

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XX nr 3 (114)/2024

Warszawa 2024

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKCJA

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

RADA PROGRAMOWA

CZŁONKOWIE

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

MIĘDZYNARODOWI CZŁONKOWIE

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

*

redaktor tematyczny dr Anna Chmielarz-Grochal
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny dr Michał Szwast

ADRES REDAKCJI

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

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2024

ISSN 1734-803X
Nr indeksu 204358

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

*

Na zlecenie Naczelnego Sądu Administracyjnego



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

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

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

Skład i łamanie: Andytex, Warszawa
Druk ukończono w czerwcu 2024 roku. Nakład 500 egz.

SPIS TREŚCI

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

MATERIAŁY Z OBRAD DOROCZNEGO ZGROMADZENIA OGÓLNEGO SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W DNIU 15 KWIETNIA 2024 ROKU W WARSZAWIE

Wystąpienie Prezesa NSA Jacka Chlebnyego	9
Speech by the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny (tłumaczenie)	18
List Prezydenta RP Andrzeja Dudy	28
Letter of the President of the Republic of Poland Andrzej Duda (tłumaczenie)	30
Speech by Vice-President of ECHR Judge Marko Bošnjak	33
Wystąpienie Wiceprezesa ETPC Sędziego Marko Bošnjaka (tłumaczenie)	49
Sprawozdanie z obrad (<i>Przemysław Florjanowicz-Błachut, Monika Tutak-Rutkowska</i>)	57
Report from the proceedings (tłumaczenie)	61

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i> <i>Mgr Michał Szudrowicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i> (Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?	67
Summary	84
<i>Dr hab. Przemysław Krzykowski (profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie)</i> Możliwość wywarcia szkodliwego wpływu na budżet UE jako przesłanka zwrotu środków unijnych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	85
Summary	101
<i>Dr Katarzyna Gębała (asystent-specjalista do spraw orzecznictwa w Sądzie Najwyższym)</i> O braku jednolitości orzecznictwa sądowego – na przykładzie stosowania tzw. metody kosztorysowej przy ustalaniu odszkodowania z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej	102
Summary	114
<i>Mgr Piotr Polak (Zakład Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich INP PAN)</i> Zdolność procesowa osób fizycznych ograniczonych w zdolności do czynności prawnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym	115
Summary	131

ORZECZNICTWO

- I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** (wybór i opracowanie: *prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel*)
Uregulowanie krajowe przewidujące możliwość zawieszenia, bez ograniczenia w czasie, biegu terminu przedawnienia odnoszącego się do działania organu podatkowego w przypadku postępowania sądowego – Wszczęte ponownie postępowanie podatkowe – Zakres stosowania – Zasady pewności prawa oraz skuteczności prawa Unii
Wyrok TS z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie C-615/21 *Napfény-Toll Kft. przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbeiteli Igazgatósága*, ECLI:EU:C:2023:573 133
- II. Europejski Trybunał Praw Człowieka** (wybór i opracowanie: *dr Anna Chmielarz-Grochal*)
Wyrok precedensowy – Artykuł 34 Konwencji – Legitymacja do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach z zakresu ochrony środowiska przed zmianami klimatycznymi (*locus standi*) – Wyłączenie *actio popularis* – Naruszenie art. 8 Konwencji – Prawo do skutecznej ochrony przez władze państwowe przed poważnymi negatywnymi skutkami zmian klimatycznych dla życia, zdrowia, dobrobytu i jakości życia – Niewypełnienie przez pozwane państwo pozytywnego zobowiązania do wdrożenia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania zmianom klimatu – Naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji (aspekt cywilny) – Brak dostępu do sądu w sporach dotyczących zmian klimatu
Wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 9 kwietnia 2024 r. w sprawie *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i inni przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 53600/20) 146
- III. Sąd Najwyższy** (wybór i opracowanie: *dr Michalina Szpyrka*)
Wyrok SN z dnia 6 lutego 2024 r. (sygn. akt I USKP 77/23) [dot. istoty sprawy rozstrzyganej decyzją z art. 1 ust. 13 ustawy z 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność] 153
- IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne** (opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*)
- A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2024 r. (sygn. akt I OPS 1/23) [dot. skutków prawnych zbycia roszczenia wynikającego z dekretu warszawskiego] 161
- B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych
1. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 listopada 2022 r. (sygn. akt III SA/Łd 568/22) [dot. związania organu administracji orzeczeniem lekarskim] 180
 2. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 lipca 2023 r. (sygn. akt II SA/Rz 399/23) [dot. prawa do zaskarżenia decyzji zatwierdzającej regulamin strzelnicy] 183
 3. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 sierpnia 2023 r. (sygn. akt II SA/Bk 374/23) [dot. zgłoszenia budowy z pomocą platformy ePUAP] 185
 4. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 września 2023 r. (sygn. akt II SA/Sz 157/23) [dot. kary administracyjnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia] 187
 5. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 października 2023 r. (sygn. akt I SA/Wr 673/22) [dot. pobawienia przedsiębiorcy zwolnienia z podatku od nieruchomości] 191
 6. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2023 r. (sygn. akt II SA/Go 595/23) [dot. postępowania dowodowego przed organem odwoławczym] 197
 7. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2024 r. (sygn. akt I SA/Bk 465/23) [dot. tzw. ulgi na ekspansję w podatku dochodowym od osób prawnych] 199

V. **Glosy**

*Mgr Michał Celiński (doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego
Uniwersytetu w Białymstoku)*

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2023 r. (sygn. akt II OSK 362/21) [dot. problemu, czy zainicjowanie przed sądem powszechnym sprawy o zasiedzenie nieruchomości stanowi zagadnienie wstępne w postępowaniu w przedmiocie legalizacji samowoli budowlanej]	202
Summary	216

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (marzec–kwiecień 2024 r.) (opracowanie: <i>Przemysław Florjanowicz-Błachut, Maria Poszwińska Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska,</i>)	217
--	-----

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego (marzec–kwiecień 2024 r.) (opracowała <i>Marta Jaszczukowa</i>)	225
--	-----

TABLE OF CONTENTS

MATERIALS FROM THE MEETING OF THE ANNUAL GENERAL ASSEMBLY OF JUDGES OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT HELD ON 15 APRIL 2024 IN WARSAW

Wystąpienie Prezesa NSA Jacka Chlebnego	9
Speech by the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny	18
List Prezydenta RP Andrzeja Dudy	28
Letter of the President of the Republic of Poland Andrzej Duda	30
Speech by Vice-President of ECtHR Judge Marko Bošnjak	33
Wystąpienie Wiceprezesa ETPC Sędziego Marko Bošnjaka	49
Sprawozdanie z obrad (<i>Przemysław Florjanowicz-Błachut, Monika Tutak-Rutkowska</i>)	57
Report from the proceedings	61

STUDIES AND PAPERS

<i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Adam Mickiewicz University in Poznań)</i> <i>Mgr Michał Szudrowicz (Adam Mickiewicz University in Poznań)</i> Public/non-public hearing by an administrative court – towards streamlining the proceedings?	67
Summary	84
<i>Dr hab. Przemysław Krzykowski (professor of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn)</i> The possibility of having a detrimental effect on the EU budget as a premise for the repayment of EU funds in the light of the case-law of the Supreme Administrative Court and the Court of Justice of the European Union	85
Summary	101
<i>Dr Katarzyna Gębala (assistant-case law specialist at the Supreme Court)</i> On the lack of uniformity in case-law – on the example of the application of the so-called cost estimation method in determining compensation under civil liability insurance	102
Summary	114
<i>Mgr Piotr Polak (Department of Constitutional Law and European Studies of Institute of Legal Studies of the Polish Academy of Sciences)</i> Procedural capacity of individuals with limited capacity for legal transactions in administrative court proceedings	115
Summary	131

CASE-LAW

I.	Court of Justice of the European Union (selected and compiled by: <i>prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i>) National legislation providing for the possibility of suspending, without any temporal limit, the limitation period for action by the tax authorities in the event of court proceedings – Repeated tax procedures – Regulation No 2988/95 – Scope – Principles of legal certainty and effectiveness of EU law Judgment of the Court of Justice of 13 July 2023 in Case no. C-615/21 <i>Napfény-Toll Kft. v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebviteli Igazgatósága</i> , ECLI:EU:C:2023:573	133
II.	European Court of Human Rights (selected and compiled by: <i>dr Anna Chmielarz-Grochal</i>) Precedent-setting verdict – Article 34 of the Convention – Legitimacy to lodge an application before the European Court of Human Rights in environmental cases before climate change (<i>locus standi</i>) – Exclusion of <i>actio popularis</i> – Violation of Article 8 of the Convention– Right to effective protection by state authorities against the serious adverse effects of climate change on life, health, well-being and quality of life – Failure of the respondent State to fulfill its positive obligation to implement appropriate measures to address climate change – Violation of Article 6(1) of the Convention (civil aspect) – Lack of access to court in climate change disputes ECtHR judgment (Grand Chamber) of 9 April 2024 in the case of <i>Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland</i> (Application no. 53600/20)	146
III.	Supreme Court (selected and compiled by: <i>dr Michalina Szpyrka</i>) Judgment of the Supreme Court of 6 February 2024 (Case no. I USKP 77/23) [re. the substance of the case decided by the decision under Article 1(13) of the 2012 Act on the cancellation of receivables arising from unpaid contributions by persons conducting non-agricultural activities]	153
IV.	Supreme Administrative Court and voivodship administrative courts (compiled by: <i>dr hab. Marcin Wiącek professor at the University of Warsaw</i>) A. Court decisions of the Supreme Administrative Court Resolution adopted by seven judges of the Supreme Administrative Court of 10 April 2024 (file no. I OPS 1/23) [re. the legal effects of the sale of a claim pursuant to the Warsaw decree]	161
	B. Court decisions of voivodship administrative courts 1. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Łódź of 9 November 2022 (Case no. III SA/Łd 568/22) [re. an administrative body being bound by a medical certificate]	180
	2. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Rzeszów of 18 July 2023 (Case no. II SA/Rz 399/23) [re. the right to challenge a decision approving shooting range regulations]	183
	3. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Białystok of 24 August 2023 (Case no. II SA/Bk 374/23) [re. notification of construction works via the ePUAP platform]	185
	4. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Szczecin of 14 September 2023 (Case no. II SA/Sz 157/23) [re. administrative penalty for occupying the road lane without permission]	187
	5. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Wrocław 19 October 2023 (Case no. I SA/Wr 673/22) [re. depriving an entrepreneur of property tax exemption]	191
	6. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of 22 November 2023 (Case no. II SA/Go 595/23) [re. evidentiary proceedings before a body of appeal]	197

7. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Białystok of 24 January 2024 (Case no. I SA/Bk 465/23) [re. the so-called expansion tax credit in corporate income tax]	199
---	-----

V. Gloss

*Mgr Michał Celiński (Ph.D. student in the Department of Administrative Law and
Administrative Procedure at the University of Białystok)*

Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 14 November 2023 (file no. II OSK 362/21) [re. the problem of whether the initiation of a case before a common court for the usucaption of a real estate constitutes a preliminary issue in proceedings for the legalization of unpermitted buildings]	202
Summary	216

CHRONICLES

Calendar of administrative judiciary (March–April 2024)

(prepared by: <i>Przemysław Florjanowicz-Błachut, Maria Poszwińska Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska,</i>)	217
--	-----

BIBLIOGRAPHY

Publications on administrative and administrative court proceedings

(March–April 2024) (prepared by <i>Marta Jaszczukowa</i>)	225
--	-----

Summary

of the article: **Public/non-public hearing by an administrative court – towards streamlining the proceedings?**

The subject of the study is to answer the question of the advisability of holding hearings in administrative court proceedings. According to the authors, in these proceedings, due to its specificity consisting in the control of public administration activities, holding a hearing is not necessary. This is because its conduct does not contribute to making additional factual and legal findings in the case. The organizational and legal effort is disproportionate to the effect obtained. For this reason, the article proposes legislative solutions combining the introduction of an in camera forum for hearing a case with mechanisms to ensure that the parties and the public have access to information about pending cases.

Keywords: administrative judiciary, in camera hearings, physical hearings, principle of public hearing proceedings, right to court

Summary

of the article: **The possibility of having a detrimental effect on the EU budget as a premise for the repayment of EU funds in the light of the case-law of the Supreme Administrative Court and the Court of Justice of the European Union**

The article deals with the issue of the notion of irregularity in the light of Article 2(31) of the new General Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 covering the programming period 2021–2027. The author, analysing the existing case-law of the Court of Justice of the European Union and of the Supreme Administrative Court, attempts to answer the question of what is potential damage consisting in the possibility of having a harmful effect on the EU budget. The publication demonstrates the relationship between the provisions of the General Regulation and the provisions of national law defining the prerequisites for the reimbursement of EU funds.

Keywords: special administrative special procedures, EU funds, public finance, case-law

Summary

of the article: **On the lack of uniformity of case-law – on the example of the application of the so-called cost estimation method in determining compensation under civil liability insurance**

Case-law solve interpretative problems that are important from the point of view of the case being resolved and which may have a significant impact on judicial practice. Due to the mass nature of traffic damage, the issue of compensation for damage under the perpetrator's civil liability insurance has often been and still is the subject of judicial decisions. The article presents the discrepancy revealed in the current case-law regarding the use of the so-called cost estimation method for determining the compensation paid to the injured party by the insurer under civil liability insurance. This problem was analysed through the prism of the issue of uniformity of court decisions and the role of the Supreme Court in this respect.

Keywords: damage repair, so-called cost estimation method, uniformity of case-law, discrepancies in case-law, legal certainty

Summary

of the article: **Procedural capacity of individuals with limited capacity for juridical acts in administrative court proceedings**

Procedural capacity is one's ability to independently carry out actions in proceedings. Its scope is determined by civil law (subjective aspect) and administrative law (objective aspect). Individuals with limited capacity for juridical acts have the capacity to carry out actions in proceedings in matters arising from juridical acts that they can perform independently (Article 26 § 2 of the Act on Proceedings before Administrative Courts). The paper draws attention to how inadequate it is to make use of the civil law concept of juridical acts with regard to the administrative court proceedings. A better solution would be to refer to the fact that administrative capacity can be realised independently and thus to the provisions of administrative substantive and procedural law which allow individuals with limited capacity for juridical acts to perform actions on their own. In the current legal circumstances, only very few such situations have been explicitly enumerated by the legislator. At the same time, the administrative courts are quite conservative in their approach even to cases where the law permits such persons to act independently (e.g., cases concerning access to public information).

Keywords: procedural capacity, administrative capacity, individuals with limited capacity for juridical acts, access to public information

Summary

of the **Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 14 November 2023 (Case no. II OSK 362/21)**

The gloss refers to the judgment of the Supreme Administrative Court, in which it was held that the investor's reference during legalization proceedings to the fact of acquiring ownership of real estate as a result of acquisitive prescription and the initiation of proceedings in this regard before a common court is a preliminary issue, and the administrative proceedings should be suspended on the basis of Article. 97 § 1 item 4 of the Code of Administrative Procedure. The commentary does not share the above position, citing in this regard the prevailing line of jurisprudence of administrative courts and concern about the possibility of obstruction of legalization proceedings by the culprit of the unauthorized construction.

Keywords: building legalization, unauthorized construction, acquisitive prescription, preliminary issue