NSA na mocy art. 184 p.p.s.a. skargę kasacyjną oddalił.

Skargę kasacyjną rozpoznano na posiedzeniu niejawnym, gdyż, jak stanowi art. 182 § 1 p.p.s.a., NSA może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie.

84

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 20 lutego 2025 r.
(II FSK 672/22)

Przewodniczący: sędzia NSA Jan Grzęda

Sędziowie: del. WSA Alicja Polańska (sprawozdawca), NSA Aleksandra Wrześcińska-Nowacka

W związku ze stwierdzeniem przez organ podatkowy nadpłaty w podatku od nieruchomości podatnik wnioskujący o zaliczenie tej nadpłaty

na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych w tym podatku uzyskuje przychód podlegający opodatkowaniu na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 12 ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.) z chwilą wymagalności przyszłego zobowiązania, na który nadpłata ma być zarachowana, a nie z datą wydania stosownej decyzji potwierdzającej kwotę nadpłaty w podatku od nieruchomości.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał zasadność skargi kasacyjnej Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 października 2021 r., w sprawie ze skargi K. sp. z o.o. z siedzibą w O. na interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 15 grudnia 2020 r. nr (...) w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych i na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę, a także na podstawie art. 203 pkt 2, art. 205 § 2, art. 207 § 1 i art. 209 powyższej ustawy – zaskaził od K. sp. z o.o. z siedzibą w O. na rzecz Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej kwotę pięćset osiemdziesiąt złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z dnia 27 października 2021 r. sygn. akt I SA/Wr 229/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylił zaskarżoną przez K. sp. z o.o. z siedzibą w O. interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 15 grudnia 2020 r. nr (...) w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych.

Sąd pierwszej instancji wskazał w uzasadnieniu wyroku, że spółka we wniosku o interpretację indywidualną przedstawiła następujący stan faktyczny.

Spółka prowadzi działalność gospodarczą obejmującą wydobywanie i sprzedaż piasków, w ramach której wykorzystuje nieruchomości, płacąc na zasadzie samoopodatkowania należny podatek od nieruchomości. Wydatki z tego tytułu ujmuje jako pośrednie koszty uzyskania przychodu, zaliczając je do kosztów podatkowych w miesiącu ujęcia raty podatku w księgach podatkowych. Przeprowadzony w spółce audyt ujawnił nadpłatę w podatku od nieruchomości za okres od 2017 r. do października 2019 r. Spółka złożyła wniosek o stwierdzenie nadpłaty wraz z korektami deklaracji oraz żądanie o zaliczenie spodziewanej nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości.

Na tle tak opisanego stanu faktycznego spółka zadała pytanie: czy w związku ze stwierdzeniem przez organ podatkowy nadpłaty w podatku od nieruchomości, która zaliczona zostanie na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych w tym podatku, spółka powinna rozpoznać przychód podatkowy z datą wydania stosownej decyzji potwierdzającej kwotę nadpłaty w podatku od nieruchomości (tj. na bieżąco)?

Spółka wyraziła stanowisko, zgodnie z którym zwrot nadpłaty podatku będzie generował przychód spółki w okresie jego otrzymania. Spółka odwołała się przepisów do art. 12 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.), oraz art. 76 § 1, art. 76a § 1, art. 59 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; dalej: o.p.). Na ich podstawie wywiodła, że zaliczenie nadpłaty jest efektywnym sposobem wygaszania zobowiązań podatkowych. Nadpłata potwierdzona zostanie decyzją, w odniesieniu do której rozliczenie kwot nadpłaty w podatku od nieruchomości będzie możliwe do zadysonowania. Spółka ma więc prawo do złożenia wniosku o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych. Spółka wyjaśniała, że nie jest możliwe dokonanie zaliczenia nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych dopóki obowiązek podatkowy nie przekształci się w wymagalne zobowiązanie podatkowe, bowiem dopiero w tym momencie jest możliwe żądanie zaspokojenia zobowiązania. Jednakże, dla zadysonowania nadpłatą istotne jest samo potwierdzenie występowania nadpłaty i jej wysokości, co potwierdzi decyzja organu podatkowego. Według spółki przychód z tytułu nadpłaty w podatku od nieruchomości (jaki ma zostać potwierdzony decyzją organu podatkowego) stanowi przychód związany z działalnością gospodarczą i powinien zostać rozpoznany jako przychód należny w momencie wydania stosownej decyzji organu podatkowego (potwierdzać to będzie fakt wystąpienia przychodu należnego spółce). Dodatkowo spółka wskazała, że w przypadku złożenia wniosku o zaliczenie nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych (wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty), nie rodzi on skutków wobec spółki na tle momentu rozpoznania przychodu z tytułu potwierdzonej decyzją nadpłaty w podatku od nieruchomości.

Organ interpretacyjny uznał stanowisko spółki w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych za nieprawidłowe.

Odwołując się do regulacji prawnej określonej w przepisach art. 12 ust. 1 pkt 1 i art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p., a nadto do przepisów art. 12 ust. 3a, art. 12 ust. 3c czy też art. 12 ust. 3d i 3f u.p.d.o.p., organ interpretacyjny wskazał, że z racji na charakter świadczenia wynikającego z decyzji organu podatkowego, konieczne jest stosowanie norm ogólnych powstania przychodu

podatkowego (art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.), a zatem norm wiążących moment przychodu z dniem zapłaty, co w realiach sprawy, w związku z uregulowaniem art. 76 § 1 o.p., oznacza moment wymagalności zobowiązania podatkowego i przerachowania/zaliczenia nadpłaty przez organ podatkowy na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że spór między stronami dotyczy oceny momentu powstania przychodu w związku ze stwierdzeniem nadpłaty zarachowanej na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, natomiast nie jest między stronami sporne, że nadpłata w podatku od nieruchomości będzie stanowiła przychód spółki w tej części, w jakiej stanowiła koszt uzyskania przychodu. Przesądza o tym przepis art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p.

W ocenie Sądu organ pomija, tak w warstwie procesowej jak i materialnej, przepis art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., a także błędnie stosuje przepisy art. 76, art. 76a i art. 59 § 1 pkt 4 o.p. Sąd wskazał, że wyjątek od regulacji przewidzianej w art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. przewiduje przepis art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. Z opisu stanu faktycznego sprawy wynika, że podatek od nieruchomości podlegający zwrotowi był uprzednio związany z działalnością gospodarczą skarżącej i zarachowany został w ciężar kosztów uzyskania przychodów. Skoro zatem wydatki poniesione przez spółkę były kosztami uzyskania przychodów z tytułu działalności gospodarczej, to również przychody będące następstwem stwierdzenia nadpłaty w tym podatku będą związane z działalnością gospodarczą. Znaczenie przepisu art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. sprowadza się, więc do tego, że obowiązek podatkowy powstaje w momencie, gdy przychody będą należne, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane. Dlatego, spółka powinna rozpoznać przychód z tytułu stwierdzenia nadpłaty z chwilą, gdy jej wierzytelność w stosunku do budżetu samorządowego stała się wymagalna. Spółka zamierza rozliczyć przychód z momentem wydania decyzji stwierdzających nadpłaty w podatku od nieruchomości, jednak powstanie przychodu należy wiązać z dniem, w którym decyzja stwierdzająca nadpłatę staje się ostateczna, a nie zaś z momentem jej wydania. Skoro wierzytelność staje się wymagalna z momentem, gdy wierzyciel może skutecznie domagać się jej spełnienia, to tym momentem jest dzień, w którym decyzja o stwierdzeniu nadpłaty staje się ostateczna.

W ocenie Sądu powiązanie przez organ powstania przychodu w podatku dochodowym od osób prawnych z przepisami o.p. regulującymi kwestię zaliczenia nadpłaty, tj. art. 76, art. 76a o.p., było błędne. Przesądza o tym kompleksowa regulacja momentu powstania przychodu w przepisach u.p.d.o.p.

Sąd wyjaśnił także, że zaliczenie nadpłaty jest zdarzeniem wtórnym, które w istocie rzeczy musi być poprzedzone stwierdzeniem nadpłaty. Tym samym, dopóki nadpłata nie istnieje, organ podatkowy nie ma podstaw do zaliczenia jej na poczet zaległości, bieżących zobowiązań, a w wypadku ich braku – zwrotu

lub rozdysonowania zgodnie z wolą podatnika na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych.

W konsekwencji, Sąd pierwszej instancji za uprawnione uznał zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj. przepisów art. 12 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 4 pkt 6 i art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p.

Organ zaskarżył skargą kasacyjną wyrok Sądu pierwszej instancji w całości, podnosząc – na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) – zarzuty naruszenia:

I. przepisów prawa procesowego mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak sporządzenia prawidłowego uzasadnienia prawnego, które w pełni wyjaśniłoby podstawę prawną rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji, a mianowicie ograniczenie się jedynie do wykładni art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., bez wyjaśnienia dalszych jednostek redakcyjnych wskazanych w uregulowaniach art. 12 ust. 3a-3e u.p.d.o.p., które w pełni określają moment powstania przychodu i dają argument, do twierdzenia, iż w realiach sprawy, to moment efektywnej zapłaty (uregulowania należności), wynikający z art. 76 § 1 i nast. o.p., jest momentem powstania przychodu podatkowego, a nie moment uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej nadpłatę;

II. przepisów prawa procesowego mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 146 § 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a., w zw. z art. 14c § 2 oraz art. 121 § 1, w zw. z art. 14h o.p., poprzez niewłaściwe ich zastosowanie przejawiające się uznaniem, iż organ w zaskarżonej interpretacji indywidualnej nie sporządził właściwego uzasadnienia prawnego, co naruszyło zasadę zaufania podatników do organów podatkowych, podczas gdy sporządzone uzasadnienie odpowiada prawu, albowiem organ udzielił w sposób jednoznaczny odpowiedzi na zadane pytanie, dokonując oceny stanowiska spółki, czym w sposób prawidłowy sporządził uzasadnienie prawne, w ramach którego dokonał subsumpcji przedstawionego przez spółkę stanu faktycznego pod przepisy prawa podatkowego, mające w sprawie zastosowanie, nie naruszając zasady zaufania do organów podatkowych;

III. art. 12 ust. 3 w zw. z art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p., w zw. z art. 76 § 1 i nast. o.p., poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że momentem powstania przychodu z tytułu stwierdzonej w drodze decyzji przez organ nadpłaty jest moment, w którym ta decyzja stała się ostateczna, podczas gdy momentem powstania przychodu powinien być moment efektywnej zapłaty, co w realiach sprawy oznacza moment przerachowania/zaliczenia nadpłaty przez organ podatkowy na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych;

IV. art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p., poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy uregulowanie zawarte w art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. nie powinno mieć w sprawie

zastosowania, albowiem trudno jest wymagalność świadczenia z tytułu nadpłaty wiązać z momentem powstania przychodu określonym w przepisach art. 12 ust. 3a, art. 12 ust. 3c czy też art. 12 ust. 3d i 3f u.p.d.o.p. i tym samym, z racji na charakter świadczenia wynikającego z decyzji organu podatkowego, konieczne jest stosowanie norm ogólnych powstania przychodu podatkowego, a zatem norm wiążących moment przychodu z dniem zapłaty, co w realiach sprawy w związku z uregulowaniem art. 76 § 1 o.p. oznacza moment przechowania/zaliczenia nadpłaty przez organ podatkowy na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych.

Organ – na podstawie art. 185 § 1 i art. 188 oraz art. 203 pkt 2 p.p.s.a. – wniósł o: uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie skargi; zasądzenie od spółki na rzecz organu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych; na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Skarżąca nie skorzystała z możliwości wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy kasacyjne.

Stosownie do art. 183 § 1 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.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiła żadna z przesłanek nieważności postępowania, wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a., co oznacza związanie granicami skargi kasacyjnej.

Kwestią sporną w sprawie było ustalenie momentu powstania przychodu na gruncie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.).

Nie była natomiast w sprawie sporna okoliczność, że na skutek stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości w ogóle powstał przychód na podstawie art. 12 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p.

Z analizowanego w sprawie przepisu art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. wynika, że przychodami są w szczególności otrzymane pieniądze, wartości pieniężne, w tym również różnice kursowe.

Natomiast, przepis art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. reguluje kwestię przychodów z działalności gospodarczej. Zgodnie z tym przepisem, za przychody związane

z działalnością gospodarczą i z działami specjalnymi produkcji rolnej, osiągnięte w roku podatkowym, a także za przychody uzyskane z zysków kapitałowych, z wyłączeniem przychodów, o których mowa w art. 7b ust. 1 pkt 1, uważa się także należne przychody, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont.

Dodatkowo, w art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p. przyjęto, że do przychodów nie zalicza się „zwróconych, umorzonych lub zaniechanych podatków i opłat stanowiących dochody budżetu państwa albo budżetów jednostek samorządu terytorialnego, niezaliczonych do kosztów uzyskania przychodów”.

Nadto, w dalszych jednostkach redakcyjnych u.p.d.o.p., tj. w art. 12 ust. 3a, ust. 3c, ust. 3d, ust. 3e, ust. 3f u.p.d.o.p., uregulowano szczegółowo moment powstania przychodu.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd pierwszej instancji, uwzględniając brzmienie art. 12 ust. 3 i ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p., a pomijając pozostałe ww. regulacje prawne, wadliwie ustalił moment powstania przychodu w odniesieniu do powstałej nadpłaty w podatku od nieruchomości na dzień, w którym decyzja o nadpłacie stanie się ostateczna.

Sąd pierwszej instancji argumentował, że – na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. – za przychody związane z działalnością gospodarczą, (...) uważa się także należne przychody, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane (...), a ponieważ szczególna regulacja powstania przychodów dotyczy m.in. działalności gospodarczej, to każdorazowo należy określić zakres przychodów z tego źródła (według metody memoriałowej). Tym samym, skoro w przedstawionym we wniosku stanie faktycznym określono, że głównym przedmiotem działalności spółki jest wydobycie i sprzedaż piasków, wydatki ponoszone przez stronę w celu osiągnięcia przychodów są – jak wywiódł Sąd pierwszej instancji – kosztem ich uzyskania (art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.).

Stanowisko Sądu pierwszej instancji jest nieuprawnione, gdyż Sąd ten – koncentrując się na związku kosztów uzyskania przychodów z tytułu działalności gospodarczej z przychodami – dostrzegł powstanie przychodu w następstwie stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., zgodnie z którym – jak już wskazano – obowiązek podatkowy powstaje w momencie, w którym przychody są należne, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane.

Jednak, jak prawidłowo argumentował – zarówno w interpretacji indywidualnej jak i w skardze kasacyjnej – organ, stosując ogólną regulację dotyczącą przychodów (art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.), za dzień otrzymania nadpłaty należy uznać „dzień wymagalności przyszłego zobowiązania, na który ma zostać przerachowana nadpłata”.

Zgodzić należy się z organem, że w przypadku gdy nadpłata zostaje przerachowana/zaliczona przez organ podatkowy na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, za dzień otrzymania nadpłaty należy uznać dzień wymagalności przyszłego zobowiązania, na który ma zostać przerachowana nadpłata. Z tym też dniem, należy uznać, że podatnik uzyskuje przychód podlegający opodatkowaniu – na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p., co wynika a contrario z art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p. Natomiast, zastosowany w sprawie przez Sąd pierwszej instancji przepis art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., chociaż dotyczy momentu powstania przychodu związanego z działalnością gospodarczą, który ustawodawca wiąże z momentem „wymagalności należności” (według metody memoriałowej), to jednak jest jedynie ogólną regulacją, która w dalszych jednostkach redakcyjnych (m.in. w art. 12 ust. 3a, ust. 3c, ust. 3d, ust. 3e, ust. 3f u.p.d.o.p.) została skonkretyzowana, poprzez określenie szczegółowych zasad powstania przychodu podatkowego. Zatem, w sytuacji gdy Sąd uznał, iż ten przepis znajduje w sprawie zastosowanie, konsekwentnie powinien także przeanalizować dalszą regulację i ustalić z jakim momentem określonym przez ustawodawcę przychód należy rozpoznać. Tego Sąd pierwszej instancji nie uczynił.

Natomiast, organ interpretacyjny, wydając interpretację indywidualną, podał podstawę prawną i wyczerpująco uzasadnił swoje stanowisko. Nadto, w sposób uprawniony organ zakwestionował stanowisko wnioskodawcy, a następnie Sądu pierwszej instancji, rozważając bowiem możliwość zastosowania w sprawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. nie można tracić z pola widzenia norm szczegółowo określających moment powstania przychodu związanego z działalnością gospodarczą. Nie można bowiem uznać, iż momentem tym jest dzień wydania rzeczy, zbycia prawa majątkowego lub wykonania usługi, albo częściowego wykonania usługi, nie później niż dzień wystawienia faktury albo uregulowania należności (art. 12 ust. 3a u.p.d.o.p.). Nie można również za moment ten uznać moment właściwy dla usług rozliczanych w okresach rozliczeniowych czy też moment właściwy dla dostaw nośników energii (art. 12 ust. 3c i 3d u.p.d.o.p.). Także przepis art. 12 ust. 3f u.p.d.o.p. nie ma zastosowania w sprawie. Pozostaje zatem norma określona w art. 12 ust. 3e u.p.d.o.p., która wiąże moment powstania przychodu z dniem otrzymania zapłaty, a zatem analogicznie reguluje kwestię rozpoznania przychodu jak art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p., tj. z chwilą otrzymania pieniędzy.

Taka analiza wyżej wymienionego uregulowania uprawniała organ do uznania, że przepisy art. 12 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 3e u.p.d.o.p. powinny mieć w sprawie zastosowanie.

Dodatkowo, wskazać należy, że zaliczenie nadpłaty na zobowiązania podatkowe podatnika jest czynnością materialnotechniczną, a warunkiem

formalnym tego zaliczenia jest wydanie postanowienia. Zgodnie bowiem z art. 76a § 1 o.p., w sprawach zaliczenia nadpłaty na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie. Wydając wyżej wymienione postanowienie, organ podatkowy stwierdza, że na dzień dokonania zaliczenia kwoty nadpłaty przestaje istnieć określona zaległość lub bieżące zobowiązanie podatkowe.

W przypadku więc złożenia przez podatnika wniosku o zaliczenie nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, wyżej wymienione postanowienie jest wydawane dopiero, gdy przyszłe zobowiązania, o których mowa we wniosku podatnika, powstaną, tj. zaistnieją jako zobowiązania podatnika do zapłacenia podatku w określonej wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego (w istocie nadpłata podatku jest zatem zaliczana na poczet bieżących zobowiązań podatkowych). Na gruncie wyżej wymienionych przepisów nie jest więc możliwe dokonanie zaliczenia nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych dopóki obowiązek podatkowy nie przekształci się w wymagalne zobowiązanie podatkowe, zatem dopiero w tym momencie jest możliwe żądanie zaspokojenia zobowiązania.

Tym samym, w przypadku gdy nadpłata zostaje przerachowana przez organ podatkowy na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych (zgodnie z wnioskiem podatnika) za dzień otrzymania nadpłaty należy uznać dzień wymagalności przyszłego zobowiązania, na który ma zostać przerachowana nadpłata.

W konsekwencji powyższego, Sąd pierwszej instancji niewłaściwie przyjął, iż w sprawie ma zastosowanie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. i – na tej podstawie – ustalił moment powstania przychodu podatkowego na dzień wydania ostatecznej decyzji określającej nadpłatę, błędnie nie stosując w sprawie normy określonej w art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.

Jako prawidłowy należało więc ocenić wynik wykładni przepisów art. 12 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 4 pkt 6 u.p.d.o.p. przedstawiony przez organ, zgodnie z którym podatnik wnioskujący o zaliczenie nadpłaty (w sprawie – w podatku od nieruchomości) uzyskuje przychód podlegający opodatkowaniu z chwilą wymagalności przyszłego zobowiązania, na który nadpłata ma być zarachowana.

W tej sytuacji nie było podstaw, aby Sąd pierwszej instancji uznał za uprawnione, podniesione w skardze do Sądu, zarzuty tak naruszenia przepisów postępowania jak i przepisów prawa materialnego oraz uchylenie zaskarżonej interpretacji indywidualnej.

Na uwzględnienie zasługiwały więc zarzuty skargi kasacyjnej ujęte w pkt II, III i IV skargi kasacyjnej.

Natomiast, na uwzględnienie nie zasługiwał zarzut (ujęty w pkt I skargi kasacyjnej) naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak sporządzenia

prawkłowego uzasadnienia prawnego, które w pełni wyjaśniłoby podstawę prawną rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji, bowiem konstrukcja wywodu Sądu pierwszej instancji – oparta na przepisie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. (przychód z działalności gospodarczej ustalany według metody memoriałowej) – uzasadniała pominięcie analizy innych przepisów u.p.d.o.p., w szczególności wskazanych przez organ, tj. art. 12 ust. 3a, ust. 3c, ust. 3d, ust. 3e, ust. 3f u.p.d.o.p. Ponadto, taki sposób argumentacji Sądu pierwszej instancji poddawał się kontroli instancyjnej.

Mając na uwadze powyższe i uznając, że wyrok Sądu pierwszej instancji narusza wyżej wymienione przepisy prawa materialnego i procesowego, Naczelny Sąd Administracyjny – na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 p.p.s.a. – uchylił zaskarżony wyrok i skargę oddalił, uznając, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona.

O kosztach postępowania kasacyjnego w wysokości 580 zł orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2, art. 205 § 2, art. 207 § 1 i art. 209 p.p.s.a. Zasądzony zwrot kosztów obejmuje wpis od skargi kasacyjnej w wysokości 100 zł, ustalony na podstawie § 3 w zw. z § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535) oraz koszty zastępstwa procesowego radcy prawnego organu w wysokości 480 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a/ w zw. z pkt 1 lit. c/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 ze zm.).

85

**WYROK
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**z dnia 28 lutego 2025 r.
(II GSK 1620/21)**

Przewodniczący: sędzia NSA Dorota Dąbek

Sędziowie NSA: Marcin Kamiński (sprawozdawca), Henryka Lewandowska-Kuraszkiewicz

Treść regulacji materialnoprawnej wynikającej z art. 92a i art. 93 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2020 r.

poz. 256) nie stanowi podstawy do wydzielenia w decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 i 2 ustawy, rozstrzygnięć cząstkowych odpowiadających wysokości jednostkowych kar pieniężnych za każde naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, stypizowane w załącznikach nr 3 i 4 do ustawy o transporcie drogowym.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał zasadność skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Transportu Drogowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 kwietnia 2021 r., w sprawie ze skargi K.Z. na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 30 października 2020 r., nr BP.501.1182.2020.1103.OP8.8975, w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym i na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) uchylił zaskarżony wyrok w części obejmującej punkty pierwszy oraz drugi i w tym zakresie przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnego w Opolu do ponownego rozpoznania, a także na podstawie art. 207 § 2 w związku z art. 203 pkt 2 powyższej ustawy – odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z 15 kwietnia 2021 r., II SA/Op 82/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w sprawie ze skargi K.Z. (dalej: skarżący) na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD, organ drugiej instancji, organ odwoławczy) z 30 października 2020 r., nr BP.501.1182.2020.1103.OP8.8975, w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym w punkcie pierwszym uchylił zaskarżoną decyzję w części, w jakiej utrzymuje w mocy decyzję Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Opolu z 4 czerwca 2020 r., nr WITD.DI.0152.VIII0309/14/20, nakładającą karę pieniężną ponad kwotę 2000 zł, w punkcie drugim uchylił decyzję Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Opolu z 4 czerwca 2020 r., nr WITD.DI.0152.VIII0309/14/20, w części nakładającej karę pieniężną ponad kwotę 2000 zł, w punkcie trzecim zasądził od GITD na rzecz skarżącego kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W dniu 5 marca 2020 r. podczas kontroli drogowej w punkcie kontroli oznaczonym jako (...), na drodze wojewódzkiej nr (...), został zatrzymany do kontroli samochód marki (...) o nr rej. (...). Pojazdem tym kierował skarżący, który

wykonywał krajowy przewóz drogowy na potrzeby własne. Przebieg kontroli został utrwalony w protokole kontroli nr WITD.DI.P.VIII0309/63/20, z dnia 5 marca 2020 r. Analiza okazanego w trakcie kontroli dowodu rejestracyjnego pojazdu wykazała, że pojazd ten nie został poddany wymaganemu corocznemu badaniu technicznemu, którego termin upłynął 30 stycznia 2020 r. W związku z powyższym stwierdzono naruszenie prawa polegające na wykonywaniu przewozu drogowego pojazdem nieposiadającym aktualnego okresowego badania technicznego potwierdzającego jego zdatność do ruchu drogowego. W trakcie kontroli stwierdzono również, że skarżący naruszył obowiązek terminowego wczytywania wymaganych danych z karty kierowcy i pamięci cyfrowej jednostki pojazdu.

Decyzją z 4 czerwca 2020 r., nr WITD.DI.0152.VIII0309/14/20, Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Opolu (dalej: organ pierwszej instancji) nałożył na skarżącego karę pieniężną w łącznej wysokości 3000 zł za: wykonywanie przewozu drogowego pojazdem nieposiadającym aktualnego badania technicznego potwierdzającego jego zdatność do ruchu drogowego (2000 zł), naruszenie obowiązku terminowego pobierania danych z karty kierowcy (500 zł) i naruszenie obowiązku terminowego pobierania danych z tachografu (500 zł). W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji przytoczył brzmienie przepisów art. 81 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.; dalej: u.p.r.d.) oraz art. 92a ust. 1 i 6, art. 92b ust. 1-2 oraz art. 92c ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.; dalej: u.t.d.) i stwierdził, że w świetle oczywistych ustaleń poczynionych w toku postępowania kontrolnego i wyjaśniającego skarżący dopuścił się trzech naruszeń opisanych w załączniku nr 3 do u.t.d. (lp. 9.1 – wykonywanie przewozu drogowego pojazdem nieposiadającym aktualnego okresowego badania technicznego potwierdzającego jego zdatność do ruchu drogowego, podlegające karze w wysokości 2000 zł; lp. 6.3.17 – naruszenie obowiązku terminowego pobierania danych z karty kierowcy – za każdego kierowcę, podlegające karze w wysokości 500 zł; lp. 6.3.18 – naruszenie obowiązku wczytywania wymaganych danych z tachografu cyfrowego, podlegające karze w wysokości 500 zł). Organ wyjaśnił, że kontrolowany pojazd wyposażony był w tachograf cyfrowy. Zgodnie z informacją zawartą na karcie kierowcy skarżący przedsiębiorca nie wczytał danych w okresie od dnia 9 kwietnia 2019 r. od godz. 10:43, a zatem maksymalny okres 28 dni na odczyt danych z karty nie został dotrzymany, gdyż minęło 331 dni kalendarzowych od tej daty. Termin odczytu przekroczono o 302 dni. W ocenie organu, skarżący prowadził pojazd w okresie: październik–grudzień 2019 r. 59 razy, tj. 24 dni zarejestrowanej działalności w październiku, 20 dni w listopadzie i 15 dni w grudniu, zaś w okresie od stycznia do marca

2020 r. – 46 razy. Przytaczając brzmienie art. 1 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 581/2010 z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie maksymalnych okresów na wczytanie odpowiednich danych z jednostek pojazdowych oraz kart kierowców (Dz. Urz. UE L 168 z 2 lipca 2010 r., s. 16; dalej: rozporządzenie nr 581/2010) oraz art. 10 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 561/2006 z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L 102 z 11 kwietnia 2006 r., s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 561/2006), organ wskazał, że przedsiębiorstwa transportowe używające pojazdów objętych zakresem niniejszego rozporządzenia i wyposażonych w urządzenia rejestrujące zgodne z załącznikiem IB do rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 mają obowiązek terminowego wczytywania danych z urządzenia rejestrującego lub kart kierowcy. Organ podniósł, że art. 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz. Urz. UE L 60 z 28 lutego 2014 r., s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenia nr 165/2014) przewiduje, że kierowca zobowiązany jest okazać wykresówki lub dane cyfrowe za bieżący dzień oraz 28 dni poprzednich. Ograniczenie zakresu kontroli do dnia bieżącego i poprzedzających 28 dni dotyczy sprawdzenia czasu pracy kierowcy oraz dokumentów okazywanych przez kierowcę, nie ma jednak zastosowania do badania daty pobrania danych z karty bądź urządzenia rejestrującego. Analizując materiały zgromadzone w trakcie kontroli, uznał organ, że strona nie dopełniła obowiązku wczytywania wymaganych danych z karty kierowcy w określonym przepisami terminie. Zdaniem organu, skarżący naruszył także obowiązek wczytywania wymaganych danych z tachografu cyfrowego (załącznik nr 3 lp. 6.3.18), gdyż zgodnie z informacją zawartą w pamięci masowej cyfrowego urządzenia rejestrującego nie wczytano danych od 8 września 2016 r. od godziny 12:52, a zatem maksymalny okres 90 dni na odczyt danych nie został dotrzymany, gdyż minęło 1274 dni kalendarzowych (124 dni zarejestrowanej aktywności) od daty poprzedniego odczytu, a zatem termin odczytu przekroczone o 34 dni. Powyższe naruszenie obliowało do nałożenia na skarżącego kary w wysokości 500 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł skarżący.

Organ odwoławczy zaskarżoną decyzją utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu wydanej decyzji organ drugiej instancji

stwierdził, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy art. 189a § 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.), art. 189d k.p.a. oraz art. 189e i art. 189f k.p.a., natomiast skoro wysokość kar pieniężnych za ustalone naruszenia przepisów została określona przez ustawodawcę w sposób sztywny, to nie ma w tym zakresie możliwości kształtowania ich wysokości. Dokonując ponownego rozpoznania sprawy w jej całości, GITD uznał, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu. Zaaprobował w całości ustalenia stanu faktycznego wynikające z protokołu kontroli oraz przyjęte podstawy prawne rozstrzygnięcia, tj. art. 92a ust. 1, 7 i 11 u.t.d. oraz brak przesłanek do zastosowania art. 92b i art. 92c u.t.d. Odnosząc się do zarzutów odwołania, organ odwoławczy wskazał, że skarżący w toku postępowania administracyjnego nie przedstawił żadnych dowodów na zaistnienie okoliczności mogących obalić ustalenia organu pierwszej instancji. Ciężar dowodu wystąpienia okoliczności, które stanowiłyby podstawę do zastosowania art. 92c u.t.d. spoczywa na przedsiębiorcy, gdyż to on wywodzi z tych przepisów skutki prawne. Odnosnie do zarzutu naruszenia zasad postępowania, GITD wskazał, że organ pierwszej instancji zebrał i wyczerpująco rozpatrzył materiał dowodowy.

Powyższą decyzję skarżący zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, wnosząc o jej uchylenie w całości lub w części oraz umorzenie postępowania w sprawie, ewentualnie – przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu opisanym na wstępie wyrokiem uchylił zaskarżoną decyzję w części, w jakiej utrzymuje w mocy decyzję Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Opolu z 4 czerwca 2020 r. nakładającą karę pieniężną ponad kwotę 2000 zł, uchylił decyzję Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Opolu z 4 czerwca 2020 r w części nakładającej karę pieniężną ponad kwotę 2000 zł oraz zasądził od organu na rzecz skarżącego kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Na wstępie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie. WSA w Opolu wskazał, że podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie stanowiły przepisy u.t.d., przepisy rozporządzenia nr 581/2010 oraz rozporządzenia nr 561/2006. Sąd Wojewódzki stwierdził, że za niebudzące wątpliwości przyjąć należało ustalenia poczynione podczas kontroli drogowej, w ramach której stwierdzono, że skarżący wykonywał przewóz drogowy na potrzeby własne pojazdem nieposiadającym aktualnego okresowego badania technicznego potwierdzającego jego

zdatność do ruchu drogowego, tj. naruszenie odpowiadające lp.9.1. załącznika nr 3 do u.t.d., co skutkowało nałożeniem kary w wysokości 2000 zł. Skarżący poczynionych w tym zakresie ustaleń nie negował, a nawet fakt ten przyznał. Sąd pierwszej instancji, wskazując na brzmienie art. 71 ust. 1 u.p.r.d., stwierdził, że organy zasadnie przyjęły, że poruszanie się przez skarżącego w dniu 5 marca 2020 r. po drogach publicznych w sytuacji, gdy minął już ustalony w dowodzie rejestracyjnym termin badania technicznego, doprowadziło do naruszenia przepisów prawa przez wykonywanie przez skarżącego przewozu drogowego na potrzeby własne pojazdem nieposiadającym aktualnego okresowego badania technicznego potwierdzającego jego zdatność do ruchu drogowego. Sąd Wojewódzki stwierdził, że organy w sprawie prawidłowo przyjęły w omawianym zakresie, że zebrany w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do zastosowania art. 92c u.t.d., gdyż do naruszenia doszło na skutek „niedopilnowania” swoich spraw przez skarżącego. WSA uznał także, że skarżący nie dochował obowiązku dokonania wczytania danych z karty kierowcy od 9 kwietnia 2019 r., tj. przez 331 dni zarejestrowanej działalności, oraz obowiązku terminowego pobierania danych z tachografu cyfrowego pojazdu o numerze rejestracyjnym (...) w okresie od 8 września 2016 r. do dnia kontroli, tj. przez 124 dni zarejestrowanej działalności. W zakresie powyższych naruszeń skarżący podnosił, że jest rolnikiem, a zatem nie ciąży na nim wymienione obowiązki. Wobec takich twierdzeń skarżącego, w ocenie WSA, organ nie mógł poprzestać jedynie na wezwaniu skierowanym do skarżącego w zaawizowaniu o wszczęciu z urzędu postępowania z 5 marca 2020 r., w którym zobowiązał stronę do złożenia wszechstronnych i popartych dowodami wyjaśnień dotyczących stwierdzonych naruszeń zawartych w protokole kontroli oraz wskazania okoliczności sprawy i przedłożenia dowodów potwierdzających, że strona nie miała wpływu na powstanie wyżej wymienionych naruszeń, a nastąpiły one wskutek zdarzeń i okoliczności, których nie mogła przewidzieć lub dowodów potwierdzających, że za opisane naruszenie na stronę została już nałożona kara przez inny uprawniony organ. Organ po otrzymaniu wyjaśnień skarżącego, w tym informacji, że jest on rolnikiem i nie mają do niego zastosowania przepisy o czasie pracy kierowców, nie zobowiązał go do wyjaśnienia, w jakim okresie czasu i jakiego rodzaju przewozy drogowe wykonywał dla prowadzonego gospodarstwa rolnego, a jakie w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, ani też nie zobowiązał skarżącego do przedłożenia wszelkiej dokumentacji potwierdzającej, że we wskazanych okresach wykonywał przewozy, o których mowa w art. 13 ust. 1 lit. b/ rozporządzenia nr 561/2006, w szczególności, jakie produkty były przedmiotem przewozu, kto był odbiorcą, dokąd i na jakim dystansie produkty te były przewożone. Sąd Wojewódzki wskazał, że w sytuacji braku wyjaśnienia tych okoliczności

trudno uznać, że zapadłe rozstrzygnięcie w części dotyczącej nałożenia kary za naruszenie obowiązku terminowego odczytania danych zarejestrowanych na karcie kierowcy oraz danych z tachografu cyfrowego oparte zostało na wszechstronnym wyjaśnieniu sprawy, a zgromadzony materiał dowody był wystarczający do nałożenia kar w tej części. WSA w Opolu wskazał, że art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1412 ze zm.; dalej: u.c.p.k.) przewiduje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do kategorii pojazdów, o których mowa w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006, wyłączenie stosowania art. 5-9 tego rozporządzenia (ust. 1), natomiast w art. 29 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy przewidziano, że kategorie pojazdów, o których mowa w ust. 1, są wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 165/2014. W związku z powyższym Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarżący jako osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne może być zwolniony z obowiązku szczytowania i rejestrowania danych z karty kierowcy i z tachografu cyfrowego, jednakże pod warunkiem wykazania, że wykonywał on przewozy osobiste, samochodem wchodzącym w skład jego przedsiębiorstwa i przewozy te wykonywał w ramach prowadzonej działalności w promieniu 100 km od bazy przedsiębiorstwa. Okoliczności te nie zostały w sprawie w ogóle wyjaśnione ani rozważone. Sąd pierwszej instancji podniósł zatem, że stwierdzone w wyżej wymienionym zakresie (art. 92a ust. 1 ustawy i lp.6.3.17 oraz lp.6.3.18 załącznika nr 3 do ustawy) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 § 1 k.p.a., mogło mieć wpływ na wynik sprawy, co spowodowało konieczność wyeliminowania zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji w zakresie, w jakim nakładała na skarżącego karę pieniężną w kwocie wyższej niż 2000 zł. Sąd Wojewódzki końcowo wskazał, że rozpoznając ponownie sprawę „w części”, organ pierwszej instancji uwzględni przedstawione rozważania i uzupełni materiał dowodowy o ustalenia dotyczące tego, czy w wyżej wymienionych okresach niewczytania w terminie danych z karty kierowcy skarżącego oraz z tachografu pojazdu skarżący używał faktycznie tego pojazdu na potrzeby prowadzonego gospodarstwa rolnego, a następnie, w zależności od wyników poczynionych ustaleń, dokonana zostanie subsumpcja stanu faktycznego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył organ, zaskarżając go w zakresie punktów 1 i 2, to jest w części dotyczącej uchylenia decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 30 października 2020 r. w części nakładającej karę pieniężną ponad kwotę 2000 zł oraz w części dotyczącej uchylenia decyzji Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 4 czerwca 2020 r. w części nakładającej karę pieniężną ponad kwotę 2000 zł, wnosząc o jego uchylenie w wyżej wymienionej części i oddalenie skargi w tym zakresie, ewentualnie, o przekazanie sprawy do ponownego

rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, a także o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), art. 133 § 1 p.p.s.a, art. 134 § 1 p.p.s.a w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., polegające na uchyleniu w części decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego nakładającej karę pieniężną ponad kwotę 2000 zł i poprzedzającej ją decyzji, w wyniku niepełnej oceny materiału dowodowego, w szczególności poprzez mylne przyjęcie, że organy nie ustaliły należycie kwestii związanych z możliwością zastosowania art. 29 ust. 1 i 2 u.c.p.k., w którym wyłączono ze stosowania art. 5-9 rozporządzenia nr 561/2006 w zakresie pojazdów, o których mowa w art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, podczas gdy organ już podczas kontroli drogowej prawidłowo ustalił stan faktyczny, a w szczególności stwierdził, jakie naruszenia z zał. nr 3 do u.t.d. zostały popełnione i z opisu tych naruszeń wynika, iż skarżący nie dopełnił obowiązku terminowego pobierania danych z karty kierowcy oraz obowiązku terminowego pobierania danych z tachografu i tym samym nie mógł być objęty wyjątkiem określonym w art. 29 ust. 1 i 2 u.c.p.k.;

2) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a., art. 133 § 1 p.p.s.a., art. 134 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. poprzez uznanie, że organ zaniedbał wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, a zgromadzony materiał dowodowy nie był wystarczający do nałożenia kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w lp. 6.3.17 i 6.3.18 załącznika 3 do u.t.d., co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, podczas gdy organ dochował wszelkiej staranności w dokładnym i dogłębnym zbadaniu sprawy i zebrał wszystkie możliwe dowody na okoliczność dokonanych przez skarżącego naruszeń, a tym samym przy braku przedstawienia jakichkolwiek dowodów przez skarżącego i ograniczenia jego udziału w postępowaniu jedynie do wskazania, że organ wzięł pod uwagę dni kalendarzowe, a nie dni zarejestrowanej działalności, oraz że jest rolnikiem, słusznie nałożył on karę pieniężną na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d. za czyny będące naruszeniami określonymi w lp. 6.3.17 i 6.3.18 załącznika nr 3 do u.t.d.;

3) naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia, polegającą na tym, że Sąd pierwszej

instancji uznał, że dla ustalenia odpowiedzialności skarżącego przewidzianej w art. 92a ust. 1 u.t.d. wystarczające było stwierdzenie samego faktu naruszenia obowiązków i warunków przewozu drogowego, oraz że kara za naruszenie z lp. 9.1 załącznika 3 do u.t.d. jest słuszna i zasadna, podczas gdy w przypadku naruszeń z lp. 6.3.17 i 6.3.18 załącznika 3 do u.t.d. WSA stwierdził, że konieczne są dodatkowe wyjaśnienia i poszukiwanie przez organ dowodów potwierdzających twierdzenia strony przy jednoczesnym uznaniu, że nie budziło wątpliwości, że skarżący nie dochował obowiązku dokonania wczytania danych z karty kierowcy oraz obowiązku terminowego pobierania danych z tachografu cyfrowego pojazdu, a zatem Sąd niezasadnie „w różny sposób” ocenił te same dowody w zależności od stwierdzonych naruszeń i nałożonych kar pieniężnych za te naruszenia i tym samym „różnie i niezasadnie” potraktował kary pieniężne, pomimo że wszystkie wynikają i są nakładane na podstawie „jednego art. 92a ust. 1 u.t.d.” oraz mają jednakowy charakter – są nakładane w przypadku stwierdzenia, że doszło do zaistnienia stanu niezgodnego z prawem;

4) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 74 ust. 2 i 4 u.t.d. w związku z art. 76 § 1 k.p.a. poprzez ich pominięcie i uznanie, że treść protokołu kontroli nie stanowi wystarczającej podstawy do ustalenia stanu faktycznego w sprawie pomimo podpisania przez kontrolowanego protokołu kontroli bez zastrzeżeń i nie przedstawienia przez stronę podczas kontroli oraz całego postępowania administracyjnego dowodów mogących świadczyć o błędnych ustaleniach faktycznych w sprawie (brak skutecznego podważenia ustaleń faktycznych zawartych w protokole kontroli).

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 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.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę sądownoadministracyjną w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozagę z urzędu – a więc niezależnie od powyższych granic – nieważność postępowania przed sądem pierwszej instancji. Granice skargi kasacyjnej są wyznaczone przez zakres zażalenia orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz podniesione i skonkretyzowane w postaci zarzutów podstawy kasacyjne. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W przedmiotowej sprawie nie wystąpiły określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. podstawy nieważności postępowania sądowego, jak również nie stwierdzono

przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a. W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny przystąpił do weryfikacji zasadności zarzutów kasacyjnych w odniesieniu do zaskarżonej części wyroku Sądu Wojewódzkiego.

Wynik weryfikacji podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów okazał się zakresowo pozytywny, co stanowiło konieczną i wystarczającą podstawę do wzruszenia mocy obowiązującej zaskarżonego wyroku w części obejmującej rozstrzygnięcia wynikające z jego punktów pierwszego i drugiego.

Dokonując kontroli zaskarżonego w wyznaczonym wyżej obszarze wyroku na tle zarzutów podniesionych w pkt 3) i 4) petitum skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że istotnie kontrolowany Sąd Wojewódzki dopuścił się obrazy przepisów prawa procesowego w zakresie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 141 § 4 oraz w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a. przez sformułowanie formalnie niepełnego i fragmentarycznie niejasnego uzasadnienia prawnego (por. w tym zakresie miarodajne orzecznictwo – np. wyrok NSA z 16 stycznia 2025 r., II GSK 1891/24; wyrok NSA z 6 grudnia 2024 r., II GSK 1350/21; wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., II GSK 2332/23), które – poddane weryfikacji aposteriorycznej – dowodzi, że przyjęte w zaskarżonym wyroku i rekonstruowalne jedynie *implicitie* przesłanki co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy bezpośrednio doprowadziły do wadliwego zastosowania normy odniesienia przez błędne uchylene zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji jedynie w części oraz przez naruszenie obowiązku orzeczenia co do całości przedmiotu zaskarżenia w granicach sprawy, której dotyczy skarga.

Zasadniczym błędem rozważań prawnych Sądu *a quo* w części dotyczącej wyjaśnienia podstawy prawnej wydanego wyroku (zob. art. 141 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a.) było niewskazanie pełnej reguły normatywnej, która upoważniałaby do sądownoadministracyjnego wzruszenia kontrolowanych decyzji organów drugiej i pierwszej instancji jedynie w części, pomimo braku podstaw do stwierdzenia podzielności sprawy administracyjnej, której dotyczyła skarga, oraz braku podstaw do wydzielenia w treści zaskarżonej decyzji rozstrzygnięć cząstkowych, które mogłyby stać się przedmiotem odrębnego orzeczenia w wyroku uwzględniającym skargę.

Kontrolowany Sąd Wojewódzki – jak można przypuszczać – przyjął założenie, że skoro w sprawie stwierdzono istotne naruszenia prawa procesowego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a.) tylko w odniesieniu do części stanu faktycznego sprawy dotyczącego niektórych naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego, za które u.t.d. przewiduje odrębne (cząstkowe) kary pieniężne (zob. art. 92a ust. 1 i ust. 7 w związku z załącznikiem nr 3 do u.t.d.), to wystarczającą podstawą do częściowego uwzględnienia skargi przez uchylene zaskarżonej decyzji (oraz na podstawie art. 135 p.p.s.a. – także decyzji

organu pierwszej instancji) tylko w części odpowiadającej jednostkowym wymiarom kary pieniężnej za te naruszenia (zob. poz. 6.3.17 i 6.3.18 załącznika nr 3 do u.t.d.) jest norma kompetencji procesowej wynikająca z art. 145 § 1 pkt 1 *in principio* p.p.s.a., upoważniająca sąd administracyjny – w razie stwierdzenia określonych typów naruszeń prawa – do uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie przez uchylene tych orzeczeń w całości albo w części.

Założenie powyższe jest jednak pozbawione uzasadnionych podstaw. Przede wszystkim Sąd Wojewódzki nie dostrzegł, że możliwość wyróżnienia decyzji administracyjnych rozstrzygających sprawę administracyjną co do istoty w części (tzw. decyzji częściowych – zob. art. 104 § 2 k.p.a.) lub rozstrzygnięć cząstkowych w ramach decyzji załatwiającej sprawę co do istoty w całości jest konsekwencją i funkcją regulacji prawa materialnego, która podlega konkretyzacji w tych decyzjach.

O ile więc dopuszczalność wydawania decyzji częściowych jest warunkowana tzw. podzielnością sprawy administracyjnej, o tyle możliwość podziału rozstrzygnięcia sprawy (osnowy decyzji) na rozstrzygnięcia cząstkowe (por. art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.) jest zawsze determinowana treścią podstawy materialnoprawnej, która jest konkretyzowana w decyzji. Powyższa zależność zachowuje ważność także w postępowaniu przed sądem administracyjnym, który – uwzględniając skargę na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lub pkt 2 p.p.s.a. – nie może abstrahować od treści podstawy materialnoprawnej i w sposób od niej niezależny wrzucać zaskarżoną decyzję w części, jeżeli naruszenia prawa materialnego lub procesowego dotyczą jedynie fragmentu rozstrzygnięcia sprawy. Dodatkowo sąd administracyjny jest w tym zakresie związany sposobem ukształtowania treści kontrolowanego orzeczenia administracyjnego. Jeżeli orzeczenie to nie jest podzielone na rozstrzygnięcia cząstkowe lub nie zawiera elementów pozwalających na zakresową relatywizację osnowy, to nie jest dopuszczalna fragmentacja jego rozstrzygnięcia w celu wykonania kompetencji orzeczniczej, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lub pkt 2 p.p.s.a.

Odnosząc powyższe twierdzenia do stanu sprawy, której dotyczy skarga, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że treść regulacji materialnoprawnej wynikającej z art. 92a i art. 93 u.t.d. nie stanowi podstawy do wydzielenia w decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 i 2 u.t.d., rozstrzygnięć cząstkowych odpowiadających wysokości jednostkowych kar pieniężnych za każde naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, stypizowane w załącznikach nr 3 i 4 do u.t.d. Ustawodawca traktuje bowiem wyżej wymienioną sprawę nałożenia kary pieniężnej jako pewną całość (por. art. 93 ust. 1 i 3 u.t.d.), obejmującą ogół naruszeń prawa przypisanych do danego czynu (czynów) i stwierdzonych podczas jednej kontroli drogowej (art. 92a ust. 3 w związku z art. 92a

ust. 1 u.t.d.), jednej kontroli (art. 92a ust. 4 w związku z art. 92a ust. 2 u.t.d.) lub kontroli w podmiocie wykonującym przewóz drogowy (art. 92a ust. 5 w związku z art. 92a ust. 1 u.t.d.), limitując jej ostateczną wysokość w razie kumulacji kwalifikacji prawnej danego czynu (zob. art. 92a ust. 3-5 u.t.d.) lub eliminując wielość kar, jeżeli ten sam czyn wyczerpuje jednocześnie tożsame znamiona opisowe typów czynów określonych w załącznikach nr 3 i 4 do u.t.d. (zob. art. 92a ust. 10 u.t.d.).

Skarżony organ odwoławczy oraz organ pierwszej instancji również nie miały wątpliwości co do jedności i niepodzielności sprawy nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 i 2 u.t.d., jak również co do braku możliwości wydzielenia w ramach ustalonej ostatecznie kary pieniężnej (3000 złotych) rozstrzygnięć częściowych w postaci kar jednostkowych w wysokości 2000 złotych (za naruszenie, o którym mowa w poz. 9.1 załącznika nr 3 do u.t.d.) oraz 1000 złotych (za naruszenia, o których mowa w poz. 6.3.17 i 6.3.18 załącznika nr 3 do u.t.d.).

Wobec powyższego należało z jednej strony stwierdzić, że kontrolowany Sąd Wojewódzki – nie wyjaśniając podstawy prawnej zaskarżonego wyroku w zakresie sposobu zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. – naruszył istotnie art. 141 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a., z drugiej zaś – co zostało stwierdzone powyżej – na tle podniesionego zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a. konieczne było uznanie, że w sprawie, której dotyczy skarga, brak było podstaw do uchylenia poddanych kontroli decyzji jedynie w części.

Jednocześnie uwzględniając zarzut kasacyjny naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że Sąd *a quo* – wbrew treści art. 151 p.p.s.a. – nie orzekł o „całości skargi”, albowiem uwzględniając w punktach pierwszym i drugim zaskarżonego wyroku skargę przez uchylenie decyzji organów drugiej i pierwszej instancji „w części, w jakiej utrzymuje w mocy decyzję (...) nakładającą karę pieniężną ponad kwotę 2000 (dwa tysiące) złotych” (punkt pierwszy) oraz „w części nakładającej karę pieniężną ponad kwotę 2000 (dwa tysiące) złotych” (punkt drugi), Sąd ten nie oddalił skargi w pozostałej części, co – pomijając wadliwość materialną takiego rozstrzygnięcia – było dodatkowym i istotnym naruszeniem prawa procesowego.

Wobec przedstawionej argumentacji oraz uznania, że istota sprawy sądo-administracyjnej nie została dostatecznie wyjaśniona, zaskarżony wyrok podlegał kasatorijnemu wzruszeniu w zaskarżonej części.

Ponownie rozpoznając sprawę, kontrolowany Sąd Wojewódzki uwzględni sformułowaną powyżej ocenę wykładniczą (art. 190 p.p.s.a.) oraz dokona ponownej oceny legalności zaskarżonej decyzji, przyjmując że zawarte w niej rozstrzygnięcie stanowi jednolitą i niepodzielną całość.

W tym stanie rzeczy, działając na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. oraz art. 207 § 2 w związku z art. 203 pkt 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok w części (co do punktów pierwszego i drugiego) oraz przekazał w tym zakresie sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu do ponownego rozpoznania, odstępując w całości od zasądzenia od strony skarżącej na rzecz skarżącego kasacyjnie organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

86

**WYROK
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**z dnia 18 marca 2025 r.
(II OSK 424/24)**

Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Siegień (sprawozdawca)

Sędziowie: NSA Małgorzata Masternak-Kubiak, del. WSA Grzegorz Rzęsa

1. W zakresie warunków ochrony konserwatorskiej nieruchomości pozwolenie konserwatorskie, wydane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) po uzyskaniu niezrealizowanego pozwolenia na budowę, uzyskuje walor pierwszeństwa wykonania względem ustaleń wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę.

2. Jeżeli zatwierdzony projekt budowlany będzie wymagał zmiany w zakresie uwzględnienia wymogów ochrony konserwatorskiej wynikających z pozwolenia konserwatorskiego, zaktualizuje się wówczas zakaz realizacji pozwolenia na budowę sprzecznie z pozwoleniem konserwatorskim, co może powodować powstanie obowiązku zmiany pozwolenia na budowę albo dokumentacji budowy w trybie przewidzianym w art. 36a lub 36b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny u z n a ł zasadność skargi kasacyjnej D.K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 października 2023 r., w sprawie ze skargi B.P. na decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 15 marca 2023 r. nr (...) w przedmiocie pozwolenia na budowę i na podstawie

art. 188 w związku z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę, a także na podstawie art. 203 pkt 2 i art. 205 § 2 powyższej ustawy – zaskądził od B.P. na rzecz D.K. sześćset dwadzieścia siedem złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z 5 października 2023 r., II SA/GI 743/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, po rozpoznaniu skargi B.P. na decyzję Wojewody Śląskiego z 15 marca 2023 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę, w punkcie pierwszym uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty Ż. z 30 lipca 2021 r., zaś w punkcie drugim zasądził od Wojewody Śląskiego na rzecz skarżącej 500 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

Wojewoda Śląski (dalej: Wojewoda lub organ odwoławczy) decyzją z 15 marca 2023 r., działając na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.; dalej: p.b.) w związku z art. 25 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471 ze zm.), po rozpoznaniu odwołania B.P. (dalej: skarżąca lub strona), utrzymał w mocy decyzję Starosty Ż. (dalej: organ pierwszej instancji lub Starosta) z 30 lipca 2021 r., którą zatwierdził projekt budowlany i udzielił D.K. (dalej: inwestor) pozwolenia na budowę dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej w miejscowości Ż. na działkach o nr ewid. (...).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, Wojewoda wyjaśnił, że art. 10a ust.1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.; dalej: u.o.z.o.z.) dotyczy wyłącznie wykonania prac budowlanych (czyli realizacji inwestycji), nie zaś postępowania dotyczącego pozwolenia na budowę. W związku z tym postępowanie przed organami administracji architektoniczno-budowlanej nie jest uzależnione od toczącego się postępowania przed Śląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Do czasu ostatecznego zakończenia postępowania w sprawie wpisu działek inwestycyjnych do rejestru zabytków istnieje zakaz podejmowania prac budowlanych na ich terenie. Ponadto, w sytuacji dokonania wpisu ich do wskazanego rejestru, po stronie inwestora powstanie obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego na roboty budowlane, niezależnie od pozwolenia na budowę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podniósł, że w sprawie niniejszej pojawiają się wątpliwości co do tego, czy zainicjowanie postępowania

w sprawie wpisu do rejestru zabytków stanowi przeszkodę dla wydania pozwolenia na budowę. Stwierdził, że judykatura w tej materii nie jest jednomyślna. Według pierwszego poglądu, z art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. nie wynika zakaz prowadzenia postępowań administracyjnych. Strona może zatem starać się o pozyskanie pozwolenia np. na budowę, rozbiórkę, itp., jednak jego uzyskanie nie będzie ją uprawniało do wykonywania robót budowlanych. Z kolei zgodnie z przeciwstawnym stanowiskiem, skoro wszczęcie postępowania w sprawie wpisania obiektu budowlanego do rejestru zabytków powoduje wstrzymanie wykonania już wydanych decyzji o zezwoleniu na wykonywanie robót budowlanych przy tym zabytku, to tym bardziej wszczęcie takiego postępowania powinno stanowić przeszkodę w wydaniu takiej decyzji.

Sąd pierwszej instancji opowiedział się za drugim z przywołanych stanowisk. Stwierdził, że przy wykładni art. 10a u.o.z.o.z. należy mieć na uwadze także inne uregulowania u.o.z.o.z. oraz p.b.. W tym względzie należy zwrócić uwagę na art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., który informuje, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. Kluczowym jest jednak to, że takie pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków powinno być uzyskane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 39 ust. 1 p.b.). Wymóg uprzedniego uzyskania pozwolenia organu ochrony konserwatorskiej wynika m.in. z konieczności uwzględnienia w dokumentacji projektowej wskazań mających zapewnić właściwą ochronę obiektu lub obszaru wpisanego do rejestru zabytków. Wykładnia art. 10a u.o.z.o.z. wymaga podejścia systemowego, a więc odniesienia jego treści do innych uregulowań, w tym przypadku p.b., a w szczególności art. 39 ust. 1 p.b. Zestawienie tych przepisów pozwala na wyprowadzenie wniosku, że wszczęcie postępowania w przedmiocie wpisu obiektu (obszaru) do rejestru zabytków stanowi przeszkodę dla wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż wynik tego pierwszego warunkuje zakres wymagań formalnych wniosku i wpływa na zakres rozstrzygnięcia.

Przenosząc powyższe na grunt kontrolowanej sprawy, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że poza sporem jest to, że w odniesieniu do działek o nr (...) toczy się postępowanie o ich wpis do rejestru zabytku. Jego wynik będzie miał bezpośredni wpływ na postępowanie, którego przedmiotem jest zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę. Mianowicie w przypadku odmowy wpisu nieruchomości do rejestru zabytków organ będzie mógł wydać rozstrzygnięcie bez udziału właściwego organu ochrony konserwatorskiej. W innym przypadku koniecznym będzie uzyskanie przez

inwestora pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. w związku z art. 39 ust. 1 p.b. Dlatego też organ pierwszej instancji powinien zawiesić postępowanie administracyjne do czasu ostatecznego zakończenia sprawy dotyczącej wpisu wspomnianych działek do rejestru zabytków.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł inwestor, zaskarżając wyrok w punkcie pierwszym i zarzucając mu:

1) na podstawie art. 174 pkt 2 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.), naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 § 1 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. poprzez niezasadne uwzględnienie skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, na skutek niewłaściwej kontroli administracyjnej postępowania, które toczyło się przed organami administracji publicznej, podczas gdy skarga nie powinna zostać uwzględniona, gdyż podniesione w niej zarzuty stanowiły wyłącznie niczym nieopartą polemikę z prawidłowo uzasadnionym stanowiskiem organów administracji publicznej, w szczególności zaś z uwagi na to, że organy te wyczerpująco uzasadniły swoje stanowisko, wskazując dlaczego przyjęły taką wykładnię zastosowanych w sprawie przepisów, co spowodowało uchylene zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty Ż. w sytuacji, kiedy brak było ku temu przesłanek;

2) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 7 Konstytucji RP oraz art. 10a ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie lub brak rozważenia, skutkujące przyjęciem, że zarzuty zawarte w skardze sprawiły, że skarga zasługuje na uwzględnienie, pomimo że:

– organy administracji publicznej prawidłowo, rzetelnie i wyczerpująco uzasadniły swoje stanowisko w zakresie wykładni art. 10a ust. 1 i 2 u.o.z.o.z., a uchylene wydanych przez nie decyzji wyłącznie z uwagi na fakt, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach feruje przeciwne stanowisko odnośnie tego, które przyjęły organy administracji publicznej, w zakresie tego, czy zainicjowanie postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru zabytków stanowi przeszkodę dla wydania pozwolenia na budowę, stanowi nadużycie ze strony Sądu pierwszej instancji tzw. władztwa, zwłaszcza że nie sposób dopatrzeć się po stronie organów administracji publicznej cech dowolności w zakresie zajętogo stanowiska,

– postawa Sądu pierwszej instancji doprowadziła do naruszenia zasady proporcjonalności pomiędzy interesem publicznym a ingerencją w prawo własności,

– wadliwie ustalono, że bliższa analiza projektu budowlanego rodzi wątpliwość, czy w istocie projektowane budynki nie przewidują trzech lokali

w każdym z nich, co byłoby niezgodne z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego, ale przede wszystkim pozostawałoby w kolizji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co stanowi zbyt daleko idącą nadinterpretację Sądu pierwszej instancji, co więcej niczym nieuzasadnioną, a wyłącznie polegającą na wysunięciu czysto hipotetycznych założeń, które *summa summarum* nie wynikają z materiału dowodowego;

b) art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. w związku z art. 39 ust. 1 p.b. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie lub brak rozważenia skutkujące przyjęciem, że na kanwie niniejszego stanu faktycznego konieczne jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, a pozwolenie takie powinno być uzyskane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, w sytuacji kiedy uzyskanie pozwolenia na budowę w żadnym wypadku w zakresie objętych nim prac nie będzie stanowiło zagrożenia dla pomnika przyrody – jesionu wyniosłego, co skutkowało bezpodstawnym i nadmiernym ograniczeniem prawa własności, jak również brakiem należytego uzasadnienia ograniczenia tego prawa, a to dodatkowo wobec naruszenia dyspozycji art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a.

Wniesiono o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez oddalenie skargi, zasądzenie kosztów postępowania, względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Strona skarżąca zrzekła się przeprowadzenia rozprawy w tej sprawie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, B.P. wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu natomiast bierze pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania określone w art. 183 § 2 p.p.s.a., a zatem Naczelny Sąd Administracyjny był związany granicami skargi kasacyjnej.

Zarzuty skargi kasacyjnej zawierają usprawiedliwione podstawy.

Istotą sporu w tej sprawie pozostaje, czy w okresie prowadzenia postępowania w sprawie wpisu nieruchomości do rejestru zabytków, możliwe jest uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę dla inwestycji zlokalizowanej na nieruchomości objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków. Z akt sprawy wynika, że postępowanie w sprawie wpisu do rejestru dotyczy

części zespołu dworsko-parkowego „(...)” [właściwie „(...)”] obejmującej m.in. działki nr ewid. (...) oraz (...) w Ż. (działki inwestycyjne).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki z: 19 kwietnia 2016 r., II OSK 3227/14; z 6 lipca 2011 r., II OSK 735/11; z 17 lipca 2012 r., II OSK 752/11; z 31 października 2012 r., II OSK 1115/11; z 15 listopada 2012 r., II OSK 1257/11 i z 16 listopada 2012 r., II OSK 1264/11; CBOSA), a także w piśmiennictwie (P. Antoniak, M. Cherka, w: *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, str. 48-49; K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Oficyna 2010, LEX/el.) przyjmuje się, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma charakter konstytutywny, gdyż dopiero na jej podstawie dochodzi do wpisu do rzeczonoego rejestru, a tym samym do objęcia konkretnego obiektu prawną formą ochrony konserwatorskiej, co przekłada się m.in. na ograniczenie uprawnień właścicielskich dysponenta takiego obiektu (np. na obowiązek uzyskania pozwoleń, o których mowa w art. 36 u.o.z.o.z.). Wprawdzie wskazuje się tamże, że decyzja ta nosi również pewne cechy decyzji deklaratoryjnej, ponieważ stwierdza, że dany obiekt jest zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. (posiada cechy zabytku niezależnie od urzędowego poświadczenia tego faktu przez organ administracji publicznej), jednak nie zmienia to jej zasadniczego charakteru, tj. jej konstytutywności. Dopiero bowiem potwierdzenie statusu zabytku poprzez uznanie danego obiektu za taki w decyzji o wpisie do rejestru i następnie wpisanie do rejestru zabytków jest równoznaczne z formalnym objęciem obiektu ochroną konserwatorską. Konstytutywny charakter decyzji o wpisie do rejestru zabytków oznacza, że dopiero jej pojawienie się w obrocie prawnym (wydanie decyzji ostatecznej) powoduje zmianę lub ukształtowanie sytuacji prawnej indywidualnie określonego podmiotu i jest źródłem praw i obowiązków. Nowego stanu w zakresie ochrony konserwatorskiej niewątpliwie nie tworzy sam fakt wszczęcia postępowania w przedmiocie wpisania do rejestru zabytków, bowiem skutki decyzji konstytutywnej o wpisie do rejestru nie rozciągają się na okres przed jej wydaniem. Odnoszą się one wyłącznie do skutkujących na przyszłość praw i obowiązków właścicieli, jak i odnoszą się do trwałości innych decyzji administracyjnych, np. w przedmiocie pozwolenia na rozbiórkę (por. K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 33).

Zgodnie z art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z., od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Stosownie zaś do ust. 2 tego przepisu, zakaz,

o którym mowa w ust. 1, dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie. Wykładnia art. 10a u.o.z.o.z. może narzucać pewne trudności interpretacyjne, jako że wynika z niego wyłącznie, że na jego podstawie nie można wykonywać robót budowlanych objętych już wydanym wcześniej pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem. Przepis milczy natomiast na temat tego, czy toczące się postępowanie o wpis ma wpływ na działania prowadzone w oparciu o przepisy ustawy – Prawo budowlane, co doktryna określa, jako lukę w prawie (E. Skorczyńska, *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2, 52-62).

Wśród wszystkich typów wykładni pierwszorzędne znaczenie przypisuje się powszechnie wykładni językowej, od której rozpocząć należy proces ustalania znaczenia przepisu prawa. Literalna wykładnia art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. wskazuje, że dotyczy on wyłącznie wykonywania robót budowlanych (realizacji inwestycji), nie zaś postępowania dotyczącego pozwolenia na budowę, na co słusznie zwrócił uwagę także organ odwoławczy. Z przepisu tego nie wynika zakaz prowadzenia postępowań administracyjnych w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie wpisu zabytku do rejestru. A zatem językowa wykładnia art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. prowadzi do wniosku, że tymczasowa ochrona zabytku w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru, o której mowa w art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z., polega wyłącznie na zakazie podejmowania działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku, w tym także wykonywania robót budowlanych, nie stoi jednak na przeszkodzie wszczęciu i prowadzeniu postępowań administracyjnych, do których zalicza się m.in. postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Ze względu na regułę potwierdzania, w sprawach trudnych, o złożonym kontekście systemowym lub funkcjonalnym, interpretator wynik wykładni językowej powinien potwierdzić innymi metodami wykładni. Jednym ze sposobów, aby tego dokonać, jest odwołanie się do celu regulacji prawnej, a więc do jej *ratio legis*, po to, by określić sens przepisu prawnego (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 97). *Ratio legis* art. 10a u.o.z.o.z. jest ukrócenie negatywnej praktyki niszczenia zabytków (np. przez rozbiórkę obiektu zabytkowego, zmianę jego wyglądu) w czasie trwania postępowania o wpis (por. E. Skorczyńska, *op. cit.*). A zatem celem art. 10a u.o.z.o.z. jest tymczasowe uregulowanie sytuacji zabytku, względem którego wszczęto postępowanie o wpis do rejestru zabytków. Na podstawie wskazanej normy prawnej w okresie pomiędzy wszczęciem postępowania, a jego ostatecznym

zakończeniem (co w sprawie niniejszej nie miało miejsca) automatycznie i bezwarunkowo zostają wstrzymane wszelkie prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane oraz inne działania, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisywanego do rejestru (obiektu lub obszaru) (wyrok WSA w Warszawie z 29 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1549/20). Treść art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. przesądza, że prowadzenie postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę w toku postępowania w sprawie wpisu nieruchomości objętych inwestycją do rejestru zabytków, nie znosi ochrony tymczasowej nad zabytkiem w okresie trwania postępowania o wpis do rejestru, z tej przyczyny, że do momentu, w którym decyzja o wpisie zabytku do rejestru stanie się ostateczna, nastąpi wstrzymanie z mocy prawa wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie realizacji robót budowlanych, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. W okresie zatem trwania postępowania o wpis zabytku do rejestru, inwestor może starać się o uzyskanie pozwoleń na budowę, jednakże nie będzie ono uprawniało go do realizacji zatwierdzonych robót budowlanych o potencjalnych negatywnych skutkach dla zabytku, o których stanowi art. 10a ust 1 u.o.z.o.z. Podsumowując, stwierdzić należy, że tymczasowa ochrona, o której mowa w art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z., prowadzi do wstrzymania wykonania w toku postępowania o wpis do rejestru pozostających w obrocie decyzji zezwalających na prowadzenie robót budowlanych, które mogłyby wywołać kwalifikowane skutki dla zabytku, o których mowa w tym przepisie.

Wbrew ocenie Sądu pierwszej instancji, także względy systemowe nie uzasadniają przełamania językowego oraz celowościowego rezultatu wykładni art. 10a u.o.z.o.z. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd pierwszej instancji powołuje się na art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. W ocenie Sądu pierwszej instancji, kluczowe jest, że takie pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków powinno być uzyskane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 39 ust. 1 p.b.).

Przytoczone wyżej regulacje Prawa budowlanego oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazują, że wpisanie obiektu budowlanego lub obszaru do rejestru zabytków ma ten skutek, że powstaje wymóg uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy tym zabytku. Dopiero w takiej sytuacji wydanie pozwolenia na budowę musi poprzedzać uzyskanie

przez inwestora stosownego pozwolenia od wojewódzkiego konserwatora zabytków. Uwzględnić należy, że stan faktyczny sprawy niniejszej nie mieści się w hipotezie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. w związku z art. 39 ust. 1 p.b. Dotyczą one bowiem tylko takich przypadków, w których ostateczna decyzja o wpisie zabytku do rejestru poprzedzała wystąpienie przez inwestora o pozwolenie na budowę. W tej sprawie okoliczności faktyczne są jednak inne. Postępowanie w sprawie wpisu zabytku do rejestru nie zostało bowiem zakończone ostateczną decyzją o wpisie do rejestru przed wystąpieniem przez inwestora o pozwolenie na budowę. Oznacza to zatem, że w stanie faktycznym, w którym nie została wydana ostateczna decyzja o wpisie zabytku do rejestru, nie materializują się obowiązki, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., związane z powstaniem wymogu uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę. W związku z powyższym, nie jest usprawiedliwione stanowisko, że wszczęcie postępowania o wpis obiektu budowlanego do rejestru zabytków warunkuje zakres wymagań formalnych wniosku o pozwolenie na budowę i wpływa na zakres rozstrzygnięcia. Obowiązek, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 5 p.b., dołączenia do projektu budowlanego wymaganych przepisami prawa pozwoleń (w tym konserwatorskiego) aktualizuje się dopiero wówczas, gdy postępowanie w sprawie wpisu zabytku do rejestru zakończy się ostateczną decyzją wpisującą zabytek do rejestru zabytków.

Zatem zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; dalej: k.p.a.) nie jest niejako automatycznie kwestia, czy dany obiekt budowlany lub obszar powinien zostać wpisany do rejestru zabytków. Stosownie do treści art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Istotnym elementem zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. jest istnienie zależności (związku przyczynowego) między uprzednim rozstrzygnięciem a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji. W przepisie tym chodzi o zależność bezpośrednią, gdyż za takim jego rozumieniem przemawia instytucja zawieszenia postępowania, która stanowi przeszkodę do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego i rozstrzygnięcia sprawy. Wobec tego zagadnienie wstępne dotyczy sytuacji, w której rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem postępowania uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego, bez rozstrzygnięcia którego w ogóle nie jest możliwe wydanie decyzji administracyjnej w postępowaniu głównym. Dlatego też zagadnieniem wstępnym nie będzie samo twierdzenie, że wynik innego postępowania może

mieć czy będzie miał wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, jeżeli możliwe jest jej rozpatrzenie i wydanie decyzji (zob. wyroki NSA z: 21 września 2011 r., II OSK 1369/10; 15 października 2010 r., II OSK 1612/09; 19 kwietnia 2016 r., II OSK 3227/14; 17 sierpnia 2023 r., II OSK 2780/20; odmiennie NSA w wyroku z 23 lutego 2022 r., II OSK 584/19). Należy mieć na uwadze, że zawieszenie postępowania jest instytucją tamującą bieg postępowania i opóźniającą merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, toteż przy wykładni omawianego przepisu nie można stosować wykładni rozszerzającej – również w zakresie ustalenia występowania wspomnianego związku przyczynowego.

Organ architektoniczno-budowlany powinien respektować aktualny stan prawny nieruchomości objętych wnioskiem o pozwolenie na budowę i prowadzić postępowanie stosownie do przepisów prawa właściwych dla tej formy ochrony zabytków, którą są one objęte na dzień orzekania w sprawie. Toczące się zaś postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków – o ile nie zostało zakończone ostateczną decyzją o wpisie, w żaden sposób nie blokuje załatwienia sprawy pozwolenia na budowę. Rozstrzygnięcie sprawy o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę jest możliwe bez uprzedniego rozstrzygnięcia o objęciu określonego obiektu budowlanego lub otoczenia ochroną konserwatorską. Wskazane wyżej przepisy prawa materialnego wiążą określone skutki dla procesu budowlanego wyłącznie z istniejącym wpisem do rejestru zabytków, a nie z potencjalną możliwością takiego wpisu (wyrok NSA z 19 kwietnia 2016 r., II OSK 3227/14).

Co więcej, wyżej wskazana przez Sąd pierwszej instancji wykładnia art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. w z art. 39 ust. 1 p.b. nie jest przekonująca także z tego względu, że brzmienie art. 39 ust. 1 p.b. w zestawieniu z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. nie wyklucza ingerencji konserwatora zabytków w prace prowadzone przy obiekcie wpisanym do rejestru na podstawie pozwolenia budowlanego uzyskanego jeszcze przed objęciem tego obiektu prawną ochroną. Prawo budowlane nie ogranicza, a co za tym idzie – nie pozbawia ochrony konstytucyjnie chronionego dobra, jakim jest ochrona dziedzictwa narodowego. Literalna treść art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. nie wyłącza spod obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przypadku, w którym ostateczna decyzja o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków została wydana po uzyskaniu przez inwestora niezrealizowanego pozwolenia na budowę. W orzecznictwie wyrażono stanowisko, że z datą wpisania nieruchomości do rejestru zabytków, na inwestorze spoczywa obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. (wyrok NSA z 18 października 2016 r., II OSK 3/15). Po dokonaniu wpisu aktualizuje się obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego na wykonywanie robót przy zabytku, a zatem ochronę tymczasową zastąpi ochrona „właściwa” (E. Skorczyńska, *op. cit.*).

Fakt uzyskania przez właściciela nieruchomości, na której posadowiony jest zabytek, decyzji zezwalających na ingerencję budowlaną przy zabytku, zanim obiekt został objęty wpisem do rejestru zabytków, nie stanowi przeszkody do dokonania tego wpisu oraz nie pozbawia zabytku wynikającej z tego tytułu ochrony. Pozwolenia budowlane zostały wydane odnośnie obiektu, który nie był wpisany do rejestru zabytków, a więc nie przewidywały one ograniczeń, jakie mogą się pojawić w związku z wpisem. Natomiast z chwilą wpisu do rejestru zabytków, właściciel musi się stosować do obowiązków, jakie wynikają z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (wyrok WSA w Warszawie z 20 października 2010 r., I SA/Wa 811/10). Po wydaniu ostatecznej decyzji o wpisie zabytku do rejestru zabytków materializuje się obowiązek uzyskania przez inwestora pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., nawet wówczas, gdy na rzecz inwestora zostało już wydane pozwolenie na budowę, którego inwestor nie zrealizował. W takim przypadku, w zakresie warunków ochrony konserwatorskiej nieruchomości, pozwolenie konserwatorskie wydane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. po uzyskaniu niezrealizowanego pozwolenia na budowę, uzyskuje walor pierwszeństwa wykonania względem ustaleń wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę. Jeżeli zatwierdzony projekt budowlany będzie wymagał zmiany w zakresie uwzględnienia wymogów ochrony konserwatorskiej wynikających z pozwolenia konserwatorskiego, zaktualizuje się wówczas zakaz realizacji pozwolenia na budowę sprzecznie z pozwoleniem konserwatorskim, co może powodować powstanie obowiązku zmiany pozwolenia na budowę albo dokumentacji budowy w trybie przewidzianym w art. 36a lub 36b p.b.

Art. 10a u.o.z.o.z. wprowadza istotne ograniczenie prawa własności, a w szczególności zaś ograniczenie wolnościowego prawa zabudowy terenu, a zatem jego treść nie powinna być interpretowana rozszerzająco. Wątpliwości interpretacyjne, które nastęrcza ten przepis, należy tłumaczyć na korzyść inwestora przedsięwzięcia budowlanego, który może doznać szkody z powodu przedłużającego się postępowania o wpis, zwłaszcza jeżeli posiada prawa nabyte z ostatecznego pozwolenia na budowę lub spełnia przesłanki do jego uzyskania. Uwzględnić bowiem należy, że postępowanie w sprawie wpisu w praktyce może być wszczęte bezzasadnie, prowadzone przewlekłe lub z przyczyn niezależnych od właściciela trwać wiele lat. Co więcej, może ono wcale nie zakończyć się wpisem do rejestru, ale np. umorzeniem postępowania w sprawie albo odmową dokonania wpisu (E. Skorczyńska, *op. cit.*). Przyjęcie stanowiska wyrażonego przez Sąd pierwszej instancji mogłoby być odczytane przez inwestora jako próba nieuzasadnionego blokowania przez organy państwa realizacji planowanego zamierzenia inwestycyjnego. Zawieszenie postępowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, które nie znajduje

oparcia w prawie, z całą pewnością nie wpisuje się w zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa wyrażonej w art. 8 k.p.a.

Odnosząc się z kolei do zasygnalizowanego przez Sąd pierwszej instancji problemu dotyczącego podnoszonej przez skarżącą treści projektu budowlanego, która sugeruje, że w zaprojektowanych budynkach znajdują się trzy lokale, podnieść należy, że Sąd pierwszej instancji w tym zakresie odwołuje się do zastrzeżeń skarżącej, nie odnosząc się jednak do konkretnych rozwiązań przewidzianych w projekcie budowlanym, w związku z czym zastrzeżenia te mają abstrakcyjny charakter. Ze znajdującego się w dokumentacji projektowej zestawienia pomieszczeń jednego i drugiego budynku mieszkalnego wynika, że na parterze poszczególnego budynku zlokalizowany jest jeden lokal, a na piętrze lokal drugi, do którego przynależy poddasze. W świetle rysunków technicznych, poddasze nie spełnia wymogów samodzielnego lokalu, nie posiada bowiem części kuchennej, na co zasadnie zwrócił uwagę także organ odwoławczy. Poddasza można zatem użytkować jedynie łącznie z lokalem znajdującym się na piętrze budynku.

W dalszej kolejności wskazania wymaga, że z projektu budowlanego wynika, że realizacja przedmiotowej inwestycji nie powoduje ograniczenia służebności, jaką jest czerpanie wody ze stawu oraz wody z ujęcia pitnego. W ramach inwestycji oraz podczas jej prowadzenia przewidziano lokalizację furtki tuż przy stawie, aby osoby wyszczególnione w służebności mogły bez problemu mieć dostęp do zbiornika. Jednocześnie przedmiotowa inwestycja w ramach powierzchni utwardzonych nie zakłóci spływu wód opadowych do zbiornika, ze względu na zastosowanie nawierzchni przepuszczalnej, tj. geokrata wypełniona grysem na powierzchniach przeznaczonych do utwardzenia. Gdyby jednak skarżąca wskutek wykonanych robót budowlanych została pozbawiona prawa do korzystania ze służebności, przysługuje jej powództwo do sądu cywilnego i to w tym postępowaniu mogą być rozstrzygane wszelkie spory związane z tą służebnością.

Odnosząc się do stanowiska Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym z § 2 pkt 3 rozporządzenia Nr 6/93 Wojewody Bielskiego z dnia 22 grudnia 1993 r. w sprawie uznania drzew za pomnik przyrody, Dz. Urz. Woj. Bielsk. Nr 15 poz. 89, wynika, że obszar, o którym mowa w tym przepisie, wyznaczany jest od drzewa, a nie od pnia, jak uczynił to inwestor, a elementem kreującym linię, od której wyznaczany jest obszar ochrony, jest zasięg korony drzewa, nie znajduje usprawiedliwionych podstaw. Stosownie do treści tego przepisu, którą Sąd pierwszej instancji pomija, w stosunku do drzew wymienionych w § 1 zakazane jest niszczenie gleby, zanieczyszczenie terenu wokół drzew na składowiska, budowle itp. w promieniu co najmniej 5-10 m od każdego drzewa. W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że treść § 2 pkt 3 tego rozporządzenia

nie jest w pełni jednoznaczna. Stosując literalną wykładnię tego przepisu można wywnioskować, że wyżej wymienione normy odległościowe nie dotyczą budynków, ponieważ w tym przepisie jest mowa wyłącznie o składowiskach i budowlach. Nawet gdyby założyć, że pod sformułowaniem „itp.” należy rozumieć wszelkie obiekty kubaturowe, a przepis ten odnosi się także do wymogów odległościowych projektowanych budynków od drzewa, wymaga odnotowania, że budowa budynku nie niesie za sobą niebezpieczeństw, o których mowa w § 2 pkt 3 tego rozporządzenia. Budowa budynku bez kondygnacji podziemnej nie wiąże się co do zasady z niszczeniem gleby, czy zanieczyszczeniem terenu. Wykładnia tego przepisu przedstawiona przez Sąd pierwszej instancji nie jest uzasadniona także dlatego, że z oczywistych względów zagrożeń dla drzewa, o których mowa w tym przepisie, tj. niszczenia gleby, zanieczyszczenia terenu, nie można odnieść do jego korony, jak to uczynił Sąd w zaskarżonym wyroku. Potwierdza to, że wymaganą odległość, o której mowa w tym przepisie, ewentualnie można odnosić jedynie do pnia drzewa, a nie jego korony. Z projektu zagospodarowania terenu (część rysunkowa) wynika, że odległość pomnika przyrody od budynku wynosi ok 7 m, a ponadto pomiędzy pomnikiem przyrody a budynkiem znajduje się geokrata, która zapewni dodatkową strefę buforową i co do zasady ułatwi uzyskanie założonych funkcji obiektu, przy jednoczesnym zachowaniu środowiska naturalnego w stanie niezmiennym. Co więcej, z dokumentacji projektowej wynika, że wysokość budynku do krawędzi dachu wynosi ok. 8 m. Ma to istotne znaczenie, ponieważ z § 1 wyżej wymienionego rozporządzenia wynika, że korona pomnika przyrody (jesion wyniosły), którego wysokość wynosi 25 m, sięga powyżej wysokości budynku, a zatem oznacza to, że ewentualne zagrożenia ze strony projektowanego przedsięwzięcia do niej się nie odnoszą.

Ustosunkowując się z kolei do zastrzeżeń Sądu pierwszej instancji odnośnie wymogu zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu po dokonaniu korekty wniosku przez inwestora, należy zwrócić uwagę, że Sąd pierwszej instancji naruszenie to wiąże z wezwaniem organu do uzupełnienia dokumentacji wniosku m.in. o projekt muru oporowego oraz odpowiedzią inwestora na to wezwanie. Trzeba co do tej kwestii zwrócić uwagę na okoliczność podniesioną przez organ pierwszej instancji, tj. fakt, że inwestycja jest tożsama z projektem budowlanym, natomiast nieścisłości wniosku zostały skorygowane przez inwestora. W szczególności podnieść należy, że z wyjaśnień inwestora z 30 sierpnia 2019 r. wynika, że projekt budowlany nie przewidywał projektu muru oporowego, lecz tylko umocnienie skarp w postaci koszy kamiennie-sitkowych. Zachodziła zatem wyłącznie potrzeba dostosowania wniosku do przedłożonego projektu budowlanego, z którym strona skarżąca mogła zapoznać się w toku postępowania. Tego rodzaju uściślenie

wniosku poprzez jego zawężenie nie wiązało się z koniecznością dodatkowego poinformowania o nim stron, bowiem nie miało wpływu na istotę sprawy, co do której strona powinna mieć możliwość wypowiedzenia się. Jakkolwiek organ odwoławczy zidentyfikował naruszenie proceduralne w toku postępowania w związku z korektą wniosku w dniu 28 lipca 2021 r., czyli na krótko przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, wskazać należy, że słusznie skonkludował, że nie miało ono wpływu na rozstrzygnięcie, bowiem inwestor spełnił wymagania do wydania pozwolenia na budowę, a strony miały prawo do złożenia odwołania. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że dla skuteczności zarzutu pozbawienia strony możliwości czynnego udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym koniecznym jest wykazanie, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło stronie przeprowadzenie konkretnych czynności procesowych i nie mogło być konwalidowane na późniejszych etapach tego postępowania, jak również, że naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, a takie okoliczności nie zachodzą w sprawie niniejszej.

Z tych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 188 w związku z art. 151 p.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

87

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 16 kwietnia 2025 r.
(II GSK 2253/21)

Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Kręcisz (sprawozdawca)

Sędziowie: NSA Henryka Lewandowska-Kuraszkiewicz, del. WSA Wojciech Sawczuk

Orzeczenia lekarskie i psychologiczne uzyskane przez kierowców wykonujących przewóz drogowy przed datą ukończenia przez nich 60 roku życia nie mogą zachowywać swojej aktualności do wyznaczonych nimi i determinowanych okresem 5 lat dat kolejnych badań, a więc dłużej niż

wynika to z przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) skargę kasacyjną R.R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie ze skargi R.R. na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 21 września 2020 r., nr BP.501.979.2019.0161.RZ9.8528, w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym, a także – zgodnie z art. 204 pkt 1 powyższej ustawy – z a s ą d z i ł od R.R. na rzecz Głównego Inspektora Transportu Drogowego sześćset siedemdziesiąt pięć złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z 9 kwietnia 2021 r., VI SA/Wa 2517/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę R.R. na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 21 września 2020 r., nr BP.501.979.2019.0161.RZ9.8528, w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej.

Ze skargą kasacyjną od powyższego wyroku wystąpił R.R., zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie w całości oraz zasądzenie na jego rzecz od organu administracji kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1. naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 39j ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.; dalej: u.t.d.) regulującego częstotliwość przeprowadzania przez zawodowych kierowców badań lekarskich poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że uzyskane przez kierowcę przed 60 rokiem życia orzeczenie lekarskie uprawniające do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy samochodu ciężarowego na okres 5 lat ulega automatycznemu skróceniu do dnia upływu 30 miesięcy liczonych od dnia 60 urodzin kierowcy i tym samym powoduje konieczność uzyskania przez kierowcę nowego orzeczenia lekarskiego, podczas gdy taka wykładnia skutkuje nieuprawnioną ingerencją organu w uprawnienia uprzednio nabyte przez kierowcę, a prawidłowa wykładnia powyższego przepisu powinna prowadzić do jednoznacznego wniosku, że przepis ten nie stanowi o skracaniu okresu uprawnień, które zostały przez kierowcę uprzednio nabyte na okres 5-letni zgodnie z ustawowymi

przesłankami, a jedynie o częstotliwości badań lekarskich, którym powinien zostać poddany kierowca zawodowy w zależności od wieku, po upływie ważności dotychczasowych badań;

2) art. 39a ust. 1 pkt 3, art. 39f ust. 1, art. 39l ust. 1 pkt 1 lit. b/ w związku z art. 92a ust. 2 u.t.d. i w związku z lp. 4.2 załącznika nr 4 do u.t.d. – wykaz naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 92a ust. 2 u.t.d., wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, a w przypadku niektórych naruszeń numer grupy naruszeń oraz waga naruszeń przez ich niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji bezpodstawne przyjęcie, że kierowca J.Ł. w dniu 22 stycznia 2019 r. wykonywał przewóz drogowy nie posiadając ważnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, gdyż wydane mu orzeczenie lekarskie nr (...) o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy uprawnionego do prowadzenia pojazdów kategorii C i C+E wydane z okresem ważności do 23 maja 2020 r. uległo automatycznemu skróceniu i utraciło swoją ważność z chwilą upływu 30 miesięcy od dnia ukończenia przez kierowcę 60 roku życia (tj. 20 lipca 2018 r.) i po tej dacie, mimo uprzedniego wydania orzeczenia lekarskiego na okres 5 lat i nabycia uprawnień na okres 5 lat, kierowca powinien wykonać kolejne badania lekarskie oraz uzyskać nowe orzeczenie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, co doprowadziło do nałożenia na zarządzającego transportem w przedsiębiorstwie wykonującym przewóz drogowy sankcji karnej w wysokości 1000,00 zł;

3) art. 39k ust. 3 pkt 1 i 2 u.t.d. regulującego częstotliwość przeprowadzania przez zawodowych kierowców badań psychologicznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że uzyskane przez kierowcę przed 60 rokiem życia orzeczenie psychologiczne uprawniające do wykonywania zawodu na stanowisku kierowcy samochodu ciężarowego na okres 5 lat ulega automatycznemu skróceniu do dnia upływu 30 miesięcy liczonych od dnia 60 urodzin kierowcy i tym samym powoduje konieczność uzyskania przez kierowcę nowego orzeczenia psychologicznego, podczas gdy taka wykładnia skutkuje nieuprawnioną ingerencją organu w uprawnienia uprzednio nabyte przez kierowcę, a prawidłowa wykładnia powyższego przepisu powinna prowadzić do jednoznacznego wniosku, że przepis ten nie stanowi o skracaniu okresu uprawnień, które zostały przez kierowcę uprzednio nabyte na okres 5 letni zgodnie z ustawowymi przesłankami, a jedynie o częstotliwości badań psychologicznych, którym powinien zostać poddany kierowca zawodowy w zależności od wieku, po upływie ważności dotychczasowych badań;

4) 39a ust. 1 pkt 4, art. 39f ust. 1 i 2, art. 39l ust. 1 pkt 1 lit. b/ w związku z art. 92a ust. 2 u.t.d. i w związku z lp. 4.3 załącznika nr 4 do u.t.d. – wykaz

naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 92a ust. 2 u.t.d., wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, a w przypadku niektórych naruszeń numer grupy naruszeń oraz waga naruszeń przez ich niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji bezpodstawne przyjęcie, że kierowca J.Ł. w dniu 22 stycznia 2019 r. wykonywał przewóz drogowy nie posiadając ważnego orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, gdyż wydane mu orzeczenie psychologiczne nr (...) o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy uprawnionego do prowadzenia pojazdów kategorii C i C+E wydane z okresem ważności do 23 maja 2020 r. ulegało automatycznemu skróceniu i utraciło swoją ważność z chwilą upływu 30 miesięcy od dnia ukończenia przez kierowcę 60 roku życia (tj. 20 lipca 2018 r.) i po tej dacie, mimo uprzedniego wydania orzeczenia psychologicznego na okres 5 lat i nabycia uprawnień na okres 5 lat, kierowca powinien wykonać kolejne badania psychologiczne oraz uzyskać nowe orzeczenie o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, co doprowadziło do nałożenia na zarządzającego transportem w przedsiębiorstwie wykonującym przewóz drogowy sankcji karnej w wysokości 1000,00 zł;

5) art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i 3 w związku z art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 3, ust. 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm.; dalej: u.k.p.) w związku z art. 92a ust. 2 u.t.d. i w związku z lp. 4.4 załącznika nr 4 do u.t.d. – wykaz naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 92a ust. 2 u.t.d., wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, a w przypadku niektórych naruszeń numer grupy naruszeń oraz waga naruszeń przez ich niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji bezpodstawne przyjęcie, że kierowca J.Ł. w dniu 22 stycznia 2019 r. wykonywał przewóz drogowy nie posiadając ważnego prawa jazdy odpowiedniej kategorii wymaganego dla danego rodzaju pojazdu lub zespołu pojazdów, gdyż wydane mu orzeczenie lekarskie nr (...) o braku przeciwwskazań zdrowotnych oraz orzeczenie psychologiczne nr (...) o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy uprawnionego do prowadzenia pojazdów kategorii C i C+E z okresem ważności do 23 maja 2020 r. uległy automatycznemu skróceniu i utraciły swoją ważność z chwilą upływu 30 miesięcy od dnia ukończenia przez kierowcę 60 roku życia (tj. 20 lipca 2018 r.), co tym samym skutkowało analogicznym skróceniem okresu ważności dokumentu prawa jazdy i doprowadziło do nałożenia na zarządzającego transportem w przedsiębiorstwie wykonującym przewóz drogowy sankcji karnej w wysokości 500,00 zł;

2. naruszenie przepisów postępowania, których uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 7a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 ust. 1 pkt a/ i pkt c/ p.p.s.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i naruszenie zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych przez organ, w przypadku gdy w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, a przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, podczas gdy liczne wątpliwości interpretacyjne przepisów u.t.d. regulujących częstotliwość odbywania badań lekarskich i psychologicznych przez kierowcę po 60 roku życia, uzasadniały zastosowanie przez Sąd pierwszej instancji przyjaznej stronie interpretacji i rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony, co w konsekwencji doprowadziło do oddalenia skargi skarżącego w całości, mimo istnienia przesłanek do uchylenia w całości decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 21 września 2020 r. utrzymującej w mocy decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 24 maja 2019 r. o nałożeniu na skarżącego kary pieniężnej w wysokości 2500,00 zł.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna i nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 183 § 1 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.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, a mianowicie sytuacje enumeratywnie wymienione w § 2 tego przepisu. Skargę kasacyjną, w granicach której operuje Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 174 p.p.s.a., można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zmiana lub rozszerzenie podstaw kasacyjnych ograniczone jest natomiast, określonym w art. 177 § 1 p.p.s.a. terminem do wniesienia skargi kasacyjnej. Rozwiązaniu temu towarzyszy równoległe uprawnienie strony postępowania do przytoczenia nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej

w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Ze skargi kasacyjnej wynika, że spór prawny w rozpatrywanej sprawie dotyczy oceny prawidłowości stanowiska Sądu pierwszej instancji, który kontrolując zgodność z prawem decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym w zakresie odnoszącym się do wykonywania transportu drogowego przez kierowcę, który nie posiada orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, wykonywania przewozu drogowego przez kierowcę, który nie posiada orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy oraz wykonywania przewozu drogowego przez kierowcę, który nie posiada ważnego prawa jazdy odpowiedniej kategorii wymaganego dla danego rodzaju pojazdu lub zespołu pojazdów, stwierdził, że decyzja ta nie jest niezgodna z prawem, co uzasadniało oddalenie skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku – najogólniej rzecz ujmując – wynika, że przeprowadzone przez organ administracji ustalenia faktyczne uzasadniały – wobec ich prawidłowości – przyjęcie ich za podstawę wyrokowania w rozpatrywanej sprawie, zaakceptowanie dokonanej na ich podstawie oceny odnośnie do zaktualizowania się znamion przypisanych stronie deliktów, a w konsekwencji nałożenie na stronę – jako zarządzającego transportem – kary pieniężnej w wysokości 2500 zł. Zwłaszcza, że organy administracji publicznej zasadnie – zdaniem Sądu pierwszej instancji – przyjęły, że wraz z ukończeniem przez kierowcę kontrolowanego pojazdu 60 roku życia zaczęły wobec niego obowiązywać inne zasady i terminy przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych, co wobec daty urodzenia kierowcy w relacji do daty przeprowadzenia kontroli uzasadniało wnioszek, że posiadane przez niego orzeczenie lekarskie oraz orzeczenie psychologiczne utraciły swoją aktualność w dniu 20 lipca 2018 r. i w tej też właśnie dacie traciły swoją ważność uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii C+E, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w treści stosownego wpisu w dokumencie prawa jazdy okazywanym do kontroli w dniu 22 stycznia 2019 r.

Skarga kasacyjna, której zarzuty wyznaczają, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, granice kontroli zgodności z prawem zaskarżonego wyroku, nie uzasadnia twierdzenia, że rezultat tej kontroli powinien wyrazić się w krytycznej ocenie tego wyroku, której konsekwencją powinno być jego uchylenie.

Zwłaszcza, że – co trzeba podkreślić – ocena zasadności, a co za tym idzie skuteczności zarzutów zmierzających do podważenia zgodności z prawem

zaskarżonego wyroku nie może pomijać, nie dość, że znaczenia konsekwencji wynikających z art. 174 pkt 1 i pkt 2 w związku z art. 176 p.p.s.a. oraz określonych tymi przepisami prawa koniecznych wymogów, którym w relacji do celu powinny odpowiadać stawiane na ich podstawie zarzuty oraz korespondujące z nimi ich uzasadnienie (por. w tej mierze np. wyroki NSA z: 28 lipca 2022 r., I OSK 1925/21; 6 listopada 2020, II GSK 742/20; 13 października 2017 r., II FSK 1445/15; 14 czerwca 2017 r., II GSK 2735/15 oraz wyroki NSA z: 11 października 2022 r., II GSK 581/19; 4 sierpnia 2022 r., II FSK 187/20; 8 maja 2018 r., II GSK 289/18; 15 grudnia 2010 r., II FSK 1333/09), to również, że w przypadku skargi kasacyjnej będącej kwalifikowanym środkiem zaskarżenia, czytelność sformułowanego w niej komunikatu jest o tyle istotna, że ustawa wiąże powstanie określonych skutków procesowych nie tylko z samym wniesieniem tego pisma (jak w przypadku skargi czy też zażalenia), ale także, jeżeli nie przede wszystkim, z jego treścią (zob. wyrok NSA z 13 października 2017 r., II FSK 1445/17). W tym też kontekście podkreślenia i zarazem przypomnienia wymaga, że konsekwencją zasady dyspozycyjności, o której mowa była na wstępie, jest to, że Naczelny Sąd Administracyjny nie może domniemywać granic zaskarżenia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, albowiem te wyznaczają zarzuty skargi kasacyjnej, a nie jest dopuszczalna rozszerzająca wykładnia zakresu zaskarżenia i jego kierunków, uzupełnianie, konkretyzowanie, uściślanie lub interpretowanie niejasno sformułowanych zarzutów kasacyjnych, czy też nadawanie im innego znaczenia niż wynika to z ich treści i towarzyszącej im argumentacji, czy też stawianie jakichkolwiek hipotez i snucie domysłów w zakresie uzasadnienia podstaw kasacyjnych i domniemywanie tym samym intencji wnoszącego skargę kasacyjną (zob. np. wyroki NSA z: 14 października 2022 r., III OSK 5181/21; 6 maja 2021 r., I GSK 1542/20; 29 października 2020 r., I GSK 285/18; 16 lipca 2020 r., I GSK 611/20; 4 grudnia 2019 r., II FSK 2031/18; 17 lutego 2015 r., II OSK 1695/13).

Operując w granicach wyznaczonych podstawami kasacyjnymi, z perspektywy przedstawionych uwag wprowadzających, trzeba stwierdzić, że zgodności z prawem zaskarżonego wyroku nie podważają zarzuty z pkt 1 ppkt 1) – ppkt 5) petitum skargi kasacyjnej, na gruncie których strona skarżąca wymienia, jako naruszone przepisy art. 39j ust. 4 pkt 1 i pkt 2, art. 39a ust. 1 pkt 3 i pkt 4, art. 39f ust. 1 i ust. 2, art. 39l ust. 1 pkt 1 lit. b/, art. 39k ust. 3 pkt 1 i pkt 2 w związku z art. 92a ust. 2 u.t.d. i lp. 4.2. i lp. 4.3. załącznika nr 4 do tej ustawy oraz przepisy art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 2-4 u.k.p.

Wobec tego, że – jak wynika z konstrukcji tych zarzutów – strona skarżąca zmierza do wykazania błędnej wykładni (co odnosi się do art. 39j ust. 4 pkt 1

i pkt 2 oraz art. 39k ust. 3 pkt 1 i pkt 2 u.t.d.) oraz niewłaściwego zastosowania pozostałych przepisów prawa, których naruszenie podnosi, wymaga przypomnienia – albowiem nie jest to bez znaczenia – że błędna wykładnia prawa materialnego to wadliwe zrekonstruowanie normy prawnej z konkretnego przepisu (przepisów) prawa, wyrażające się w mylnym zrozumieniu jego (ich) treści (w tym, poprzez wadliwą klaryfikację znaczeń), a przez to w wadliwym ustaleniu jego (ich) sensu normatywnego przez sąd administracyjny pierwszej instancji, co – aby zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię mógł być rozpatrzony – wymaga wykazania na czym dokładnie polegała błędna wykładnia przepisu prawa, którego zarzut kasacyjny dotyczy oraz jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia, co jednocześnie oznacza potrzebę podjęcia merytorycznej polemiki ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odnośnie do tego rodzaju kwestii spornej, a więc innymi słowy wymaga przeciwstawienia stanowisku nieprawidłowemu stanowiska, które zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną jest prawidłowe (zob. np. wyroki NSA z: 28 lipca 2022 r., I OSK 1925/21; 6 listopada 2020 r., II GSK 742/20; 13 października 2017 r., II FSK 1445/15). Zarzut zaś niewłaściwego zastosowania prawa materialnego zakłada potrzebę wykazania i wyjaśnienia, jak dany przepis prawa powinien być stosowany ze względu na ustalony stan faktyczny sprawy albo dlaczego, ze względu na ten stan faktyczny, nie powinien być stosowany, a w przypadku zarzutu niezastosowania tego przepisu, dlaczego powinien być w sprawie zastosowany, co innymi słowy polega na zarzuceniu błędu subsumpcji (niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego przez sąd administracyjny rozumiane jest więc jako sytuacja polegająca albo na bezzasadnym tolerowaniu błędu subsumpcji popełnionego przez organ administracyjny, albo wręcz przeciwnie, na bezzasadnym zarzuceniu organowi popełnienia takiego błędu).

Odwołując się do przyjmowanego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozumienia błędu wykładni oraz koniecznych wymogów, które muszą spełniać zarzuty błędnej wykładni prawa materialnego stawiane na podstawie z pkt 1 art. 174 p.p.s.a. – i abstrahując już nawet od deficytów uzasadnienia zarzutów błędnego rozumienia art. 39j ust. 4 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 39k ust. 3 pkt 1 i pkt 2 u.t.d. – trzeba przede wszystkim stwierdzić, że nie jest nieprawidłowe stanowisko Sądu pierwszej instancji, z którego wynika (s. 12 oraz s. 13 uzasadnienia kontrolowanego wyroku), że wraz z ukończeniem przez kierowcę kontrolowanego pojazdu 60 roku życia obowiązywały wobec niego inne już zasady i terminy przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych.

Z przywołanych przepisów prawa odpowiednio wynika bowiem, że badania lekarskie oraz badania psychologiczne kierowców wykonujących przewóz

drogowy są przeprowadzane do czasu ukończenia przez kierowcę 60 lat – co 5 lat, zaś po ukończeniu przez kierowcę 60 roku życia – co 30 miesięcy. Jeżeli w tym też kontekście podkreślić, że przepisy art. 39j ust. 1 oraz art. 39k ust. 1 u.t.d. wprost stanowią, że kierowca wykonujący przewóz drogowy podlega badaniom lekarskim oraz psychologicznym przeprowadzanym w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, to wobec konwencji językowej użytej przez ustawodawcę dla potrzeb ich redakcji – w tym wobec systematyki wewnętrznej art. 39k i art. 39j tej ustawy – za uzasadniony trzeba uznać wniosek, że nie bez powodu mają one charakter *ius cogens*, albowiem ich ustanowienie jest motywowane – jak w pełni zasadnie należałoby przyjąć – potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym. Wobec imperatywnego charakteru przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d. oraz wobec celu ich ustanowienia – uzasadnionego, co trzeba podkreślić w odpowiedzi na zarzuty niewłaściwego zastosowania wskazywanych przez stronę przepisów u.t.d. oraz u.k.p., także znaczeniem konsekwencji wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/126 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 403 z 30 grudnia 2006 r., s. 18 ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/126/WE) w zakresie odnoszącym się do spełniania minimalnych wymagań dotyczących fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania przez kierowców pojazdami używanymi do przewozu osób lub rzeczy, co zostało odpowiednio odzwierciedlone w regulacji krajowej (art. 13 ust. 1 pkt 2 u.k.p.) – nie ma więc podstaw, aby twierdzić, że orzeczenie lekarskie oraz orzeczenie psychologiczne z 23 maja 2015 r., którymi w dacie przeprowadzenia kontroli legitymował się kierujący pojazdem, miałyby zachowywać swoją aktualność do wyznaczonej nimi daty kolejnych badań – a mianowicie do 23 maja 2020 r. – w sytuacji, gdy w dniu 20 stycznia 2016 r. kierujący pojazdem ukończył 60 rok życia. Twierdzenie tego rodzaju pozostaje bowiem w jaskrawej wręcz opozycji do treści, funkcji oraz celów wymienionych przepisów prawa, które wprost i jednoznacznie oraz bez żadnych zastrzeżeń stanowią – co ponownie trzeba podkreślić – że badania lekarskie oraz badania psychologiczne kierowców wykonujących przewóz drogowy są przeprowadzane po ukończeniu przez kierowcę 60 roku życia – co 30 miesięcy.

Za uzasadniony trzeba więc uznać wniosek, że orzeczenia lekarskie i psychologiczne uzyskane przez kierowców wykonujących przewóz drogowy przed datą ukończenia przez nich 60 roku życia nie mogą zachowywać swojej aktualności do wyznaczonych nimi i determinowanych okresem 5 lat dat kolejnych badań, a więc dłużej niż wynika to z imperatywnych przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d., albowiem sprzeciwia się

temu treść wymienionych przepisów prawa oraz cele ich ustanowienia motywowane potrzebą zapewnienia spełniania minimalnych wymagań dotyczących fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania przez kierowców pojazdami używanymi do przewozu osób lub rzeczy. Siłą rzeczy, orzeczenia te tracą swoją aktualność wyznaczoną wskazaną perspektywą czasową, która wraz z ukończeniem przez kierowcę 60 roku życia ulega z mocy prawa – oraz wobec jego bezpośredniego działania – skróceniu do okresu 30 miesięcy.

Propozycję strony skarżącej odnośnie do rozumienia wymienionych przepisów prawa trzeba więc uznać za oczywiście błędną. Zwłaszcza, że w istocie rzeczy prowadziłyby ona – w sytuacji uznania jej za zasadną, co w świetle przedstawionych argumentów należy jednak z całą mocą wykluczyć – do pozbawienia przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d. jakiegokolwiek waloru normatywnego, a co za tym idzie do zniweczenia ich funkcji oraz celów ich ustanowienia.

W świetle powyższego, za uzasadniony trzeba więc uznać wniosek, że wydając w dniu 5 czerwca 2015 r. kierującemu kontrolowanemu pojazdem prawo jazdy kategorii BCE nr (...), uprawniony organ administracji nie bez powodu i nie bez uzasadnionych podstaw określił datę ważności uprawnień kategorii C+E do 20 lipca 2018 r., co – jak wynika z pisma tego organu z 25 maja 2020 r. – było motywowane treścią oraz znaczeniem konsekwencji wynikających art. 39j ust 4 u.t.d..

W korespondencji do przedstawionego podejścia do rozumienia przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d. trzeba więc stwierdzić, że nie mogą być uznane za zasadne zarzuty niewłaściwego zastosowania tych przepisów prawa ani też zarzuty niewłaściwego zastosowania przepisów art. 39a ust. 1 pkt 3 i pkt 4, art. 39f ust. 1 i ust. 2, art. 39l ust. 1 pkt 1 lit. b/ w związku z art. 92a ust. 2 u.t.d. i lp. 4.2. i lp. 4.3. załącznika nr 4 do tej ustawy oraz niewłaściwego zastosowania przepisów art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 2-4 u.k.p.

Zwłaszcza, gdy – i niezależnie już nawet od deficytów konstrukcji, zwłaszcza zaś deficytów uzasadnienia tychże zarzutów, aż nadto wyraźnie widocznych na tle przyjmowanego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a powyżej przedstawionego, rozumienia niewłaściwego zastosowania przepisów prawa materialnego oraz koniecznych wymogów, które zarzut tego rodzaju musi spełniać – podkreślić, że ocena zarzutu niewłaściwego zastosowania prawa materialnego może być dokonywana wyłącznie na podstawie stanu faktycznego, którego ustalenia nie są kwestionowane lub nie zostały skutecznie podważone, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który sama strona skarżąca uznaje za prawidłowy (zob. np. wyrok NSA z 10 listopada 2022 r., II FSK 940/22).

W związku z powyższym, stanowiska o niewłaściwym zastosowaniu wymienionych przepisów prawa, jako wzorców kontroli legalności zaskarżonej decyzji, z całą pewnością nie może uzasadniać – stanowiąca wspólny mianownik twierdzenia o ich naruszeniu – teza, że wydanie w dniu 5 czerwca 2015 r. kierującemu kontrolowanym pojazdem prawo jazdy kategorii BCE nr (...) z określeniem daty ważności uprawnień kategorii C+E do 20 lipca 2018 r. było błędnym działaniem organu wynikającym z omyłki pisarskiej (zob. s. 7, s. 10, s. 12, s. 13 skargi kasacyjnej). Teza ta nie jest uprawniona. Z przywołanego powyżej pisma z 25 maja 2020 r. nic takiego bowiem nie wynika. Co więcej, potwierdza ono – co trzeba podkreślić w opozycji do stanowiska strony skarżącej – że określenie daty ważności uprawnień kategorii C+E do 20 lipca 2018 r. było motywowane treścią oraz znaczeniem konsekwencji wynikających art. 39j ust 4 u.t.d. Nie sposób jest więc twierdzić – zwłaszcza, że wobec przedmiotu rozpatrywanej sprawy oraz jej granic, wniosku przeciwnego nie uzasadnia fakt, że przywołane powyżej orzeczenie lekarskie z 23 maja 2015 r. z wyznaczonym w nim terminem kolejnego badania na dzień 23 maja 2020 r. stanowiło podstawę wydania, w dniu 23 stycznia 2019 r. (a więc już po dacie przeprowadzonej kontroli) prawa jazdy z datą ważności uprawnień kategorii C+E do 23 maja 2020 r. – że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy – którego prawidłowości skarga kasacyjna *nota bene* nie podważa na gruncie zarzutów z pkt 2 art. 174 p.p.sa. – miałyby dojść do nieprawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego, których naruszenie zarzuca strona skarżąca.

Jakkolwiek oczywiście faktem jest – co trzeba również podnieść w odpowiedzi na te zarzuty – że istnieje ścisła dystynkcja między pojęciem „uprawnienia do kierowania pojazdem” oraz pojęciem „prawa jazdy”, które nie są – co oczywiste i co znajduje swoje potwierdzenie w jednoznacznym podejściu judykatury do tej kwestii (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2013 r., K 5/13 oraz wyrok NSA z 21 marca 2017 r., II OSK 1686/15) – pojęciami tożsamymi, to jednak wobec przedstawionego powyżej rozumienia przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d. – w tym wobec znaczenia konsekwencji wynikających z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.k.p., które w korespondencji do dyrektywy 2006/126/WE w odniesieniu do kategorii C, CE, C1, CE, D, DE, D1, D1E uzależniają przedłużenie ważności dokumentu prawa jazdy oraz możliwości korzystania z uprawnień do kierowania pojazdami tych kategorii od spełniania wymagań natury medycznej, a mianowicie wymagań dotyczących fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami, co jest motywowane potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa przewozu osób i rzeczy – ponownie trzeba podkreślić, że orzeczenia lekarskie i psychologiczne uzyskane przez kierowców wykonujących przewóz drogowy przed datą ukończenia

przez nich 60 roku życia nie zachowują swojej aktualności do wyznaczonych nimi i determinowanych okresem 5 lat dat kolejnych badań, a więc dłużej niż wynika to z przywołanych przepisów prawa, albowiem na ich podstawie – oraz wobec ich bezpośredniego działania – tracą swoją aktualność wyznaczoną tak wskazaną perspektywą czasową, która wraz z ukończeniem przez kierowcę 60 roku życia ulega skróceniu do okresu 30 miesięcy.

Nie ma więc podstaw, aby twierdzić, że w rozpatrywanej sprawie nie zakwalifikowały się przesłanki przypisanych stronie skarżącej, jako osobie zarządzającej transportem, naruszeń przepisów u.t.d. – w zakresie odnoszącym się do wykonywania transportu drogowego przez kierowcę, który nie posiada orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, wykonywania przewozu drogowego przez kierowcę, który nie posiada orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy oraz wykonywania przewozu drogowego przez kierowcę, który nie posiada ważnego prawa jazdy odpowiedniej kategorii wymaganego dla danego rodzaju pojazdu lub zespołu pojazdów – a w konsekwencji nałożenia na stronę kary pieniężnej w wysokości 2500 zł. Zwłaszcza, gdy wobec treści przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d. oraz ich funkcji i celów ich ustanowienia oraz wobec znaczenia konsekwencji wynikających z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c/ i art. 7c tej ustawy oraz z postanowień art. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz. Urz. UE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 51 ze zm.) za uzasadniony należałoby również uznać wnioszek, że ich adresatem jest także zarządzający transportem, definiowany jako osoba posiadająca wymagane kompetencje zawodowe oraz zatrudniona i wyznaczona przez przedsiębiorcę do zarządzania w sposób rzeczywisty i ciągły operacjami transportowymi przedsiębiorcy.

Wobec jednoznacznej treści przepisów art. 39j ust. 1 i ust. 4 pkt 2 oraz art. 39k ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.t.d. – i abstrahując już nawet od tego, że czynność wpisania terminu ważności uprawnień do kierowania pojazdami kategorii C+E do 20 lipca 2018 r. w dokumencie prawa jazdy wydanym kierującemu kontrolowanym pojazdem w dniu 5 czerwca 2015 r., nie stanowiła przedmiotu skargi do sądu administracyjnego, o której jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – w odpowiedzi na zarzut naruszenia art. 7a § 1 k.p.a. (pkt 2 ppkt 1) petitum skargi kasacyjnej) trzeba stwierdzić, że w rozpatrywanej sprawie nie pozostawały wątpliwości, które w zakresie odnoszącym się do normy prawnej rekonstruowanej z przywołanych przepisów prawa (a jeszcze ściślej

rzecz ujmując, co do ich treści oraz co do klaryfikacji znaczeń słów i zwrotów, którymi na ich gruncie operuje ustawodawca) nie podlegałyby rozstrzygnięciu (usunięciu) w drodze reguł wykładni. Stąd też właśnie w art. 7a § 1 k.p.a. jest mowa o „wątpliwościach pozostających”, a więc takich, które miałyby „pozostawać” wobec braku możliwości ich usunięcia przez stosowną interpretację. Jeżeli wobec treści, funkcji oraz celu ustanowienia wymienionego przepisu prawa [...] nie nakazuje on rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony, to zarzut jego naruszenia trzeba uznać za tym bardziej niezasadny.

W rekapitulacji przedstawionych argumentów należało więc stwierdzić, że zarzuty skargi kasacyjnej nie podważają zgodności z prawem zaskarżonego wyroku, albowiem nie zostały oparte na usprawiedliwionych podstawach.

W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 w związku z art. 204 pkt 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.

88

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 25 kwietnia 2025 r.
(I FSK 2307/21)

Przewodniczący: sędzia NSA Roman Wiatrowski (sprawozdawca)
Sędziowie: del. WSA Adam Nita, NSA Marek Olejnik

„Dotacja” (dopłata) otrzymywana przez spółkę prawa polskiego od podmiotu powiązanego (zagranicznej jednostki z grupy kapitałowej) w ramach korekty ceny transferowej (dochodu, rentowności) w sytuacji, gdy marża (rentowność operacyjna) spółki w Polsce była niższa niż poziom zakładany w ramach przyjętego modelu rozliczeń cen transferowych, nie stanowi czynności podlegającej opodatkowaniu VAT na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) skargę kasacyjną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie ze skargi I. sp. z o.o. z siedzibą w W. na interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 9 listopada 2020 r. nr. (...).

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

Wyrokiem z 8 lipca 2021 r., III SA/Wa 32/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną przez I. sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej: spółka lub wnioskodawca) interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 9 listopada 2020 r. w przedmiocie podatku od towarów i usług (dalej: podatek VAT).

Wyrok ten wydany został na gruncie następujących okoliczności.

Pismem z 6 maja 2020 r., uzupełnionym (na wezwanie organu z 31 lipca 2020 r.) pismem z 4 sierpnia 2020 r., spółka wniosła o wydanie na jej rzecz interpretacji indywidualnej prawa podatkowego w zakresie opodatkowania podatkiem VAT czynności dokonywanych pomiędzy spółką centralną a wnioskodawcą, rozpoznania importu usług i ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego z tego tytułu usług oraz ustalenia momentu korekty z tytułu importu usług, braku opodatkowania czynności wynikających z przyjętego modelu rozliczeń cen transferowych w przypadku otrzymania przez spółkę „dotacji”.

We wniosku przedstawiono stan faktyczny, z którego wynikało, że skarżąca jest spółką prawa polskiego, posiadającą w Polsce siedzibę działalności gospodarczej. Spółka jest czynnym podatnikiem podatku VAT w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.; dalej: u.p.t.u.). Spółka należy do międzynarodowej grupy kapitałowej I.1 (dalej: Grupa I.1), będącej jednym z największych producentów zintegrowanych systemów zarządzania przedsiębiorstwem, opartych o rozwiązania modułowe. Działalność Grupy I.1 skupia się na tworzeniu aplikacji dla wybranych branż.

Wnioskodawca jest podmiotem dystrybucyjno-usługowym. Działa w Polsce jako regionalny dystrybutor oprogramowania ERP dla przedsiębiorstw (...). Dystrybuowane przez wnioskodawcę oprogramowanie jest dostarczane przez spółkę I.2 z siedzibą w S. (dalej: I.2). I.2 jest podatnikiem nieposiadającym siedziby działalności gospodarczej oraz stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Polski.

Obydwie spółki są podmiotami powiązanymi w myśl przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.), dotyczących cen transferowych (art. 11a ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.).

Model biznesowy Grupy I.1 opiera się o działanie spółki centralnej, tj. I.2, spółek regionalnych (takich jak wnioskodawca), zajmujących się regionalną

sprzedają systemu (...) oraz lokalnych spółek powiązanych, zajmujących się dystrybucją systemu (...) na lokalnych rynkach.

I.2 jako spółka centralna, odpowiada m.in. za funkcje globalne, w tym rozwój strategii i planów biznesowych, rozwój platformy technologicznej dla podstawowych modułów systemu (...), rozwój sieci spółek powiązanych i partnerskich I.1, rozwój, serwisowanie i optymalizację wewnętrznego systemu IT, rozwój i utrzymanie globalnego wizerunku oraz marketing marki I.1, strategiczne i finansowe zarządzanie regionalne i regionalne centra obsługi klienta. Spółki regionalne, takie jak wnioskodawca, dostarczające system (...), zajmują się wsparciem sprzedaży w krajach regionu, gdzie nie prowadzą działalności lokalne spółki powiązane oraz innymi zakresami zleconymi przez I.2 lub inne spółki z Grupy I.1.

Lokalne spółki dystrybucyjne zajmują się wsparciem sprzedaży na obszarze kraju swojej lokalizacji oraz innymi zakresami zleconymi przez I.2 (lub inne spółki z Grupy I.1).

Terytorium działania spółki, jako spółki regionalnej I.1, obejmuje: Ukrainę, Rumunię, Bułgarię, Serbię, Chorwację, Gruzję, Turcję, Rosję i państwa post-sowieckie (z wyjątkiem Litwy, Łotwy, Estonii), Izrael, Albanie, Grecję, Cypr, Czechy, Słowację, Węgry i Słowenię.

Spółka zajmuje się pozyskiwaniem klientów na oprogramowanie (...) w krajach uzgodnionego w Grupie I.1 obszaru działania terytorialnego (gdzie, co do zasady, nie działają lokalne spółki dystrybucyjne), pozyskiwaniem partnerów wspomagających działalność dystrybucyjną oraz udzielaniem sublicencji z prawem do udzielania licencji na oprogramowanie (...), świadczeniem usług opieki nad oprogramowaniem.

W szczególności zakres usług świadczonych przez I. w ramach opieki obejmuje: stały nadzór nad programami użytkowanymi przez klientów, wprowadzanie zmian, ulepszeń i modyfikacji, programów na życzenie klientów, bieżącą aktualizację programów, usuwanie powstających usterek, bieżące konsultacje dotyczące funkcjonowania programu lub jego modyfikacji oraz inne czynności mające na celu prawidłowe funkcjonowanie programu wraz z dokonanymi modyfikacjami i aktualizacjami.

I. zajmuje się opieką nad oprogramowaniem (...), uprzednio wdrożonym u klienta przez własną organizację, przez inną spółkę powiązaną z Grupy I.1 lub przez tzw. Partnera I.1 (w ograniczonym zakresie usług), który jest podmiotem niepowiązanym. Podsumowując, działalność I. skupia się głównie na sprzedaży licencji oraz opiece posprzedażowej nad oprogramowaniem.

Wnioskodawca dokonuje szeregu transakcji z innymi podmiotami z Grupy I.1. Najistotniejszą transakcją z punktu widzenia działalności wnioskodawcy jako dystrybutora i podmiotu usługowego jest zakup opieki nad oprogramowaniem O.,

C.R., M.S. czy J.B. oraz usług tzw. „Global suport” od podmiotu powiązanego I.2, przeznaczonych do dystrybucji do klientów finalnych na wskazanych rynkach geograficznych. Ponadto, wnioskodawca dokonuje z I.2 rozliczeń wynikających z tzw. Umowy Product Price.

Spółka I.2, jako dostawca, odpowiedzialna jest za tworzenie oprogramowania (...) oraz jego bieżące ulepszanie, poprzez naprawę zgłaszanych błędów oraz tworzenie nowych funkcjonalności programu. Wynikiem tych prac są wartości niematerialne, z których I.2 czerpie korzyści w postaci opłat licencyjnych, za użytkowanie programu przez licencjobiorców, oraz udziału w przychodach z tytułu dodatkowych usług świadczonych nabywcom oprogramowania w związku z udzieleniem licencji na korzystanie z produktu. Dodatkowo I.2 jest podmiotem będącym właścicielem praw do znaków towarowych Grupy I.1, takich jak (...), które są wykorzystywane także przez inne podmioty w Grupie, przy świadczeniu przez nie usług dodatkowych.

Zgodnie z umową o udzielenie licencji i zasadach sprzedaży z dnia 19 grudnia 2008 r. (tzw. Umowa Product Price), zawartą pomiędzy wnioskodawcą i I.2, metodą przyjętą w rozliczeniach pomiędzy wnioskodawcą i I.2 do weryfikacji rynkowości transakcji zakupu licencji na oprogramowanie jest metoda marży transakcyjnej netto. Wskaźnikiem finansowym przyjętym jako właściwy do ustalenia (weryfikacji) rentowności wnioskodawcy, jako regionalnego dystrybutora licencji na oprogramowanie, jest marża operacyjna (liczona jako: zysk operacyjny / przychody ze sprzedaży).

Na bieżąco w trakcie roku, cena za licencje na oprogramowanie, obejmująca zintegrowany system (...) i pakiet implementacyjny (...) (tj. know-how, znaki towarowe i usługi korporacyjne) dostarczany przez spółkę I.2, (nazywana poniżej ceną produktu, ang. Product Price) obliczana jest zgodnie z poniższym wzorem:

Przychody ze sprzedaży – 100

Koszty działalności operacyjnej – 80

EBIT (zysk operacyjny, czyli zysk przed odliczeniem podatków i odsetek) – 20

Cena produktu (Product Price) (produktem jest licencja na oprogramowanie) – 16

Zakładany poziom rentowności transakcji dla dystrybutora licencji na oprogramowanie (marża operacyjna) $4\% \times 100 = 4$

Zgodnie z Umową Product Price, opłaty licencyjne uiszczane przez spółkę na rzecz I.2 kalkulowane są w wysokości zapewniającej spółce osiągnięcie na prowadzonej działalności marży na poziomie operacyjnym w przedziale pomiędzy 3% a 5% (docelowo 4%). Gdy faktyczny poziom marży jest inny niż zakładany, spółka I.2, jako dostawca pakietu systemu (...) i usług wdrożeniowych (...), wystawia odpowiedni dokument korygujący, zapewniający zwrot ze sprzedaży po stronie spółki (marżę operacyjną) na poziomie 4%.

Rentowność spółki na potrzeby skalkulowania rozliczeń z I.2 określana jest comiesięcznie, w układzie narastającym (year-to-date). Obowiązujący model rozliczeń stosowany jest w ten sposób, iż w celu osiągnięcia przez spółkę rentowności na założonym rynkowym poziomie, I.2:

1) w sytuacji, gdy rentowność spółki liczona narastająco, określana przed naliczeniem opłat licencyjnych za kolejny miesiąc, jest wyższa od zakładanej – obciąża spółkę dodatkowymi opłatami licencyjnymi (wystawiając faktury obciążeniowe), lub

2) w sytuacji, gdy rentowność spółki liczona narastająco jest niższa od zakładanej – I.2 wystawia dokumenty credit invoice, które są traktowane jako (1) faktury korygujące in minus, zmniejszające wcześniejsze obciążenia z tytułu opłat licencyjnych, bądź jako (2) noty kredytowe, traktowane jako tzw. „dotacja” niepodlegająca opodatkowaniu VAT, gdy spółka nie ma możliwości zmniejszenia wcześniejszych obciążeń z tytułu opłat licencyjnych (np. w sytuacji, w której rentowność spółki już na początku roku jest niższa od zakładanej, więc nie ma obciążeń, które można skorygować).

Faktury korygujące referują do faktury pierwotnej. Korekty nie są spowodowane wystąpieniem jakiegokolwiek błędu czy oczywistej omyłki.

Faktura jest wystawiana przez I.2 zazwyczaj raz w miesiącu – około 20 dnia kolejnego miesiąca, np. za styczeń 2019 r. faktura została wystawiona 21 lutego 2019 r., za luty – 21 marca 2019 r., itd. W 2019 r. faktura za grudzień została wystawiona dnia 31 grudnia 2019 r.

W praktyce może zdarzyć się sytuacja, że w jednym miesiącu wystawianych jest kilka faktur. Jeżeli z salda rozliczeń transakcji wynika, że wystawiona powinna być faktura korygująca, może być wówczas wystawionych kilka faktur korygujących, jeżeli odnoszą się one do różnych faktur pierwotnych. Taka sytuacja miała miejsce w spółce np. w listopadzie i grudniu 2019 r., gdy wystawione zostały odpowiednio dwie i trzy faktury korygujące (miały odniesienie do różnych faktur wystawionych we wcześniejszych okresach).

W trakcie 2019 r. spółka przekraczała przewidziany przedział marży (w konsekwencji, była obciążana przez I.2 opłatami licencyjnymi, na podstawie wystawianych faktur obciążeniowych) lub zachodziła konieczność korekty wcześniejszych obciążeń licencyjnych i I.2 wystawiała na rzecz I. dokumenty credit invoice, pełniące funkcje faktur korygujących. Kalkulacja rozliczeniowa w danym miesiącu ma na celu osiągnięcie przez wnioskodawcę odpowiedniej rentowności operacyjnej, zgodnie z umową o udzielenie licencji i zasadach sprzedaży z dnia 19 grudnia 2008 r.

Kalkulacja ta jest przeprowadzana w sposób następujący:

A = łączny przychód netto wnioskodawcy (z udzielania sublicencji i świadczenia usług)

B = przychody wnioskodawcy z tytułu wynagrodzenia za świadczone usługi serwisowe oraz inne przychody niezwiązane z działalnością dystrybucyjną

C = wewnątrzgrupowe koszty bezpośrednie

D = łączny przychód netto zgodnie z modelem = $A - B - C$

E = odsetki i inne pozycje finansowe (netto: naliczone – należne)

Q = zysk brutto

F = EBIT = $Q + E$

G = rynkowy zysk operacyjny = $D * 4\%$

H = cena dla spółki = $F - G$

W kalkulacji są ujmowane wartości (A, B, C, D, E, Q, F, G) w ujęciu księgowym.

Aby określić poziom rynkowego zwrotu z opisanej transakcji, jaki mają osiągnąć regionalne spółki dystrybucyjne działające w ramach Grupy I.1 w tym spółka, grupa kapitałowa I.1 zleciła niezależnej firmie konsultingowej przeprowadzenie analizy porównawczej – aktualizowanej na bieżąco. Jako badany wskaźnik rentowności przyjęto marżę operacyjną. Zakres rynkowego zwrotu ze sprzedaży regionalnego dystrybutora oprogramowania ERP (mierzonego na poziomie marży operacyjnej) określono na podstawie wyżej wymienionej analizy porównawczej, która uwzględniała przedsiębiorstwa z całej Europy. Porównanie 28 niezależnych przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją oprogramowania zintegrowanego i świadczeniem usług doradczych wykazało, że w ujęciu przedziału międzykwartyłowego średni rynkowy zwrot ze sprzedaży w okresie pięciu lat (po korekcie kapitału obrotowego) mieścił się w zakresie od -3,0% do 15,8% (mediana: 6,6%).

Na podstawie analizy stwierdzono, że ceny w rozliczeniach między stronami, związanych z dystrybucją licencji na oprogramowanie, zachowują poziom rynkowy, jeżeli spółka uzyska marżę operacyjną na poziomie od -3,0% do 15,8% (z wartością docelową 4%). Taki poziom zwrotu ze sprzedaży / marży operacyjnej odzwierciedla realizowane przez spółkę funkcje, ponoszone przez nią ryzyko i zaangażowane aktywa.

Jeśli chodzi o regulowanie płatności z tytułu opisanych rozliczeń wynikających z zapisów Umowy Product Price, mogą być one przedmiotem potrącenia lub mogą być regulowane przelewem bankowym.

Zarówno opłaty licencyjne, ich korekty oraz tzw. „dotacje” (w 2019 r. nie miały miejsca, ale potencjalnie mogą wystąpić w 2020 r.) ujmowane są przez spółkę podatkowo w okresie, którego dotyczyły, np. faktura wystawiona przez I.2 w lutym za styczeń 2019 r., mająca charakter opłaty licencyjnej, została zaliczona do kosztów podatkowych w miesiącu styczniu, zaś np. faktura korygująca wystawiona przez I.2 w maju za kwiecień 2019 r., mająca charakter korekty naliczonej wcześniej opłaty licencyjnej, zmniejszyła koszty podatkowe

w miesiącu kwietniu 2019 r. Z punktu widzenia VAT opłaty licencyjne ujmowane były przez spółkę jako import usług w dacie powstania obowiązku podatkowego. Faktury korygujące natomiast (credit invoice niedokumentujące tzw. dotacji) ujmowane były w rejestrach VAT w rozliczeniu za okres, w którym spółka je otrzymała. Udokumentowane credit invoice dotacje nie wystąpiły w 2019 r., ale gdyby wystąpiły, byłyby ujmowane w rejestrach VAT (spółka traktowałaby dotacje jako niepodlegające opodatkowaniu VAT).

W związku z wątpliwościami w przedmiocie kwalifikacji na gruncie przepisów u.p.d.o.p. opłat licencyjnych związanych z korzystaniem z (...), spółka wystąpiła z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej odpowiadającej na pytanie: „Czy koszty uzyskania przychodów Spółki z tytułu ponoszonej Opłaty licencyjnej, dokonywanej na rzecz I.2, w związku z nabywaniem Licencji, podlegać będą ograniczeniu stosownie do postanowień regulacji art. 15e ust. 1 u.p.d.o.p. w brzmieniu obowiązującym w 2018 r., jak również w brzmieniu obowiązującym od 2019 r.?” Interpretacją indywidualną z 21 lutego 2019 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (dalej: Dyrektor KIS albo organ) uznał stanowisko spółki za prawidłowe, stwierdzając, że koszty ponoszone z tytułu opłaty licencyjnej nie podlegają ograniczeniom w zakresie zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 15e ust. 1 u.p.d.o.p.

W uzupełnieniu wniosku wskazano, że w zamian za „dotacje” spółka nie jest zobowiązana świadczyć konkretnych czynności. To z Umowy Product Price wynika, jakie funkcje pełni każda ze stron. Zgodnie z Umową Product Price, polskie spółki z Grupy I.1, w tym wnioskodawca, zajmują się dystrybucją licencji, tzn. są odpowiedzialne za proces sprzedaży i obsługi klientów oraz prowadzą ograniczone działania marketingowe na rynku lokalnym. Spółka skupia się na obszarach nieuwzględnionych w planie spółki I.2. Działania marketingowe spółki są związane głównie ze sprzedażą bezpośrednią oraz udziałem w lokalnych wydarzeniach, takich jak targi handlowe.

W przypadku zarówno opłaty licencyjnej, jak i „dotacji”, spółka prowadzi te same działania operacyjne, mające na celu sprzedaż licencji i obsługę klientów. Występowanie „dotacji” jest szczególnym przypadkiem, kiedy to wyniki finansowe działania spółki są niewystarczająco skuteczne, aby wygenerować przychód przewyższający koszty tych działań, a co za tym idzie osiągnięcie marży operacyjnej powyżej założonego poziomu.

Z warunków współpracy między spółką a I.2, a także z Umowy Product Price nie wynika, że „dotacje” mogą być przeznaczone na jeden, konkretny cel.

Płatności na rzecz wnioskodawcy dokonywane przez I.2 (zwane w opisie sprawy „dotacjami”) nie wpływają bezpośrednio na cenę usług spółki. Cennik licencji ustalany przez polskie spółki z Grupy I.1, w tym wnioskodawcę, zależy od użytych modułów i liczby użytkowników.

Wskutek otrzymanych „dotacji” wnioskodawca nie może świadczyć konkretnych usług na rzecz konkretnych klientów nieodpłatnie bądź po cenach niższych niż na rzecz innych klientów. Dotacja nie ma przełożenia na decyzje spółki o wartościach wynagrodzeń od kontrahentów.

W przykładzie (w treści wniosku) podana jest sytuacja, w której rentowność spółki już na początku roku jest niższa od zakładanej, więc nie ma obciążeń, które można skorygować. Podobna sytuacja może mieć miejsce również w trakcie roku, gdyż w trakcie roku spółka może nie mieć możliwości zmniejszenia wcześniejszych obciążeń z tytułu opłat licencyjnych, co skutkuje również wystawieniem przez I.2 noty kredytowej traktowanej jako „dotacja”. Przykładowo, w styczniu rentowność była wyższa od zakładanej i spółka otrzymała od I.2 fakturę (obciążenie z tytułu opłaty licencyjnej) na kwotę 100 zł, w lutym również rentowność była wyższa od zakładanej i spółka otrzymała od I.2 fakturę (obciążenie z tytułu opłaty licencyjnej) na kwotę 50 zł. Jednakże w marcu sytuacja uległa zmianie i rentowność spółki była mniejsza od zakładanej o 200 zł. Wówczas I.2 wystawił dwie faktury korygujące na 100 zł (do faktury za styczeń) oraz na 50 zł (do faktury za luty) oraz tzw. notę kredytową na 50 zł traktowaną jako „dotacja” (ponieważ nie ma już więcej opłat licencyjnych, które mogłaby skorygować).

Termin „dotacja” w przypadku spółki nie może być rozumiany w sposób potoczny i prawny. Jest to rodzaj nadwyżki w kalkulacji o charakterze technicznym.

Faktury korygujące in minus odnoszą się do konkretnych faktur wystawionych w poprzednich okresach rozliczeniowych. Jeżeli spada rentowność spółki i I.2 musi zmniejszyć wcześniejsze obciążenia z tytułu opłat licencyjnych, to I.2 koryguje wystawione w poprzednich okresach rozliczeniowych danego roku faktury (obciążenia z tytułu opłat licencyjnych), zaczynając od najstarszej (w podanym przykładzie I.2 koryguje najpierw fakturę styczniową, a później fakturę lutową).

Opłaty wnoszone na rzecz I.2 przez spółkę na podstawie Umowy Product Price wynikają z faktu, że spółka I.2 jest właścicielem wszelkich praw własności intelektualnej dotyczących produktu (...), w tym także w zakresie powiązanego know-how. Produkt ten jest wszechstronnym systemem biznesowym udostępnianym dalszym użytkownikom na zasadzie sublicencji udzielanej przez spółki dystrybucyjne I.1 (spółka z Grupy I.1), w tym między innymi przez spółkę. Zgodnie z Umową Product Price, spółka udziela sublicencji na system (...) oraz świadczy swoim klientom szereg powiązanych z tym usług, w tym między innymi usługi w zakresie wdrożenia, integracji, szkoleń i serwisowania. I.2 udziela na rzecz spółki licencji na czas nieokreślony, dopóki obowiązuje Umowa Product Price. Wnioskodawca nabywa prawo udzielania

sublicencji na system (...) swoim klientom w okresie obowiązywania Umowy Product Price, począwszy od jej wejścia w życie, na czas nieokreślony.

Płatności odbywają się na zasadach kompensaty lub przelewem.

Płatności z tytułu nabywanych licencji są rozliczane w miesięcznych okresach rozliczeniowych i są na bieżąco korygowane. Płatności nie są dokonywane na podstawie harmonogramu, lecz następują na podstawie wystawionej faktury.

Dokonanie zapłaty opłaty licencyjnej nie warunkuje możliwości udzielania sublicencji. Nie warunkuje również daty udzielenia sublicencji klientowi końcowemu.

Na pytanie organu: „Czy z każdą kolejną płatnością umowa na korzystanie z licencji jest odnawiana (przedłużana) na kolejny okres?”, wnioskodawca wskazał, że Umowa Product Price została zawarta na czas nieokreślony.

W związku z powyższym opisem zadano następujące pytania:

„1) Czy faktury od I.2 dokumentujące Product Price za korzystanie z licencji, a także credit invoice traktowane jako faktury korygujące zmniejszające cenę usług licencji, które nie są uznawane przez spółkę za dotacje, dokumentują czynności podlegające opodatkowaniu VAT (stan faktyczny)?

2) Czy dotacje, które mogą być dokumentowane credit invoice, wynikające ze stosowania przyjętego w Grupie I.1 modelu cen transferowych oraz zawartej umowy o udzielenie licencji i zasadach sprzedaży z dnia 19 grudnia 2008 r. (Umowy Product Price) w transakcji zakupu oprogramowania przez wnioskodawcę jako regionalnego dystrybutora, przysługujące spółce w sytuacji, gdy osiągnięta marża jest niższa od założonego poziomu, będą podlegać opodatkowaniu VAT jako wynagrodzenie za usługę świadczoną przez spółkę (zdarzenie przyszło)?

W przypadku potwierdzenia stanowiska spółki na pytanie 1) powyżej:

3) Czy opisane powyżej transakcje wynikające z zawartej umowy o udzielenie licencji i zasadach sprzedaży z dnia 19 grudnia 2008 r. (Umowy Product Price) polegające na zakupie oprogramowania przez wnioskodawcę jako regionalnego dystrybutora stanowią import usług w rozumieniu art. 2 pkt 9 u.p.t.u., dla którego obowiązek podatkowy powstaje na koniec okresu rozliczeniowego, za który kalkulowana jest opłata (stan faktyczny)?

4) Czy wnioskodawca powinien ujmować faktury dokumentujące nabycie usług licencji w miesiącu powstania obowiązku podatkowego a faktury korygujące (credit invoice) w dacie ich otrzymania (stan faktyczny)?”

Zdaniem wnioskodawcy faktury od I.2 dokumentujące Product Price za korzystanie z licencji, a także credit invoice traktowane jako faktury korygujące zmniejszające cenę usług licencji, które nie są uznawane przez spółkę za dotacje, dokumentują czynności podlegające opodatkowaniu VAT.

Dotacje, które mogą być dokumentowane credit invoice, wynikające ze stosowania przyjętego w Grupie [...] modelu cen transferowych oraz zawartej umowy o udzielenie licencji i zasadach sprzedaży z dnia 19 grudnia 2008 r. (Umowy Product Price) w transakcji zakupu oprogramowania przez wnioskodawcę jako regionalnego dystrybutora, przysługujące spółce w sytuacji, gdy osiągnięta marża jest niższa od założonego poziomu, nie będą podlegać opodatkowaniu VAT jako wynagrodzenie za usługę świadczoną przez spółkę.

Opisane powyżej transakcje wynikające z zawartej umowy o udzielenie licencji i zasadach sprzedaży z dnia 19 grudnia 2008 r. (Umowy Product Price) polegające na zakupie oprogramowania przez wnioskodawcę jako regionalnego dystrybutora, stanowią import usług w rozumieniu art. 2 pkt 9 u.p.t.u., dla którego obowiązek podatkowy powstaje na koniec okresu rozliczeniowego, dla którego kalkulowana jest opłata.

Wnioskodawca powinien ujmować faktury dokumentujące nabycie usług licencji w miesiącu powstania obowiązku podatkowego, a faktury korygujące (credit invoice) w dacie ich otrzymania. W interpretacji indywidualnej z 9 listopada 2020 r. Dyrektor KIS uznał stanowisko wnioskodawcy w zakresie:

1) opodatkowania czynności dokonywanych pomiędzy spółką centralną a wnioskodawcą, rozpoznania importu usług i ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego z tego tytułu usług oraz ustalenia momentu korekty z tytułu importu usług – za prawidłowe;

2) braku opodatkowania czynności wynikających z przyjętego modelu rozliczeń cen transferowych w przypadku otrzymania przez wnioskodawcę „dotacji” – za nieprawidłowe.

Dyrektor KIS uznał stanowiska wnioskodawcy odnośnie pytań nr 1), nr 3) i nr 4) wniosku za prawidłowe.

Z kolei w odniesieniu do wątpliwości spółki wynikających z pytania nr 2) wniosku, dotyczących not kredytowych (nazywanych „dotacjami”), Dyrektor KIS podkreślił, że w wyniku zawartej Umowy Product Price metodą przyjętą w rozliczeniach między wnioskodawcą a I.2 do weryfikacji rynkowości transakcji zakupu licencji na oprogramowanie jest metoda marży transakcyjnej netto. W przyjętym modelu rozliczeń strony umówiły się, iż wysokość opłat licencyjnych uiszczanych przez wnioskodawcę na rzecz I.2 kalkulowana jest w sposób zapewniający zainteresowanemu osiągnięcie na prowadzonej działalności marży operacyjnej na ustalonym poziomie – docelowo 4%. Miesięczna kalkulacja rozliczeniowa ma na celu osiągnięcie przez wnioskodawcę odpowiedniej rentowności operacyjnej, ustalonej przez strony Umowy. W przypadku, gdy faktyczny poziom marży jest inny niż zakładany, spółka I.2 wystawia odpowiedni dokument korygujący.

W przedmiotowej sprawie zatem, dla podtrzymania współpracy między spółką centralną a wnioskodawcą, strony zobowiązały się do określonych zachowań w ramach zawartej umowy o udzielenie licencji i zasadach sprzedaży. Wnioskodawca jako strona umowy wyraził wolę pełnienia funkcji regionalnego dystrybutora. Jednym z postanowień umowy jest kalkulowanie i utrzymanie przez wnioskodawcę rentowności na założonym rynkowym poziomie – 4%. W niektórych sytuacjach utrzymanie tego poziomu rentowności przejawia się przyjętym przez strony umowy modelem rozliczeń, polegającym na przekazaniu przez spółkę centralną I.2 środków pieniężnych – zwanych „dotacjami” – na rzecz wnioskodawcy. Wnioskodawca z kolei, realizując postanowienia umowy, pozostaje w gotowości do pełnienia funkcji regionalnego dystrybutora, świadcząc tym samym usługi na rzecz spółki centralnej. Otrzymane zaś przez zainteresowanego kwoty, zwane w umowie „dotacjami”, stanowią wynagrodzenie za świadczone w ten sposób usługi.

Wobec powyższych okoliczności Dyrektor KIS stwierdził, że otrzymana „dotacja” stanowi wynagrodzenie za świadczoną usługę w rozumieniu ustawy. Przy czym, skoro wnioskodawca świadczy usługi na rzecz podatnika nieposiadającego w Polsce siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, to usługi te – stosownie do art. 28b ust. 1 ustawy – będą opodatkowane w miejscu, w którym podatnik będący usługobiorcą posiada siedzibę działalności gospodarczej, w tym przypadku w S. Dlatego też, Dyrektor KIS uznał stanowisko wnioskodawcy w zakresie pytania nr 2 wniosku za nieprawidłowe.

Uchylając zaskarżoną interpretację, Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że korekta ceny transferowej (korekta dochodowości), odnosząc się do całego wyniku rentowności (dochodowości) osiągniętego w danym okresie, nie dotyczy konkretnych dostaw towaru lub świadczenia usług dokonywanych pomiędzy podmiotami powiązаныmi (nie odnosi się do konkretnych faktur), dlatego nie wiąże się ona ze świadczeniem jakichkolwiek usług albo z dostawą towarów w rozumieniu przepisów u.p.t.u. i pozostaje poza jej regulacjami.

Jeżeli natomiast korekta ceny transferowej odnosi się do konkretnych dostaw towarów lub świadczenia konkretnych usług zrealizowanych między podmiotami powiązаныmi w danym okresie (dotyczy konkretnych faktur), to powinna być uwzględniona w rozliczeniach podatku VAT.

W ocenie Sądu pierwszej instancji „dotacja”, o której mowa w złożonym przez spółkę wniosku, związana jest wyłącznie z korektą cen transferowych, nie zaś ze świadczeniem przez skarżącą na rzecz I.2 usługi „pozostawania w gotowości do pełnienia funkcji regionalnego dystrybutora”. Dlatego wbrew twierdzeniom organu nie stanowi ona formy wynagrodzenia za usługę świadczoną przez skarżącą, nie ma bowiem charakteru cyklicznego (np. miesięcznego,

rocznego), gdyż jej wystąpienie związane jest wyłącznie z odpowiednim poziomem marży.

Z tych też względów Sąd pierwszej instancji uznał, że przedmiotowa „dotacja” nie podlega opodatkowaniu VAT.

Od powyższego wyroku Dyrektor KIS wywiódł skargę kasacyjną. Wyrok zaskarżył w całości. Wniósł o uwzględnienie skargi kasacyjnej poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz oddalenie skargi. Sformułował także wniosek o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie. Na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.) zaskarżonemu wyrokowi organ zarzucił naruszenie następujących przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 8 ust. 1, art. 29a ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 29a ust. 10 pkt 1 oraz pkt 4 u.p.t.u. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na nieuprawnionym przyjęciu przez Sąd, iż opisana we wniosku strony przeciwnej czynność „dotacja” nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, podczas gdy wbrew stanowisku Sądu „dotacja” podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Powyższa błędna wykładnia wymienionych regulacji doprowadziła Sąd do wadliwego zastosowania tych przepisów poprzez przyjęcie, iż opisana we wniosku „dotacja” związana jest wyłącznie z korektą cen transferowych, a nie ze świadczeniem przez stronę przeciwną usługi „pozostawania w gotowości do pełnienia funkcji regionalnego dystrybutora”. Sąd wadliwie przyjął, iż „dotacja” jest tylko jedną z form korekty ceny transferowej stosowanej przez podmiot powiązany obok korekty poprzez faktury in minus.

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. organ sformułował także zarzut naruszenia następujących przepisów postępowania, mającego wpływ na wynik sprawy:

a) art. 146 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 14c § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; dalej: o.p.) poprzez wadliwe przyjęcie, iż organ naruszył art. 14c § 1 o.p. poprzez niedostateczne określenie usługi „dotacji”; Sąd błędnie uznał, iż opis usługi zaprezentowany w interpretacji indywidualnej jest tak ogólny, iż jest w istocie jedynie wyrażeniem językowym, tymczasem wbrew stanowisku składu orzekającego interpretacja indywidualna zawiera kompleksową ocenę stanowiska strony przeciwnej oraz klarowne uzasadnienie prawne tej oceny;

b) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez nieustosunkowanie się przez Sąd w uzasadnieniu wyroku do wszystkich zarzutów oraz okoliczności uzasadniających podniesione

zarzuty wobec zaskarżonej interpretacji indywidualnej, w konsekwencji Sąd nie wyjaśnił podstawy prawnej orzeczenia; Sąd nie odniósł się szczegółowo w uzasadnieniu do zagadnienia faktur korygujących in minus, w sytuacji gdy zagadnienie to miało istotny wpływ na sposób rozstrzygnięcia zapytania strony przeciwnej; powyższy brak powoduje, iż po stronie organu powstaje istotna wątpliwość, co do ostatecznego kształtu interpretacji indywidualnej.

Spółka nie wniosła odpowiedzi na skargę kasacyjną mimo skutecznego dołączenia jej skargi kasacyjnej organu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną w granicach wyznaczonych jej zarzutami i wnioskami (art. 183 § 1 w związku z art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 176 p.p.s.a.), stwierdził, iż nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Przedmiot sporu niniejszej sprawy stanowi prawna kwalifikacja dla celów podatku od towarów i usług tzw. „dotacji” (dopłaty) otrzymywanej przez spółkę od podmiotu powiązanego (zagranicznej jednostki z Grupy) w ramach korekty ceny transferowej (dochodu, rentowności) w sytuacji, gdy marża (rentowność operacyjna) spółki w Polsce była niższa niż zakładany poziom (4%). W tym ujęciu spór ten sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy korekta ceny transferowej w formie tak rozumianej „dotacji” (dopłaty), która nie jest powiązana z konkretnymi usługami ani dostawami, lecz służy jedynie dostosowaniu marży spółki do poziomu rynkowego, podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

W ocenie Dyrektora KIS wypłata „dotacji” od zagranicznego podmiotu (I.2), stanowi wynagrodzenie za usługę świadczoną przez spółkę w Polsce, polegającą na „pozostawaniu w gotowości do pełnienia funkcji regionalnego dystrybutora”, w konsekwencji czego tak rozumiana „dotacja” podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, jako świadczenie usług na rzecz zagranicznego kontrahenta na zasadzie odwrotnego obciążenia.

Tymczasem zdaniem spółki, wypłata „dotacji” nie jest wynagrodzeniem za świadczenie usług, albowiem stanowi ona jedynie korektę ceny transferowej służącej dostosowaniu marży, bez związku z konkretną dostawą lub usługą. Spółka wyjaśnia tym samym, że korekta ta jest dokonywana retrospektywnie i nieregularnie oraz tylko w razie nieosiągnięcia oczekiwanej marżowości, nie jest natomiast bezpośrednio z związana z żadnym konkretnie ujętym świadczeniem wzajemnym i z tych względów nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

W takim stanie rzeczy Sąd pierwszej instancji uznał, że przedmiotowa „dotacja” nie stanowi wynagrodzenia za usługę, lecz korektę dochodowości, wynikającą z zasad rozliczania cen transferowych między podmiotami powiązаныmi.

Transakcje pomiędzy wnioskodawcą a spółką, dotyczące nabycia prawa do korzystania z oprogramowania (licencji) i związanych z tym usług (np. serwis, wsparcie techniczne), stanowią świadczenie usług w rozumieniu art. 8 ust. 1 u.p.t.u., których nabycie od podmiotu zagranicznego, nieposiadającego siedziby ani stałego miejsca prowadzenia działalności na terytorium Polski, stanowi import usług w rozumieniu art. 2 pkt 9 u.p.t.u. Opłata za licencję (Product Price) jest bowiem wynagrodzeniem za udzielenie prawa do korzystania z wartości niematerialnych (w tym przypadku oprogramowania, know-how i znaków towarowych), stanowiących element świadczenia z tytułu licencji.

Kierując się również art. 19a ust. 1 i 3 u.p.t.u., wskazać należy, że obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wykonania usługi, zaś w przypadku usług świadczonych w sposób ciągły, z upływem każdego okresu rozliczeniowego. Z treści złożonego przez spółkę wniosku wynika, że usługa udostępnienia licencji ma charakter ciągły i jest rozliczana miesięcznie, zaś wysokość opłaty ustalana jest co miesiąc według ustalonego wzoru, na podstawie czego wystawiana jest faktura w okolicach 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu rozliczeniowym. Mając zatem na względzie, iż zgodnie z art. 19a ust. 5 pkt 4 lit. b/ u.p.t.u. obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wystawienia faktury z tytułu świadczenia usług, obowiązek podatkowy po stronie wnioskodawcy (jako nabywcy usługi) powstaje na koniec okresu rozliczeniowego, a więc ostatniego dnia miesiąca, za który kalkulowana jest opłata, nie zaś w dacie wystawienia faktury. Mając z kolei na uwadze art. 86 ust. 19a u.p.t.u., zasadnym stało się również stwierdzenie, zgodnie z którym w przypadku importu usług, korekta podstawy opodatkowania może zostać uwzględniona w deklaracji za okres, w którym nabywca otrzymał dokument korygujący, jeśli miał prawo do odliczenia pierwotnego podatku naliczonego. Skoro z przedstawionych we wniosku okoliczności faktycznych wynika, że wnioskodawca miał prawo do odliczenia podatku od importu usług, to fakturę pierwotną obowiązany jest on ujmować w okresie powstania obowiązku podatkowego (koniec miesiąca), zaś credit invoice wnioskodawca rozliczać winien w okresie otrzymania faktury korygującej.

Przypomnienia w tym względzie wymaga jednak, że by określone świadczenie stanowiło czynność podlegającą opodatkowaniu VAT jako odpłatne świadczenie usług, na gruncie danego przypadku muszą zostać spełnione następujące trzy, ściśle związane z sobą warunki. Po pierwsze, dojść musi do świadczenia usługi przez podatnika na rzecz innego podmiotu. Po drugie, niezbędne jest wystąpienie bezpośredniego związku między otrzymanym wynagrodzeniem a wykonanym świadczeniem. Po trzecie w końcu, związane z tym świadczeniem wynagrodzenie musi mieć charakter należny.

Tymczasem „dotacja” – rozumiana na gruncie niniejszej sprawy jako faktura korygująca in minus, zmniejszająca wcześniejsze obciążenia z tytułu opłat licencyjnych, bądź jako nota kredytowa, traktowana jako dotacja niepodlegająca opodatkowaniu VAT, gdy spółka nie ma możliwości zmniejszenia wcześniejszych obciążeń z tytułu opłat licencyjnych – wypłacana jest wnioskodawcy w ramach korekty ceny transferowej (dochodu, rentowności) w sytuacji, gdy marża (rentowność operacyjna) spółki w Polsce była niższa niż zakładany poziom (4%). W tym ujęciu stanowi ona element wyrównania rentowności w formie technicznej korekty ekonomicznej, wynikającej z przyjętego w grupie modelu cen transferowych.

W tak rozumianym układzie nie dochodzi wówczas do żadnego nowego świadczenia po stronie wnioskodawcy. Świadczenia wnioskodawcy (obsługa klientów, sprzedaż sublicencji) są bowiem takie same, niezależnie od wystąpienia „dotacji”, która nie wpływa w bezpośredni sposób na działania operacyjne spółki (zwłaszcza na ceny czy zakres świadczonych przez nią usług). Nie ma też ona charakteru uzależnionego od określonego zachowania wnioskodawcy.

W tym ujęciu przedmiotowa „dotacja” stanowi techniczne rozliczenie finansowe mające na celu zapewnienie oczekiwanej rentowności zgodnej z przyjętym modelem cen transferowych, nie stanowi natomiast wynagrodzenia za usługę. Tak rozumiana w niniejszej sprawie „dotacja” nie stanowi tym samym wynagrodzenia za odpłatne świadczenie usług i nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, jako że nie spełnia przesłanek z art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 1 u.p.t.u. W przypadku niniejszym nie występuje bowiem ściśle związane z otrzymaną „dotacją”, świadczenie wzajemne po stronie wnioskodawcy. Nie ma ona tym samym charakteru ceny ani wynagrodzenia za usługę, a celem jej wypłacenia jest wyłącznie zapewnienie wnioskodawcy osiągnięcia ustalonego poziomu marży operacyjnej jako kompensacyjna korekta rentowności.

Z tego też względu nie podlega ona opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, ponieważ nie występuje w związku z jej powstaniem element świadczenia usługi w zamian za wynagrodzenie (brak ekwiwalentności). „Dotacja” (dopłata) otrzymywana przez spółkę prawa polskiego od podmiotu powiązanego (zagranicznej jednostki z grupy kapitałowej) w ramach korekty ceny transferowej (dochodu, rentowności) w sytuacji, gdy marża (rentowność operacyjna) spółki w Polsce była niższa niż poziom zakładany w ramach przyjętego modelu rozliczeń cen transferowych, nie stanowi czynności podlegającej opodatkowaniu VAT na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.).

Całokształt powyższych okoliczności przemawia za koniecznością oddalenia skargi kasacyjnej Dyrektora KIS.

Wbrew sformułowanemu w skardze kasacyjnej zarzutowi naruszenia prawa materialnego [...], opisana we wniosku spółki „dotacja” nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, albowiem związana jest ona z korektą cen transferowych, nie zaś ze świadczeniem przez spółkę usługi „pozostawania w gotowości do pełnienia funkcji regionalnego dystrybutora”. Na uwzględnienie nie zasługiwały również zarzuty naruszenia przepisów postępowania, ponieważ wydana przez Dyrektora KIS interpretacja indywidualna nie wyjaśnia, na czym w istocie polegać miałyby „gotowość do pełnienia przez spółkę funkcji regionalnego dystrybutora”, stanowiąca zdaniem organu, przedmiot „dotacji”, której prawnopodatkowa klasyfikacja na gruncie podatku od towarów i usług stanowi oś sporu niniejszej sprawy. Wyrażona w tym względzie przez organ interpretacyjny ocena prawna, jakoby tak rozumiana „dotacja” nie stanowiła korekty ceny transferowej, lecz wynagrodzenie za świadczenie usług, nie została przez Dyrektora KIS wyjaśniona. Nie wykazał on bowiem związku zachodzącego między należną „dotacją” a usługą, za wykonanie której „dotacja” ta stanowi wynagrodzenie. Z tego względu wskazany w [...] lit. a/ powyżej zarzut skargi kasacyjnej, nie zasługiwał na uwzględnienie. Ostatecznie na uwzględnienie nie zasługiwał również ostatni, wskazany w [...] lit. b/ zarzut skargi kasacyjnej, polegający na zarzucanym zaskarżonemu wyrokowi nieustosunkowaniu się do wszystkich zarzutów skargi, prowadząc do niewyjaśnienia przez Sąd pierwszej instancji podstawy prawnej orzeczenia. Wbrew temu zarzutowi Sąd przeprowadził bowiem prawidłową wykładnię relewantnych w sprawie przepisów prawa, dokonując ich poprawnej subsumpcji z okolicznościami faktycznymi determinowanymi treścią złożonego przez spółkę wniosku interpretacyjnego. Sąd pierwszej instancji uzasadnił tym samym, iż prezentowane przez organ stanowisko, jakoby opisana przez spółkę „dotacja” podlegała opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, jest błędne, co z kolei doprowadziło do naruszenia przez organ w szczególności art. 8 ust. 1, art. 29a ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 29a ust. 10 pkt 1 oraz pkt 4 u.p.t.u. Sąd pierwszej instancji odniósł się – w stopniu niezbędnym, lecz wystarczającym dla wydania orzeczenia – zarówno do zagadnienia faktur korygujących in minus, jak i not kredytowych stosowanych wówczas, gdy spółka nie ma możliwości zmniejszenia wcześniejszych obciążeń z tytułu opłat licencyjnych.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw.

89

**WYROK
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

z dnia 14 maja 2025 r.
(I FSK 115/22)

Przewodniczący: sędzia NSA Hieronim Sęk (sprawozdawca)
Sędziowie: del. WSA Włodzimierz Gurba, NSA Janusz Zubrzycki

Ukształtowana w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym instytucja zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego prowadzi do wniosku, że zastosowanie środka egzekucyjnego w rozumieniu art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.) w związku z art. 80 § 2 pkt 1 w związku z § 1 pkt 1 oraz art. 54 § 1 w związku z § 4 i § 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.) następuje z chwilą doręczenia bankowi zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej z rachunku bankowego zobowiązanego będącego dłużnikiem organu podatkowego, a okres, w którym ów zobowiązany może zaskarżyć takie zajęcie, nie wpływa na skuteczność samego zajęcia.

Naczelny Sąd Administracyjny o d d a l i ł na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) skargę kasacyjną W.D. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 września 2021 r. w sprawie ze skargi W.D. na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu z dnia 10 lutego 2021 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie podatku od towarów i usług za czerwiec 2010 r., a także – zgodnie z art. 204 pkt 1 i 205 § 2 w związku z art. 207 § 1 i art. 209 powyższej ustawy – z a s ą d z i ł od W.D. na rzecz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu czterysta osiemdziesiąt złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

W.D. (dalej: strona lub skarżący) skargą kasacyjną z 24 listopada 2021 r. zaskarżył w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 września 2021 r., I SA/Po 345/21.

Wyrokiem tym Sąd, działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), oddalił skargę skarżącego na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu (dalej: Dyrektor IAS) z 10 lutego 2021 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie podatku od towarów i usług (dalej: podatek VAT) za czerwiec 2010 r.

Zaskarżonym postanowieniem Dyrektor IAS utrzymał w mocy postanowienie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu (dalej: Naczelnik US) z 1 grudnia 2020 r. Naczelnik US, działając na podstawie art. 216 w związku z art. 165a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; dalej: o.p.), odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty w podatku VAT za czerwiec 2010 r. wraz z należnymi odsetkami, a to z wniosku strony z 29 września 2020 r. (data wpływu do urzędu: 5 października 2020 r.).

Zdaniem organów obu instancji postępowanie nie mogło zostać wszczęte z uwagi na art. 79 § 2 o.p., gdyż stronie wygasło prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty za wspomniany okres rozliczeniowy. Wniosek ów złożono bowiem po upływie terminu przedawnienia zobowiązania w podatku VAT za czerwiec 2010 r., który upłynął z dniem 31 grudnia 2019 r. Taka z kolei data końcowa wynikała z zastosowania wobec rzeczzonego zobowiązania przepisu art. 70 § 4 o.p., czyli przerwania biegu terminu przedawnienia wynikającego z art. 70 § 1 o.p. (wynoszącego 5 lat i kończącego się z dniem 31 grudnia 2015 r.) na skutek zastosowania środka egzekucyjnego (w postaci zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego i wkładu oszczędnościowego w bankach: B. – przez doręczenie zawiadomienia o zajęciu w dniu 29 grudnia 2014 r. oraz K. – przez doręczenie zawiadomienia o zajęciu w dniu 30 grudnia 2014 r.), o którym podatnik został zawiadomiony (w dniu 24 grudnia 2014 r. przez doręczenie stronie zawiadomień organu egzekucyjnego z 17 grudnia 2014 r. informujących o tych zajęciach).

Sąd pierwszej instancji stanowisko takie uznał za zgodne z prawem.

W skardze kasacyjnej skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz „poprzedzających postanowień” i rozpoznanie skargi, zasądzenie kosztów postępowania, a także o przeprowadzenie rozprawy.

Skarżący zarzucił Sądowi naruszenie:

1) art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.; dalej: p.u.s.a.) w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przez brak sądowej kontroli czynności organu podatkowego;

2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 70 § 4 o.p. w związku z art. 54 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.; dalej: u.p.e.a.) przez ich błędną wykładnię i w konsekwencji uznanie, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku VAT za czerwiec 2010 r. po przerwaniu biegł na nowo jeszcze w grudniu 2014 r., podczas gdy zastosowany środek egzekucyjny uprawomocnił się dopiero w 2015 r. (bo z momentem upływu 14 dni na wniesienie skargi na czynność egzekucyjną, w tym przypadku na zajęcie egzekucyjne wierzytelności z rachunku bankowego), co oznaczało, że termin przedawnienia wspomnianego zobowiązania zaczął biec na nowo dopiero w 2015 r. (i upływał z dniem 31 grudnia 2020 r.);

3) art. 141 § 4 p.p.s.a. przez wadliwe uzasadnienie wyroku;

4) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), co stanowiło naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, podczas gdy Sąd powinien był uznać, że Dyrektor IAS miał obowiązek uchylić postanowienie Naczelnika US z 1 grudnia 2020 r.;

5) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 165a § 1 w związku z art. 79 § 2 o.p. przez ich niewłaściwe zastosowanie, tj. zastosowanie tych przepisów, podczas gdy przed żądaniem wszczęcia postępowania tzw. nadpłatowego nie doszło do przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku VAT za czerwiec 2010 r.;

6) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 233 § 1 pkt 1 w związku z art. 239 o.p. przez ich niewłaściwe zastosowanie, tzn. uznanie, że znajdują zastosowanie w sprawie, w której należało uchylić postanowienie Naczelnika US z 1 grudnia 2020 r. zamiast utrzymać je w mocy.

W piśmie procesowym z 11 stycznia 2022 r., będącym odpowiedzią na skargę kasacyjną, Dyrektor IAS wniósł o oddalenie tej skargi i zasądzenie kosztów postępowania (kasacyjnego) według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (podstaw kasacyjnych), chyba że zachodzą przesłanki nieważności postępowania sądowego wymienione w § 2 tego artykułu. Przesłanek takich, na podstawie akt niniejszej sprawy, z urzędu nie odnotowano.

Podobnie w tym samym trybie nie ujawniono podstaw do odrzucenia skargi ani do umorzenia postępowania przed Sądem pierwszej instancji, które obliowałyby Naczelny Sąd Administracyjny do wydania postanowienia przewidzianego w art. 189 p.p.s.a. (*vide* uchwała NSA z 8 grudnia 2009 r., II GPS 5/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 40).

Skarga kasacyjna, zbadana według reguły związania zarzutami w niej zawartymi (art. 183 § 1 *ab initio* p.p.s.a.), okazała się niezasadna i dlatego podlegała oddaleniu.

W myśl art. 193 zdanie drugie p.p.s.a. uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Mając na uwadze tę szczególną regulację w stosunku do art. 141 § 4 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając o oddaleniu skargi kasacyjnej, mógł zrezygnować z przedstawienia pełnej relacji co do przebiegu sprawy i sprowadzić swoją dalszą wypowiedź tylko do rozważań mających znaczenie dla oceny podstaw kasacyjnych.

Niezasadne okazały się zarzuty kasacyjne dotyczące naruszenia art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., art. 141 § 4 p.p.s.a. oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 k.p.a. (zarzuty z pkt 1.4 ppkt 1, 3 i 4 tego uzasadnienia).

Przed wszystkim żaden z wymienionych tu zarzutów nie doczekał się uzasadnienia adekwatnego dla materii nim objętej, gdyż jedyne motywy z tego zakresu tkwiły bezpośrednio w petitum skargi kasacyjnej, ale sprowadzały się do samych gołosłownych tez. Autor skargi kasacyjnej nie pokusił się o wykazanie zasadności przywołanych naruszeń w kontekście treści i sposobu wyrokowania zaprezentowanych w zaskarżonym wyroku Sądu pierwszej instancji. Zaniechanie uczynienia zadość wymogowi prawnemu co do uzasadnienia podstaw kasacyjnych (zob. art. 176 § 1 pkt 2 *in fine* p.p.s.a.) musiało na tym etapie sprawy skutkować stwierdzeniem, że były one nieusprawiedliwione.

Wspomnieć dodatkowo wypadało, że skoro Sąd pierwszej instancji wydał wyrok oddalający skargę strony, wyrażając jednocześnie ocenę, że zaskarżone postanowienie Dyrektora IAS i utrzymane nim w mocy postanowienie Naczelnika US o odmowie wszczęcia postępowania nadpłatowego, nie naruszały prawa, to nie sposób było racjonalnie twierdzić, że mieliśmy do czynienia z „brakiem sądowej kontroli czynności organu podatkowego”.

Z kolei nawiązanie w ostatnim z tej grupy zarzutów kasacyjnych do przepisów k.p.a. w sytuacji, gdy w postępowaniu podatkowym organy podatkowe stosują przepisy o.p., jawiło się jako ewidentne nieporozumienie. Kwestia ta nie wymagała dalszego komentarza i nawet przywołania jednoznacznych przepisów o tym stanowiących.

Natomiast co do pozostałych zarzutów kasacyjnych, odwołujących się w szczególności do przepisów art. 70 § 4 o.p. w związku z art. 54 § 4 u.p.e.a. oraz art. 165a § 1 w związku z art. 79 § 2 o.p., jak również art. 233 § 1 pkt 1 w związku z art. 239 o.p., możliwa była dalej idąca wypowiedź w tym orzeczeniu.

Z petitum i uzasadnienia skargi kasacyjnej wynikało, że kluczowe zastrzeżenia skarżącego wobec Sądu pierwszej instancji oraz organu podatkowego

zmierzały do podważenia prawidłowości ich stanowiska, że termin przedawnienia zobowiązania w podatku VAT za czerwiec 2010 r. – w związku z zastosowaniem środka egzekucyjnego w postaci zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, o którym strona została zawiadomiona (w dniu 24 grudnia 2014 r., czego na etapie skargi kasacyjnej już nie kwestionowano) – upływał z dniem 31 grudnia 2019 r.

Skarżący uważał bowiem, że bieg terminu przedawnienia nie został przerwany w 2014 r. i nie zaczął biec od nowa w tymże roku (jak przyjął organ podatkowy i co zaakceptował Sąd pierwszej instancji), lecz dopiero w chwili skutecznego zastosowania wymienionego środka egzekucyjnego. Tę zaś – zdaniem skarżącego – należało identyfikować poprzez upływ terminu 14 dni od wniesienia skargi na czynność zajęcia egzekucyjnego, czyli uzyskanie „prawomocności” takiego zajęcia. Oznaczało to przerwanie biegu terminu przedawnienia w 2015 r. i w konsekwencji upływ terminu przedawnienia zobowiązania za czerwiec 2010 r. z dniem 31 grudnia 2020 r. Tak zaś określona data sprawiała, że prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty za przywołany okres rozliczeniowy nie wygasło, a organy nie były uprawnione do odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie objętym wnioskiem strony, zaś Dyrektor IAS naruszył prawo, bezpodstawnie utrzymując w mocy postanowienie odmowne Naczelnika US, zamiast dokonać jego uchylecia.

Oceniając ten zasadniczy aspekt sprawy, należało przypomnieć stan prawny właściwy dla sprawy podatkowej kontrolowanej przez Sąd pierwszej instancji.

I tak, według art. 70 § 1 o.p. zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

Z kolei art. 70 § 4 o.p. stanowi, że bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny.

Natomiast w myśl art. 79 § 2 o.p. prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty oraz wniosku o zwrot nadpłaty wygasa po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, chyba że ustawy podatkowe przewidują inny tryb zwrotu podatku.

Zgodnie zaś z art. 165a § 1 o.p. gdy żądanie, o którym mowa w art. 165 (tj. żądanie wszczęcia postępowania podatkowego), zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

W toku postępowania sądowego nie było kwestionowane, że w analizowanym przypadku doszło do zastosowania środka egzekucyjnego w postaci

zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego zobowiązanego (strony) i dokonano również zawiadomienia podatnika (strony) o zastosowaniu tego środka egzekucyjnego. Środek ów miał przy tym na celu wyegzekwowanie należności w podatku VAT wraz z odsetkami za jeden okres obejmujący czerwiec 2010 r.

Podkreślić dodatkowo wypadało, że wobec strony wdrożone zostały dwa zajęcia egzekucyjne, które skierowano do dwóch różnych banków, a mianowicie B. i K., wraz z doręczeniem tym bankom stosownych zawiadomień (zgodnie z pocztowym dokumentem Potwierdzenie odbioru) odpowiednio w dniu 29 grudnia 2014 r. i w dniu 30 grudnia 2014 r., co także nie było podważane w skardze kasacyjnej.

Dokonując wykładni art. 70 § 4 o.p., dotyczącego przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w kontekście przesłanki zastosowania środka egzekucyjnego w postaci zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, należało mieć na uwadze również przepisy art. 80 u.p.e.a. (z daty właściwej dla omawianego przypadku), których nie dostrzegł autor skargi kasacyjnej.

Nota bene do tych przepisów nawiązywała treść pochodzących od organu egzekucyjnego zawiadomień z 17 grudnia 2014 r. o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego i wkładu oszczędnościowego, kierowanych wprost do wymienionych wcześniej banków, jak również będących przedmiotem doręczenia do wiadomości bezpośrednio stronie w dniu 24 grudnia 2014 r.

Zgodnie z art. 80 u.p.e.a. organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego przez przesłanie do banku zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej zobowiązanego z rachunku bankowego do wysokości egzekwowanej należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie dochodzonej wierzytelności oraz kosztami egzekucyjnymi. Organ egzekucyjny jednocześnie wzywa bank, aby bez zgody organu egzekucyjnego nie dokonywał wypłat z rachunku bankowego do wysokości zajętej wierzytelności, lecz niezwłocznie przekazał zajętą wierzytelność organowi egzekucyjnemu na pokrycie egzekwowanej należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych (§ 1 pkt 1); zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego jest dokonane z chwilą doręczenia bankowi zawiadomienia o zajęciu, o którym mowa w § 1 i obejmuje również środki pieniężne, których nie było na rachunku bankowym w chwili zajęcia, a zostały wpłacone na ten rachunek po dokonaniu zajęcia (§ 2 pkt 1).

[...] w art. 54 § 1 w związku z § 4 u.p.e.a. przewidziana została możliwość wniesienia przez zobowiązanego skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego w terminie 14 dni od dnia dokonania kwestionowanej czynności. Istotne znaczenie tego środka zaskarżenia bardzo przy tym eksponowano w skardze kasacyjnej, wiążąc z nim prawomocność – skuteczność zastosowania

środka egzekucyjnego. W przypadku strony skarga taka służyła bowiem na zajęcie egzekucyjne wierzytelności z rachunku bankowego w obu wcześniej wymienionych bankach, dokonane z uwagi na nieuregulowanie przez nią należności pieniężnej związanej z rozliczeniem podatku VAT za czerwiec 2010 r.

Skarżący w uzasadnieniu podstaw kasacyjnych pominął jednak regulację zawartą w art. 54 § 6 u.p.e.a. Z niej zaś wynika, że samo przez się wniesienie skargi na czynność egzekucyjną nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Nawet zatem w sytuacji, gdyby doszło do skorzystania z takiej skargi przez uprawniony podmiot (zobowiązane, tu: dłużnika organu podatkowego), nie nastąpiłoby automatycznie czasowe zatrzymanie prowadzenia egzekucji. Tym bardziej więc takie wstrzymanie nie ma miejsca w związku i w czasie otwartego terminu właściwego do wniesienia skargi na czynność egzekucyjną.

W taki sposób ukształtowana w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym instytucja zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego prowadzi do wniosku, że zastosowanie środka egzekucyjnego w rozumieniu art. 70 § 4 o.p. w związku z art. 80 § 2 pkt 1 w związku z § 1 pkt 1 oraz art. 54 § 1 w związku z § 4 i § 6 u.p.e.a. następuje z chwilą doręczenia bankowi zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej z rachunku bankowego zobowiązanego będącego dłużnikiem organu podatkowego, a okres, w którym ów zobowiązany może zaskarżyć takie zajęcie, nie wpływa na skuteczność samego zajęcia. Nawet bowiem faktyczne złożenie skargi na czynność egzekucyjną tego rodzaju nie wstrzymuje dalszego prowadzenia egzekucji.

W konsekwencji jako chybione należało ocenić odmienne zapatrywanie interpretacyjne, które zaprezentował skarżący w skardze kasacyjnej.

Uwzględniając zaprezentowaną powyżej wykładnię oraz przedstawione okoliczności faktyczne, skonstatować wypadało, że do [skutecznego] zastosowania środka egzekucyjnego w postaci zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, o którym strona została zawiadomiona, doszło po raz pierwszy w dniu 29 grudnia 2014 r. z uwagi na zajęcie w banku B. Było to równoznaczne z przerwaniem biegu terminu przedawnienia w tym dniu oraz rozpoczęciem jego biegu na nowo w dniu następnym, tj. 30 grudnia 2014 r. Jednakże w tym dniu doszło do kolejnego przerwania biegu terminu przedawnienia w związku z zajęciem egzekucyjnym w banku K. W efekcie od dnia następnego, tj. 31 grudnia 2014 r. rozpoczął na nowo bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w podatku VAT za czerwiec 2010 r.

Podkreślić wypadało, że art. 70 § 4 o.p. stanowi o przerwaniu biegu 5-letniego terminu przedawnienia, o którym mowa w § 1 tego artykułu, oraz jednocześnie modyfikuje sposób określenia początku biegu nowego 5-letniego terminu przedawnienia po jego przerwaniu. Mianowicie wiąże go z dniem następującym po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny.

Z kolei określenie końca tak wyznaczonego nowego 5-letniego terminu przedawnienia wymagało sięgnięcia do art. 12 § 4 o.p. Zgodnie z nim terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu, który poprzedzałby bezpośrednio ten dzień.

Takie rozwiązanie prawne prowadziło zatem do wniosku, że bieg spornego terminu przedawnienia zobowiązania za czerwiec 2010 r. w okolicznościach analizowanego przypadku, upłynął z dniem 31 grudnia 2019 r. (5 lat liczone od dnia 31 grudnia 2014 r.).

W rozpoznanej sprawie Sąd pierwszej instancji słusznie więc zaakceptował takie właśnie ustalenie i ocenę prawną organu podatkowego.

Oznaczało to, że wniosek strony o stwierdzenie nadpłaty złożony po dniu 31 grudnia 2019 r. nie mógł prowadzić do wszczęcia postępowania w przedmiocie nadpłaty w podatku VAT za czerwiec 2010 r.

Wbrew sugestiom pełnomocnika skarżącego bez istotnego znaczenia prawnego pozostawało to, jakie były powody złożenia tego rodzaju wniosku przez stronę. Nie mogły one bowiem prowadzić do wyrażenia odmiennej oceny odnośnie do dopuszczalnego w świetle art. 79 § 2 o.p. czasu złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Ten bowiem przepis wygasa prawo do złożenia wniosku nadpłatowego po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, którego on dotyczy.

Innymi słowy, strona miała pełne 5 lat na to, aby wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty (od 31 grudnia 2014 r. do 31 grudnia 2019 r.), skoro uważała, że w 2014 r. dokonała wadliwego samoobliczenia podatku VAT za czerwiec 2010 r., akceptując ówczesne ustalenia postępowania kontrolnego.

Upływ czasu sprawił zatem, że wniosek o stwierdzenie nadpłaty wyrażony pismem z 29 września 2020 r. był już prawnie niedopuszczalny (wygasało prawo do jego złożenia).

W efekcie trafne było stanowisko Sądu pierwszej instancji, że organ podatkowy (Naczelnik US) zasadnie odmówił wszczęcia postępowania z rzeczonego wniosku strony na podstawie art. 165a § 1 w związku z art. 79 § 2 o.p.

Pierwszy z tych przepisów przewiduje bowiem, że gdy żądanie, o którym mowa w art. 165 (tj. żądanie wszczęcia postępowania podatkowego), zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Skoro prawo do złożenia wniosku w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty w podatku VAT za czerwiec 2010 r. wygasało na warunkach z art. 79 § 2 o.p., czyli z powodu przedawnienia zobowiązania podatkowego z końcem 2019 r., to tym samym istniała przyczyna uniemożliwiająca wszczęcie postępowania podatkowego w przedmiocie owej nadpłaty z wniosku złożonego w 2020 r.

Utrzymanie w mocy postanowienia Naczelnika US przez Dyrektora IAS postanowieniem zaskarżonym do Sądu pierwszej instancji było więc prawidłowe i nie mogło naruszać zastosowanego w tym zakresie przez organ drugiej instancji przepisu art. 233 § 1 pkt 1 w związku z art. 239 o.p.

Tym samym nie doszło również do naruszenia przez wspomniany Sąd art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. przez niezastosowanie, a to z uwagi na niedostrzeżenie – objętych zarzutami kasacyjnymi i omówionych w poprzednich podpunktach – (rzekomych) wad proceduralnych wymagających uchylecia zaskarżonego postanowienia Dyrektora IAS.

Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma ona usprawiedliwionych podstaw, o czym stanowi art. 184 *ab initio* p.p.s.a. W myśl tego przepisu orzeczono więc jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

W zakresie rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego (punkt drugi sentencji), Naczelny Sąd Administracyjny wziął pod uwagę, że: – zaskarżony wyrok oddalał skargę przy braku wartości przedmiotu zaskarżenia, zaś skargę kasacyjną wniósł skarżący; – Dyrektor IAS złożył odpowiedź na skargę kasacyjną sporządzoną przez radcę prawnego, który nie prowadził sprawy w pierwszej instancji, i inny pełnomocnik stawiał się za organ na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, który oddalił skargę kasacyjną.

Wobec takiego stanu faktycznego wyjaśnić należało, że zgodnie z art. 204 pkt 1, art. 205 § 2 w związku z art. 207 § 1 i art. 209 p.p.s.a. w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która ją wniosła, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez organ – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę; do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez radcę prawnego zalicza się jego wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach oraz poniesione wydatki; wniosek strony o zwrot kosztów sąd rozstrzyga w orzeczeniu oddalającym skargę kasacyjną.

Natomiast według § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935) stawki minimalne wynoszą w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w drugiej instancji za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej oraz udział w rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – 75% stawki minimalnej określonej w pkt 1, a jeżeli w drugiej instancji nie prowadził sprawy ten sam radca prawny – 100% tej stawki, w obu przypadkach nie mniej niż 240 zł. Stawka minimalna, w myśl § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c/ tego rozporządzenia, dla takiej sprawy jak niniejsza, wynosi 480 zł.

Na podstawie wykładni systemowej § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a/-c/ powołanego rozporządzenia przyjęto, że za odpowiedź na skargę kasacyjną i udział w rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przysługuje wynagrodzenie

określone na zasadach wynikających z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a/ tego aktu prawnego (analogicznie jak przyjmowano to na gruncie poprzedniego stanu prawnego w ramach uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2012 r., II FPS 4/12).

O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego orzeczono zatem na podstawie wymienionych w tym punkcie przepisów, zasądzając od skarżącego na rzecz Dyrektora IAS kwotę 480 zł.

90

**WYROK
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**z dnia 14 maja 2025 r.
(I GSK 137/25)**

Przewodniczący: sędzia NSA Dariusz Dudra

Sędziowie: del. WSA Grzegorz Dudar, NSA Joanna Salachna (sprawozdawca)

Zdarzeniem, które powoduje rozpoczęcie biegu terminu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia Rady (WE, EUROATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1 ze zm.) jest albo data wystąpienia szkody (jeżeli szkoda ta powstała po zaprzestaniu przez podmiot działań lub zaniechań, które stanowią naruszenie prawa Unii) albo data zaprzestania przez podmiot działań lub zaniechań, które stanowią naruszenie prawa Unii (jeśli korzyść została przyznana/wypłacona przed ustaniem nieprawidłowości) – w zależności od tego, które ze wskazanych zdarzeń miało miejsce jako ostatnie.

Naczelny Sąd Administracyjny u z n a ł zasadność skargi kasacyjnej G. Sp. z o.o. w Z. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2024 r., w sprawie ze skargi G. Sp. z o.o. w Z. na decyzję Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 19 maja 2023 r., nr 36/CE/D/GROiW/2022/ARiMR, w przedmiocie pomocy finansowej dla grupy producentów owoców i warzyw po wznowieniu postępowania i na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) uchylił zaskarżony wyrok i p r z e k a z a ł sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnego w Warszawie, a także na podstawie art. 203 pkt 1 w związku z art. 205 § 2 powyższej ustawy – z a s ą d z i ł od Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rzecz G. Sp. z o.o. w Z. pięć tysięcy sto pięćdziesiąt złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA lub Sąd pierwszej instancji) wyrokiem z 29 sierpnia 2024 r., VIII SA/Wa 501/24, oddalił skargę G. Sp. z o.o. w Z. (dalej: skarżąca lub spółka) na decyzję Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: organ lub Prezes ARiMR) z 19 maja 2023 r., nr 36/CE/D/GROiW/2022/ARiMR, w przedmiocie pomocy finansowej dla grupy producentów owoców i warzyw po wznowieniu postępowania.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Spółka w dniu 28 marca 2013 r. złożyła w Mazowieckim Oddziale Regionalnym ARiMR wniosek o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów owoców i warzyw i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania (dalej: PDU) za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. wraz z załącznikami.

Decyzją z 2 września 2013 r. Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR przyznał skarżącej pomoc finansową na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej, pomoc finansową na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU w wysokości [1] zł oraz odmówił przyznania pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU w wysokości [2] zł.

Po wznowieniu postępowania, decyzją z 8 lipca 2016 r. Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR uchylił decyzję ostateczną z 2 września 2013 r. w części dotyczącej przyznania pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzenia działalności administracyjnej oraz o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. (drugie półrocze pierwszego roku realizacji PDU). Przyznał też pomoc finansową na pokrycie części kwalifikowanych kosztów

inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU w wysokości [3] zł i odmówił przyznania pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU w wysokości [4] zł.

Prezes ARiMR, po przeprowadzonym postępowaniu odwoławczym, wydał decyzję z 29 września 2017 r. o: uchyleniu w zaskarżonej części decyzji z 8 lipca 2016 r.; uchyleniu decyzji ostatecznej z 2 września 2013 r. w zakresie dotyczącym odmowy przyznania pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. w wysokości [4] zł; uchyleniu decyzji ostatecznej z 2 września 2013 r. w części dotyczącej przyznania pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU w wysokości [4] zł; zawieszeniu płatności w sprawie wniosku spółki o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów owoców i warzyw, prowadzeniem działalności administracyjnej oraz na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r., w wysokości [4] zł.

Spółka złożyła skargę na powyższą decyzję, a WSA w Warszawie wyrokiem z 12 kwietnia 2018 r., VIII SA/Wa 100/18, uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa ARiMR z 29 września 2017 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z 8 lipca 2016 r. W uzasadnieniu Sąd pierwszej instancji stwierdził, że Prezes ARiMR nie rozważył dostatecznie przesłanki wznowienia z art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257; dalej: k.p.a.), tylko uchylił w zaskarżonej części decyzję Dyrektora ARiMR. Nie orzekł też co do istoty sprawy zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz uchylił w tej części decyzję ostateczną z 2 września 2013 r., biorąc za podstawę art. 115 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz. Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2011 r., s. 1; dalej: rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011). Jednocześnie dokonał błędnej wykładni wyżej wymienionego przepisu unijnego, stosując go do płatności już wypłaconej i nie rozważając, czy może być zastosowany, jeśli w dacie wydania zaskarżonej decyzji już nie obowiązywał.

Rozpoznając skargę kasacyjną Prezesa ARiMR od powyższego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 5 stycznia 2022 r., I GSK 2735/18, ją oddalił.

Po ponownej ocenie materiału dowodowego Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR decyzją z 28 stycznia 2022 r. ustalił kwotę nienależnie pobranych środków finansowych w wysokości [5] zł wraz z odsetkami.

W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego, Prezes ARiMR decyzją z 19 maja 2023 r. uchylił w całości decyzję z 28 stycznia 2022 r. oraz ustalił kwotę nienależnie pobranych środków finansowych z tytułu pomocy finansowej w wysokości [6] zł.

Zdaniem organu, ustalona przez biegłego kosztorysanta, w kosztorysie po-wykonawczym weryfikacyjnym, kwalifikowana wartość wyniosła [7] zł netto (a nie jak wskazała skarżąca, w wysokości [8] zł netto). Organ uznał opinię biegłego za wiarygodny dowód określający rzeczywisty koszt realizacji inwestycji polegającej na budowie stacji transformatorowej. Organ omówił szczegółowo tę opinię i odniósł się do podnoszonych co do niej przez spółkę zarzutów. Prezes ARiMR wskazał, że sam fakt świadczący o tym, że spółka zapłaciła fakturę i zrealizowała inwestycję określoną w PDU nie jest podstawą do twierdzenia i żądania akceptacji przez organ 100% kwoty, na którą dany dokument księgowy opiewa.

Następnie Prezes ARiMR odniósł się do kwestii przedawnienia. Uznał, że termin przedawnienia jeszcze nie upłynął ze względu na treść art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE, EUROATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 2988/95), gdyż płatność dotyczyła programu wieloletniego. Powołał się na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w wyroku z 15 czerwca 2017 r., C-436/15. W celu ustalenia momentu „ostatecznego zakończenia programu”, w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, należy uwzględnić cel terminu przedawnienia, o którym mowa w tym przepisie. Pomoc finansowa dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw została ustanowiona na podstawie art. 103a ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz. Urz. UE L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1).

W obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 671 ze zm.) nie kontynuowano przedmiotowej pomocy. Jednak zgodnie z art. 231 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia możliwa była kontynuacja programów wieloletnich przyjętych przed dniem 1 stycznia 2014 r. aż do wygaśnięcia tych programów. Zgodnie z art. 125e ust. 1 akapit trzeci okres przejściowy nie mógł przekraczać pięciu lat. [...] ostatnie wstępnie uznane grupy producentów

owoców i warzyw zakończyły realizację swoich PDU w 2018 r., co oznacza dopuszczalność złożenia wniosku o uznanie organizacji producentów i przyznania płatności za ostatni okres realizacji PDU w roku 2019 (art. 45 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011). Zatem ostatni termin na złożenie wniosku upłynął w dniu 31 marca 2019 r.

Prezes ARiMR stwierdził też, że początek biegu terminu przedawnienia można łączyć ze złożeniem przez stronę zmiany do wniosku o płatność dotyczącej zakwalifikowania do refundacji kwoty w wysokości [8] zł w zakresie kosztu budowy budynku stacji transformatorowej, tj. z dniem 14 maja 2013 r., gdyż naruszenie prawa UE nastąpiło przez złożenie wniosku o nienależną (zawyżoną) kwotę pomocy, a wykrycie nieprawidłowości nastąpiło w roku 2015, kiedy Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR wezwał pismem z 16 listopada 2015 r. spółkę do dostarczenia faktury lub innych dokumentów potwierdzających poniesione koszty budowy stacji transformatorowej wykazane w kosztorysie powykonawczym. Zdaniem Prezesa ARiMR przed upływem podstawowego terminu 4-letniego doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia określonego w art. 3 ust 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 poprzez doręczenie spółce w dniu 29 marca 2016 r. „Postanowienia o wznowieniu postępowania z urzędu” Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR z 23 marca 2016 r., które zakończone zostało wydaniem w dniu 8 lipca 2016 r. decyzji o uchyleniu decyzji ostatecznej Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR z 2 września 2013 r. w części dotyczącej przyznania pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzenia działalności administracyjnej oraz o przyznaniu pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym PDU za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. Ponadto przed upływem terminu przedawnienia zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 doszło do jego przerwania, ponieważ postanowieniem z 5 maja 2017 r., sygn. akt RP I Ds.29.2017, Prokuratura Regionalna w Warszawie wszczęła śledztwo w sprawie doprowadzenia w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w bliżej nieustalonym czasie do niekorzystnego rozporządzenia mieniem ARiMR przez m.in. spółkę, w stosunku do mienia znacznej wartości w kwocie nie wyższej niż [9] zł, poprzez przedłożenie w ARiMR przez m.in. skarżącą nierzetelnych dokumentów dotyczących okoliczności o istotnym znaczeniu dla otrzymywania dofinansowania ze środków finansowych krajowych oraz Unii Europejskiej oraz wprowadzenia pracowników ARiMR w błąd co do rzeczywistej wysokości ponoszonych kosztów inwestycyjnych, w konsekwencji czego ARiMR poniosła szkodę w kwocie nie niższej niż [9] zł.

Zdaniem organu do kolejnego przerwania biegu terminu przedawnienia doszło w dniu 23 października 2017 r. wskutek doręczenia ostatecznej decyzji Prezesa ARiMR z 29 września 2017 r.

Kolejne przerwanie biegu terminu przedawnienia nastąpiło z dniem doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy finansowej, tj. 28 lipca 2021 r., a także w dniu 14 lutego 2022 r., tj. w dniu doręczenia decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR z 28 stycznia 2022 r.

Spółka wniosła skargę na powyższą decyzję.

WSA w Warszawie wyrokiem z 11 października 2023 r., VIII SA/Wa 516/23, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR z 28 stycznia 2022 r. i umorzył postępowanie administracyjne.

W uzasadnieniu Sąd pierwszej instancji wskazał, że w sprawie ma zastosowanie 8-letni termin przedawnienia wskazany w art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/95 liczony od 10 września 2013 r. jako daty powstania nieprawidłowości, to jest od daty wypłacenia pomocy na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji w wysokości uznanej przez organ za zawyżoną.

W ocenie WSA normy prawa unijnego określają datę graniczną, do której przedawnienie zobowiązań nie może nastąpić, oraz ustanawiają szczególną regulację instytucji przedawnienia. W przypadku programów wieloletnich, a do takich należy wsparcie finansowe wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw, które realizują je z funduszu EFRG w ramach planów dochodzenia do uznania podzielonych na etapy, do przedawnienia nie może dojść wcześniej niż z chwilą zakończenia programu.

Sąd pierwszej instancji wskazał też, że termin przedawnienia mający zastosowanie do programów wieloletnich przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 pozwala jedynie na wydłużenie terminu przedawnienia, a nie na jego skrócenie. Jeśli zaś w tak zakreślonym okresie doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia przedmiotowego zobowiązania, zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit 3 wyżej wymienionego rozporządzenia, to po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo.

Jednak niezależnie od ilości zdarzeń przerywających okres przedawnienia, upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres 8 lat (tj. podwójny termin okresu przedawnienia), wynikający z art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/95. Nie można więc uznać, zdaniem Sądu, że do programu wieloletniego nie stosuje się terminu 8-letniego, który ma zapobiegać sytuacjom przeciągania w nieskończoność przedawnienia danej nieprawidłowości poprzez powtarzające się przerywające je czynności. Podmioty gospodarcze muszą mieć bowiem zagwarantowaną pewność prawa.

Reasumując, WSA podniósł, że skoro bieg terminu przedawnienia rozpoczął się w dniu 10 września 2013 r., to 8-letni termin przedawnienia upłynął 10 września 2021 r., a więc przed wydaniem 28 stycznia 2022 r. decyzji przez

Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR, a tym bardziej przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

W skardze kasacyjnej na powyższy wyrok Prezes ARiMR zaskarżył go w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organu, spółka wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania oraz rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 5 kwietnia 2024 r., I GSK 75/24, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie.

W uzasadnieniu powyższego wyroku NSA wskazał, że uzasadnienie wyroku Sądu pierwszej instancji z 11 października 2023 r. nie wskazuje jednoznacznie, jaki stan faktyczny sprawy został przez niego przyjęty. Zatem przepis art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) stanowił wystarczającą podstawę kasacyjną.

Pierwszoplanowo NSA wyjaśnił, że początek biegu terminu przedawnienia determinowany jest charakterem nieprawidłowości, jaka zaistniała w danej sprawie. Stąd, analizując kwestię przedawnienia, nieodzowne jest zawsze ustalenie, z jakim rodzajem nieprawidłowości mamy do czynienia w konkretnej sprawie. Wskazał też, że stanowisko organu, iż nieprawidłowości dopuszczono się w realizacji programu wieloletniego polegającego na pomocy finansowanej z EFRG dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw, wprowadzonej na podstawie art. 103a rozporządzenia nr 1234/2007, stanowi punkt wyjścia dla przeprowadzanej kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięcia podjętego przez organ. Przypomniał wynikające z art. 3 ust. 1 rozporządzenia zasady odnoszące się do terminu przedawnienia, zwracając uwagę, że państwa członkowskie nie mają uprawnień do modyfikowania kwestii zdarzenia, które rozpoczyna bieg terminu przedawnienia. W odniesieniu do terminu przedawnienia w przypadkach programów wieloletnich, wskazując na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (wyroki: C-59/14, pkt 26; C 52/14, pkt 24), wskazano, że dopóki program nie jest ostatecznie zakończony, dopóty właściwy organ może nadal podejmować czynności w sprawie nieprawidłowości, których dopuszczono się w ramach wykonywania tego programu, w celu ułatwienia ochrony interesów finansowych Unii. Zauważył przy tym, że ostateczne zakończenie programu nie oznacza bezwzględnie upływu terminu przedawnienia w odniesieniu do wszystkich ewentualnych nieprawidłowości, których dopuszczono się w trakcie wdrożenia tego programu. Ma to miejsce jedynie w odniesieniu do nieprawidłowości, które ustały ponad cztery lata przed ostatecznym zakończeniem programu,

przy czym wobec braku przerwania biegu przedawnienia ze względu na jeden z powodów przewidzianych w art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95, nieprawidłowości te przedawnią się automatycznie wraz z zakończeniem projektu (por. wyrok TSUE z 15 czerwca 2017 r., C-436/15). Termin przedawnienia mający zastosowanie do programów wieloletnich przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 pozwala jedynie na wydłużenie terminu przedawnienia, a nie na jego skrócenie.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, WSA w Warszawie wyrokiem z 29 sierpnia 2024 r., VIII SA/Wa 501/24, oddalił skargę spółki.

Sąd pierwszej instancji wskazał w zaskarżonym wyroku, że organy ARiMR w przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym prawidłowo przyjęły, że wraz z zakończeniem programu operacyjnego mogą się przedawnić wyłącznie nieprawidłowości, które nie są ciągłe lub powtarzające się, nadto tylko takie, które ustały ponad cztery lata przed ostatecznym terminem zakończenia programu, co do których nie podejmowano czynności w celu przerwania biegu terminu przedawnienia.

Wskazał też, że w sprawie ma do czynienia z nieprawidłowościami ciągłymi, trwającymi nadal, które nie zostały w żaden sposób naprawione, nie ustały, bowiem są podstawą naruszenia przepisów prawa Unii, w związku z nieprawidłowościami w realizacji i rozliczeniu robót budowlanych w zakresie niezgodnym z wnioskami o dofinansowanie. W przedmiotowej sprawie termin przedawnienia dochodzenia nienależnie lub nadmiernie wypłaconej pomocy finansowej na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania (PDU), w zakresie określonych w decyzji na kwotę [6] zł przyznanych na podstawie złożonego przez skarżącą spółkę wniosku, został decyzją Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR z 2 września 2013 r. przedłużony do daty zakończenia programu, tj. do 31 maja 2020 r. Powyższe wynika z faktu, że pomoc finansowa dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw została ustanowiona na podstawie art. 103a ust. 1 rozporządzenia nr 1234/2007.

W obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. rozporządzeniu nr 1308/2013 nie kontynuowano przedmiotowej pomocy. Jednak zgodnie z art. 231 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia możliwa była kontynuacja programów wieloletnich przyjętych przed dniem 1 stycznia 2014 r. aż do wygaśnięcia tych programów. Zgodnie z art. 125e ust. 1 akapit trzeci okres przejściowy nie mógł przekraczać pięciu lat. W związku z faktem, iż ostatnie wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw zakończyły realizację swoich Planów Dochodzenia do Uznania (PDU) w 2018 r., co oznacza dopuszczalność złożenia wniosku o uznanie organizacji producentów i przyznania płatności za ostatni okres realizacji PDU w roku 2019 (art. 45 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego

nr 543/2011). Zatem ostatni termin na złożenie wniosku upłynął w dniu 31 marca 2019 r., natomiast termin na rozliczenie przez Komisję upływał w dniu 31 maja 2020 r.

W związku z zakończeniem programów wieloletnich dla grup producentów owoców i warzyw w dniu 31 maja 2020 r. zasadnie należy przyjąć, że termin przedawnienia nieprawidłowości będących „ciągłymi lub powtarzającymi się” nie mógł zakończyć się przed tą datą. Nawet zaś w sytuacji uznania, że nieprawidłowość nie miała charakteru ciągłego, to w oparciu o art. 3 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/95, dochodziło do przerwania okresu przedawnienia wobec skarżącej poprzez podjęcie przez organy ARiMR czynności zmierzających finalnie do żądania zwrotu przyznaných płatności jako nienależnie lub nadmiernie wypłaconej pomocy finansowej, tj.:

1) doręczenia spółce w dniu 29 marca 2016 r. „Postanowienia o wznowieniu postępowania z urzędu” Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR z 23 marca 2016 r.;

2) wszczęcia śledztwa przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie postanowieniem z 5 maja 2017 r., sygn. akt RP I Ds.29.2017, w sprawie doprowadzenia w bliżej nieustalonym czasie do niekorzystnego rozporządzenia mieniem ARiMR przez skarżącą w celu osiągnięcia korzyści majątkowej;

3) doręczenia w dniu 23 października 2017 r. decyzji Prezesa ARiMR z 29 września 2017 r.;

4) z dniem doręczenia „Zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego” w sprawie ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy finansowej dla wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw, z wniosku rozpatrzonego i zakończonego ostateczną decyzją z 2 września 2013 r. wydaną przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji, tj. 28 lipca 2021 r., z uwagi na wyżej wymienioną nieprawidłowość, a także w dniu 14 lutego 2022 r., tj. w dniu doręczenia decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR z 28 stycznia 2022 r. o ustaleniu kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu pomocy finansowej dla wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw w wysokości [5] zł wraz z odsetkami.

Sąd pierwszej instancji podzielił też stanowisko organów ARiMR, że sporządzony przez biegłego kosztorysanta mgr inż. Z.T. wyżej wymieniony kosztorys weryfikacyjny powykonawczy z dnia (...) listopada 2022 r. „Budowy stacji transformatorowej”, został sporządzony zgodnie z obowiązującymi standardami kosztorysowania, został oparty na cenach rynkowych dla analogicznych przedziałów czasowych realizacji inwestycji, wykorzystując bazy i katalogi cenowe S., a co najważniejsze faktyczne koszty potwierdzone dowodami zakupowymi.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła spółka, zaskarżając orzeczenie w całości. Zaskarżonemu wyrokowi na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935; dalej: p.p.s.a.), zarzucono:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w związku z błędną wykładnią art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2157 ze zm.; dalej: ustawa o ARiMR) w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a., poprzez przyjęcie, że nieprawidłowość jest nieprawidłowością ciągłą, gdy „trwają one nadal, nie zostały w żaden sposób naprawione, nie ustały, bowiem są podstawą naruszenia przepisów prawa Unii [...]” pomimo iż taka wykładnia:

a) jest sprzeczna z utrwalonym rozumieniem pojęcia nieprawidłowości ciągłych w orzecznictwie TSUE, NSA i w doktrynie – przywołanych obszernie w uzasadnieniu zarzutu, zgodnie z którymi nieprawidłowość ma charakter „ciągły lub powtarzający się”, jeżeli składa się co najmniej z kilku podobnych, poszczególnych operacji naruszających ten sam przepis prawa Unii, przedzielonych jakimkolwiek odstępem czasowym, które razem tworzą pewną logiczną całość składającą się na jeden czyn ciągły lub ciąg czynów;

b) obarczona jest istotnym błędem logicznym: każda nieprawidłowość trwa, dopóki nie zostanie naprawiona (zwrócona) nieprawidłowość jednorazowa;

c) obarczona jest także drugim istotnym błędem logicznym: jeśli nieprawidłowość ma charakter ciągły, dlatego że wciąż trwa, ponieważ nieprawidłowość nie została naprawiona, to w takim przypadku nieprawidłowość nigdy by się nie przedawniła;

d) narusza zasadę wykładni *per non est*, ponieważ skutkuje zbędnością wyróżnienia przez europejskiego prawodawcę w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 nieprawidłowości jednorazowych i nieprawidłowości ciągłych / powtarzających się;

2) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w związku z błędnym zastosowaniem art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a., poprzez przyjęcie, że nieprawidłowość stwierdzona w sprawie stanowiła nieprawidłowość ciągłą w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95, ponieważ „w sprawie mamy do czynienia z nieprawidłowościami ciągłymi, trwają one bowiem nadal, nie zostały w żaden sposób naprawione, nie ustały, bowiem są podstawą naruszenia przepisów prawa Unii (...)” pomimo iż:

a) z ustalonego przez organy w zaskarżonych decyzjach stanu faktycznego i z akt sprawy wynika, iż inwestycja będącą przedmiotem dofinansowania, które jest przedmiotem decyzji zwrotowej, polegała na zakupie od jednego generalnego wykonawcy – na podstawie jednej umowy – jednej usługi wybudowania jednej stacji transformatorowej, co zostało stwierdzone jedną fakturą wystawioną skarżącą przez generalnego wykonawcę, tj. w jednym, zamkniętym okresie czasu, który zakończył się najpóźniej z chwilą złożenia jednego wniosku o przyznanie dofinansowania, na podstawie którego ARiMR wydała jedną decyzję i wypłaciła jedną płatność – refundację;

b) organy nie ustaliły, aby rzekoma nieprawidłowość miała charakter ciągły, na rozprawie poprzedzającej wydanie zaskarżonego wyroku pełnomocnik organu się temu sprzeciwiał;

c) w tym stanie faktycznym, brak jest logicznych podstaw, aby przyjąć, iż nieprawidłowość, której rzekomo dopuściła się skarżąca, składała się co najmniej z kilku podobnych, poszczególnych operacji naruszających ten sam przepis prawa UE, przedzielonych jakimkolwiek odstępem czasowym, które razem tworzą pewną logiczną, całość składającą się na jeden czyn ciągły lub ciąg czynów – a tym samym brak podstaw, aby przyjąć, iż doszło do nieprawidłowości ciągłej lub powtarzającej się;

3) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w związku z błędnym zastosowaniem art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze w związku z art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 w związku z art. 29 ust 1 ustawy o ARiMR w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez przyjęcie, że należność będąca przedmiotem postępowania nie przedawniła się z uwagi na przyjęty przez Sąd ciągły charakter nieprawidłowości, jej trwanie i nierozpoczęcie się biegu terminu przedawnienia, pomimo iż w orzecznictwie NSA przywołanym w uzasadnieniu zarzutu NSA przyjmował, iż nawet nieprawidłowości ciągłe ustają z chwilą wypłaty dofinansowania i zaczyna wówczas biec termin przedawnienia, co w niniejszej sprawie nastąpiło w dniu 10 września 2013 r. – tym samym nawet gdyby przyjąć (co skarżąca kwestionuje w zarzucie nr I.1) powyżej), iż nieprawidłowość miała charakter ciągły, to i tak należność będąca przedmiotem decyzji przedawniła się z powodu upływu maksymalnego ośmioletniego terminu przedawnienia z art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/95;

4) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w związku z błędnym zastosowaniem art. 3 ust 1 akapit trzeci w związku z błędną wykładnią oraz błędnym zastosowaniem art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie 1 i zdanie drugie oraz akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 w związku z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a.,

poprzez przyjęcie, że nawet gdyby uznać, iż nieprawidłowość (której skarżąca rzekomo się dopuściła) nie miała charakteru ciągłego, to i tak należność stwierdzona zaskarżoną decyzją nie przedawniła się – z powodu kilkukrotnego przerwania okresu przedawnienia czynnościami organów zmierzającymi do odzyskania należności, tj. w oparciu o art. 3 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 2988/85, pomimo iż:

a) od daty powstania nieprawidłowości (...) do chwili wydania decyzji przez organ pierwszej instancji (28 stycznia 2022 r.) upłynęło ponad 8 lat, zaś do chwili wydania zaskarżonej decyzji (reformatorycznej) upłynęło ponad 9 lat;

b) zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary – niezależnie od ilości przezeń biegu terminu przedawnienia;

c) z treści art. 3 ust. 1 akapit trzeci i akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 wynika, iż instytucji przerwania biegu przedawnienia nie stosuje się do maksymalnego ośmioletniego terminu przedawnienia;

d) ani z treści art. 3 ust. 1 akapit czwarty ani z treści art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze lub zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 ani z treści art. 3 ust. 1 akapit trzeci nie wynika, iż maksymalnego ośmioletniego terminu nie stosuje się w odniesieniu do programów wieloletnich, przeciwnie – treść tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego a sprzecznego z rozstrzygnięciem Sądu i stanowiskiem organów;

e) zgodnie z orzecznictwem NSA, w tym najnowszym oraz orzecznictwem innych sądów administracyjnych – przywołanym obszernie w uzasadnieniu zarzutu, art. 3 ust. 1 akapit 4 rozporządzenia nr 2988/95 stosuje się także w odniesieniu do programów wieloletnich – licząc ośmioletni termin najpóźniej od dnia wypłaty dofinansowania;

f) zgodnie z przywołanym w uzasadnieniu zarzutu wyrokiem NSA oraz orzecznictwem WSA w Warszawie – także najnowszym, z października 2024 r., wydanym w analogicznych sprawach dotyczących należności wobec ARiMR o zwrot pomocy finansowej przyznanej wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw, do należności tych stosuje się art. 3 ust. 1 akapit 4, tj. ulegają one przedawnieniu po upływie maksymalnego, 8-letniego terminu dochodzenia, niezależnie od ilości przerwania biegu terminu przedawnienia;

II. naruszenie przepisów o postępowaniu mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) z ostrożności procesowej, na wypadek przyjęcia przez NSA, iż ocena – czy nieprawidłowość ma charakter ciągły – ma charakter ustalenia faktycznego, zarzucam także błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym

niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 3 § 1 w związku z art. 133 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 77 § 1 w związku z art. 7 k.p.a. w związku z art. 3 ust 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 poprzez przyjęcie, że zrealizowanie przez skarżącą jednej inwestycji – polegającej na zleceniu generalnemu wykonawcy na podstawie jednej umowy budowy stacji transformatorowej, złożenie jednego wniosku o wypłatę dofinansowania jednym przelewem na podstawie jednej faktury wystawionej przez generalnego wykonawcę – i uzyskanie pomocy finansowej (refinansowania) w formie jednego przelewu, stanowi całość podobnych operacji, które naruszają ten sam przepis prawa Unii, pomimo iż:

a) z akt sprawy oraz z ustalonego przez organy stanu faktycznego stwierdzonego m.in. w uzasadnieniu decyzji organu drugiej instancji wynika, iż była jedna operacja składająca się z poszczególnych, różnych od siebie czynności, ale nie oznacza to, że było to wiele podobnych transakcji;

b) żaden z organów obu instancji nie ustalił w uzasadnieniu zaskarżonych decyzji, iż skarżąca wykonała ogół podobnych transakcji, które naruszają ten sam przepis prawa Unii, a w świetle jednolitego orzecznictwa przywołanego w uzasadnieniu zarzutu sądy nie mogą czynić ustaleń w zastępstwie organów – jeżeli zachodzi potrzeba dokonania ustaleń istotnych dla wydania rozstrzygnięcia, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego, które organ powinien uzupełnić;

2) błędne zastosowanie art. 190 zdanie pierwsze w związku z art. 141 § 4 w związku z art. 193 w związku z art. 133 § 1 w związku z art. 3 § 1 p.p.s.a., poprzez:

2.1. niesprecyzowanie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, które konkretnie stanowiska Sądu pierwszej instancji wynikają z wykładni wyroku NSA wydanego w sprawie („poprzedni wyrok NSA”) i zawartych w nim wskazań co do dalszego postępowania, w szczególności czy zdaniem Sądu pierwszej instancji związane poprzednim wyrokiem NSA obejmowało stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż „w sprawie mamy do czynienia z nieprawidłowościami ciągłymi, trwają one bowiem nadal, nie zostały w żaden sposób naprawione, nie ustały, bowiem są podstawą naruszenia przepisów prawa Unii [...]” – pomimo iż poprzedni wyrok NSA nie zawiera wyżej wymienionej wykładni ani wskazań w tym obszarze, a ogranicza się wyłącznie do formalnoprocesowego wskazania konieczności jednoznacznego wskazania przez Sąd pierwszej instancji, jaki stan faktyczny został przez Sąd przyjęty w związku z rzekomą sprzecznością w poprzednim wyroku WSA co do tego, iż nieprawidłowość miała charakter jednorazowy, a zarazem, iż zaistniała ona w toku programu wieloletniego;

2.2. przyjęcie, iż poprzedni wyrok NSA uprawnił Sąd pierwszej instancji do dokonania w zastępstwie organów własnych ustaleń faktycznych w zakresie

charakteru nieprawidłowości oraz w zakresie oceny rodzaju nieprawidłowości (subsumpcji) na gruncie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, których nie dokonały organy, pomimo iż treść wyżej wymienionych przepisów nie daje do tego jakichkolwiek podstaw;

3) błędne zastosowanie art. 141 § 4 w związku z art. 3 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 77 § 1, art. 7, art. 78 § 1 i 2, art. 75 § 1, art. 107 § 3, art. 80, art. 84 § 1 i 2 k.p.a., poprzez ograniczenie przez Sąd pierwszej instancji uzasadnienia nieuwzględnienia głównych zarzutów skargi do WSA w zakresie ustalenia stanu faktycznego przez organy do informacji, że Sąd ich nie podzielił, bez wskazania przyczyn ich nieuwzględnienia przez Sąd pierwszej instancji, pomimo iż w najnowszym orzecznictwie NSA (przytoczonym w uzasadnieniu zarzutu) podkreśla się, iż sąd administracyjny ma m.in. obowiązek szczegółowego uzasadnienia, dlaczego dokonał takiej, a nie innej oceny, tj. przedstawienia toku rozumowania, który doprowadził do podjęcia rozstrzygnięcia, w tym wskazania przyczyn zajęcia danego stanowiska, jak i powodów, dla których zarzuty i argumenty podnoszone przez stronę są lub nie są zasadne – a przeczenie pozbawione wyżej wymienionej informacji uchyła się spod kontroli instancyjnej i narusza art. 141 § 4 p.p.s.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy;

4) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 77 § 1 w związku z art. 7 w związku z art. 140 k.p.a., poprzez przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że nie narusza wyżej wymienionych przepisów k.p.a. ograniczenie czynności dowodowych przez organy obu instancji, tj. powołanie biegłego kosztorysanta łącznie do zweryfikowania kosztorysu powykonawczego inwestycji sporządzonego przez generalnego wykonawcę z inwestycji przezeń zrealizowanej na rzecz strony zamiast do wyceny wartości wykonanych prac i zrealizowanej inwestycji według stanu i wartości z 2012 r., pomimo okoliczności prawnych i faktycznych wskazanych w uzasadnieniu zarzutu;

5) błędne zastosowanie art 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 84 § 1 i 2 w związku z art. 77 § 1 w związku z art. 7 w związku z art. 6, art. 8 i art. 9.k.p.a. w związku z art. 140 k.p.a., poprzez przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, iż nie narusza wyżej wymienionych przepisów k.p.a. stanowisko organów, iż opinia Z.T. (wraz z opiniami uzupełniającymi) stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 i 2 k.p.a., pomimo okoliczności prawnych i faktycznych wskazanych w uzasadnieniu zarzutu;

6) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 80 w związku z art. 77 § 1 w związku z art. 7 w związku z art. 140 k.p.a., poprzez przyjęcie przez Sąd

pierwszej instancji, że nie narusza wyżej wymienionych przepisów k.p.a. nierozważenie przez organ drugiej instancji okoliczności, iż opinia Z.T. potwierdziła, ale nie uwzględniła, iż istotna część pozycji kosztorysu powykonawczego wykazywała wskaźniki cenotwórcze niższe niż ceny średnie rynkowe, (roboczo-godzina – stawka 15 zł zamiast 17,39 zł, koszty zakupu – 3% zamiast 8,6%), pomimo okoliczności prawnych i faktycznych wskazanych w uzasadnieniu zarzutu;

7) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 80 i art. 84 § 1 w związku z art. 77 § 1 w związku z art. 7 w związku z art. 140 k.p.a. poprzez przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że nie narusza wyżej wymienionych przepisów k.p.a. ocena organów, iż opinia Z.T. (wraz z opiniami uzupełniającymi) jest wiarygodna, kompletna i rzetelna, pomimo okoliczności prawnych i faktycznych wskazanych w uzasadnieniu zarzutu;

8) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 80 w związku z art. 77 § 1 w związku z art. 7 w związku z art. 140 k.p.a. poprzez przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że nie narusza wyżej wymienionych przepisów k.p.a. ocena organów, iż nieznanomość oświadczenia skarżącej wyłączającego z kosztów kwalifikowanych inwestycji koszty w kwocie łącznie [2] PLN przez autorów opinii W. sp. z o.o. – wydawcę m.in. „P. Z.” (wraz z opiniami uzupełniającymi) pozbawia jej wiarygodności, pomimo iż:

a) oświadczenie to dotyczy jedynie kosztów o wartości łącznej [2] PLN, zaś przedmiotem zaskarżonej decyzji jest dofinansowanie na pokrycie kosztów o wartości łącznej [10] PLN;

b) z oświadczenia wynika jedynie, że skarżąca zmodyfikowała wartość kosztów kwalifikowanych a nie wartość inwestycji, zatem treść oświadczenia nie podważa opinii W. sp. z o.o. dokonującej wyceny wartości inwestycji;

9) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 77 § 1 w związku z art. 7 w związku z art. 78 § 1 i 2 w związku z art. 75 § 1 w związku z art. 107 § 3 oraz art. 80 w związku z art. 140 k.p.a. poprzez przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że nie narusza wyżej wymienionych przepisów k.p.a.:

9.1. pominięcie (nierozważenie) dowodu z opinii biegłego działającego na zlecenie organu J.P. z 14 czerwca 2013 r.;

9.2. pominięcie (nierozważenie) dowodu z umowy z 12 października 2020 r. zawartej przez organ pierwszej instancji z Z.T.;

9.3. niezrozumiałą logicznie ocenę dowodu z pisma Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 26 września 2016 r., znak WAO.1331.4.2016;

9.4. nieuwzględnienie wniosku dowodowego skarżącej o zwrócenie się przez organ do Prokuratury Rejonowej w Lublinie oraz do Prokuratury Okręgowej w Lublinie o udzielenie informacji, czy którakolwiek z tych jednostek prokuratury prowadzi postępowanie karne w sprawie złożenia przez Z.T. opinii w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przed ARiMR, względnie – jakiegokolwiek postępowanie karne związane ze składaniem przez Z.T. w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez ARiMR opinii, w szczególności w przedmiocie wyceny inwestycji / weryfikacji kosztorysów powykonawczych – i uzasadnienie tego w sposób niezrozumiały logicznie;

9.5. nieuwzględnienie wniosku dowodowego skarżącej o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z nowej opinii innego biegłego;

9.6. nieuwzględnienie wniosku dowodowego skarżącej o dołączenie do akt i dopuszczenie dowodu z książki procedur ARiMR dotyczącej wdrażania pomocy dla grup producentów owoców i warzyw w brzmieniu obowiązującym w 2012 r.;

– pomimo okoliczności prawnych i faktycznych wskazanych w uzasadnieniu zarzutu;

10) błędne zastosowanie art. 151 w związku z błędnym niezastosowaniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 138 § 2 w związku z art. 15 w związku z art. 136 § 1 i art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, iż nie narusza wyżej wymienionych przepisów k.p.a. przeprowadzenie przez organ drugiej instancji rozległego postępowania dowodowego, a następnie wydanie decyzji reformatoryjnej, pomimo iż konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy obejmował (procentowo) 97% należności ustalonej decyzją organu pierwszej instancji, a przeprowadzenie rozległego postępowania dowodowego w postępowaniu odwoławczym pozbawiło skarżącą – w zakresie należności ustalonej zaskarżoną decyzją – prawa do dwukrotnego ocenienia dowodów złożonych przez skarżącą w odwołaniu w toku postępowania odwoławczego.

W związku z powyższymi zarzutami wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku, uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji i umorzenie postępowania administracyjnego. Alternatywnie wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Wniesiono też o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego i rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Wystąpiono ponadto o wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania i wystąpieniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w przedmiocie następujących pytań prejudycjalnych:

„1) Czy wykładni art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 należy dokonywać w ten sposób, iż przepis ten stosuje się również w odniesieniu do programów wieloletnich, tj. w przypadkach objętych zakresem art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie wyżej wymienionego rozporządzenia?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej – czy wykładni art. 3 ust. 1 akapit czwarty w związku z art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie, w związku z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy wyżej wymienionego rozporządzenia należy dokonywać w ten sposób, że przedawnienie w przypadku programu wieloletniego następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia wskazanemu w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy wyżej wymienionego rozporządzenia, tj. w którym mija okres ośmiu lat zwłaszcza w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie skorzystało z uprawnienia z art. 3 ust. 3 wyżej wymienionego rozporządzenia?

3) W przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej – czy wykładni art. 3 ust. 1 akapit czwarty w związku z art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie wyżej wymienionego rozporządzenia należy dokonywać w ten sposób, że maksymalny ośmioletni okres dochodzenia zwrotu korzyści uzyskanej w toku programu wieloletniego biegnie od dnia wypłaty środków unijnych beneficjentowi, czy też od innej daty, np. od dnia przerwania podstawowego, czteroletniego okresu przedawnienia z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy wyżej wymienionego rozporządzenia?

4) Czy wykładni art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze wyżej wymienionego rozporządzenia należy dokonać w ten sposób, iż nieprawidłowością ciągłą jest każda nieprawidłowość, która nie została naprawiona (np. poprzez zwrot korzyści), chociażby nieprawidłowość polegała na jednorazowym zakupie urządzenia lub jednorazowej usługi na podstawie jednej faktury i złożeniu jednego wniosku o przyznanie refinansowania tego zakupu?”

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie, zasądzenie kosztów postępowania oraz oddalenie wniosku o zawieszenie postępowania i wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi.

Pismem z 4 kwietnia 2025 r. do sprawy wstąpił Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, przedstawiając swoje stanowisko w sprawie i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Natomiast pismem procesowym datowanym na 6 maja 2025 r. organ ustunkował się do stanowiska Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, przede wszystkim z uwagi na trafność zarzutów naruszenia art. 190 (zdanie pierwsze) oraz art. 141 § 4 p.p.s.a., a także zarzutów dotyczących błędnej wykładni art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

Zgodnie z art. 190 p.p.s.a. zdanie pierwsze, Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Przepis ten ma zastosowanie w przypadku uprzedniego wydania orzeczenia na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. (uchylenie wyroku WSA i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania), co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Piśmiennictwo i praktyka sądowa jednolicie przyjmują, że w świetle treści art. 190 p.p.s.a. pojęcie „wykładni prawa” obejmuje zarówno prawo materialne jak i prawo procesowe i powinno być rozumiane jako wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa, ich wiążące odkodowanie (ustalenie jednoznacznej normy) w konkretnej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, co w konsekwencji umożliwiłoby prawidłowe ich zastosowanie przez sąd pierwszej instancji, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania (wyrok NSA z 11 lutego 2020 r., I GSK 2155/19, LEX nr 3034096). Z kolei wedle art. 141 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. O naruszeniu tego przepisu można mówić w przypadku, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie spełnia jednego z ustawowych, wymienionych w jego treści warunków. Wyrok sądu pierwszej instancji nie będzie poddawał się kontroli sądowoadministracyjnej w przypadku braku wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda obecne, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego wyroku sądu.

W niniejszej sprawie, jak już wskazano wcześniej, Naczelny Sąd Administracyjny w kasacyjnym wyroku z 5 kwietnia 2024 r., I GSK 75/24, uznając skuteczność zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., wskazał m.in. na sprzeczność w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia polegającą na przyjęciu z jednej strony, że w sprawie wystąpiła nieprawidłowość o charakterze jednorazowym (oderwanym od programu wieloletniego), z drugiej zaś – że mamy do czynienia z programem wieloletnim. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia przesłanek odnoszących się do przedawnienia prawa żądania zwrotu dofinansowania, a w konsekwencji ma istotny wpływ na ocenę sądu w zakresie

prawidłowości bądź nieprawidłowości rozstrzygnięcia podjętego przez organ w tej sprawie. NSA stwierdził, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie wskazuje jednoznacznie jaki stan faktyczny sprawy został przez sąd przyjęty. Wyjaśnił przy tym, że sąd administracyjny nie ustala stanu faktycznego sprawy, a jedynie ocenia jak z obowiązku ustalenia stanu faktycznego wywiązał się organ administracji. W związku z tym nie może budzić wątpliwości, że ocena ta musi być dokonywana (wyjaśniana) w ramach podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Podstawa ta obejmuje wskazanie zastosowanych przepisów prawnych oraz wyjaśnienie przyjętego przez sąd sposobu ich wykładni i zastosowania. Po wyrażeniu oceny w wyżej wymienionym zakresie NSA poczynił – w odniesieniu do treści art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 – wyjaśnienia w przedmiocie biegu terminów przedawnienia, zaznaczając że zawsze nieodzowne jest ustalenie rodzaju nieprawidłowości. Podkreślenia wymaga, że w uzasadnieniu wskazano, że: „Według skarżącego kasacyjnie organu, nieprawidłowości dopuszczono się w realizacji programu wieloletniego polegającego na pomocy finansowanej z EFRG dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw wprowadzonej na podstawie art. 103a rozporządzenia nr 1234/2007. To stanowisko stanowi punkt wyjścia dla przeprowadzanej kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięcia podjętego przez organ.” (s. 15-16). Końcowo zaś wyrażono stanowisko, że: „[...] ostateczne zakończenie programu nie oznacza bezwzględnie upływu terminu przedawnienia w odniesieniu do wszystkich ewentualnych nieprawidłowości, których dopuszczono się w trakcie wdrożenia tego programu. Ma to miejsce jedynie w odniesieniu do nieprawidłowości, które ustały ponad cztery lata przed ostatecznym zakończeniem programu, przy czym wobec braku przerwania biegu przedawnienia ze względu na jeden z powodów przewidzianych w art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95, nieprawidłowości te przedawnią się automatycznie wraz z zakończeniem projektu (por. wyrok TSUE z 15 czerwca 2017 r., C-436/15). Termin przedawnienia mający zastosowanie do programów wieloletnich przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 pozwala jedynie na wydłużenie terminu przedawnienia, a nie na jego skrócenie.” (s. 17 uzasadnienia wyroku I GSK 75/24).

W kontrolowanym obecnie orzeczeniu Sąd pierwszej instancji wskazał, że: „W ocenie ponownie orzekającego w niniejszej sprawie Sądu uwzględniającego wykładnię dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny, skarga G. sp. z o.o. [...] jest niezasadna i jako taka podlega oddaleniu” (s. 15 uzasadnienia zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia). Po czym, po przedstawieniu wykładni regulacji dotyczących kwestii biegu terminu przedawnienia prawa do żądania zwrotu środków z tytułu nienależnie pobranych płatności (s. 15-17), wskazał, że wraz z zakończeniem mogą przedawnić się wyłącznie nieprawidłowości, które nie są ciągłe lub powtarzające się, nadto tylko takie, które ustały ponad cztery lata

przed ostatecznym terminem zakończenia programu, co do których nie podejmowano czynności w celu przerwania biegu terminu przedawnienia. Dalej WSA przyjął, że: „W rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z nieprawidłowościami ciągłymi, trwają one bowiem nadal, nie zostały w żaden sposób naprawione, nie ustały, bowiem są podstawą naruszenia przepisów prawa Unii [...]. W przedmiotowej sprawie termin przedawnienia dochodzenia nienależnej lub nadmiernie pobranej pomocy finansowej [...] został przedłużony do zakończenia programu, tj. do dnia 31 maja 2020 r.” (s. 17 zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia). Następnie ustalono, że: „termin przedawnienia nieprawidłowościami będących „ciągłymi lub powtarzającymi się” nie mógł się zakończyć przed tą datą.” (s. 18). W kolejnym zdaniu WSA wskazał, że nawet w sytuacji uznania, że nieprawidłowości nie miały charakteru ciągłego, to uwzględniając art. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95, dochodziło do przerwania okresu przedawnienia – wymieniając okoliczności o tym świadczące (s. 18-19).

Dokonując badania zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nie tylko, że Sąd pierwszej instancji nie wywiązał się z wynikających z art. 141 § 4 p.p.s.a. wymogów odnośnie uzasadnienia wyroku, ale także nie uwzględnił w pełni oceny prawnej wyrażonej w wyroku z 5 kwietnia 2024 r., I GSK 75/24 (czym naruszył art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a.).

Z wyjaśnień Sądu pierwszej instancji wynika bowiem jednoznacznie tyle, że termin przedawnienia nie mógł zakończyć się przed 31 maja 2020 r., tj. przed datą zakończenia programu. Tyle tylko, że decyzje organów wydane w sprawie zapadły po tej dacie. Brak jest natomiast odniesienia się do biegu terminu przedawnienia, w tym jego rozpoczęcia oraz upływu w realiach rozpoznawanej sprawy, w ramach której WSA uznał, że mamy do czynienia z nieprawidłowością ciągłą. Wyjaśnienia tej kwestii nie mogą zastąpić wskazania, że nawet gdyby przyjąć, że w sprawie nieprawidłowości nie miały charakteru ciągłego, to następowało kilkakrotne przerwanie biegu przedawnienia. Po pierwsze, wyjaśnienia te nie mogą być adekwatne dlatego, że wprost odnoszą się do nieprawidłowości, które nie mają charakteru ciągłego (a zatem takich, które według WSA nie miały miejsca w sprawie), a w przypadkach nieprawidłowości jednostkowych („jednorazowych”) inaczej wyznaczany jest moment, w którym przedawnienie rozpoczyna bieg (liczony jest od dopuszczenia się nieprawidłowości – *vide* art. 3 ust. 1 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, a nie od ustania nieprawidłowości – o czym stanowi art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze tego rozporządzenia), co z kolei rzutuje na wyznaczenie upływu terminu przedawnienia, w tym uwzględniającego jego przerwanie oraz maksymalny okres wynikający z art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95). Po drugie – skoro wskazano (skądinąd nie odnosząc się wprost do oceny dokonanej przez organ), że nieprawidłowość

miała charakter ciągły, to wywody (wyjaśnienia) Sądu powinny się odnosić do ustaleń w przedmiocie zaistnienia tego rodzaju nieprawidłowości oraz do terminu przedawnienia nieprawidłowości ciągłych. Analogiczne wnioski wynikają z oceny prawnej wyrażonej w uprzednio zapadłym w sprawie wyroku I GSK 75/24. Taka sytuacja powoduje, że WSA w istocie (w sensie: merytorycznie) w powyższym zakresie nie wskazał przyjętego stanu faktycznego, co oczywiście rzutuje na niespójne wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia. W odniesieniu do powyższych uwag zastrzeżenia wymaga, że Naczelny Sąd Administracyjny bynajmniej nie wypowiada się ani w przedmiocie tego, jaki ewentualnie rodzaj nieprawidłowości w sprawie wystąpił oraz czy w ogóle wystąpił, zauważa jedynie niespójność wywodów Sądu pierwszej instancji we wskazanym zakresie (zob. także dalsze wyjaśnienia, w tym w odniesieniu do wykładni art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95). Przypomnieć w tym miejscu jeszcze wypada, że w zapadłym uprzednio w sprawie wyroku NSA I GSK 75/24 wskazano, że sąd administracyjny nie ustala stanu faktycznego sprawy, a jedynie ocenia, jak z obowiązku ustalenia stanu faktycznego wywiązał się organ administracji (*vide* s. 15 powołanego orzeczenia).

Naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. nastąpiło także i z tego względu, że Sąd pierwszej instancji bardzo wybiórczo i ogólnikowo, akceptując stanowisko organu, odniósł się do przedstawionych w skardze zarzutów naruszenia przepisów postępowania (*vide* s. 20-22 uzasadnienia). Wskazać trzeba, że prawidłowo sformułowane uzasadnienie wyroku powinno umożliwić stronom oraz sądowi odwoławczemu poznanie sposobu rozumowania sądu orzekającego. W uzasadnieniu tym powinna zostać precyzyjnie przedstawiona argumentacja odnosząca się zarówno do stanowiska organu, jak i zarzutów podnoszonych przez skarżącego. Sąd nie może pozostawić istotnych dla jego rozstrzygnięcia kwestii bez uzasadnienia. Z uzasadnienia musi wynikać, że sąd administracyjny dołożył należytej staranności przy podejmowaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia. Takie uzasadnienie umożliwi Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ocenę przesłanek, na których oparto zaskarżony wyrok. Tymczasem w sprawie WSA skupił się głównie na kwestii oceny uwzględnienia kosztorysu powykonawczego weryfikacyjnego z 14 listopada 2022 r. sporządzonego przez biegłego kosztorysanta, odwołując się do argumentacji organu i wskazując, że podziela stanowisko organów w tym przedmiocie, a także relacji stanowiska organu w odniesieniu do wykorzystywanych informacji dotyczących kosztów i cen oraz ogólnym wskazaniu, że środki pomocowe podlegają szczególnej ochronie i muszą być wydatkowane zgodnie z zasadami gospodarności, efektywności i skuteczności oraz w sposób celowy, oszczędny i efektywny. Brak jest przy tym odniesienia się do zarzutów skargi dotyczących prawidłowości ustaleń faktycznych w przedmiocie ustalenia, że do nieprawidłowości doszło.

Przyznać także należy rację skarżącej kasacyjnie w zakresie w jakim zarzuca w ramach naruszenia prawa materialnego Sądowi pierwszej instancji błędny sposób wykładni art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95. WSA przedstawił stanowisko, zgodnie z którym nieprawidłowościami ciągłymi są takie nieprawidłowości, które trwają „nadal, nie zostały w żaden sposób naprawione, nie ustały, bowiem są podstawą naruszenia przepisów prawa Unii [...]”. Takie zapatrywanie, nie dosyć, że nie uwzględni dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości (w tym m.in. poglądów wyrażonych przede wszystkim w wyroku TSUE C-52/14), to pozostaje w istocie, co najmniej częściowo w sprzeczności z treścią normatywną art. 3 ust. 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze oraz akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95. Podkreślić trzeba w tym względzie, że z przywołanych regulacji (a także z orzeczeń zapadłych na ich podstawie) nie wynika w żadnym razie, że moment ustania nieprawidłowości należałoby wiązać z jej „naprawieniem”. Przy zaprezentowanym przez Sąd pierwszej instancji stanowisku dochodziłoby do sytuacji, że dana nieprawidłowość – jeśli nie zostanie naprawiona – to nigdy nie ustanie, a zatem nigdy nie rozpocząłby się bieg terminu przedawnienia, co z kolei zaprzeczałoby instytucji przedawnienia w odniesieniu do nieprawidłowości ciągłych. Skądinąd zauważyć należy, że takie hipotetyczne zapatrywanie WSA pozostawałoby w pewnej zbieżności z twierdzeniami organu, że: „w przypadku programów wieloletnich nie stosuje się 8-letniego terminu wskazanego w art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95, lecz jedynie art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie i akapit trzeci ww. rozporządzenia.” (s. 52 zaskarżonej do WSA decyzji; analogicznie stanowisko organu wyrażone w piśmie procesowym z 6 maja 2025 r., s. 7). Jednak Sąd pierwszej instancji nie dokonał oceny w tym względzie, z uwzględnieniem stanowiska wyrażonego w sprawie niniejszej w wyroku NSA z 5 kwietnia 2024 r., I GSK 75/24, a także przy zastosowaniu prawidłowej wykładni art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95. W odniesieniu do powyższego przypomnieć wypada, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wymienionym orzeczeniu wskazał, że prawodawca unijny co do zasady samodzielnie określił instytucję przedawnienia. Jedynym wyjątkiem jest ust. 3 przywołanego artykułu, w którym państwom członkowskim przyznano uprawnienie do wydłużenia terminu przedawnienia. Zakres kwestii pozostawionych do regulacji prawu krajowemu jest zatem wąski. Państwa członkowskie nie mają uprawnienia chociażby do modyfikowania kwestii zdarzenia, które rozpoczyna bieg terminu przedawnienia. Początek biegu terminu przedawnienia determinowany jest charakterem nieprawidłowości jaka zaistniała w danej sprawie. I tak, w przypadku nieprawidłowości „standardowych” termin ten rozpoczyna się w dniu dopuszczenia się nieprawidłowości. Z kolei w przypadku nieprawidłowości

ciągłych lub powtarzających się okres przedawnienia – 4 lata – biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. Taki początek biegu terminu przedawnienia oznacza w praktyce, że nieprawidłowości ciągłe lub powtarzające się mają znacznie dłuższe okresy przedawnienia.

Stąd podniesienia raz jeszcze wymaga – za wyrokiem NSA I GSK 75/24 – że analizując kwestię przedawnienia nieodzowne jest zawsze ustalenie z jakim rodzajem nieprawidłowości mamy do czynienia w konkretnej sprawie. Moment dopuszczenia się (w przypadku jednorazowych) bądź ustania (w przypadku ciągłych lub powtarzających się) nieprawidłowości, o czym stanowi art. 3 ust. 1 akapit pierwszy i drugi rozporządzenia nr 2988/95 wyznacza początek biegu terminu przedawnienia, który wynosi cztery lata (o ile z zasad sektorowych lub prawodawstwa państwa członkowskiego nie wynika inny termin – por. także wyrok TSUE C-42/24, pkt 26).

W kontekście powyższego, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnia dodatkowo, że jeżeli przed upływem podstawowego terminu przedawnienia (czterech lat) nastąpiło przerwanie biegu przedawnienia – zastosowanie zawsze znajduje art. 3 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia nr 2988/95 określający maksymalny okres przedawnienia i nie ma znaczenia przy tym, czy dana nieprawidłowość zaistniała w ramach realizacji programu wieloletniego. Regulacja ta odnosi się do wszystkich nieprawidłowości (czy to jednorazowych, czy też ciągłych lub powtarzających się) zdefiniowanych w art. 1 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia. Wniosek taki wynika nie tylko z treści unormowań zawartych art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, ale także z ich wewnętrznej systematyki – maksymalny okres przedawnienia zawarty jest w ostatnim przepisie wyżej wymienionej regulacji art. 3 ust. 1 (por. także wyrok TSUE C-42/24, pkt 33, 34).

Nie do przyjęcia na gruncie art. 3 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 3 ust. 1 akapitem czwartym rozporządzenia nr 2988/95 jest wykładnia, że w przypadku programów wieloletnich nie stosuje się maksymalnego terminu przedawnienia odpowiadającego podwójnemu podstawowemu terminowi okresu przedawnienia (jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary; nie dotyczy to przypadków, w których postępowanie administracyjne zostało zawieszona zgodnie z art. 6 ust. 1). W tym względzie wskazać trzeba – co wyjaśniał już uprzednio Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku I GSK 75/24, powołując stosowne judykaty Trybunału Sprawiedliwości UE – że art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95 wyznacza co do zasady ostateczny moment okresu przedawnienia jedynie w przypadku nieprawidłowości, które popełniono 4 lata przed ostatecznym zakończeniem programu, jeżeli termin przedawnienia nie został przerwany wcześniej z powodów przewidzianych w art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95. Stąd też

termin przedawnienia nieprawidłowości popełnianych w toku wdrażania programów wieloletnich (art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95) pozwala jedynie na wydłużenie podstawowego terminu przedawnienia, a nie na jego skrócenie.

Unormowania art. 3 ust. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 nie mogą być rozumiane w taki sposób, że jeśli dana nieprawidłowość miała miejsce w toku realizacji programu wieloletniego, to okoliczność ta jest tożsama z zaistnieniem nieprawidłowości ciągłej lub powtarzającej się, która ustaje wraz z zakończeniem programu. Taki „automatyzm” kwalifikacji nieprawidłowości stałby bowiem w sprzeczności z dyspozycją art. 1 wyżej wymienionego aktu (w szczególności z jego ust. 2 definiującym nieprawidłowość), który należy uwzględniać przy wykładni art. 3 ust. 1 rozporządzenia. Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 pojęcie „nieprawidłowości” oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa Unii wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii lub w budżetach zarządzanych przez nią. To zaś oznacza, że na nieprawidłowość składają się dwa zdarzenia, mianowicie: (1) działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego stanowiące naruszenie prawa Unii oraz (2) szkoda lub potencjalna szkoda w budżecie Unii (por. wyrok TSUE C-59/14, pkt. 22-23). Przy tym, jak wskazał TSUE, *dies a quo* znajduje się w chwili zdarzenia, które miało miejsce jako ostatnie, to znaczy albo w dacie wystąpienia szkody, jeżeli szkoda ta powstała po działaniu lub zaniechaniu stanowiącym naruszenie prawa Unii, albo w dacie tego działania lub zaniechania, jeżeli dana korzyść została przyznana przed owym działaniem lub zaniechaniem. W ten sposób ułatwione zostaje osiągnięcie celu, jakim jest ochrona interesów finansowych Unii (*vide* pkt 26 wyroku C-59/14). Pogląd ten został wyrażony w odniesieniu do „dopuszczenia się nieprawidłowości”, a zatem nieprawidłowości o charakterze jednostkowym, o których mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95. Odnosząc stanowisko TSUE wskazane w wyroku C-59/14 do kategorii „nieprawidłowości powtarzających lub ciągłych” należy dojść do następującego wniosku: zdarzeniem, które powoduje rozpoczęcie biegu terminu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95, jest albo data wystąpienia szkody (jeżeli szkoda ta powstała po zaprzestaniu przez podmiot działań lub zaniechań, które stanowią naruszenie prawa Unii) albo data zaprzestania przez podmiot działań lub zaniechań, które stanowią naruszenie prawa Unii (jeśli korzyść została przyznana/wypłacona przed ustaniem nieprawidłowości) – w zależności od tego, które ze wskazanych zdarzeń miało miejsce jako ostatnie.

Wadliwa wykładnia WSA oczywiście rzutować musiała na zastosowanie w sprawie wyżej wymienionej regulacji.

Sąd pierwszej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy uwzględni stanowisko i wyjaśnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte zarówno w poprzednio zapadłym wyroku z 5 kwietnia 2024 r., I GSK 75/24, jak i w niniejszym orzeczeniu. Wyraźnego zaznaczenia przy tym wymaga, że Naczelny Sąd Administracyjny – tak jak i uprzednim razem – nie przesądza ani o kwestii zaistnienia nieprawidłowości czy też jej rodzaju, ani o ziszczeniu się bądź nieziszczeniu się przedawnienia.

W przedstawionym stanie odnoszenie się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej jest przedwczesne. Natomiast ewentualne wystąpienie przez Naczelny Sąd Administracyjny do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniami prejudycjalnymi proponowanymi przez skarżącego kasacyjnie jest – niezależnie od innych względów – niezasadne, gdyż w niniejszym orzeczeniu zaprezentowano wykładnię regulacji zawartych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 z uwzględnieniem dotychczasowych poglądów TSUE.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w punkcie pierwszym wyroku.

O zasądzeniu kosztów postępowania sądowego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a/ w związku z § 2 pkt 6 w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964).

91

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 20 maja 2025 r.
(III OSK 1101/24)

Przewodniczący: sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak

Sędziowie: del. WSA Kazimierz Bandarzewski, NSA Rafał Stasikowski (sprawozdawca)

Publikacja danych osobowych na zamkniętych portalach społecznościowych Facebooka nie jest przetwarzaniem danych osobowych o czysto osobistym lub domowym charakterze przez osobę fizyczną w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c/ rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1 ze zm.), jeśli osoba fizyczna publikująca dane osobowe nie jest administratorem danej społeczności, nie dobiera sobie jej uczestników, a tylko do niej przystępuje, a pozostali członkowie grupy nie dysponują uprawnieniem do złożenia wiążącego sprzeciwu w stosunku do jej wniosku o przystąpienie do danej wspólnoty.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) skargę kasacyjną W.W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie ze skargi W.W. na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 12 grudnia 2020 r., nr DS.523.7676.2021.PR.MSO, w przedmiocie przetwarzania danych osobowych.

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

Wyrokiem z 13 listopada 2023 r., II SA/Wa 370/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę W.W. na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO) z 12 grudnia 2022 r., nr DS.523.7676.2021.PR.MSO, w przedmiocie przetwarzania danych osobowych.

Wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

Pismem z 19 listopada 2021 r. K.T. wniosła do Urzędu Ochrony Danych Osobowych skargę na naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych przez W.W. Podała, że wymieniony poprzez swój profil prowadzony w serwisie społecznościowym (...) pn. „W.W. Priv”, pod adresem: (...), publikuje od 18/19 października 2021 r. post na liczącej ponad 6,1 tys. członków grupie „(...)”, w którym bezprawnie ujawnia jej imię i nazwisko w powiązaniu z danymi medycznymi (wykorzystując w sposób nieuprawniony kod QR certyfikatu szczepienia przeciwko COVID-19). Wniosła o wszczęcie postępowania i nakazanie usunięcia jej danych osobowych, a także wymierzenie wyżej wymienionemu administracyjnej kary pieniężnej celem zapobiegnięcia podobnym praktykom w przyszłości.

Pismem z 18 stycznia 2022 r. Prezes UODO zwrócił się do W.W. o ustosunkowanie się do treści wyżej wymienionej skargi oraz złożenie wyjaśnień.

W odpowiedzi W.W. wniósł o wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, ewentualnie o wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania.

Jego zdaniem nie doszło do przetwarzania danych osobowych K.T., w tym do przetwarzania jej danych medycznych przez niego w sposób uzasadniający wszczęcie postępowania. Podniósł, że kod QR pozyskał ze strony internetowej jej męża – A.T.. Zaznaczył, że kod QR był tam dostępny w oryginalnej formie i w sposób umożliwiający każdemu jego odczytanie. Podał, że dane odczytał przy pomocy skanera w celu prywatnym. Podał, że był ciekaw, czy A.T., osoba publiczna – Burmistrz P. opublikował swój kod QR, aby wykazać, że jest osobą zaszczepioną. Podniósł, że z punktu widzenia mieszkańca P. oraz wyborcy ma to znaczenie. Wskazał, że po sprawdzeniu tego kodu QR przy pomocy darmowej aplikacji, o której mowa na oficjalnej stronie Ministerstwa Zdrowia, okazało się, że imię i nazwisko to K.T. a nie administrator strony, czyli A.T.. Wskazał, że działając w interesie publicznym oraz w dobrej wierze, upublicznił w sposób niemożliwy do odczytania „przekreślony kod QR” w dyskusji na portalu z K.T., aby miała ona świadomość, że na stronie internetowej jej męża jest on udostępniony szerokiemu gronu anonimowych osób bez żadnej kontroli czy polityki prywatności w tym zakresie. Podał, że wprost może prowadzić to do jego podrobienia i wtórnego użycia i nie powinno się udostępniać kodów QR w taki sposób. Podniósł, że nie przetwarza danych K.T. oraz ich nie przetwarzał we wskazanym przez nią zakresie. W jego ocenie dane te może posiadać (...) – ponieważ jej profil jest dalej dostępny w tym serwisie, ewentualnie A.T. na swojej stronie internetowej.

Decyzją z 12 grudnia 2022 r. Prezes UODO, na podstawie art. 104 § 1 oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781; dalej: u.o.d.o.) oraz art. 6 ust. 1, art. 9, art. 17 ust. 1 i art. 58 ust. 2 lit. b/ rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1 ze zm.; dalej: RODO), udzielił W.W. upomnienia za przetwarzanie danych osobowych K.T., w zakresie imienia i nazwiska udostępnionych we wpisie na grupie „(...)” pod adresem: (...) bez podstawy prawnej.

Organ ustalił, że K.T. w czerwcu 2021 r. wyraziła zgodę, aby na blogu A.T., Burmistrza P., zamieszczono zdjęcie jej certyfikatu szczepienia przeciw COVID-19, jednakże bez jakichkolwiek danych osobowych (miał to być jedynie przykładowy certyfikat). W dniu 18/19 października 2021 r. W.W. wykorzystał zdjęcie certyfikatu szczepienia w ten sposób, że korzystając z aplikacji mobilnej „Skaner certyfikatów COVID” pozyskał jej dane osobowe w zakresie imienia i nazwiska, a następnie zamieścił przekreślone zdjęcie certyfikatu

wraz z podaniem imienia i nazwiska na portalu społecznościowym (...), we wpisie na grupie „(...)” znajdującym się pod wskazanym w uzasadnieniu decyzji adresem. Organ ustalił, że zawartość strony internetowej jest obecnie niedostępna.

Prezes UODO podniósł, że zakres informacji możliwych do pozyskania za pomocą aplikacji „Skaner certyfikatów COVID” poprzez zeskanowanie kodu QR certyfikatu szczepienia obejmuje informację dotyczącą zaszczepienia, imiona, pierwszą literę nazwiska, dzień i miesiąc z daty urodzenia osoby, do której należy polski kod QR lub imiona, nazwisko, datę urodzenia osoby, do której należy kod QR. Informacje te umożliwiają zidentyfikowanie osoby fizycznej – w niniejszej sprawie posłużyły do identyfikacji K.T. przez W.W. – spełniają definicję danych osobowych z art. 4 pkt 1 RODO. Zdaniem organu przedmiotowa sprawa dotyczy danych z zakresu tzw. „danych zwykłych”, których przetwarzanie regulowane jest w art. 6 ust. 1 RODO oraz tzw. danych wrażliwych, tzn. danych z zakresu „szczególnej kategorii danych”, dla których przepisem o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia oceny legalności procesu ich przetwarzania jest art. 9 ust. 1 RODO. Zdaniem organu katalog przesłanek legalizujących przetwarzanie danych osobowych przez administratora tych danych ma charakter zamknięty. Tym samym przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne jedynie w przypadkach wskazanych w RODO. Każda z przesłanek ma charakter autonomiczny i niezależny, co oznacza, że spełnienie co najmniej jednej z nich stanowi w danym przypadku o zgodnym z prawem przetwarzaniu danych osobowych.

Prezes UODO wskazał, że co prawda kod QR K.T. został zamieszczony w formie niemożliwej do odczytania poprzez przekreślenie ok. 25% jego powierzchni, to jednak samo jego zdjęcie w powiązaniu z pozostałymi danymi udostępnionymi na portalu społecznościowym (...) niesie informację o tym, że była ona zaszczepiona, co stanowi informację o charakterze danych osobowych wskazaną w art. 9 ust. 1 RODO. Prezes UODO podniósł także, że aplikacja „Skaner certyfikatów COVID” uprawnia jedynie do weryfikacji właściciela szczepienia, nie zaś do dalszego rozpowszechniania tych danych, jak uczynił to W.W.. Ponadto, działanie to nie znajdowało podstaw w żadnej z przesłanek uregulowanych w art. 6 ust. 1 RODO oraz nie spełniało żadnego z warunków wymienionych w art. 9 ust. 2 RODO. W ocenie Prezesa UODO bez znaczenia dla niniejszego rozstrzygnięcia jest fakt, że zdjęcie certyfikatu K.T. zostało uprzednio opublikowane na stronie internetowej jej męża. Organ wskazał, że przedmiotem niniejszego postępowania jest jedynie udostępnienie danych osobowych K.T. przez W.W. we wpisie na grupie portalu (...). Niezależnie od tego, czy pierwotne opublikowanie zdjęcia certyfikatu było bezprawne, to jest to zdarzenie niezależne od rozpatrywanego w niniejszym

postępowaniu. Wskazał, że K.T. 19 listopada 2021 r. zwróciła się do W.W. z żądaniem usunięcia jej danych osobowych. W odpowiedzi odmówił spełnienia jej żądania, jednak zawartość strony internetowej, na której udostępnione były jej dane osobowe, jest obecnie niedostępna. Zdaniem Prezesa UODO przetwarzanie danych osobowych K.T. w zakresie imienia, nazwiska oraz informacji dotyczących szczepienia przez W.W. stanowiło naruszenie przepisu art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 1 RODO. Organ uznał za uzasadnione udzielenie mu upomnienia w zakresie stwierdzonego naruszenia. Na marginesie podniósł, w zakresie żądania K.T. nałożenia na wymienionego administracyjnej kary pieniężnej, że uprawnienie to znajduje się wśród kompetencji Prezesa UODO, jednak skorzystanie z tego środka naprawczego jest jego autonomiczną decyzją, niezależną od woli osoby składającej skargę.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł W.W..

W odpowiedzi na skargę Prezes UODO wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał dotychczasowe stanowisko.

Oddalając skargę, Sąd pierwszej instancji wskazał, że ustalenia organu w zakresie stanu faktycznego są pełne i były wystarczające do rozstrzygnięcia sprawy ze skargi skierowanej do Prezesa UODO przez K.T. pismem z 19 listopada 2021 r. Podkreślił, że postępowanie przed Prezesem UODO nie dotyczyło innych kwestii poza podniesionymi przez K.T.. Zdaniem Sądu w sprawie nie chodzi o odczytanie przez skarżącego danych z kodu QR ze strony burmistrza, ale o dalsze ich rozpowszechnianie, udostępnianie (przetwarzanie) przez skarżącego, zakwestionowane w skardze do Prezesa UODO z 19 listopada 2021 r.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisów postępowania administracyjnego poprzez zignorowanie przez organ wniosków skarżącego o przesłuchanie w charakterze świadka, ewentualnie do złożenia wyjaśnień, administratora strony internetowej, na której został opublikowany certyfikat (kod QR), tj. A.T. w zakresie uzyskania zgody od K.T. na przetwarzanie jej danych osobowych w zakresie udostępnionych w kodzie QR, Sąd pierwszej instancji podniósł, że kwestia działań męża K.T. nie była przedmiotem niniejszej sprawy. Wskazywał na to jednoznacznie organ w zaskarżonej decyzji. Powyższe stanowisko organu nie stanowi naruszenia przepisów postępowania. Trafnie w stanie faktycznym tej sprawy organ nie uwzględnił wniosku dowodowego zgłoszonego przez skarżącego w toku postępowania administracyjnego. Jednocześnie Sąd zwrócił uwagę, że organ nie rozpatrzył odrębnie wniosku strony, co stanowi uchybienie art. 123 k.p.a. w związku z art. 75 k.p.a., jednakże pozostające bez wpływu na wynik sprawy. Zdaniem Sądu w sprawie nie było bowiem podstaw do uwzględnienia przez Prezesa UODO wniosku dowodowego skarżącego.

Odnosząc się do zarzutów skargi dotyczących naruszenia przepisów prawa materialnego, Sąd stwierdził, że nie są one zasadne. Organ nie uchybił w sprawie przepisom RODO. Wykorzystanie przez skarżącego danych K.T., tj. imienia, nazwiska w powiązaniu z przekreślonym kodem QR w dyskusji we wpisie na grupie wskazanej w decyzji na stronie (...), pozwalało na jej pełne zidentyfikowanie. Zdaniem Sądu w sprawie jest bezsporne, że mamy do czynienia z przetwarzaniem (udostępnieniem) danych osobowych K.T. przez W.W., w tym danych o stanie zdrowia wymienionej w dyskusji we wpisach na wskazanej w decyzji grupie „(...)”. Skarżący samodzielnie ustalił cele i sposób przetwarzania (rozpowszechnienia) danych osobowych wymienionej, o których mowa w decyzji, w dyskusji na wskazanej w decyzji stronie, w powiązaniu z informacjami dotyczącymi szczepienia tej osoby. Dane dotyczące zdrowia oznaczają dane osobowe o zdrowiu fizycznym lub psychicznym osoby fizycznej – w tym o korzystaniu z usług opieki zdrowotnej – ujawniające informacje o stanie jej zdrowia (art. 4 pkt 15 RODO). Zdaniem Sądu pierwszej instancji w sprawie jest niekwestionowane, że zakres informacji możliwych do pozyskania za pomocą aplikacji „Skaner Certyfikatów COVID” poprzez zeskanowanie przy użyciu aparatu kodu QR „prezentowanego przez osobę zaszczepioną” certyfikatu szczepienia, obejmuje informację dotyczącą zaszczepienia, imiona, pierwszą literę nazwiska, dzień i miesiąc z daty urodzenia osoby, dla której wystawiono polski kod QR oraz termin ważności kodu lub imiona, nazwisko, datę urodzenia osoby, dla której wystawiono kod QR oraz unikalnego identyfikatora certyfikatu w przypadku Unijnego Certyfikatu Covid (Postanowienia ogólne Regulaminu aplikacji mobilnej „Skaner certyfikatów COVID”). Informacje te identyfikują osobę fizyczną i stanowią dane osobowe. W ocenie Sądu nie zmienia tego argumentacja skarżącego przedstawiona w postępowaniu przed Prezesem UODO i wskazywanie, że udostępnił dane osobowe uczestniczki niniejszego postępowania we wpisie na grupie „(...)”, aby cyt.: „miała ona świadomość, że na stronie internetowej jej męża (A.T.) jest on udostępniony szerokiemu gronu anonimowych osób bez żadnej kontroli czy polityki prywatności w tym zakresie”. Sąd podkreślił, że informacje (dane) o stanie zdrowia każdego człowieka należą do danych szczególnie chronionych (motyw 35 RODO) i są ochroną prawną życia prywatnego. Prawo to zaś należy do praw osobistych ujętych w art. 47 Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu trafnie Prezes UODO stwierdził, że przetwarzanie danych, o którym mowa w decyzji, a w istocie ich rozpowszechnienie, nie miało podstawy prawnej. Sąd przytoczył regulamin aplikacji mobilnej „Skaner certyfikatów COVID”. Wskazał, że aplikacja ta uprawnia jedynie do weryfikacji właściciela szczepienia, nie zaś do dalszego rozpowszechniania tych danych, jak uczynił to skarżący. Zasadnie przy tym Prezes UODO stwierdził, że działanie

skarżącego nie znajdowało podstaw w żadnej z przesłanek uregulowanych w art. 6 ust. 1 RODO oraz nie spełniało żadnego z warunków wymienionych w art. 9 ust. 2 RODO. Przesłanką przetwarzania danych osobowych z pewnością nie była zgoda wymienionej. Rozpowszechnianie danych o stanie zdrowia uczestniczki postępowania we wpisie na grupie wskazanej w decyzji po tym, jak pozyskane zostały one przez skarżącego na skutek odczytania kodu QR, nie znajduje umocowania w przepisach RODO. Sąd podkreślił, że K.T. nie prezentowała skarżącemu do zeskanowania kodu QR w celu umożliwienia weryfikacji, czy ten kod QR należy do niej, a taki jedynie jest uprawniony cel przetwarzania danych osobowych za pomocą tej aplikacji, o której mowa, co wynika z punkt IV.1 Regulaminu wyżej wymienionej aplikacji mobilnej. Skoro K.T. nie prezentowała kodu QR skarżącemu w celu weryfikacji jej szczepienia, to nie może być mowy o zgodzie udzielonej przez nią skarżącemu na przetwarzanie jej danych osobowych dotyczących tej kwestii i to w sposób wskazany w decyzji (art. 9 ust. 2 lit. a/ RODO w związku z art. 6 ust. 1 lit. a/ RODO). Kwestia samego opublikowania kodu QR na stronie internetowej męża uczestniczki nie stanowi zgody udzielonej W.W. na ujawnienie, rozpowszechnianie informacji o stanie zdrowia wymienionej. W sprawie nie została przy tym spełniona żadna inna przesłanka dopuszczająca tego rodzaju przetwarzanie danych, o którym mowa w zaskarżonej decyzji. Zdaniem Sądu nie jest przy tym zrozumiałe powoływanie się przez skarżącego na art. 6 ust. 1 lit. f/ RODO, bo nie ma on żadnego odniesienia do skarżącego, a przedmiotem skargi do Prezesa UODO i postępowania w niniejszej sprawie nie było przetwarzanie danych osobowych przez administratora (...). Nie daje podstaw do uznania za prawnie uzasadniony interes rozpowszechnienie w dyskusji na portalu społecznościowym danych o stanie zdrowia K.T. „w interesie publicznym”, na który skarżący powoływał się w postępowaniu. Także twierdzenie o upublicznieniu danych „w dobrej wierze”, „aby miała ona świadomość [...]” nie daje podstaw do kwalifikowania tego udostępnienia jako zgodnego z prawem. Zdaniem Sądu zamieszczenie kodu QR na stronie internetowej męża skarżącej nie stanowi upublicznienia przez K.T. informacji o swoim stanie zdrowia. Niezależnie od okoliczności dotyczących zamieszczenia kodu QR na stronie męża skarżącej, co nie było przedmiotem tej sprawy, dostęp do danych osobowych (z kodu QR) następuje, zgodnie z regulaminem, po zeskanowaniu prezentowanego użytkownikowi aplikacji kodu, w celu weryfikacji, czy kod QR należy do właściciela. Nie można więc mówić o oczywistości upublicznienia danych osobowych o stanie zdrowia przez samą K.T.. W sprawie nie można też mówić o żadnej innej przesłance tego rodzaju przetwarzania danych osobowych.

W ocenie Sądu pierwszej instancji regulamin (...) nie ma w niniejszej sprawie znaczenia, albowiem nie reguluje on kwestii rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją, tj. ujawnienia (rozpowszechnienia) przez skarżącego, jako osobę

fizyczną, w tym przypadku samodzielnie ustalającą cel i sposób przetwarzania danych osobowych, informacji o stanie zdrowia uczestniczki postępowania. Okoliczność, że skarżący, ujawniając dane o stanie zdrowia uczestniczki postępowania, skorzystał w tym przypadku z platformy oferowanej przez (...) [obecnie (...)] nie stanowi o udostępnieniu danych o stanie zdrowia K.T. przez (...) [...]. Kwestia zgody udzielonej przez skarżącego czy uczestniczkę portalowi (...), na co skarżący wskazuje w skardze, nie znajduje odniesienia do stanu faktycznego niniejszej sprawy i nie jest jej przedmiotem. Nadto każda osoba fizyczna ma prawo sama (samodzielnie) decydować w jakim zakresie rezygnuje z prawa do prywatności korzystając z danego portalu. Nie znajduje więc podstawy prawnej działanie skarżącego wskazane w zaskarżonej decyzji, który zdecydował, że ta sfera życia prywatnego K.T., która odnosi się do stanu jej zdrowia, nie zasługuje na ochronę i może być upubliczniona.

Z tych względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł skarżący, zaskarżając wyrok w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i uwzględnienie skargi. Nadto zrzekł się rozprawy i wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. art. 151 p.p.s.a., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi, w sytuacji gdy w sprawie zachodziły podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i c/ p.p.s.a., albowiem decyzja ta wydana została z naruszeniem art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 78 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 2 ust. 2 lit. c/, art. 6 ust. 1 i art. 9 oraz art. 17 RODO poprzez uznanie przez Sąd Wojewódzki, iż organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy w przedmiotowej sprawie, dokonał prawidłowej oceny zebranego materiału dowodowego oraz prawidłowo pominął zgłaszane przez skarżącego dowody w sprawie – w sytuacji, gdy zebrany przez Prezesa UODO materiał dowodowy był niewystarczający do rozstrzygnięcia merytorycznego przedmiotowej sprawy; Prezes UODO pominął szereg zgłoszonych dowodów w sprawie, jak wniosek o przesłuchanie lub nadesłanie wyjaśnień administratora strony internetowej, na której został upubliczniony certyfikat szczepień uczestniczki postępowania, nie pozyskał informacji od administratora platformy (...) dotyczących kwestii zgody na przetwarzanie danych uczestniczki postępowania na wskazanym portalu społecznościowym;

2) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. art. 151 p.p.s.a., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi, w sytuacji gdy w sprawie zachodziły podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a., albowiem decyzja ta wydana została z naruszeniem w związku z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niedostateczne uzasadnienie przez Prezesa UODO sposobu oceny materiału dowodowego oraz pominięcie zgłoszonych dowodów, [...];

3) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 2 ust. 2 lit. c/ RODO w związku z motywem 18 preambuły RODO poprzez jego niezastosowanie i pominięcie zarówno przez Prezesa UODO, jak również Sąd Wojewódzki, że RODO nie stosuje się m.in. w sytuacji przetwarzania danych osobowych przez osobę fizyczną, w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze; jednocześnie, jak wynika z rozwinięcia wskazanej normy, zawartego w motywie 18 preambuły RODO, przez „działalność o czysto osobistym lub domowym charakterze” należy rozumieć taką działalność, która pozostaje bez związku z działalnością zawodową lub handlową osoby fizycznej;

4) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 2 lit a/ i e/ RODO poprzez ich niezastosowanie i błędną wykładnię – w sytuacji gdy uczestniczka postępowania, wyrażając zgodę na upublicznienie jej danych osobowych na stronie internetowej Burmistrza P., jawnie wprowadziła jej własne dane osobowe do przestrzeni publicznej, mając świadomość, iż jej dane będą powszechnie dostępne dla każdego, zaś sam fakt opublikowania jej danych (powołując się na źródło dostępne publicznie) nie może zostać uznany za naruszenie zasad przetwarzania danych osobowych w przestrzeni publicznej;

5) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 RODO poprzez błędną wykładnię i uznanie, że opublikowanie na portalu społecznościowym kodu QR częściowo zamazanego w sposób uniemożliwiający ustalenie danych osobowych uczestniczki postępowania stanowiło w ocenie organu oraz Sądu Wojewódzkiego przetwarzanie danych zdrowotnych uczestniczki postępowania poprzez ich udostępnienie na portalu społecznościowym, w sytuacji gdy nikt nie był w stanie odczytać wskazanego kodu QR, a więc nie miał dostępu do danych osoby, której ten kod dotyczył;

6) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 1 lit. a/ RODO poprzez błędną wykładnię i uznanie, iż uczestniczka postępowania nie wyraziła zgody na przetwarzanie jej danych osobowych w postaci imienia i nazwiska, w sytuacji gdy uczestniczka postępowania zakładając konto w portalu społecznościowym (...) wyraziła zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w postaci imienia i nazwiska (sama podała przedmiotowe dane), wyraziła zgodę na przesyłanie jej powiadomień od innych użytkowników, wspominanie o niej we wpisach innych użytkowników, co więcej sama przystąpiła do grupy

„(...)” i zaakceptowała regulamin przedmiotowej grupy, w związku z czym decyzja Prezesa UODO udzielająca upomnienia W.W. za przetwarzanie danych osobowych K.T. w zakresie jej imienia i nazwiska udostępnionych we wpisie na grupie „(...)” narusza wyżej wymieniony przepis.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes UODO wniósł o jej oddalenie. Nie zażądał przeprowadzenia w sprawie rozprawy.

Niniejsza sprawa zastała rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a., bowiem skarżący kasacyjnie zrzekł się rozprawy, zaś organ, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądał jej przeprowadzenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Granice te determinują kierunek postępowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wobec niestwierdzenia przesłanek nieważności postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał oceny podstaw i zarzutów kasacyjnych.

Skarżący kasacyjnie zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie zarówno przepisów prawa materialnego, jak też przepisów postępowania. W takiej sytuacji, co do zasady, jako pierwsze podlegają rozpatrzeniu zarzuty naruszenia przepisów postępowania, gdyż weryfikacja prawidłowości wykładni przepisów prawa materialnego, dokonanej przez Sąd pierwszej instancji, jest możliwa jedynie w przypadku stwierdzenia braku uchybień natury procesowej, mogących mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. W rozpoznawanej sprawie kolejność ta musi zostać częściowo odwrócona, gdyż zarzut naruszenia prawa procesowego [zarzuty z punktu 1) i 2)] zostały sformułowane w skardze kasacyjnej w taki sposób, iż ich zasadność bądź bezzasadność będzie konsekwencją zasadności bądź bezzasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego sformułowanego w punkcie 3). Skarżący kasacyjnie stoi na stanowisku, iż czynności przetwarzania danych osobowych przez skarżącego miały miejsce w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze. Z tej to przyczyny w punkcie 3) zarzucono naruszenie art. 2 ust. 2 lit c/ RODO w związku z motywem 18 preambuły RODO poprzez jego niezastosowanie. Zarzut ten jest bezzasadny.

W pierwszym rzędzie przypomnieć należy pełnomocnikowi wnoszącemu skargę kasacyjną, iż przepisy art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. wyraźnie określają formy, w postaci których dojść może do naruszenia prawa. Zastosowanie dyrektyw językowych jest wystarczające dla ustalenia, iż prawo można naruszyć przez błędną wykładnię lub jego niewłaściwe zastosowanie. Ustawodawca nie

posłużył się trzecią formą naruszenia prawa w postaci jego niezastosowania. Błąd taki dyskwalifikuje zarzut *a limine*. Naczelny Sąd Administracyjny dąży jednak do jak najszerszego zapewnienia stronie prawa do sądu. Analiza zarzutu i jego uzasadnienia pozwala w rozpoznawanej sprawie na ustalenie, że wołą strony było postawienie zarzutu błędnej wykładni art. 2 ust. 2 lit c/ RODO, która w konsekwencji prowadziła do naruszenia przepisów procesowych wskazanych w punktach 1) i 2). Treść zarzutu 3) w związku z zarzutami 1)-2) wskazuje, iż skarżący kasacyjnie uważa, że czynności przetwarzania danych osobowych w przedmiotowej sprawie miały charakter osobisty lub domowy i z tej przyczyny nie znajduje do nich zastosowania RODO, a do ustaleń faktycznych mających prowadzić do takich ocen prowadzić miały wnioski dowodowe skarżącego, których nie przeprowadził organ nadzoru, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia przepisów określonych w zarzutach 1)-2).

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska skarżącego kasacyjnie w tym zakresie i uważa, że organ nadzoru oraz Sąd pierwszej instancji słusznie uznały, że przetwarzanie danych osobowych K.T. przez skarżącego nie miało charakteru czynności osobistych lub domowych. Przypomnieć należy, że K.T. w czerwcu 2021 r. wyraziła zgodę, aby na blogu swojego męża A.T., Burmistrza P., zamieszczono zdjęcie jej certyfikatu szczepienia przeciw COVID-19, jednakże bez jakichkolwiek danych osobowych. W dniu 18/19 października 2021 r. W.W. wykorzystał zdjęcie certyfikatu szczepienia w ten sposób, że korzystając z aplikacji mobilnej „Skaner certyfikatów COVID” pozyskał jej dane osobowe w zakresie imienia i nazwiska, a następnie zamieścił przekreślone zdjęcie certyfikatu wraz z podaniem imienia i nazwiska na portalu społecznościowym (...) we wpisie na grupie „(...)” znajdującym się pod wskazanym w uzasadnieniu decyzji adresem. Do grupy tej należało ok. 6100 osób. Wykorzystanie przez skarżącego danych K.T., tj. imienia i nazwiska w powiązaniu z przekreślonym kodem QR w dyskusji we wpisie na grupie wskazanej w decyzji na stronie (...), pozwalało na jej pełne zidentyfikowanie, w tym danych o stanie zdrowia wymienionej w dyskusji we wpisach na wskazanej w decyzji grupie.

W praktyce ocena, czy w danym przypadku przetwarzanie danych osobowych ma miejsce w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze, może budzić wątpliwości. W tym kontekście można wspomnieć o wyroku TSUE z 11 grudnia 2014 r., C-212/13, František Ryneš v. Úřad pro ochranu osobních údajů (LEX nr 1551850), wydanym jeszcze na gruncie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE L 281 z 23 listopada 1995 r., s. 31 i nast.; dalej: dyrektywa nr 95/46/WE), w którym

Trybunał uznał, że wykorzystywanie systemu kamer zainstalowanego przez osobę fizyczną na jej domu rodzinnym, monitorującego również przestrzeń publiczną, nie stanowi przetwarzania danych w trakcie czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze. Orzeczenie to spotkało się z krytyką w piśmiennictwie przedmiotu (por. krytyczną głosę M. Czerniawskiego do wyroku TSUE z 11 grudnia 2014 r., C-212/13, LEX 2015).

Inna sytuacja faktyczna, która budzi wątpliwości, gdy chodzi o możliwość uznania za działania w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze, dotyczy publikowania danych na stronach internetowych (w tym w serwisach społecznościowych). W opinii przyjętej jeszcze na gruncie dyrektywy nr 95/46/WE Grupa Robocza Art. 29 uznała, że przetwarzanie danych przez użytkowników w portalach społecznościowych mieści się – co do zasady – w zakresie czynności osobistych lub domowych, chyba że dostęp do tych danych mają inne osoby niż te, które zostały wybrane samodzielnie przez użytkownika, np. poprzez dodanie do kontaktów (por. Opinia 5/2009 Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie portali społecznościowych, przyjęta 12 czerwca 2009 r., WP 163).

Czynności o „czysto osobistym lub domowym charakterze” są przeciwieństwem czynności o charakterze zawodowym lub aktywności gospodarczej (działalność profesjonalna). Jednak osobistego lub domowego charakteru nie wykazują również formy aktywności, które nie mają wymiaru zawodowego, a przybierają wymiar społeczny; nie mają charakteru działalności gospodarczej a działalności non profit; podobnie mogą one nie mieć charakteru profesjonalnego a amatorski (np. aktywność osoby fizycznej w stowarzyszeniu, fundacji itp.). W tym zakresie powoływanie się na omawiane wyłączenie nie jest zasadne.

Istotną kwestią w kontekście omawianego wyłączenia jest także problem osiągania dochodów (zarobkowego charakteru działalności). Za prawidłowe należy uznać stanowisko, zgodnie z którym osiąganie dochodów z działalności nie stoi w sprzeczności z czysto osobistym lub domowym charakterem wykonywanych czynności, o ile czynności te nie są wykonywane zawodowo lub w ramach działalności gospodarczej albo innego rodzaju zorganizowanej działalności (np. społecznej). Przykładem tego rodzaju działań może być sprzedaż przedmiotów z kolekcji, którą osoba fizyczna zgromadziła w ramach pasji kolekcjonerskiej. Podobne stanowisko w tej kwestii prezentują P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, /w:/ *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*, red. P. Litwiński, Warszawa 2017, s. 150, którzy jako przykład tego rodzaju sytuacji wskazują incydentalną sprzedaż własnego samochodu za pośrednictwem dedykowanych serwisów internetowych. Odmienne

stanowisko w tej kwestii prezentuje D. Lubasz, którego zdaniem wskazanie na osobisty lub domowy charakter przetwarzania co do zasady wyklucza możliwość objęcia omawianym wyłączeniem takiego przetwarzania, które choćby pośrednio przynosi korzyści majątkowe (por. D. Lubasz, /w:/ *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2017, s. 138).

Ze względu na dość znaczną liczbę uczestników grupy, a także na to, że skarżący nie był administratorem tej grupy i nie dobierał sobie osobiście jej uczestników, a jedynie do niej przystąpił, a zatem nie pozostawał w żadnych innych relacjach z tymi osobami poza przynależnością do grupy na (...), nie sposób uznać, aby miało miejsce przetwarzanie danych o charakterze osobistym lub domowym, o którym mowa w art. 2 ust. 2. Kwestia braku osiągnięcia dochodu w kontekście całości okoliczności tej sprawy jest całkowicie irrelevantna, tym bardziej że w praktyce osiągnięcie dochodu pozwala również na kwalifikację przetwarzania jako dokonywanego w ramach czynności osobistych. Publikacja danych osobowych na zamkniętych portalach społecznościowych (...) nie jest przetwarzaniem danych osobowych przez osobę fizyczną o czysto osobistym lub domowym charakterze w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c/ RODO, jeśli osoba fizyczna publikująca dane osobowe nie jest administratorem danej społeczności, nie dobiera sobie osobiście jej uczestników, a tylko do niej przystępuje, a pozostali członkowie grupy nie dysponują uprawnieniem do złożenia wiążącego sprzeciwu w stosunku do jej wniosku o przystąpienie do danej wspólnoty. Z tych względów zarzut 3) nie znajduje uzasadnienia.

Istotne w sprawie jest logiczne powiązanie zarzutu 3) z zarzutami 1)-2). Tylko zasadność zarzutu 3) otwiera pole do merytorycznej analizy zarzutów 1)-2), zaś bezzasadność zarzutu 3) czyni dwa pierwsze zarzuty także bezzasadnymi. Dodać należy, iż stanowisko organu i Sądu pierwszej instancji, co do braku potrzeby przeprowadzania dowodów wnioskowanych przez skarżącego, było uzasadnione. Nie mogły one doprowadzić do odmiennego ustalenia faktów, gdyż ze względu na treść tez dowodowych skarżący za ich pomocą próbował wykazywać odmiennie oceny już ustalonych faktów. Dowody są zaś przeprowadzane celem ustalenia stanu faktycznego nieznanego jeszcze organowi. Zakresem władztwa administracyjnego objęte jest zaś wyprowadzanie określonych ocen w oparciu o ustalone fakty.

Zarzut 4)-6) są nieuzasadnione. Podzielić należy stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż zgodę na przetwarzanie kodu QR na swoim profilu uzyskał wyłącznie mąż K.T.. Skarżącemu nie została natomiast udzielona zgoda na czynności przetwarzania jej danych osobowych. „Zgoda” na gruncie przepisów RODO jest pojęciem posiadającym definicję legalną zawartą w art. 4 pkt 11 RODO, zgodnie z którym zgoda osoby, której dane dotyczą, oznacza

dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych. W rozpoznawanej sprawie nie została spełniona żadna z przesłanek „zgody” w rozumieniu art. 4 pkt 11 RODO. K.T. nie złożyła bowiem jakiegokolwiek oświadczenia woli kierowanego do skarżącego, co oznacza, że nie można przystąpić do analizy warunków jego poprawności (tj. dobrowolności, konkretności, świadomości, jednoznaczności oraz warunków wynikający z art. 7 RODO) oraz jego treści (tj. przyzwolenia na przetwarzanie danych osobowych). Założenie konta w portalu społecznościowym (...), przesyłanie powiadomień innym osobom czy też przystąpienie do określonej grupy społecznościowej nie jest równoznaczne ze złożeniem oświadczenia woli względem bliżej nieokreślonego kręgu użytkowników (...), czy tylko ich części w postaci określonej społeczności, w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze przetwarzanie danych osobowych [...]; dotyczy to również przetwarzania danych osobowych w ramach zamkniętych grup społecznościowych, tj. sytuacji przetwarzania danych osobowych, które zamieszcza jeden z użytkowników na swoim koncie. Publikacja danych osobowych na (...) nie zawiera w swej istocie zgody w rozumieniu art. 4 pkt 11 RODO udzielonej innym użytkownikom portalu.

W.W. zatem bez jej zgody wykorzystał zdjęcie certyfikatu szczepienia opublikowane przez jej męża, a następnie, używając aplikacji mobilnej „Skaner certyfikatów COVID”, pozyskał jej dane osobowe w zakresie imienia i nazwiska, i zamieścił przekreślone zdjęcie certyfikatu wraz z podaniem imienia i nazwiska na portalu społecznościowym (...) we wpisie na grupie „(...)”, w tym pośrednio dane o jej stanie zdrowia w zakresie poddania się przez K.T. szczepieniu. Zamieszczenie bowiem zdjęcia kodu QR, nawet w postaci, która uniemożliwiała jego odczytanie, pozwalało wyprowadzić wniosek o poddaniu się przez K.T. szczepieniu. Zgoda, o której mowa w art. 9 ust. 2a RODO, musi być zatem udzielona osobie, która przetwarza [...] dane osobowe. Z opublikowania danych osobowych przez osobę, która taką zgodę uzyskała, i łatwego dostępu do nich, nie można wywodzić dalszej, domniemanej zgody do kolejnych procesów przetwarzania danych osobowych przez inne osoby, które zgody nie uzyskały. Taka wykładnia jest nieuprawniona i pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisów art. 4 pkt 11 i art. 7 ust. 1-4 RODO, określających warunki, poprawność i treść zgody. W zarzucie 4) skarżący kasacyjnie posługuje się natomiast pojęciem upublicznienia danych osobowych. Jest to pojęcie pozaprawne, nieposiadające na gruncie RODO znaczenia prawnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 RODO sytuacja „upublicznienia” nie jest także przesłanką legalizacji przetwarzania danych osobowych. Oznacza to, że proces przetwarzania danych osobowych K.T. przez skarżącego był nielegalny, bowiem nie został

spełniony warunek przetwarzania wskazany w art. 6 ust. 1 RODO w stosunku do zwykłych danych osobowych, ani warunek określony w art. 9 ust. 2 RODO względem szczególnych danych osobowych (tzw. wrażliwych danych osobowych). Z tych względów zarzuty 4)-6) są nieuzasadnione.

Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.

92

POSTANOWIENIE NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 15 lipca 2025 r.
(II OW 73/25)

Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Miron (sprawozdawca)
Sędziowie NSA: Mirosław Gdesz, Leszek Kiermaszek

W przypadku, gdy właściwy miejscowo i rzeczowo wojewódzki sąd administracyjny jest stroną postępowania, którego dotyczy skarga, stanowi to przeszkodę do rozpoznania jej przez ten sąd, o której mowa w art. 14a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny w y z n a c z y ł na podstawie art. 14a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi do rozpoznania sprawy o sygn. akt VII SA/Wa 713/25 ze skargi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 10 lutego 2025 r., nr HŚ.NZ.510.1.2025. MP, w przedmiocie stwierdzenia nieważności postanowienia.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wniósł 27 lutego 2025 r. skargę na postanowienie Głównego Inspektora Sanitarnego z 10 lutego 2025 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności postanowienia Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z 26 lipca 2024 r.

w sprawie uzgodnienia projektu decyzji polegającej na ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji polegającej na budowie szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi, filii biblioteki miejskiej, przychodni i garażu podziemnego wraz z zagospodarowaniem terenu na dz. ewid. nr (...) w obrębie (...) przy ul. (...).

Skarga ta została zarejestrowana w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie pod sygnaturą akt VII SA/Wa 713/25.

Pismem z 26 czerwca 2025 r. Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zwrócił się do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o wyznaczenie innego wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania wyżej wymienionej sprawy. W uzasadnieniu tego wniosku powołano się na art. 14a 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.) i wyjaśniono, że sprawa jest generalnie związana z zamierzeniem budowlanym polegającym na budowie szkoły w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przy ul. (...). Podkreślono, że w zaistniałej sytuacji procesowej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie musiałby rozpoznawać własną skargę. Zdaniem Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie byłoby to sprzeczne z zasadą zakazującą orzekania we własnej sprawie (*nemo iudex in causa sua*), która jest fundamentem zaufania do sądów i sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości.

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 14a p.p.s.a. jeżeli wojewódzki sąd administracyjny nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, Naczelný Sąd Administracyjny wyznaczy na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, inny wojewódzki sąd administracyjny.

Przepis powyższy dotyczy takiej przeszkody, która wyklucza możliwość rozpoznania sprawy lub podjęcia czynności przez sąd właściwy. Do przeszkód takich należy zaliczyć np. wyłączenie wszystkich sędziów i asesorów sądowych tego sądu od rozpoznawania sprawy, jak również zakaz orzekania we własnej sprawie. W demokratycznym państwie prawnym wojewódzki sąd administracyjny nie powinien rozstrzygać spraw, które go dotyczą (*nemo iudex in causa sua*), a więc takich, gdzie da się wykazać związek pomiędzy wynikiem postępowania a sferą przynależnych mu praw lub obowiązków. W zaistniałym stanie faktycznym taki związek występuje – skarga Sądu związana jest z zamierzeniem budowlanym, które ma być zrealizowane w bezpośrednim sąsiedztwie jego siedziby. Tym samym rozpoznanie przedmiotowej (własnej) sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie mogłoby u postronnego

obserwatora wzbudzić wątpliwości co do obiektywności wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia.

Konkludując, w przypadku, gdy właściwy miejscowo i rzeczowo wojewódzki sąd administracyjny jest stroną postępowania, którego skarga dotyczy, stanowi to przeszkodę do jej rozpoznania przez ten sąd, o której mowa w art. 14a p.p.s.a.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 14a p.p.s.a., wyznaczył do rozpoznania sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi.

