INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2016 ROKU

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2016 ROKU

Warszawa, 24 kwietnia 2017

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2017

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2017

Opracowanie graficzne, redakcyjne, korekta, łamanie:
Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Druk i oprawa: Drukarnia POZKAL
Inowrocław

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 9

Wstęp 11

Część pierwsza
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych
i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 15
1. Zagadnienia ogólne 15
2. Kontrola działalności administracji publicznej 16
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone 18

II. Naczelny Sąd Administracyjny 20
1. Zagadnienia ogólne 20
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 20
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 21
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne 29
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 31
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 32

Część druga
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa sądów wojewódzkich
i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Izba Finansowa 35
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 35
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 36
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 41
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 68

II. Izba Gospodarcza 82
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej 82

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 83
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby . . . 88
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 139

III. Izba Ogólnoadministracyjna . . . 149
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej . . . 149
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby . . . 152
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby . . . 153
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa . . . 218

IV. Zagadnienia procesowe . . . 234
1. Zagadnienia ogólne . . . 234
2. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi . . . 234
3. Podsumowanie . . . 243

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2016 r. . . . 245
1. Uwagi wstępne . . . 245
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE . . . 247
3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw . . . 252
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej . . . 271
5. Uwagi końcowe . . . 273

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych . . . 274
1. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego . . . 274
2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych . . . 274
3. Pytania prawne . . . 295
4. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych . . . 297
5. Podsumowanie . . . 299

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej . . . 301
1. Zagadnienia ogólne . . . 301
2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę . . . 301
3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie . . . 303
4. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych . . . 307
5. Sygnalizacja . . . 309

6. Postanowienia sygnalizacyjne 310
7. Podsumowanie 311

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformuowanych przepisów prawa 312
1. Zagadnienia wstępne 312
2. Luki prawne i pominięcia ustawodawcze 312
3. Trudności interpretacyjne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa 317
4. Podsumowanie 321

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw 323

II. Biuro Orzecznictwa 324
1. Zagadnienia ogólne 324
2. Analiza orzecznictwa 324
3. Działalność wydawnicza 325
4. Działalność nadzorcza 326
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych 326
6. Badanie zasadności wniosków 327
7. Wydział Prawa Europejskiego 327

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego . . . . . .
1. Zagadnienia ogólne 330
2. Wybrana działalność ogólnoadministracyjna 330

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA 337
1. Zagadnienia ogólne 337
2. Informowanie i udostępnianie akt 337
3. Dostęp do informacji publicznej 338
4. Skargi, wnioski, petycje 340
5. Obsługa medialna 341
6. Statystyka 342
7. Działania nadzorcze 343
8. Strona internetowa oraz strona odmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach 343
9. Administrator Bezpieczeństwa Informacji 344

Załącznik 345

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETS, TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267; Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1030; Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 201)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 672 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., tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 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 2016 r. poz. 1066 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228; Dz.U. z 2016 r. poz. 1167)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1827)
u.p.a.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 43)
u.p.c.c.	– ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 223 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.)

u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.)

u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.)

u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 205 ze zm.)

u.p.t.u.; ustawa VAT z 2004 r. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.)

u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)

u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.)

u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.)

ustawa VAT z 1993 r. – ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.)

u.u.i.s. – ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.)

u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.)

u.z.t. – ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz.U. Nr 5, poz. 17 ze zm.) *uchylona przez p.w.p.*

WSTĘP

Działalność sądów administracyjnych w 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, była skoncentrowana na trosce o efektywne funkcjonowanie sądów. Zauważalny jest niewielki spadek wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz skarg kasacyjnych do NSA. *Dynamika rozstrzygania spraw w pierwszej i drugiej instancji wykazuje tendencje wzrostowe.* Wynika to z analizy danych statystycznych zawartych w części pierwszej *Informacji* i z załączonych tabel. Należy przy tym zaznaczyć, że na czas rozstrzygania spraw przez sądy administracyjne pierwszej i drugiej instancji mają wpływ różne czynniki, takie jak wielość stron postępowania czy zawieszenie postępowania, jeżeli np. rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej[1].

Z perspektywy minionego roku i lat go poprzedzających należy uznać, że do osiągnięcia zadowalających wskaźników dotyczących czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sądy obu instancji, zwiększenia aktywności NSA w eliminowaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, dbałości o spełnienie wymagań w zakresie rzetelnej procedury sądowoadministracyjnej przyczyniły się w znacznym stopniu aktywność orzecznicza sędziów i podejmowane działania organizacyjne kierownictwa NSA.

W 2015 roku wprowadzono szereg zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2], które pozwoliły na sprawniejsze załatwianie spraw i w dalszej perspektywie niewątpliwie wpłyną na skrócenie oczekiwania na finalne rozstrzygnięcie. Przewidziano tam rozwiązania umożliwiające jednostce skuteczniejsze dochodzenie odszkodowania w przypadku rażącej bezczynności czy przewlekłości postępowania. Jednym z ważnych rozwiązań jest wprowadzenie przepisu umożliwiającego zobowiązanie organu do wydania decyzji lub postanowienia o określonej treści, gdy wszystkie okoliczności sprawy zostały wyjaśnione. Wprowadzone rozwiązania wychodzą naprzeciw postanowieniom art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[3] i art. 45 Konstytucji, doprowadzą bowiem do przyspieszenia załatwienia sprawy w warunkach patologicznych (chodzi o sytuacje, gdy sprawa powtórnie, a nawet wielokrotnie wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do jego oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania, niewykonywania wyroku sądu i innych rażących naruszeń prawa przez organ w trakcie postępowania administracyjnego) oraz do zmniejszenia lub eliminacji skarg na przewlekłość postępowania. Poszerzono także zakres możliwości orzekania reformatoryjnego przez NSA.

---

[1] Art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

[2] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658).

[3] Ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 264 ze zm.).

Dbałość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych wynika z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją. W demokratycznym państwie prawnym zarówno dobro publiczne, jak i dobro jednostki korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej skutecznej ochrony prawnej. Dlatego przy rozstrzyganiu spraw musi być zachowany właściwy dystans i powściągliwość, nie można bowiem a *priori* przyjąć nadrzędności jednego z tych dóbr nad drugim.

Odzwierciedleniem właściwego wypełniania konstytucyjnego obowiązku jest objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, które dotyczą aktów i czynności organów administracyjnych oraz uchwał, aktów i czynności organów publicznoprawnych, jakimi są samorządy gospodarcze i zawodowe. W ukształtowanych poglądach orzeczniczych lat minionych i roku sprawozdawczego, obecnych także w składach powiększonych, możemy znaleźć liczne przykłady rozstrzygnięć przesądzających o objęciu kontrolą sądowoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego. Wykładnia polegająca na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej umożliwiła objęcie kontrolą sądową pomijanych – nieświadomie lub celowo – aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze. Sądowa kontrola jest konieczna, gdyż władcze działanie może prowadzić do arbitralności, a więc do dowolności podejmowanych rozstrzygnięć, natomiast działania władzy publicznej muszą być nie tylko legalne, podejmowane na podstawie i w granicach prawa, lecz także rzetelne. Rzetelne są wtedy, kiedy są pozbawione arbitralności, czyli są to takie działania władzy publicznej, które dają się racjonalnie wyjaśnić okolicznościami zarówno faktycznymi, jak i prawnymi indywidualnej sprawy. Nie zawierają znamion szykany lub ekscesu.

Na znaczenie sądownictwa administracyjnego wskazał dr Władysław Orski – Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego: „Trybunał idzie zawsze po jednej linji, po linji sprawiedliwości, kierując się li tylko obowiązującymi ustawami i przepisami, interpretując je jednak nie według martwej litery prawa, lecz wchodząc w ducha i intencje prawodawcy. Dlatego też słusznie obdarzyło nas społeczeństwo polskie mianem zaszczytnem, z którego dumni jesteśmy, mianem ostoi sprawiedliwości i praworządności”[4].

Sądy administracyjne zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji[5] sprawują wymiar sprawiedliwości. Arystoteles uzasadniając ideę prawa stwierdzał: „…to, co sprawiedliwe, jest tedy tym, co zgodne z prawem i ze słusznością, to zaś, co niesprawiedliwe, jest tym, co niezgodne z prawem i ze słusznością”, i dodawał: „sprawiedliwość i prawość są tym samym, i choć obie są szlachetne, to jednak prawość stoi wyżej”[6]. Dyrektywa Arystotelesa dotycząca stosowania prawa jest jasna: prawo powinno być interpretowane, a następnie stosowane zgodnie ze słusznością *in concreto*. Tak też ujmował sens idei prawa prof. Bronisław Hełczyński, Pierwszy Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego (w latach 1934–1939), który stwierdzał: „Patrząc na judykaturę NTA w świetle istniejących dzisiaj warunków, stwierdzić trzeba, że stoi ona na poziomie bardzo wysokim, że wyroki Trybunału wyrobiły sobie wielki autorytet moralny i wiarę w ich słuszność i sprawiedliwość zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji”[7]. Prezes NTA stwierdzał też,

[4] (pisownia oryginalna) – Monitor Polski z dnia 6 lutego 1934 r. Nr 29, s. 3.

[5] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP).

[6] Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przekład D. Gromskiej, Warszawa 2008.

[7] Monitor Polski z dnia 6 lutego 1934 r. Nr 29.

że „istotą każdej ze spraw jest zawsze jedno naczelne zagadnienie: stosunek jednostki do zbiorowości (…) Trybunał orzeka o danym konkretnym stosunku życiowym w sposób ostateczny. Uznając, że dane orzeczenie czy zarządzenie było nielegalne, stwierdza, że granice swobody jednostki zostały bezzasadnie ścieśnione lub że jej prawa zostały naruszone”[8].

Ten kierunek prawniczego myślenia odnoszący się do tradycji kultury prawnej, a dotyczący wartości, jest obecnie kontynuowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Słuszność w stosowaniu prawa wiąże się z perfekcjonizmem moralnym i zawodowym sędziów, a to oznacza, „że sędzia musi być przede wszystkim człowiekiem o możliwie najgłębszym poczuciu słuszności i sprawiedliwości”[9].

Kierunek orzeczniczy sądownictwa administracyjnego jednoznacznie potwierdza, że dobro i słuszność są dla systemu prawa wartościami fundamentalnymi, albowiem prawda, dobro, godność człowieka, słuszność, sprawiedliwość są nie tylko podstawą bytu prawa, czyli wartością, która leży u jego źródeł, ale także wartością w interpretowaniu i stosowaniu prawa.

Sędziowski wymiar sprawiedliwości jest zawsze uzależniony nie tylko od treści regulacji ustawowej, ale i od postawy sędziego; działalność sędziego „jest szczególnie ważnym przykładem takich obszarów funkcjonowania społeczeństwa, w których unikanie stawiania moralnych pytań prowadzi nieuchronnie do katastrofy”[10]. W etos sędziowskiej funkcji wpisana jest idea słusznego rozstrzygania, a ponieważ zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji sędzia sprawuje wymiar sprawiedliwości, to oznacza, że sędzia sprawiedliwy ma orzekać słusznie.

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na ochronę praw jednostki spełniającą europejskie standardy. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej, określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP[11], z normami Konstytucji RP.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce wynika, że szczególny wpływ na proces wykładni stosowany przez nie ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedurą pytań prejudycjalnych) Trybunał w istotny sposób uzupełnia treść prawa unijnego, wskazuje także najskuteczniejsze strategie dotyczące wykładni tego prawa.

Ocena orzecznictwa sądów administracyjnych minionego roku wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i w wyrokach oraz uchwałach NSA, dotyczących np. respektowania zasady sprawiedliwości proceduralnej, sprawiedliwości podatkowej, polegającej m.in. na ograniczaniu praktyki organów podatkowych opartej na zasadzie *in dubio pro fisco* (zasada pewności prawa oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzione z zasady państwa prawnego, kładą szczególny nacisk na bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki), poszerzania prawa dostępu do sądu, odrzucenia tezy o autonomii prawa celnego lub podatkowego czy też przywracania praw niesłusznie odebranych.

[8] Tamże.

[9] M.T. Romer, *Etyka sędziego*, w: *Etyka prawnika. Etyka nauczyciela zawodu prawniczego*, pod red. E. Łojko, Warszawa 2002, s. 25.

[10] M. Safjan, *Etyka zawodu sędziowskiego*, w: *Etyka prawnika*…, s. 31.

[11] „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Orzecznictwo sądów administracyjnych niezmiennie uwzględnia standardy wartości i dóbr chronionych zarówno Konstytucją, jak i prawem UE. Analiza orzecznictwa sądownictwa administracyjnego jednoznacznie wskazuje na to, że z każdym rokiem w coraz szerszym zakresie sądy administracyjne powołują się na treść prawa unijnego, a także na orzecznictwo TSUE i właściwą dla Trybunału strategię interpretacyjną. Dzięki temu w sprawach z elementem unijnym nasze sądy administracyjne osiągają coraz wyższy poziom merytoryczny.

Działalność orzecznicza sądów administracyjnych została przedstawiona w części drugiej *Informacji*. Ocena tej sfery działalności wypada pozytywnie. Z treści orzeczeń wynika dbałość o wszechstronne wyjaśnienie sprawy, szerokie czerpanie przez sądy ze standardów konstytucyjnych, z prawa europejskiego i międzynarodowego oraz z możliwości zapewnienia pełnej ochrony prawnej jednostki także przez prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, korzystanie z możliwości wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także z możliwości wystąpienia o podjęcie przez poszerzony skład NSA uchwały, gdy skład orzekający uzna, że zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[12] w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja* jest wykonaniem tego przepisu.

Informacja składa się z trzech części i załącznika zawierającego dane statystyczne. W części pierwszej omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2016 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością orzeczniczą Izb NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, istotne zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb NSA w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne, dotyczące m.in. interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa ETS i Trybunału Konstytucyjnego, a także Konstytucji, funkcjonowania administracji publicznej oraz zagadnień prawnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

[12] Dz.U. z 2016 r. poz. 1066, dalej: p.u.s.a.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2016 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 70 095 skarg na akty i czynności[1] oraz 6597 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Łącznie z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 76 692 skargi. W porównaniu z 2015 r. wpływ zmniejszył się o 6837 skarg, co stanowi 8,91% ogółu wpływu.

Z poprzedniego okresu pozostało 31 406 skarg na akty i czynności oraz 1761 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 33 167 skarg, co w połączeniu z wpływem (76 692 skargi) dawało do rozpatrzenia 109 859 skarg. Jest to o 4661 (4,07%) skarg mniej niż w 2015 r. Na okres następny pozostało do rozpatrzenia łącznie 30 867 skarg, czyli 2300 skarg mniej niż w 2015 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 72 502 skargi na akty i czynności, z czego 50 848 na rozprawie oraz 21 654 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 13 215 skarg, 34 635 oddaliły, 400 odrzuciły, a 2598 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 1125 skarg, 4024 oddalono, a 13 889 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 6490 skarg, z czego na rozprawie 1754, a na posiedzeniu niejawnym 4736. Łącznie w 2016 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 78 992 skargi, co stanowi 103% wpływu skarg oraz 71,90% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2015 r. wskaźniki te są wyższe dpowiednio: o 5,61% i o 0,86%.

Najwięcej skarg wpływa do WSA w Warszawie. W roku sprawozdawczym do tego sądu wpłynęło 25 090 skarg, co stanowi 32,72% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu, do WSA w Gliwicach wpłynęło 6019 skarg, do WSA w Poznaniu – 5511 skarg, do WSA w Krakowie – 5303 skargi, a do WSA we Wrocławiu – 4932 skargi. Podobnie jak w 2015 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1270, Gorzowie Wielkopolskim – 1761, Kielcach – 1878, Białymstoku – 2202 oraz Olsztynie – 2533.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 54 364. Osoby prawne wniosły 21 789 skarg, organizacje społeczne – 1312, prokurator – 756, a Rzecznik Praw Obywatelskich – 22. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 18 210 pełno-

[1] Liczba ta zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

mocników organów administracji publicznej, 8099 adwokatów, 10 516 radców prawnych, 2619 doradców podatkowych, 159 rzeczników patentowych, 654 prokuratorów oraz w 17 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 38,27% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 50,01% skarg, a w terminie do 6 miesięcy 69,67% wskazanych skarg[2]. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 19,78% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2015 r. współczynnik ten wynosił 22,03%, w 2014 r. – 22,2%, w 2013 r. – 24,36%, w 2012 r. – 22,3%, a w 2011 r. – 22,5%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 28,36% ogółu spraw załatwionych. Na 20 559 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 4404 skargi, tj. 21,42% (w 2015 r. – 21,27%, a w 2014 r. – 21,31%).

W sprawach budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej na 5899 skarg załatwionych uwzględniono 1305 skarg (22,12%), czyli mniej niż w 2015 r. (24,12%). Natomiast w sprawach dotyczących pomocy społecznej na 4706 skarg załatwionych uwzględniono 973 skargi (20,68%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 6490 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 2137 skarg zostało uwzględnionych (32,93%). W 2015 r. sądy załatwiły 6443 takie skargi, w 2014 r. – 6512, w 2013 r. – 5721,a w 2012 r. – 4167. Dane te świadczą o tym, że stopniowo wzrasta liczba skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania[3].

Na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów wpłynęło 14 206 skarg. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 11 383 skarg, z czego uwzględniły 3207, co stanowi 28,17% uwzględnień w stosunku do liczby załatwień wyrokiem. Dla porównania w 2015 r. wskaźnik ten wynosił 32,71%, w 2014 r. – 35,3%, w 2013 r. – 37,32%, w 2012 r. – 35,62%, a w 2011 r. – 36,19%.

Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej skarg (3067) wpłynęło na akty administracyjne Ministra Finansów. Z liczby tej 2569 skarg załatwiono wyrokiem, z czego 1096 skarg uwzględniono (42,66%).

W przypadku skarg na akty administracyjne innych organów liczba spraw załatwionych wyrokiem wynosiła: na akty Głównego Inspektora Transportu Drogowego na 1376 skarg załatwionych uwzględniono 244 skargi (17,73%); na akty Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na 671 skarg załatwionych uwzględniono 134 skargi (9,97%).

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej ogółem wpłynęły 33 803 skargi, co stanowi 48,23% ogólnego wpływu skarg na akty i czynności. Wyłączając dane doty-

[2] Wskaźniki te nie sumują się, gdyż każdy z nich jest liczony osobno.

[3] Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w rozdziale VII części II *Informacji*: „Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej", pkt 3 „Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie".

czące izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej i izb celnych, wpływ skarg na akty i czynności pozostałych terenowych organów administracji rządowej wyniósł w 2016 r. 10 867 skarg, z czego 8083 skargi załatwiono wyrokiem. Uwzględniono 2376 skarg, co oznacza, że 29,40% rozstrzygnięć tych organów zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (2545), małopolskim (1304) oraz wielkopolskim (921).

W 2016 r. wpłynęło 10 860 skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej. Sądy załatwiły wyrokiem 7237 skarg, z czego 1366 uwzględniły (18,88%). Dla porównania w 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 24,9% skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej, natomiast w 2014 r. – 27,3%, a w 2013 r. – 30,53%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (2577) i pomorskim (1024).

Ponadto do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 12 076 skarg na akty i czynności izb celnych. Sądy I instancji załatwiły wyrokiem 11 142 skargi, z czego 1916 skarg zostało uwzględnionych (17,2% skarg załatwionych).

Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 16 377 skarg, co stanowi 23,36% ogólnego wpływu skarg na akty i czynności. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 11 723 skargi, z czego 3555 skarg uwzględniły (30,33%). Dla porównania w 2015 r. wpłynęły 16 883 skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, w 2014 r. – 19 635, w 2013 r. – 19 308, a w 2012 r. – 16 217. Z przedstawionych danych wynika, że liczba skarg na rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych w ostatnim roku zmalała, natomiast liczba rozstrzygnięć SKO wyeliminowanych z obrotu prawnego utrzymuje się na podobnym poziomie, tj. ok. 30%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwach: mazowieckim (2675), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Warszawie – 1855; śląskim (1946), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Katowicach – 1200; wielkopolskim (1592), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Poznaniu – 861; oraz małopolskim (1537), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Krakowie – 952 skargi. Natomiast najmniej skarg wpłynęło na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Skierniewicach – 73 skargi, a z siedzibą w Suwałkach – 76 skarg.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęło 2406 skarg (3,14% ogółu wpływu skarg). Wyrokiem załatwiono 1529 skarg, z czego uwzględniono 947 skarg (61,94%). Dla porównania w 2015 r. sądy załatwiły 1788 spraw, uwzględnionych zostało 1078 skarg (60,29%), a w 2014 r. sądy załatwiły 1735 takich skarg, z czego uwzględniły 985 skarg (56,77%).

Samorządu gminnego dotyczyły 2082 skargi. Wyrokiem załatwiono 1362 skargi, z czego uwzględniono 849 (62,33%). Spośród 1494 skarg wniesionych w trybie art. 101 i 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[4] 830 skarg załatwiono wyrokiem, w tym uwzględniono 505 (60,84%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów gmin w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. wpłynęło 337, z czego wyrokiem załatwiono 320 skarg, w tym uwzględniono 279 (87,19%). Natomiast liczba skarg organów gminy na czynności nadzorcze wyniosła 251, z czego wyrokiem załatwiono 212 skarg, w tym uwzględniono 65 (30,66%). Największy wpływ skarg odnotowano w WSA w Warszawie – 361, w WSA w Poznaniu – 230, w WSA w Gliwicach – 199, natomiast najmniej skarg wpłynęło do WSA w Białymstoku – 39 oraz do WSA w Kielcach – 43.

Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 216 skarg dotyczących samorządu powiatowego, wyrokiem załatwiono 116 skarg, z czego uwzględniono 65 (56,03%). Spośród 127 skarg wniesionych w trybie art. 87 i 88 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[5] załatwiono wyrokiem 67, w tym uwzględniono 40 (59,70%). Skarg organów nadzorczych

[4] Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.

[5] Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm., dalej: u.s.p.

na uchwały organów powiatów w trybie art. 81 ust. 1 u.s.p. wpłynęło 21, z czego załatwiono wyrokiem 14, w tym uwzględniono 11 (78,57%). Natomiast liczba skarg organów powiatów na czynności nadzorcze wyniosła 68, z czego załatwiono wyrokiem 35, w tym uwzględniono 14 (40%).

Wpływ skarg dotyczących samorządu województwa wyniósł 108. Wyrokiem załatwiono 51 skarg, z czego uwzględniono 33 (64,71%). Spośród 77 skarg wniesionych w trybie art. 90 i 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[6] wyrokiem załatwiono 37, w tym uwzględniono 28 (75,68%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów województwa w trybie art. 82c ust. 1 u.s.w. wpłynęło 11, z czego wyrokiem załatwiono 5, w tym uwzględniono 3 (60%). Natomiast skarg organów województwa na czynności nadzorcze wpłynęło 20, wyrokiem załatwiono 9, w tym uwzględniono 2 (22,22%).

Ogółem załatwiono 2127 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, uwzględniono 849 skarg (39,92%); samorządu powiatowego – 190 skarg, w tym uwzględniono 65 skarg (34,21%), natomiast samorządu województwa – 97 skarg, w tym uwzględniono 33 skargi (34,02%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 20 605 skarg kasacyjnych. Z liczby tej 1296 skarg zostało odrzuconych, a 19 179 przekazano do NSA (93,08%). Biorąc pod uwagę, że w 2016 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 78 992 skargi, sprawy przekazane do NSA stanowiły 24,28% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 18 641 skarg, w 2014 r. – 18 103 skargi kasacyjne, w 2013 r. – 17 089, w 2012 r. – 14 983, w 2011 r. – 14 381, a w 2010 r. – 11 574[7].

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

3.1. Celem mediacji jest umożliwienie stronom sporu, z pomocą mediatora, dojście do porozumienia bez przeprowadzania rozprawy. Instytucję postępowania mediacyjnego regulują przepisy art. 115–118 p.p.s.a.

Podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2016 r. wszczęto 8 postępowań mediacyjnych, nie załatwiono zaś w tym trybie żadnej sprawy. Przyczynę tego stanu można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2004–2016 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23	25	8	10	8	8
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16	3	2	8	4	5	4	1	0

[6] Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm., dalej: u.s.w.

[7] Szczegółowe dane statystyczne zawarto w tabelach stanowiących załącznik do *Informacji*.

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119–122 p.p.s.a. Odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznanych w tym trybie. Wynika to głównie z rozszerzenia katalogu spraw, które mogą być rozpoznane w tym trybie, wprowadzonego mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[8], która obowiązuje od 15 sierpnia 2015 r.

Przed zmianą w myśl art. 119 p.p.s.a. sprawa mogła być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie były dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach, albo zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania oraz gdy strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (pkt 1 i 2). Od 15 sierpnia 2015 r. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3), bądź jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w trybie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

Sąd rozpoznający sprawę w tym trybie nie jest związany żadnymi ograniczeniami w przekazaniu sprawy do rozpoznania na rozprawie (art. 122 p.p.s.a.). Może to zrobić zarówno na wniosek którejkolwiek ze stron, jak i z urzędu, jeżeli uzna, że zachodzi konieczność rozpoznania sprawy w trybie zwykłym. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego (art. 120 p.p.s.a.).

W 2016 r. odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 7440 skarg, z czego uwzględniły 2210 skarg.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	902	1390	683	358	155	36	154	440	413	475	331	1738	7440
Stanowi to% ogółu załatwień	1,08	1,59	0,87	0,53	0,26	0,06	0,24	0,64	0,61	0,6%	0,41	2,14	9,42
Uwzględniono	506	884	454	295	109	21	62	203	233	251	190	496	2210
% spraw załatwionych w post. upr.	56,1	63,6	66,5	82,4	70,3	58,3	40,3	46,1	56,4	52,8	57,4	28,5	29,7
Oddalono	333	506	229	63	46	15	84	237	178	215	134	1166	4928

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 3278 spraw, w WSA w Gliwicach 922 sprawy, a w WSA w Krakowie 680 spraw.

[8] Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

W myśl art. 15 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, tj. skargi kasacyjne i zażalenia od wyroków i postanowień, stosownie do przepisów tej ustawy; podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej; rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[1]. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych (art. 41 p.u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na Izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną[2]. Każda z Izb sprawuje, w granicach i w trybie określonych przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach należących do właściwości danej Izby.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa Kancelaria Prezesa NSA oraz Biuro Orzecznictwa. Do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych. Do zakresu zaś działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2016 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 18 847 skarg kasacyjnych[3] oraz 98 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 25 806 skarg oraz 61 skarg o wznowienie postepowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 44 812 skarg kasacyjnych.

W 2016 r. ogółem rozpoznano 16 829 skarg kasacyjnych, z czego na rozprawie 14 793 skargi (87,9% ogółu skarg załatwionych), a na posiedzeniu niejawnym 2036 spraw (12,1%). W 4089 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (24,3%), 11 271 skarg kasacyjnych oddalił (66,97%), a 1469 załatwił w inny sposób (8,73%).

[1] Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

[2] Zob. np. postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., SK 41/15.

[3] Część skarg kasacyjnych, na podstawie odrębnych przepisów, wpływa bezpośrednio do NSA.

Zauważalny jest wzrost wpływu skarg kasacyjnych. W 2016 r. liczba wniesionych skarg kasacyjnych zwiększyła się o 9,72% w porównaniu do roku poprzedniego. Od 2010 r. liczba wniesionych skarg kasacyjnych wzrosła aż o 114,18%.

Podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych. W tym przedmiocie rozstrzygnięto 6784 skargi kasacyjne, co stanowi 40,31% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych. Ponadto NSA rozpoznał 1466 skarg kasacyjnych na interpretacje podatkowe (8,71%).

Oprócz skarg kasacyjnych w 2016 r. NSA załatwił 7161 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 1019 przypadkach uwzględnił zażalenie (14,23% uchyleń do ogółu załatwień zażaleń), w 5977 sprawach NSA oddalił zażalenie (83,47%), a 165 spraw załatwił w inny sposób (2,3%).

NSA rozpatrzył ponadto 153 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 4 skargi uwzględniono, 82 oddalono, 67 zaś załatwiono w inny sposób.

W 2016 r. NSA załatwił 46,22% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24miesięcy – 86,93%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 21,83% spraw (4,62% mniej niż w 2015 r.) W przypadku zażaleń 91,7% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,94%[4].

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne

3.1. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka[5] oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[6]. Zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwała składu siedmiu sędziów NSA jest w danej sprawie wiążąca. Natomiast gdy skład orzekający nie podziela stanowiska zajętego w uchwale podjętej przez skład siedmiu sędziów NSA, może zwrócić się o podjęcie uchwały na podstawie art. 269 §1 p.p.s.a.[7]

W 2016 r. wpłynęły 22 wnioski o podjęcie uchwał. NSA podjął łącznie 16 uchwał, w tym 7 uchwał w trybie abstrakcyjnym (6 na wniosek Prezesa NSA i 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 9 uchwał.

[4] Wskaźniki te nie sumują się, każdy z nich jest bowiem liczony osobno.
[5] Tzw. uchwały abstrakcyjne na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.
[6] Tzw. uchwały konkretne na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 i z art. 264 p.p.s.a.
[7] Np. uchwała z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15.

3.2. Dane statystyczne obrazujące działalność uchwałodawczą Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2010–2016

Lata	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem	18	20	23	27	19	17	16
Izba Finansowa	6	8	10	9	9	9	9
Izba Gospodarcza	4	3	5	4	4	2	3
Izba Ogólnoadministracyjna	8	9	8	14	6	6	4

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia[8]

3.3.1. W 2016 r. działalność uchwałodawcza dotyczyła zagadnień związanych z przepisami procedury sądowoadministracyjnej i administracyjnej, prawa podatkowego, prawa budowlanego, samorządowego prawa ustrojowego oraz ustawy o grach hazardowych.

3.3.2. Procedura sądowoadministracyjna i administracyjna

1) Do przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odniesiono się w 4 uchwałach. Dotyczyły one: kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) w sprawach kontroli postanowień o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku (uchwała z 24 października 2016 r., I FPS 2/16); możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynność określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. najwcześniej następnego dnia po dniu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa (uchwała z 27 czerwca 2016 r., I FPS 1/16); pobierania wpisu stosunkowego od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydanej na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami (uchwała z 3 października 2016 r., I OPS 1/16) oraz zwolnienia strony skarżącej na podstawie art. 239 pkt 1 lit. e/ p.p.s.a. z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych w sprawach ze skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez organy ZUS lub KRUS (uchwała z 23 maja 2016 r., II GPS 2/15).

2) Przepisów procedury administracyjnej dotyczyła uchwała przesadzająca o wyłączeniu stosowania przepisów art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. do członka zarządu województwa pełniącego funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu art. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., biorącego udział w postępowaniu prowadzonym w następstwie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 207 ust. 12 u.f.p., w brzmieniu obowiązującym w sytuacji, gdy uczestniczył on w wydaniu zaskarżonej decyzji (uchwała z 5 grudnia 2016 r., II GPS 2/16).

3.3.3. Prawo podatkowe

1) Przepisów Ordynacji podatkowej dotyczyła uchwała z 23 maja 2016 r., II FPS 6/15[9], w której przesądzono, że: „Do decyzji o zakresie odpowiedzialności spadkobiercy przewidzianej w art. 100 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[10] nie stosuje się art. 68 § 1 powołanej ustawy". W uzasadnieniu uchwały NSA stwierdził m.in., że skoro decyzje podatkowe, o których mowa w art. 100 § 1–2a o.p., nie ustalają i nie kreują zobowiązań podatkowych czy zobowiązań spadkobierców, to nie można przyjmować, że przepis art. 68 § 1 o.p. ma zastosowanie do tej decyzji. W opinii NSA decyzja, o której mowa w art. 100 o.p., nie tworzy stosunków

[8] Szczegółowe omówienie poszczególnych uchwał zamieszczono w części drugiej *Informacji*.

[9] Do uchwały złożono zdanie odrębne.

[10] Dz.U. z 2015 r. poz. 613, dalej: o.p.

prawnych istotnych dla spadkobierców, nie tworzy dla nich sama przez się obowiązków ani też nie nadaje im uprawnień.

2) Przepisów ustawy o podatku od towarów i usług w związku z Ordynacją podatkową dotyczyła uchwała z 24 października 2016 r., I FPS 3/16, w której ustalono, że „W przypadku przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku w związku z weryfikacją prowadzoną na podstawie art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[11] w ramach czynności sprawdzających, o których mowa w dziale V ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, nie jest możliwe żądanie od kontrahentów podatnika wykonujących działalność gospodarczą przedstawienia dokumentów w celu sprawdzenia ich prawidłowości i rzetelności". W uzasadnieniu NSA odniósł się m.in. do art. 274c § 1 o.p., z którego wynika, że organ może podejmować czynności z udziałem kontrahentów podatnika jedynie „w związku z postępowaniem podatkowym lub kontrolą podatkową" prowadzoną u podatnika. Przy wykładni art. 274c o.p., z uwagi na brak definicji kontrahenta w w tym przepisie oraz w innych przepisach o.p, pomocny może być art. 13b pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej[12], w myśl którego za kontrahentów kontrolowanego uważa się wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, uczestniczące w dostawie tego samego towaru lub usługi, będące zarówno dostawcami, jak i nabywcami biorącymi udział pośrednio lub bezpośrednio w dostawie towaru lub usługi. Kontrolą krzyżową mogą więc zostać objęte tylko te podmioty, które współpracowały z kontrolowanym podatnikiem w zakresie objętym kontrolą oraz wykonywały działalność gospodarczą w okresie objętym kontrolą u podatnika.

3) Do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych odniesiono się w 2 uchwałach.

W uchwale z 26 czerwca 2016 r., II FPS 1/16, NSA ustalił, że „Zmiana leasingodawcy poprzez zbycie i nabycie przez inny podmiot przedmiotu trwającej umowy leasingu nie uzasadnia przeprowadzania z tego tylko powodu weryfikacji tej umowy na podstawie art. 17a pkt 1 i 2 oraz art. 17b ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r." W uzasadnieniu NSA wskazał m.in., że przeniesienie własności rzeczy (przedmiotu leasingu) w czasie trwania umowy leasingu powoduje zmianę podmiotu będącego stroną umowy. Nabywca rzeczy wstępuje w stosunek leasingu w miejsce finansującego. W relacji do treści umowy, która ma znaczenie prawne tak dla prawa cywilnego, jak i prawa podatkowego, nie można w przypadku nabycia przedmiotu leasingu w czasie jego trwania zasadnie mówić o „nowej umowie", ponieważ treść umowy pozostaje bez zmian.

W uchwale z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15 przesądzono, że „W świetle art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 pkt 40 i art. 15 ust. 4g ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych wypłacane pracownikom nagrody i premie z dochodu po opodatkowaniu podatkiem dochodowym mogą stanowić koszty uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób prawnych w miesiącu ich wypłaty". Należy dodać, że zagadnienie prawne zostało przedstawione składowi siedmiu sędziów NSA na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a., Sąd pytający nie podzielał bowiem stanowiska zaprezentowanego w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 3/15. NSA w uzasadnieniu stwierdził, że nie znajduje podstaw do zmiany stanowiska zaprezentowanego w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 3/15. W opinii NSA premie i nagrody są niewątpliwie przychodami ze stosunku pracy, o których mowa w art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f.

[11] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm., dalej: u.p.t.u.

[12] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 720 i 1165).

Dla tej kategorii należności ustawodawca w u.p.d.o.p. przewidział szczególny sposób ustalania momentu zaliczenia ich do kosztów podatkowych. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 4g u.p.d.o.p. należności z tytułów, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 6 u.p.d.o.f., stanowią koszty uzyskania przychodów w miesiącu, za który są należne, pod warunkiem że zostały wypłacone lub postawione do dyspozycji w terminie wynikającym z przepisów prawa pracy, umowy lub innego stosunku prawnego łączącego strony.

4) W stosunku do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[13] odniesiono się w 2 uchwałach

W uchwale z 6 czerwca 2016 r., II FPS 2/16 NSA ustalił, że „Odsetki za nieterminowe uiszczenie ceny za zbyte akcje powinny zostać zaliczone do przychodów z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych".

W uchwale z 19 grudnia 2016 r., II FPS 4/16 przyjęto, że „W stanie prawnym obowiązującym do 30 czerwca 2016 r. za dzień uzyskania środków, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[14], w przypadku zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych pobranych przez płatnika, należy rozumieć ostatni dzień terminu przekazania zaliczek, o którym mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[15]". W uzasadnieniu uchwały NSA podkreślił m.in., że przepisu art. 33 ust. 3 pkt 3 u.r.o.n. nie można interpretować jako jednoznacznego zamiaru ustawodawcy jak najszybszego przekazywania środków celem finansowania zakładowej działalności rehabilitacyjnej z tego powodu, że służy to realizacji celów społecznie użytecznych.

3.3.4. Prawo budowlane. Do przepisów prawa budowlanego odniesiono się w 2 uchwałach.

W uchwale z 3 października 2016 r., II OPS 1/16 przesądzono, że „Do robót budowlanych i obiektów budowlanych, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę i nie są objęte obowiązkiem zgłoszenia mogą być stosowane przepisy art. 50 ust. 1 pkt 2 lub pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[16], a także art. 51 ust. 7 tej ustawy, jeżeli roboty budowlane zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lub pkt 4 *in fine*". W uzasadnieniu uchwały NSA uzasadnił potrzebę zapewnienia spełnienia podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r., ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG[17], a nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego[18] i pozostałymi wartościami ustawodawca krajowy w art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a/ i e/ Prawa budowlanego powierzył organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Kompetencje do kontroli i do wydawania nakazów rozbiórki posiadają organy nadzoru budowlanego.

[13] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm., dalej: u.p.d.o.f.).

[14] Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm., dalej: u.r.o.n.

[15] Dz.U. z 2012 r. poz. 361, ze zm., dalej: u.p.d.o.f.

[16] Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

[17] Dz. Urz. UE L Nr 88, s. 5 ze zm.

[18] Art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., dalej: u.p.z.p.).

W uchwale z 16 lutego 2016 r., II OPS 4/15 NSA przesądził: „Na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, wydane na podstawie art. 62 ust. 3 w związku z art. 81c ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (….), po wcześniejszym nałożeniu obowiązku przeprowadzenia kontroli tego obiektu, przysługuje zażalenie". W uzasadnieniu uchwały, po dokonaniu analizy przepisów Prawa budowlanego NSA przyjął, że podstawą nałożenia na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązku przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części będzie nie tylko art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego, ale także art. 81c ust. 2 tej ustawy. Obowiązek ten należy nałożyć w formie postanowienia, na które będzie przysługiwało zażalenie. W razie nałożenia obowiązku przedstawienia ekspertyzy technicznej z powołaniem się jedynie na art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego należy przyjąć, że zachodzi błąd co do podstawy prawnej postanowienia, gdyż w istocie podstawą tą jest jedynie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego, co powoduje, że na takie postanowienie, niezależnie od zawartego w nim pouczenia, przysługuje zażalenie na podstawie art. 81c ust. 3 Prawa budowlanego.

3.3.5. Samorządowe prawo ustrojowe. Do zagadnienia kompetencji organów wykonawczych samorządu terytorialnego NSA odniósł się w 2 uchwałach.

W uchwale z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16 podjętej na wniosek Prezesa NSA przyjęto, że: „1. W sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[19] wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[20]. 2. Wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia". Uzasadniając rozstrzygnięcie zawarte w pkt 1 NSA wskazał, że w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się – z mocy odesłania zamieszczonego w art. 6q ust. 1 *ab initio* u.c.p.g. – przepisy Ordynacji podatkowej, a „uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.c.p.g., w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego – zarządowi związku międzygminnego". Zdaniem NSA posłużenie się przez ustawodawcę kwalifikatorem pozwalającym wyodrębnić rodzaj spraw podlegających – z racji zastosowanego odesłania – załatwieniu w myśl przepisów Ordynacji podatkowej nakazuje uznać art. 6q ust. 1 u.c.p.g. za *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. Wyraźne zakreślenie w pierwszym z uregulowań kręgu podmiotów dysponujących uprawnieniami organów podatkowych musi być wobec tego traktowane jako ograniczenie zakresu swobody decyzyjnej rad gmin, wyznaczonego przez przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. Odrębne wskazanie wójta, burmistrza i prezydenta (a przy spełnieniu pewnych warunków także zarządu związku międzygminnego) jako podmiotów właściwych w tej kategorii spraw powinno być rozumiane jako wyrażenie przez ustawodawcę woli realizacji zasady wyłączności kompetencyjnej. Odnosząc się do pkt 2 rozstrzygnięcia, NSA wskazał, że wykładnia przyjęta w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia. Oddziaływanie wykładni na przyszłość rodzi po stronie rad gmin obowiązek zmiany w rozsądnym terminie podjętych uchwał w celu uwzględnienia w nich stanowiska zajętego przez NSA.

W uchwale z 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15 przesądzono, że „Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje staro-

[19] Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., dalej: u.c.p.g.

[20] Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej u.s.g.

sta na podstawie art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[21] oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[22]". W uzasadnieniu uchwały, odnosząc się do kwestii dotyczącej kompetencji starosty do wydania decyzji w sprawie będącej przedmiotem zagadnienia prawnego, NSA zauważył, że kompetencja starosty dotyczy spraw należących do właściwości powiatu i w tych sprawach starosta działa jako organ powiatu (art. 38 ust. 1 u.s.p.), w tym także w sprawach należących do zakresu działania powiatu jako zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez powiat (art. 4 ust. 4 u.s.p.). Stosownie do art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, które stały się własnością powiatu na podstawie decyzji starosty o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do drogi powiatowej, wydaje starosta. Jest to sprawa z zakresu administracji publicznej, która należy do właściwości powiatu w rozumieniu art. 38 ust. 1 u.s.p. Jeżeli kompetencja w tych sprawach została powierzona staroście, który wykonuje zadanie powiatu, to zarząd powiatu, którego przewodniczącym jest starosta, nie może w tej samej sprawie kwestionować rozstrzygnięcia starosty. W konsekwencji w takiej sprawie powiat nie może powoływać się na to, że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego, i być stroną postępowania, ponieważ obowiązek wypłaty odszkodowania obciąża powiat. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalna jest wykładnia przepisów prawa, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego realizując poprzez swoje organy powierzone jej zadania z zakresu administracji publicznej, najpierw jest władna w sposób władczy i jednostronny kształtować sytuację prawną podmiotów od niej niezależnych, a następnie jest uprawniona do wnoszenia środków zaskarżenia od podejmowanych przez te organy decyzji.

3.3.6. Gry hazardowe. W uchwale z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16 NSA przesądził: „1. Art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[23] nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r., ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[24], którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie, oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy. 2. Urządzający gry na automatach poza kasynem gry bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem – od 14 lipca 2011 r., także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry – podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h."

Odnosząc się do pytania 1 zawartego w *petitum* pytania prawnego, NSA stwierdził, że art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. ustanawia sankcję za działania niezgodne z prawem, ocena zaś tej niezgodności jest dokonywana na podstawie innych wzorców normatywnych. O możliwości zastosowania bądź konieczności odmowy zastosowania wskazanego przepisu decydują bowiem okoliczności konkretnej sprawy i zestawienie, w jakim przepis ten występuje w ramach konstrukcji normy

[21] Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm., dalej: specustawa drogowa.
[22] Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, dalej: u.s.p.
[23] Dz.U. z 2015 r. poz. 612, ze zm., dalej: u.g.h.
[24] Dz.Urz. UE. L Nr 204, s. 37 ze zm., dalej: dyrektywa 98/34/WE.

prawnej odnoszącej się do ustalonego stanu faktycznego, co oznacza, że zasadniczo może stanowić on podstawę prawną nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych.

Uzasadniając rozstrzygnięcie w pkt 2 uchwały, NSA wskazał, że funkcje art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jako przepisu penalizującego naruszenie zasad organizowania i urządzania gier na automatach określonych w technicznym przepisie art. 14 ust. 1, którego projekt nie został notyfikowany Komisji Europejskiej, nie wyrażają się w represji i odwecie jako reakcji na ich naruszenie, lecz samoistnie zmierzają do restytucji niepobranych należności i podatku od gier oraz kompensowania w ten sposób strat budżetu państwa poniesionych w związku z nielegalnym urządzaniem gier hazardowych na automatach. Argumentacja ta pozwala przyjąć, że również art. 139 ust 1 ustawy o grach hazardowych, stanowiąc o ryczałtowym opodatkowaniu gier na automatach o niskich wygranych, ze względu na cel ustanowienia regulacji zawartej w tym przepisie realizuje funkcje, które należy ocenić jako samoistne. Pełniąc funkcje fiskalne, nie można go uznać za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy transparentnej, którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy.

Argumentując rozstrzygnięcie dotyczące pkt 3 pytania prawnego, NSA wskazał, że na gruncie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. penalizowane jest zachowanie naruszające zasady dotyczące miejsca urządzania gier hazardowych na automatach, nie zaś zachowanie naruszające zasady co do warunków, od spełnienia których w ogóle uzależnione jest rozpoczęcie, a następnie prowadzenie działalności polegającej na organizowaniu i urządzaniu gier hazardowych, w tym gier na automatach. W związku z tym z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. wynika, że jest on adresowany do każdego, kto w sposób w nim opisany, a więc sprzeczny z ustawą, urządza gry na automatach. Karze pieniężnej za urządzenie gry na automatach poza kasynem gry podlegać będzie zarówno podmiot legitymujący się koncesją lub zezwoleniem, jak i ten, kto dokumentem takim nie dysponuje. Istotne staje się wyłącznie ustalenie, że gra na automacie została urządzona poza kasynem gry. Wywieść zatem należy, że urządzającym grę jest każdy podmiot, który organizuje grę hazardową, w tym grę na automacie (art. 4 ust. 2 u.g.h.), bez względu na to, czy obiektywnie jest zdolny do spełnienia jednego z warunków uzyskania koncesji (zezwolenia) w postaci odpowiedniej, ustawowo określonej formy prawnej prowadzonej działalności regulowanej.

3.4. W uchwałach podjętych w 2016 r. podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można w nich odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka.

Przesądzając w kwestii możliwości stosowania przepisów dotyczących wstrzymania postanowienia robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, a także wydania decyzji nakazującej podjęcie działań naprawczych do robót budowlanych i obiektów budowlanych, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę i nie są objęte obowiązkiem zgłoszenia, NSA w uchwale o sygn. akt II OPS 1/16 stwierdził, że rozstrzygnięcie to zapewni możliwość kontroli przestrzegania ładu przestrzennego przez organy nadzoru budowlanego. NSA nawiązał do przepisów art. 59 ust. 1–3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[25], określających kompetencje organów gminy w przypadku zmiany zagospodarowania trenu w sytuacji braku planu miejscowego. W opinii NSA, gdy stosuje się prokonsty-

[25] Dz.U. z 2016 r. poz. 778, dalej: u.p.z.p.

tucyjną wykładnię art. 59 ust. 3 u.p.z.p., nie jest możliwe założenie, aby racjonalnie działający ustawodawca wyłączył spod jakiejkolwiek kontroli sprawdzenie zgodności zmiany sposobu zagospodarowania terenu niewymagającej pozwolenia na budowę z ustaleniami planu miejscowego, z drugiej zaś strony stworzył prawną możliwość dokonania takiej kontroli w przypadku robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia albo zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymagającej zgłoszenia czy też tylko zmiany sposobu zagospodarowania terenu na terenie nieobjętym planem miejscowym.

Przesądzając w kwestii terminu przekazywania pobranych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych na ZFRON, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 3 u.p.d.o.f., NSA w uchwale o sygn. akt II FPS 4/16 stwierdził, że brak jasnych i precyzyjnych regulacji, dotyczących terminu przekazywania pobranych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych na ZFRON daje także podstawę do sięgnięcia przy ich interpretacji do zasady *in dubio pro tributario*. Dodatkowo NSA wskazał, że zasada ta, jeszcze przed jej wprowadzeniem do systemu prawnego[26], w orzecznictwie sądów administracyjnych była wywodzona z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz z zasady ustawowej regulacji prawa podatkowego daninowego (art. 48 i art. 217 Konstytucji RP)[27].

Stanowiąc w uchwale o sygn. akt II FPS 3/16, że wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia, NSA uzasadnił potrzebą respektowania zasady zaufania do państwa i jego organów. Zaufanie to jest uznawane za wartość, która w demokratycznym państwie prawnym podlega ochronie konstytucyjnej.

Przesądzając w uchwale o sygn. akt II GPS 2/16, że instytucja wyłączenia uregulowana w art. 24 i 27 k.p.a. nie ma zastosowania do członka zarządu województwa jako instytucji zarządzającej w rozumieniu u.z.p.p.r. od rozpoznania sprawy na skutek wniosku złożonego o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), której przedmiotem jest orzeczenie na podstawie art. 207 ust. 12 u.f.p. zwrotu środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem tych środków, jeżeli takie środki wykorzystane zostały niezgodnie z przeznaczeniem albo z naruszeniem procedur przewidzianych w art. 184 u.f.p. bądź też zostały pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, NSA wskazał, że wprawdzie podstawową wartością sprawiedliwości proceduralnej jest prawo zagwarantowane w art. 78 Konstytucji RP, to jednak stosowanie przepisów k.p.a. konkretyzujących tę normę konstytucyjną prowadziłoby do utraty zdolności do orzekania instytucji zarządzającej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w takiej sytuacji trzeba zawsze badać, czy w ogóle możliwe jest zastosowanie instytucji wyłączenia, o której mowa w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.[28]

Omówiona wyżej działalność uchwałodawcza NSA pozwala na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikających głównie z niejasności przepisów prawa, pominięć ustawodawczych czy braku przepisów intertemporalnych, na co zwraca uwagę NSA w uzasadnieniach uchwał. Rozstrzygnięcia podejmowane w uchwałach chronią gwarantowane przez Konstytucję prawa jednostki.

[26] Z dniem 1 stycznia 2016 r. mocą art. 2a ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1197).

[27] Por. uchwały NSA z 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14 i II FPS 4/14.

[28] Zob. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 166 ust. 3 Konstytucji RP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Pozostające w zakresie właściwości NSA na mocy art. 15 § 1 pkt 4 w zw. z art. 4 p.p.s.a. rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej odnosi się do sytuacji, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny) lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny)[29].

Warunkiem wydania przez NSA merytorycznego orzeczenia w tym przedmiocie jest istnienie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego w znaczeniu prawnym. Sąd kontroluje działalność administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Natomiast sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznawania skarg powszechnych związanych z krytyką należytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo ich pracowników ani do oceny prawidłowości prowadzonego postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII k.p.a.[30].

W sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej właściwy do wznowienia postępowania powinien być organ, który jest uprawniony do rozstrzygania danego rodzaju spraw według obowiązujących aktualnie przepisów o zakresie jego działania, gdyż wobec sukcesji uprawnień jednego organu na drugi mamy do czynienia z organem, który w sprawie wydał decyzję w ostatniej instancji[31].

4.2. Przedmiotem sporów były w większości sprawy dotyczące wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy świadczenia z pomocy społecznej[32]; wskazania organu właściwego w sprawie zapłaty należności za przechowywanie na prowadzonym przez zainteresowanego przedsiębiorcę parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi, który nie jest zarejestrowany w żadnym z państw członkowskich Unii Europejskiej[33]; lokalizacji inwestycji w pasie drogowym[34]; wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku w sprawie wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu z drogi publicznej[35] oraz sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość powstałych na tle przepisów ustaw z zakresu prawa wodnego[36], ochrony środowiska i prawa budowlanego.

Wśród spraw o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego można wyodrębnić grupę spraw powstałych głównie na gruncie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymia-

[29] Postanowienia z: 26 października 2016 r., II OW 48/16; 3 sierpnia 2016 r., I OW 82/16 i 30 grudnia 2016 r., I OW 154/16.

[30] Postanowienie z 28 października 2016 r., II GW 21/16 oraz powołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

[31] Postanowienie z 9 listopada 2016 r., II OW 55/16.

[32] Postanowienie z 30 grudnia 2016 r., I OW 154/16.

[33] Postanowienie z 28 lipca 2016 r., I OW 74/16.

[34] Postanowienia z: 20 stycznia 2016 r., II GW 31/15; 14 kwietnia 2016 r., II GW 4/16; 25 sierpnia 2016 r., II GW 11/16.

[35] Postanowienie z 20 października 2016 r., I OW 146/16.

[36] Sprawy w przedmiocie sporu o właściwość z wniosków z zakresu prawa wodnego zostały omówione w części drugiej *Informacji* (sygn. akt: II OW 2/16, II OW 4/16, II OW 11/16, II OW 37/16, II OW 42/16, II OW 57/16).

nie gruntów[37], dotyczących sytuacji, w której nastąpiła zmiana właściwości organów wyższego stopnia, a przepisy przejściowe nie wskazują, który organ powinien prowadzić postępowanie wznowieniowe lub rozpoznać środki odwoławcze w tym postępowaniu w stosunku do decyzji wydanej przez poprzednio właściwy organ. W tych sprawach kontynuowano linię orzeczniczą, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów[38], tj. 16 października 2013 r., zmianie uległ przepis art. 3 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w którym ponownie wskazano, że organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do starosty w sprawach z tego zakresu (tj. postępowania scaleniowego i zagospodarowania poscaleniowego) jest wojewoda[39].

W sporze o właściwość pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a SKO w Warszawie o przeniesienie na jego rzecz decyzji SKO, którą uchylono decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i ustalono warunki zabudowy i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu, NSA wskazał na właściwość Kolegium, przyjmując, że organ, który ustalił w drodze decyzji warunki zabudowy (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.), jest organem właściwym do jej przeniesienia w trybie art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[40].

W sporze kompetencyjnym pomiędzy Wójtem a Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie niestanowiącego własności Skarbu Państwa lasu na użytek rolny, NSA uznał właściwość rzeczową właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska[41]. **W** sprawie dotyczącej ustalenia organu właściwego do rozpoznania wniosku w sprawie przekroczenia poziomu hałasu w lokalu mieszkalnym NSA wskazał właściwego miejscowo Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego[42]. Natomiast w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. Rozbudowa Miejsca Obsługi Podróżnych NSA wskazał Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jako organ właściwy w sprawie w oparciu o przepis art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko[43].

W kwestii wskazania organu właściwego do potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych NSA wyraził pogląd, że stosownie do art. 54 ust. 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych decyzję potwierdzającą prawo świadczeniobiorcy do świadczeń opieki zdrowotnej wydaje wójt (prezydent, burmistrz) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy. Gdy świadczeniobiorca nie przebywa w miejscu zameldowania i nie można ustalić miejscowości, w której przebywa, zgodnie art. 21 § 1 pkt 3 i § 2 k.p.a. sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, a w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m. st. Warszawie[44].

[37] Dz.U. z 2014 r. poz. 700 ze zm.
[38] Dz.U. z 2013 r. poz. 1157.
[39] Postanowienie z 19 października 2016 r., II OW 27/16 i przywołane tam orzecznictwo.
[40] Postanowienie z 12 kwietnia 2016 r., II OW 12/16.
[41] Postanowienie z 16 lutego 2016 r., II OW 139/15.
[42] Postanowienie z 17 listopada 2016 r., II OW 56/16.
[43] Postanowienie z 12 kwietnia 2016 r., II OW 9/16.
[44] Postanowienie z 27 października 2016 r., II GW 26/16.

4.3. W 2016 r. NSA miał do rozpoznania 432 wnioski (wpłynęło 360, a 72 pozostało z okresu poprzedniego) o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość. Załatwiono 338 spraw, w tym w 228 sprawach wskazano organ właściwy do ich załatwienia. Jako przyczynę oddalenia wniosku NSA najczęściej wskazuje brak precyzji w sformułowaniu przedmiotu sporu. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że przedmiot sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość powinien być na tyle precyzyjnie sformułowany, aby można było określić sprawę, która ma być rozpoznana[45].

Wskazane przykłady odnoszące się do zagadnień związanych z wykonywaniem przez NSA kompetencji określonej w art. 166 ust. 3 Konstytucji świadczą o licznych problemach, z którymi muszą się zmierzyć organy administracji publicznej przy wykonywaniu swoich kompetencji władczych. Rozstrzygnięcia NSA w tej materii pozwalają z jednej strony na usprawnienie załatwiania spraw przez organy, a z drugiej strony stoją na straży zasady legalizmu.

5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

5.1. Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[46] strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Przepis art. 4 ust. 3 ww. ustawy określa właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznania skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub NSA. Skarga powinna być rozpoznana w terminie 2 miesięcy od jej wniesienia.

5.2. W 2016 r. wpłynęło 19 skarg na przewlekłość postępowania przed NSA oraz 138 skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

W odniesieniu do skarg dotyczących NSA, spośród 17 skarg załatwionych 1 uwzględniono, przyznając sumę pieniężną w wysokości 3 000 zł, 15 oddalono, natomiast 1 załatwiono w inny sposób.

Co do skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi to spośród załatwionych ogółem 136 skarg załatwionych 3 zostały uwzględnione, 67 oddalono, a 66 skarg zostało załatwionych w inny sposób. Suma pieniężna w wysokości 6000 zł dotyczyła WSA w Krakowie (4000 zł) i WSA w Warszawie (2000 zł).

Powodami odrzucenia skarg było m.in. ich wniesienie po zakończeniu postępowania albo przed upływem roku od rozpoznania poprzedniej skargi lub nieuiszczenie wpisu od skargi. Konsekwentnie przyjmowane jest stanowisko, że skarga na przewlekłość postępowania sądowego może być wniesiona w toku postępowania (art. 5 ustawy), co oznacza, że skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu, jeżeli przed jej wniesieniem postępowanie w sprawie zostało

[45] Postanowienie z 24 sierpnia 2016 r., II FW 1/16.

[46] Dz.U. z 2016 r. poz. 1259 ze zm., dalej: ustawa o skardze na naruszenie prawa strony.

prawomocnie zakończone[47]. Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania wnosi się w toku postępowania w sprawie[48]. Skarga podlega odrzuceniu, jeśli nie zostały spełnione przesłanki wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ww. ustawy, tj. nie zawierały żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie bądź nie przytoczono okoliczności uzasadniających żądanie. Brak sprecyzowania okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania uniemożliwia ocenę czynności sądu[49].

Przyczyną oddalenia skargi jest uznanie, iż w toku postępowania nie naruszono prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Nieuzyskanie od wojewódzkiego sądu administracyjnego w przeciągu dwóch miesięcy informacji odnośnie do sprawy nie stanowi podstawy do uznania, żeby postępowanie prowadzone było w sposób przewlekły[50]. Nie można mówić o naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy sąd podjął wszystkie czynności umożliwiające wyznaczenie rozprawy, a czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy związany jest z liczbą wpływających spraw i stosowaniem zasady rozpoznawania spraw zgodnie z kolejnością ich wpływu, przy uwzględnieniu ustawowo przewidzianych wyjątków[51]. Dla uwzględnienia skargi konieczne jest nie tylko ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym, ale też że zwłoka ta jest nieuzasadniona[52].

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

W 2016 r. wpłynęło 13 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (wraz z 5 pozostałymi z okresu poprzedniego do załatwienia było 18 skarg) i 1 skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (wraz z 3 pozostałymi z okresu poprzedniego do załatwienia były 4 skargi). Spośród 11 załatwionych skarg dotyczących orzeczeń NSA 1 oddalono, 9 odrzucono, a 1 załatwiono w inny sposób. W odniesieniu do skarg na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych spośród 4 załatwionych skarg 1 uwzględniono, 2 odrzucono, a 1 załatwiono w inny sposób.

Podstawę wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego stanowią przepisy art. 285a p.p.s.a. Celem wniesienia skargi nie jest wzruszenie kwestionowanego orzeczenia, lecz uzyskanie prejudykatu w sprawie o odszkodowanie w ramach postępowania przed sądem powszechnym[53]. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu administracyjnego powinna być sporządzona stosownie do art. 175 § 1 w zw. z art. 285l p.p.s.a. przez adwokata lub radcę prawnego[54].

Zgodnie z art. 285a § 1 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje, gdy zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe.

[47] Postanowienia z: 28 kwietnia 2016 r., II GPP 4/16 oraz 30 sierpnia 2016 r., II GPP 7/16.

[48] Postanowienia z 2 lutego 2016 r., II FPP 2/16 i II FPP 3/16.

[49] Postanowienia z: 20 maja 2016 r., II FPP 6/16, II FPP 7/16 oraz 20 października 2016 r., II FPP 8/16.

[50] Postanowienie z 29 stycznia 2016 r., II FPP 1/16.

[51] Postanowienia z 18 marca 2016 r., II FPP 4/16 i II FPP 5/16.

[52] Postanowienia z: 31 marca 2016 r., II GPP 5/15; 20 stycznia 2016 r., II GPP 8/15; 5 lutego 2016 r., I GPP 1/16; 23 lutego 2016 r., II GPP 3/16; 19 maja 2016 r., II GPP 5/16 i 11 października 2016 r., II GPP 8/16.

[53] Postanowienie z 4 listopada 2015 r., II FNP 11/15.

[54] Postanowienia z: 21 stycznia 2016 r., II FNP 13/15; 26 stycznia 2016 r., II FNP 14/15.

Wyjątek od tej zasady określono w art. 285a § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego w wyjątkowych przypadkach, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, ale tylko gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

Uwzględniając skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, NSA w wyroku z 7 kwietnia 2016 r., II FNP 12/15, stwierdził niezgodność z prawem prawomocnego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona wykazała zaistnienie przesłanki określonej w art. 285e § 1 pkt 5 p.p.s.a. oraz wystąpienie wyjątkowego przypadku uzasadniającego wniesienie skargi (art. 285a § 2 p.p.s.a.). W uzasadnieniu skargi podniesiono bowiem, że niniejsza skarga jest jedynym środkiem prawnym, jaki pozostał skarżącej, aby odwrócić negatywne skutki wyroku. W szczególności nie zachodzi żadna z przesłanek określonych w art. 271–273 p.p.s.a., która dawałaby podstawę do wznowienia postępowania. Jednocześnie skarżąca wykazała zaistnienie przesłanki określonej w art. 285a § 2 p.p.s.a., a mianowicie że skarga ta przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, albowiem niezgodność z prawem w niniejszej sprawie wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego i konstytucyjnych wolności. W odniesieniu do tych ostatnich skarżąca zasadnie odwołała się do zasad określonych w art. 32 ust. 1 i art. 84 Konstytucji RP. Ponadto NSA zauważył, że strona wykazała, iż w wyniku skarżonego wyroku poniosła szkodę w postaci zapłacenia podatku od spadków i darowizn, do którego zapłaty nie była zobowiązana. Uznając skargę za zasadną, NSA orzekł, że wyrok sądu pierwszej instancji sprzeczny był z ugruntowaną i jednolitą linią orzeczniczą w zakresie skutków podatkowych ustanowienia w formie aktu notarialnego nieodpłatnej służebności mieszkania (art. 4a ust. 4 pkt 2 u.p.s.d.).

Strona wnosząca skargę na podstawie art. 285a § 2 p.p.s.a. jest obowiązana w skardze, poza innymi warunkami wymienionymi w art. 285e § 1 p.p.s.a., wykazać, że występuje wyjątkowy przypadek uzasadniający wniesienie skargi, co obejmuje także wykazanie, dlaczego nie wykorzystała środka zaskarżenia (art. 285e § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Nieskorzystanie przez skarżącego z przysługujących środków prawnych dla zaskarżenia orzeczenia stanowi negatywną przesłankę do wniesienia skargi na podstawie art. 258a § 1 p.p.s.a. i podstawę jej odrzucenia[55].

Stosownie do treści art. 285d p.p.s.a. w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia należy wykazać rzeczywistą i konkretną, a nie hipotetyczną szkodę, którą spowodowała niezgodność orzeczenia z prawem europejskim. Brak uprawdopodobnienia szkody spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy, stanowi podstawę odrzucenia skargi[56].

Przesłanki bezprawności, o których mowa w art. 285a § 3 p.p.s.a., zostały ograniczone tylko do norm prawa Unii Europejskiej i przypadków ich rażącego naruszenia. Rażące naruszenie prawa występuje w sytuacji, gdy wydane orzeczenie w sposób ewidentny odbiega od obowiązującej normy prawnej, przy czym wykładnia tej normy nie budzi wątpliwości. Niewskazanie norm prawa Unii Europejskiej w rozumieniu art. 285a pkt 3 p.p.s.a., z którymi zaskarżone orze-

[55] Postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., I FNP 2/15.

[56] Postanowienie z 19 maja 2016 r., I FNP 1/16.

czenie jest niezgodne, stanowi podstawę odrzucenia skargi[57]. Wskazywano, że skoro w sprawie zakończonej zaskarżonym wyrokiem NSA nie miał podstaw do stosowania przepisów unijnych, to nie ma podstaw do uznania, że zaskarżony wyrok narusza art. 47 Karty praw podstawowych UE i Konwencję praw człowieka i podstawowych wolności jako przepisu UE, a tym bardziej że narusza je w sposób rażący[58].

Odrzuceniu podlega skarga, której przedmiotem była uchwała NSA. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 285a § 3 p.p.s.a. skarga od orzeczeń NSA jest dopuszczalna jedynie wtedy, kiedy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. W zdaniu trzecim tego przepisu ustawodawca stwierdził, że orzeczenia NSA traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi. Uchwała NSA nie może zostać uznana za orzeczenie, od którego przysługuje taka skarga, gdyż nie jest to w żadnej mierze orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi[59].

Odrzuceniu podlega także skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem wniesiona przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa. NSA podzielił prezentowany w doktrynie pogląd, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie może być wniesiona przez stronę postępowania sądowoadministracyjnego, będącą w aspekcie cywilnoprawnym jednostką organizacyjną Skarbu Państwa (*statio fisci*)[60]. W ocenie NSA, Minister Rozwoju, będąc stroną postępowania sądowoadministracyjnego (organem), nie ma interesu prawnego w uzyskaniu wyroku uwzględniającego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – prejudykatu – celem dochodzenia jako *statio fisci* Skarbu Państwa roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa na podstawie 417^1 § 2 k.c. Dwie jednostki organizacyjne Skarbu Państwa nie mogą bowiem być przeciwnymi stronami w tym samym postępowaniu przed sądem powszechnym, co jest wynikiem materialnoprawnej konstrukcji zakładającej jednolitość Skarbu Państwa jako osoby prawnej (por. też wyrok SN z 23 stycznia 2003 r. II CKN 1389/00). Oznacza to, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o której mowa w art. 285a p.p.s.a., wniesiona przez organ będący *statio fisci* Skarbu Państwa w postępowaniu odszkodowawczym przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu na podstawie art. 285h § 1 p.p.s.a.[61]

Zgodnie z art. 271 pkt 1 p.p.s.a. można żądać wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem NSA, oddalającym skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA z powodu jego nieważności, jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekał sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się orzeczenia nie mogła domagać się wyłączenia[62].

Oddalając skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, NSA stwierdził, że podstawą skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku NSA nie mogą być te same zarzuty, które były już formułowane w skardze kasacyjnej od wyroku sądu I instancji i były przedmiotem rozpoznania przez ten NSA w zaskarżonym niniejszą skargą wyroku[63].

[57] Postanowienie z 22 września 2016 r., I ONP 1/16.

[58] Wyrok z 1 czerwca 2016 r., II FNP 1/14.

[59] Postanowienie z 23 września 2016 r., II GNP 2/16.

[60] Por. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod. red. prof. R. Hausera, prof. M. Wierzbowskiego, s. 1149, teza 2.

[61] Postanowienie z 26 stycznia 2016 r., II GNP 8/15.

[62] Postanowienie z 7 kwietnia 2016 r., I FNP 1 /16.

[63] Wyrok z 25 maja 2016 r., I FNP 5/15.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby

1.1. Skargi kasacyjne

1.1.1. *Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2016 r.*

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
9 717	5 803	15 520	5 364	34,56	10 156

W 2016 r. do Izby Finansowej wpłynęły 5803 skargi kasacyjne oraz 23 skargi o wznowienie postępowania, z czego 37% (2144) dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 24% (1385) podatku dochodowego od osób fizycznych, a 9,4% (545) podatku dochodowego od osób prawnych.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie statystycznym interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły 20,6% (1195 spraw), ponadto wpłynęły 34 skargi kasacyjne od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy. Liczba skarg dotyczących interpretacji stale pozostaje wysoka. Odnotowano 8 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

W Izbie rozstrzygnięto 5364 skargi kasacyjne (o 269 więcej niż w roku ubiegłym), w tym 4754 na rozprawie oraz 610 na posiedzeniu niejawnym.

Do Izby wpłynęło 1421 zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych. Spośród 1539 załatwionych zażaleń 25,7% (398) dotyczyło problematyki prawa pomocy, 13,2% (204) wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 9,7% (150) uchybienia terminu, 1% (15 spraw) wyłączenia sędziego, 17,2% (266) odrzucenia skargi, natomiast 32,7% (506) zażaleń dotyczyło innych zagadnień. Na koniec 2016 r. zostało nierozpoznanych 176 zażaleń, co stanowi półtoramiesięczny wpływ spraw tego rodzaju do Izby.

Rozstrzygnięto 1 spór kompetencyjny. Załatwiono także 8 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 2 sprawy dotyczące postępowania przed NSA. Oddalono 3 skargi, a w pozostałych orzeczono w inny sposób. Do Izby wpłynęło 15 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 9 uchwał.

Spośród 14 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 2 sprawy dotyczyły orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, 12 – orzeczeń NSA. Składy orzekające uwzględniły jedną skargę, 5 odrzuciły, 1 oddaliły.

W 2016 r. skierowano 6 pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

1.1.2. W roku 2016, podobnie jak w latach ubiegłych, wpływ skarg kasacyjnych do Izby utrzymywał się na wysokim poziomie, natomiast załatwienie spraw zwiększono o 269 pomimo problemów organizacyjnych związanych z odejściem w stan spoczynku sędziego i niezakończeniem procedury naboru oraz zmian związanych z objęciem przez Prezesa Izby stanowiska Prezesa NSA i powołanie na to stanowisko sędziego NSA oraz objęcie przez sędziów NSA obowiązków powodujących ograniczenie ich wymiaru orzekania. W związku z powyższym w prawie każdym składzie rozstrzygającym na rozprawie, brał udział sędzia delegowany; bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw (444).

Odnośnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie sędziom przydzielano 3-6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawiłości oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. Gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczanych było ich więcej, tj. nawet po kilkanaście w referacie. Przydzielenie większej liczby spraw do referatu sędziego wiązało się też z tzw. sprawami po uchwałach czy wyrokach TSUE.

1.1.3. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2016 r. przez Izbę zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 1429 skarg, osoby fizyczne 2173, organy 1790. Prokurator złożył 25 skarg kasacyjnych, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich 3.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w 2747 sprawach, co stanowi 51,21% spraw załatwionych na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 328 sprawach (6,11%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji wystąpili w 706 sprawach (13,16%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 752 sprawach (14,02%). Prokurator uczestniczył w 21 sprawach (0,39%), a Rzecznik Praw Obywatelskich w 2 sprawach (0,04%).

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Kontrola dokonywana przez wojewódzkie sądy administracyjne rozstrzygnięć organów podatkowych w 2016 r. dotyczyła zarówno kwestii zastosowania przepisów prawa materialnego, jak i zastosowania przez organy przepisów prawa procesowego. **W**ojewódzkie sądy admi-

nistracyjne w przeważającej części orzekały na podstawie przepisów prawa krajowego, niemniej jednak warto zauważyć, że z każdym rokiem rośnie liczba zagadnień, w których sądy przy orzekaniu posiłkowały się również przepisami prawa Unii Europejskiej oraz dokonywały wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję RP. Korzystały także z dorobku orzeczniczego TK i TSUE.

2.1.1. Odwołania do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji uwzględniały orzeczenia TK. W odniesieniu do wyroku z 8 października 2013 r., SK 40/12[1], sądy administracyjne wskazywały, że mimo iż stwierdzona niekonstytucyjność dotyczy art. 70 § 6 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., to powtórzona w art. 70 § 8 o.p. treść tego przepisu (uzupełniona o zastaw skarbowy) w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 stycznia 2003 r. oznacza także niekonstytucyjność tego przepisu[2]. Także wyrok TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, dotyczący ustalania prawidłowości zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych z uwagi na wszczęcie wobec podatnika postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe bądź wykroczenie skarbowe w wielu sprawach miał znaczenie dla oceny zarzutu przedawnienia[3].

2.1.2. Odwołania do orzeczeń TSUE – podatek od towarów i usług. Uchylając decyzję organu podatkowego, WSA w Warszawie w wyroku z 18 listopada 2016 r., III SA/Wa 2179/15[4], stwierdził, że funkcja gwarancyjna prawa podatnika do terminowego zwrotu podatku VAT w przypadku pozytywnej weryfikacji skutkuje powinnością organu do wypłaty odsetek w wysokości odpowiadającej opłacie prolągacyjnej stosowanej w przypadku odroczenia płatności podatku lub rozłożeniu na raty, również w przypadku przedłużenia terminu zwrotu powyżej 25 dni od dnia złożenia wniosku do dnia faktycznego zwrotu. Przetrzymywanie nadwyżki podatku naliczonego nad należnym stanowi nieuzasadnione kredytowanie budżetu przez podatników, za które należy się wynagrodzenie w postaci odsetek. Przytoczył przy tym wyrok w sprawie C-78/00, w którym TSUE wskazał, że z wyraźnego brzmienia art. 18 ust. 4 Szóstej dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych wynika wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku[5], a szczególnie z wyrażenia „na określonych przez siebie warunkach" wynikałoby, że państwa członkowskie mają pewną swobodę manewru w ustalaniu warunków zwrotu nadwyżki VAT. Prawo do zwrotu nadwyżki podatku jest zasadniczym czynnikiem wspólnego systemu VAT, gwarantującym jego neutralność. Dlatego też warunki uzyskania zwrotu określane przez państwa członkowskie muszą pozwalać podat-

[1] TK orzekł, że art. 70 § 6 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

[2] M.in. nieprawomocne wyroki WSA: w Lublinie z 8 stycznia 2016 r., I SA/Lu 697/15; we Wrocławiu z 18 lutego 2016 r., I SA/Wr 1663/15; w Warszawie z 19 lipca 2016 r., III SA/Wa 2804/15; w Szczecinie z 7 grudnia 2016 r., I SA/Sz 945/16 oraz prawomocne wyroki WSA: w Lublinie z 13 stycznia 2016 r., I SA/Lu 709/15; w Łodzi z 24 lutego 2016 r., I SA/Łd 1362/15; w Bydgoszczy z 20 września 2016 r., I SA/Bd 443/16.

[3] Nieprawomocne wyroki WSA: w Lublinie z 22 stycznia 2016 r., I SA/Lu 695/15 i z 8 kwietnia 2016 r., I SA/Kr 92/15; w Warszawie z 23 marca 2015 r., III SA/Wa 2578/14; w Gliwicach z 10 maja 2016 r., III SA/Gl 1251/14; w Krakowie z 20 lipca 2016 r., I SA/Kr 510/16; w Gliwicach z 12 września 2016 r., III SA/Gl 1986/15; w Krakowie z 6 października 2016 r., I SA/Kr 858/16 oraz prawomocne wyroki WSA: w Warszawie z 12 lutego 2016 r., III SA/Wa 1328/15; we Wrocławiu z 10 marca 2016 r., I SA/Wr 29/16; w Opolu z 13 kwietnia 2016 r., I SA/Op 579/15.

[4] Nieprawomocny.

[5] Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 1 ze zm.

nikowi w stosownych (odpowiednich) warunkach na odzyskanie całości nadpłaty wynikającej z nadwyżki podatku.

W odniesieniu do wyroków TSUE w sprawach C-177/99 i C-181/99[6] akceptujących dopuszczalność procedury dodatkowej weryfikacji zasadności zwrotu podatku, jej celem bowiem jest przede wszystkim ochrona interesów budżetowych (Skarbu Państwa), które mogły ucierpieć wskutek prób wyłudzenia nienależnych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym, WSA we Wrocławiu, w wyroku z 15 lutego 2016 r., I SA/Wr 1770/15[7], wskazał, że procedura ta nie może być stosowana w sposób, który prowadziłby do systematycznego podważania prawa do odliczenia VAT. Istotą postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu jest poinformowanie podatnika o wydłużeniu terminu do dokonania zwrotu i postanowienie to ma charakter gwarancyjny. WSA wskazał, że art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u. odsyła do procedur uregulowanych w innych ustawach (Ordynacji podatkowej, czy ustawie o kontroli skarbowej), lecz w istocie nie jest do końca skorelowany z terminami obowiązującymi w ramach tych procedur podatkowych. Gdy postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu VAT obowiązuje do czasu zakończenia weryfikacji w ramach kontroli podatkowej, terminem takiego zakończenia jest moment doręczenia protokołu kontroli podatkowej. Zatem przedłużenie terminu zwrotu VAT dokonane kolejnym postanowieniem z uwagi na wszczęte postępowanie podatkowe po upływie miesiąca od zakończenia kontroli podatkowej należy uznać za wydane po upływie terminu zwrotu VAT.

W wyroku z 22 marca 2016 r., I SA/Wr 1952/15, WSA we Wrocławiu uznał, że kwalifikacja danych czynności na gruncie VAT ma charakter obiektywny, uzależniony od okoliczności zaistniałych w danej sprawie. Jak wynika z orzecznictwa TSUE, gdy transakcja składa się z zespołu świadczeń i czynności, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności, w jakich jest ona dokonywana, w celu określenia, po pierwsze, czy chodzi o dwa lub więcej świadczeń odrębnych, czy o świadczenie jednolite, a po drugie, czy w tym ostatnim przypadku owo jednolite świadczenie powinno zostać zakwalifikowane jako dostawa towarów, czy jako świadczenie usług[8].

WSA w Gdańsku w wyroku z 22 listopada 2016 r., III SAB/Gd 20/16[9], wskazał, że istota oszustw podatkowych zwanych „transakcjami karuzelowymi" (np. wielokrotny eksport i ponowny import tych samych towarów za pośrednictwem złożonego łańcucha dostaw w celu wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT) wymaga skontrolowania wszystkich ogniw transakcji celem wykazania rzeczywistych transakcji gospodarczych. Charakter przestępstw karuzelowych wymaga ścisłej współpracy i wymiany informacji w tym zakresie ze służbami państw UE. Przestępstwa tego typu są bardzo trudne do wykrycia i jak wskazano w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, często udowodnienie ich jest czasochłonne, a czasem wręcz niemożliwe.

2.2. Ordynacja podatkowa

W kwestii podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie ustalenia dwuletniego okresu posiadania udziałów w spółce, warunkującego zwolnienie z opodatkowania dywidend i innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych na podstawie art. 22 ust. 4–4b

[6] EU:C:2000:470.

[7] Nieprawomocny.

[8] Wyroki TSUE: *Faaborg-Gelting Linien*, C-231/94, EU:C:1996:184, pkt 12–14; *CPP*, C-349/96, EU:C:1999:93, pkt 28; *Levob Verzekeringen i OV Bank*, C-41/04, EU:C:2005:649, pkt 19; *Aktiebolaget NN*, C-111/05, EU:C:2007:195, pkt 21; *Bog i in.*, C-497/09, EU:C:2011:135, pkt 53.

[9] Nieprawomocny.

u.p.d.o.p., WSA w Szczecinie w wyroku z 3 listopada 2016 r., I SA/Sz 872/16[10], uznał, że następstwo prawne, które wprowadza art. 93c o.p., oznacza w istocie wstąpienie w sytuację prawną spółki przejętej/dzielonej w zakresie składników majątku przydzielonego w planie podziału. Oznacza to kontynuowanie przez spółkę przejmującą biegu terminu jako terminu nieprzerwanego w rozumieniu art. 22 ust. 4a u.p.d.o.p., a w konsekwencji prowadzi to więc do możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Przejęcie przez spółkę przejmującą części majątku spółki dzielonej powoduje wstąpienie przez nią we wszelkie przewidziane w przepisach prawa podatkowego prawa i obowiązki spółki dzielonej w zakresie składników majątku przydzielonego w planie podziału z art. 93c § 1 o.p., w tym prawo do zwolnienia podatkowego dywidendy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i ust. 4–4b u.p.d.o.p. wraz z uwzględnieniem okresu posiadania udziału (10%) w spółce dzielonej. Przejęcie takie nie powoduje utraty tego prawa także wtedy, kiedy nastąpiło podczas biegu dwuletniego terminu, o którym mowa w art. 22 ust. 4a u.p.d.o.p. Wyjątkowość art. 93c o.p. w stosunku do pozostałych regulacji dotyczących sukcesji praw i obowiązków (np. w stosunku do sukcesji praw i obowiązków spółki przekształcanej) polega na tym, że prawa i obowiązki, w które wstępuje sukcesor, powinny pozostawać w związku z przydzielonymi w planie podziału składnikami majątku. Natomiast WSA w Poznaniu w wyroku z 11 lutego 2016 r., I SA/Po 2030/15[11], podniósł, że przepisy o.p. normujące zasady następstwa prawnego w prawie podatkowym nie modyfikują zasad zaliczania kosztów do kosztów uzyskania przychodów wynikających z odrębnych ustaw podatkowych. Następca prawny nie może nabyć w drodze sukcesji praw, w tym prawa do zaliczania kosztów do kosztów uzyskania przychodów, które zostały już zrealizowane przez poprzednika prawnego. Następstwo prawne w tym przypadku oznaczać będzie możliwość uwzględnienia przez następcę prawnego tych kosztów, które zostały poniesione przez poprzednika prawnego, lecz z uwagi na ich charakter zostaną zaliczone do kosztów uzyskania przychodu w dacie osiągnięcia związanego z nimi przychodu uzyskanego już przez następcę prawnego.

W odniesieniu do przewidzianej w art. 116 o.p. odpowiedzialności osób trzecich, WSA w Poznaniu w wyroku z 22 listopada 2016 r., I SA/Po 1657/14[12], wskazał, że przedmiotem postępowania w sprawach odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika są wyłącznie kwestie związane z odpowiedzialnością tych osób, a celem jest wydanie decyzji, o której mowa w art. 107 § 1 o.p. Podatnik nie jest już stroną tego postępowania, choć przedmiotem odpowiedzialności osoby trzeciej jest obowiązek wykonania jej zobowiązania podatkowego. W postępowaniu tym nie rozstrzyga się już kwestii związanych z ustaleniem istnienia obowiązku podatkowego i z wysokością zobowiązania podatkowego.

2.3. Podatek dochodowy od osób prawnych

Odnosząc się do wątpliwości interpretacyjnych, które zachodzą w sprawach, do których zastosowanie znajdują umowy międzynarodowe, zwłaszcza zaś umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, WSA we Wrocławiu w wyroku z 5 kwietnia 2016 r., I SA/Wr 1987/15[13], stwierdził, że w takich sytuacjach należy odnieść się przede wszystkim do tych umów, mają one bowiem w tym wypadku nie tylko pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym, gdyż

[10] Nieprawomocny.
[11] Nieprawomocny.
[12] Nieprawomocny.
[13] Nieprawomocny.

w istocie celem ich zawarcia jest uniknięcie skutków rozbieżnych regulacji prawnych w poszczególnych krajach.

Co do rozumienia art. 12 ust. 4d u.p.d.o.p. w zakresie możliwości jego zastosowania w sytuacji, w której w ramach transakcji wymiany udziałów wniesienia udziałów do spółki dokonuje równocześnie dwoje wspólników, WSA w Szczecinie w wyroku z 3 listopada 2016 r., I SA/Sz 862/16[14], uznał, że ograniczenie stosowania art. 24 ust. 8a u.p.d.o.f. (odpowiednio art. 12 ust. 4d u.p.d.o.p.) tylko do przypadku, gdy wymiany udziałów dokonuje odrębnie każdy z udziałowców (akcjonariuszy), stanowiłoby warunek nadmiernie restrykcyjny, niweczący w istotnym stopniu cele leżące u podstaw Dyrektywy Rady 2009/133/WE z dnia 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego[15] oraz dokonanej na jej podstawie nowelizacji przepisów u.p.d.o.f. Sąd uznał, że zmianie przepisu w zakresie określenia „wspólników" na „wspólnika" nie można przypisać znaczenia ograniczającego neutralność wymiany udziałów zapewnioną w przepisach Dyrektywy 2009/133/WE implementowanych do polskiego porządku prawnego.

Na autonomiczny charakter art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku tonażowym[16] wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 21 stycznia 2016 r., I SA/Po 1805/15. Oznacza to, że nie znajdzie zastosowania art. 15 ust. 1k pkt 1 u.p.d.o.p. Autonomiczność tego unormowania wyraża się w tym, że przepis ten stanowi wystarczającą podstawę prawną do zrekonstruowania normy określającej sytuację podmiotów. W zakresie rozumienia wyrażenia „wydatki na nabycie akcji" nie ma potrzeby odwoływania się do przepisów u.p.d.o.p. Sąd zgodził się tym samym z konkluzją organu zawartą w interpretacji, iż wydatków na nabycie akcji nie można utożsamiać z wartością nominalną zbywanych akcji. Wydatki te winny bowiem odpowiadać rzeczywiście poniesionym wydatkom na nabycie akcji.

2.4. Podatek od nieruchomości

Rozstrzygając o opodatkowaniu tzw. głębi dokowych, WSA w Szczecinie w wyroku z 6 kwietnia 2016 r., I SA/Sz 57/16[17], podniósł, że brak jest podstaw do uznania za budowlę hydrotechniczną wskazaną w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[18], czyli także za budowlę w rozumieniu u.p.o.l., obiektów budowlanych innych niż wymienione *expressis verbis* w kategorii XXVII załącznika do Prawa budowlanego oraz obiektów, które przy uwzględnieniu innych regulacji rangi ustawowej można uznać za obiekty wymienione *expressis verbis* w tej kategorii załącznika. Zatem skoro głębie dokowe nie zostały wymienione *expressis verbis* w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego ani w innych przepisach tej ustawy lub w załączniku do niej, ani też nie są urządzeniem technicznym scharakteryzowanym w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego lub w innych przepisach tej ustawy albo w załączniku do niej, a nadto nie zostały wymienione *expressis verbis* w kategorii XXVII załącznika do ustawy jako przykład budowli hy-

[14] Nieprawomocny.
[15] Dz.Urz. UE L Nr 310, s. 23 ze zm.
[16] Dz.U. poz. 1387.
[17] Nieprawomocny.
[18] Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

drotechnicznej oraz brak jest regulacji rangi ustawowej, z których wynikałoby, że głębie dokowe są budowlami hydrotechnicznymi, to w konsekwencji brak jest podstaw do uznania głębi dokowej za budowlę w rozumieniu ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[19] i objęcie jej opodatkowaniem.

2.5. Egzekucja świadczeń pieniężnych

W kwestii wymogu odróżnienia kontroli prawidłowości zastosowanego środka egzekucyjnego przewidzianej w treści art. 71a u.p.e.a. od kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy przewidzianej w art. 77 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[20] WSA we Wrocławiu w wyroku z 20 stycznia 2016 r., I SA/Wr 1013/15[21], podkreślił ich odmienne zakresy przedmiotowe. Czym innym jest bowiem kontrola na mocy przepisów art. 77 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która jest kontrolą związaną z prowadzeniem przez dany podmiot działalności gospodarczej, a czym innym jest kontrola tego podmiotu występującego w charakterze dłużnika, dotycząca zastosowanego wobec wierzytelności środka egzekucyjnego. W sytuacji gdy dłużnik po skutecznym dokonaniu zajęcia egzekucyjnego wierzytelności nie przekazuje wynikających z nich należności na rzecz organu egzekucyjnego, lecz podejmuje działania mające na celu obejście art. 89 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[22], należy uznać, że dłużnik ten uchyla się od przekazania zajętej kwoty organowi egzekucyjnemu.

2.6. Przedstawione powyżej wybrane orzeczenia sądów I instancji wskazują na stosowanie prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa, a także na liczne odniesienia do orzecznictwa TK i TSUE.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[23]

3.1. W tej części Informacji przedstawiono ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie prawa podatkowego, odniesienia – przy wykładni przepisów prawa – do Konstytucji, prawa Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych i orzecznictwa Trybunałów (TK i TSUE), a także rozbieżności w orzecznictwie, co do których podejmowano dyskusje na naradach, a w wielu przypadkach inicjowano wnioski o podjęcie uchwał.

3.2. Ordynacja podatkowa

3.2.1. Obowiązek podatkowy i odpowiedzialność podatkowa płatnika. Firmant, czyli osoba prawna lub fizyczna prowadząca dla pozoru działalność gospodarczą według niższych stawek podatkowych, która udostępnia swą firmę firmowanemu, czyli osobie prowadzącej rzeczywistą działalność gospodarczą, lecz opodatkowaną według wyższych stawek podatkowych, nie jest podatnikiem w rozumieniu art. 7 § 1 o.p. oraz nie podlega obowiązkowi podatkowemu (wyrok z 27 stycznia 2016 r., II FSK 3038/1).

[19] Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm., dalej: u.p.o.l.
[20] Dz. U z 2013 r. poz. 672 ze zm.
[21] Nieprawomocny.
[22] Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm., dalej: u.p.e.a.
[23] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2016 r.

Decyzja o odpowiedzialności podatkowej notariusza jako płatnika podatku od czynności cywilnoprawnych (art. 8 o.p., art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie[24], art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[25]), określająca na podstawie art. 30 § 4 o.p. wysokość należności z tytułu niepobranego lub pobranego, a niewpłaconego podatku, jest decyzją deklaratoryjną, określającą wysokość obciążającej płatnika z mocy prawa należności podatkowej (wyrok z 28 stycznia 2016 r., II FSK 3403/13).

3.2.2. Interpretacje indywidualne. Sąd administracyjny nie może samodzielnie zastępować organu interpretacyjnego w dokonaniu wykładni prawa, gdy brak jest wypowiedzi czy stanowiska organu interpretacyjnego co do określonej wykładni przepisów prawa podatkowego w interpretacji indywidualnej, o której stanowi art. 14b § 1 o.p. Uznanie zaś przez sąd administracyjny określonej wykładni za błędną wymaga prezentacji właściwego rozumienia określonego przepisu. Nie musi ono jednak być zgodne z oceną prawną stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego prezentowaną przez wnioskodawcę na podstawie art. 14b § 3 o.p. (wyrok z 16 lutego 2016 r., II FSK 3570/13).

Przy wydawaniu interpretacji indywidualnych na podstawie art. 14b § 1 o.p. Minister Finansów dokonując oceny prawnej stanowiska wnioskodawcy (art. 14c § 1 i 2 o.p.) zobowiązany jest uwzględnić w tej ocenie orzecznictwo sądów oraz TK lub TSUE jako argument służący zachowaniu jednolitości w stosowaniu przepisów prawa podatkowego. NSA podkreślił, że jakkolwiek art. 14a § 1 o.p. wprost dotyczy interpretacji ogólnych Ministra Finansów, to oczywiście nie jest możliwe zapewnienie jednolitości stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, jeżeli instrumenty temu celowi służące, takie jak uwzględnienie orzecznictwa sądów oraz TK lub TSUE, nie będą również stosowane przez Ministra Finansów przy dokonywaniu interpretacji indywidualnych. Trudno sobie wyobrazić prawidłowe stosowanie art. 14c § 1 i 2 o.p. np. bez uwzględnienia w ocenie prawnej uchwał składów poszerzonych NSA (wyrok z 23 sierpnia 2016 r., II FSK 1811/14).

Podmiotem legitymowanym do wystąpienia o interpretację indywidualną może być tylko i wyłącznie taki podmiot, u którego wystąpił lub może wystąpić opisany we wniosku interpretacyjnym określony stan faktyczny, który może powodować konsekwencje w zakresie prawa podatkowego. Wobec tego uznał, że skoro gminna jednostka budżetowa nie jest podatnikiem VAT, to podmiotem uprawnionym do wystąpienia do organu podatkowego o wydanie indywidualnej interpretacji w przedmiocie podatku od towarów i usług („zainteresowanym" w rozumieniu art. 14b § 1 o.p.) jest gmina (wyrok z 6 września 2016 r., I FSK 207/15).

Przepis art. 14f § 2 o.p. w porównaniu z art. 14f § 1 o.p. i art. 14b § 2 i 3 o.p. nakazuje przyjąć, że odrębne stany faktyczne albo odrębne zdarzenia przyszłe powinny stanowić odrębne wnioski o wydanie pisemnej interpretacji indywidualnej; w ten sam sposób należy traktować odniesienie stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego do kilku regulacji prawnych, tzn. przyjmować, że zwielokrotnia to liczbę stanów faktycznych bądź zdarzeń przyszłych, co upoważnia do wydania większej liczby interpretacji indywidualnych (wyrok z 3 lutego 2016 r., II FSK 2744/13).

Przepis art. 14c § 1 o.p. nie posługuje się pojęciem „pełna ocena", co oznacza, że organ podatkowy nie ma obowiązku odnoszenia się w sposób szczegółowy do wszystkich argumentów strony zawartych we wniosku. Interpretacja podatkowa ma bowiem dokonać oceny stanowiska wnioskodawcy, nie zaś jego wątpliwości, nie może też spełniać funkcji opinii prawnej czy porady prawnej wydawanej na potrzeby podatnika (wyrok z 18 marca 2016 r., II FSK 167/14).

[24] Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.

[25] Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm., dalej: u.p.c.c.

3.2.3. Wygaśnięcie zastawu skarbowego. Z istoty zastawu skarbowego wynika, iż jest on niepodzielny i zabezpiecza spłatę całej wierzytelności. Jedynie zapłata całej wierzytelności wynikającej ze zobowiązania podatkowego powoduje wygaśnięcie zastawu skarbowego, o którym stanowi art. 42 § 5 pkt 1 o.p. Okoliczność wcześniejszej spłaty części wierzytelności nie powoduje wygaśnięcia zastawu skarbowego w części, gdyż ten został ustanowiony, aby zabezpieczyć całą wierzytelność (wyrok z 4 sierpnia 2016 r., II FSK 1830/14).

3.2.4. Odsetki za zwłokę. Gdy podatnik ma obowiązek zapłaty podatku według stawki podwyższonej (sankcyjnej) dopiero na skutek konstytutywnej decyzji organu podatkowego, to tym samym nie może zostać obciążony obowiązkiem zapłaty odsetek od zobowiązania podatkowego, które jeszcze do chwili doręczenia decyzji nie istnieje z uwagi na zapis art. 21 § 1 pkt 2) i art. 212 o.p. Termin płatności tak określonego podatku zgodnie z art. 47 § 1 o.p. wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Dopiero po tej dacie niezapłacony podatek staje się zaległością podatkową, od której naliczane są odsetki za zwłokę (art. 51 § 1 i art. 53 § 1 o.p.) (wyroki z 6 lipca 2016 r., II FSK 3290/14, II FSK 848/15, II FSK 849/15, II FSK 2967/15, II FSK 2328/15).

Zmiany w umowie spółki osobowej, dotyczące zmiany udziałów wspólników w dochodach i stratach spółki, nie mogą stanowić podstawy do określenia zaliczki za wcześniejsze okresy, w których były one regulowane zgodnie z obowiązującą w tym czasie proporcją odsetek za ich nieterminowe regulowanie, usprawiedliwiając wydanie decyzji w oparciu o przepisy art. 52 § 1 i 2, art. 53 § 1 i 2 oraz art. 53a o.p. Rozstrzygając kwestię, czy zmiana proporcji po zakończeniu roku powoduje konieczność skorygowania wysokości zaliczek i czy podatnik powinien ewentualnie zapłacić odsetki, NSA wskazał, że gdy udział w zysku spółki za cały rok podatkowy według ostatecznej proporcji będzie wyższy niż zakładany w ciągu tego roku na podstawie tymczasowej proporcji lub zmienionej proporcji, nie może być mowy o powstaniu zaległości podatkowej w rozumieniu art. 51 § 1 i § 2 o.p. Jeżeli podatnik odprowadzał zaliczki obliczone na podstawie obowiązującej w danym momencie proporcji, uznać należy, że zaliczkę uiścił w terminie i we właściwej wysokości. Nie ma podstaw, aby wskutek późniejszych zdarzeń (przyjęcia ostatecznej proporcji) uznać z mocą wsteczną, że zaliczki, które w dniu odprowadzania były obliczone i uiszczone prawidłowo, w rzeczywistości zostały opłacone nie w pełnej wysokości. Gdy suma zaliczek okazuje się wyższa od kwoty podatku należnego, podatnikowi nie przysługują odsetki od nadpłaconego zaliczkami podatku. Taka wykładnia przepisów prawa podatkowego pozwala zachować symetrię w obowiązkach podatnika oraz organu podatkowego (wyrok z 8 czerwca 2016 r., II FSK 1407/14).

3.2.5. Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. W wyroku z 2 marca 2016 r., II FSK 2474/1, NSA stwierdził, że są pewne granice uznania administracyjnego, w obrębie których może poruszać się organ podatkowy, podejmując decyzję w następstwie wystąpienia przesłanki „ważnego interesu podatnika" lub „interesu publicznego", o których mowa w art. 67a § 1 o.p. Przekroczenie tych granic ma m.in. miejsce wtedy, kiedy wybór alternatywy decyzyjnej dokonany został: z rażącym naruszeniem zasady sprawiedliwości; wskutek uwzględnienia kryteriów oczywiście nieistotnych (bagatelnych) lub nieracjonalnych; na podstawie fałszywych przesłanek (argumentów, które są nieprawdziwe).

3.2.6. Przedawnienie zobowiązania podatkowego. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia, niezbędne jest, aby akta sprawy zawierały dowody, które pozwolą na ustalenie, czy i kiedy zostało wszczęte postępowanie karnoskarbowe, kiedy podatnik powziął o nim wiedzę oraz czy postępowanie to toczyło się w przedmiocie popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego związanego z niewykonaniem

tego zobowiązania podatkowego, którego bieg terminu przedawnienia ma zostać zawieszony. Niewystarczające w tym zakresie będzie natomiast samo pisemne oświadczenie organu, który wszczął i prowadził postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe (wyrok z 19 lutego 2016 r., I FSK 1410/14).

Przyjęcie przez sąd I instancji, że termin przedawnienia zobowiązania podatkowego upływa z dniem 31 grudnia 2014 r., a nie jak przyjęły organy podatkowe – z dniem 31 grudnia 2012 r., jest wydaniem orzeczenia na niekorzyść skarżącego, nawet gdy organy podatkowe w stosunku do uznanego przez siebie terminu przedawnienia stwierdziły, iż jego bieg został zawieszony na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 o.p., a także w sytuacji, gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych istniały rozbieżne poglądy co do sposobu liczenia terminu przedawnienia w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., II FSK 377/14).

Wszczęcie postępowania karnoskarbowego przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji zawiesza bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 o.p. Wydanie i doręczenie podatnikowi decyzji „wymiarowej" nie jest bowiem przesłanką konieczną do stwierdzenia, że doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w oparciu o przesłankę z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. Wykonanie zobowiązania w innej wysokości niż wysokość rzeczywista, w której zobowiązanie powstało *ex lege*, jest zobowiązaniem niewykonanym w rozumieniu art. 70 § 6 pkt 1 o.p. Konkludując, zobowiązanie podatkowe, które w prawidłowej wysokości nie zostało zapłacone, jest zobowiązaniem niewykonanym w rozumieniu art. 70 § 6 pkt 1 o.p., ale jest to istniejące zobowiązanie i jest to okoliczność obiektywna (wyrok z 27 września 2016 r., I FSK 676/15).

Bez znaczenia dla kwestii przerwania biegu terminu przedawnienia uregulowanego w art. 70 § 4 o.p. jest kolejność doręczenia lub podjęcia z placówki pocztowej przez skarżącą i dłużnika zajętej wierzytelności korespondencji zawierającej zawiadomienie o zajęciu wierzytelności pieniężnej zobowiązanego, o którym mowa w art. 89 § 3 pkt 2 u.p.e.a. (wyrok z 13 października 2016 r., II FSK 2729/14).

Wykładnia art. 70 § 8 o.p. przy uwzględnieniu zastrzeżeń TK co do braku zgodności art. 70 § 6 o.p. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP[26] nie może prowadzić do takiego rezultatu, iż w przypadku zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową na podstawie niekonstytucyjnej normy art. 70 § 6 o.p. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., zabezpieczenie to nie wywołuje żadnych skutków prawnych w zakresie biegu terminu przedawnienia, a w sytuacji zobowiązań podatkowych zabezpieczonych taką hipoteką na podstawie obowiązującej od 1 stycznia 2003 r. analogicznej normy prawnej ujętej w ramach art. 70 § 8 o.p. wywołany jest skutek w postaci nieprzedawniania się tych zobowiązań (wyrok z 18 października 2016 r., II FSK 2316/14).

3.2.7. Nadpłata. Przepis art. 73 § 1 pkt 1 i 2 o.p. należy interpretować w ten sposób, że za dzień powstania nadpłaty związanej z pobraniem przez płatnika, o którym mowa w art. 18 u.p.t.u., podatku od dostawy dokonywanej w trybie egzekucji towarów będących własnością dłużnika uważa się dzień złożenia przez podatnika deklaracji za okres rozliczeniowy, w którym podatnik mógł wykorzystać pobraną przez płatnika kwotę do rozliczenia podatku naliczonego (wyrok z 24 marca 2016 r., I FSK 1909/14).

Za nieuprawnione należy uznać wzywanie podatnika do składania wniosku o stwierdzenie nadpłaty, wszczynającego postępowanie, jeżeli organ podatkowy nie kwestionuje prawidłowo-

[26] Wyrok z 8 października 2013 r., SK 40/12.

ści skorygowanej deklaracji. W takiej bowiem sytuacji ustawodawca zobowiązał organ podatkowy do zwrotu nadpłaty bez wydawania decyzji stwierdzającej nadpłatę (art. 75 § 4 o.p.) (wyrok z 11 lutego 2016 r., II FSK 3249/13).

3.2.8. Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich. Brak wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego faktu wygaśnięcia mandatów członków zarządu spółki z o.o. powołanych umową wspólników na te stanowiska na czas nieoznaczony, w związku z zatwierdzeniem przez uchwałę jej wspólników sprawozdania finansowego tej spółki za pierwszy pełny rok obrotowy, przy zaistnieniu innych jeszcze okoliczności związanych z dalszym pełnieniem tych stanowisk przez tych członków zarządu prowadzić może do ich odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki na zasadach wskazanych w art. 116 § 1–4 o.p. Skoro w umowie spółki określono mandat członków zarządu jako sprawowany przez czas nieoznaczony i nie wyłączono w niej skutku z art. 202 § 1 k.s.h.[27], to dalsze pełnienie funkcji członka zarządu w opisanych wyżej okolicznościach faktycznych i prawnych może prowadzić do odpowiedzialności podatkowej, o której mowa w art. 116 § 1–4 o.p. (wyrok z 12 stycznia 2016 r., II FSK 468/15). Przesłanki wyczerpująco określone w art. 116 § 1 o.p. nie mogą podlegać żadnym modyfikacjom przez osoby trzecie wymienione w tym przepisie. Nawet w przypadku braku możliwości skutecznego złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości z uwagi na to, że jedynym wierzycielem jest Skarb Państwa, nie można przyjąć innej interpretacji tego przepisu, kierując się ogólnymi zasadami wynikającymi z norm Konstytucji RP, w tym w szczególności zasady równości wobec prawa (wyrok z 15 stycznia 2016 r., I FSK 992/14).

Postanowienie, o którym mowa w art. 165 § 2 w zw. z art. 108 § 2 o.p., o wszczęciu postępowania o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej nie może być uznane za skutecznie doręczone w trybie art. 150 w zw. z art. 165 § 4 o.p., gdy zostało skierowane na adres zamieszkania znany organowi z ewidencji podatników, lecz faktycznie nieaktualny, także gdy adresat uchybił obowiązkowi aktualizacji danych objętych zgłoszeniem identyfikacyjnym w rozumieniu ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (wyrok z 8 września 2016 r., I FSK 348/15).

Gdy członek zarządu spółki akcyjnej zarzuca, że zachodzi przesłanka uwalniająca go z odpowiedzialności z art. 116 o.p., gdyż został powołany niezgodnie z prawem, powinien wnieść powództwo do sądu powszechnego o wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwał go powołujących (wyrok z 6 maja 2016 r., I FSK 962/14).

Osoba faktycznie pełniąca obowiązki członka zarządu w okresie, w którym powstały zobowiązania podatkowe, nie może powoływać się na okoliczność, że jej mandat wygasł (wyrok z 17 maja 2016 r., II FSK 798/14).

3.2.9. Strona w postępowaniu podatkowym w sprawach dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług. W świetle art. 133 § 2a w związku z art. 115 § 1 o.p. były akcjonariusz zlikwidowanej spółki akcyjnej nie ma przymiotu strony uprawnionej do zwrotu podatku od towarów i usług należnego zlikwidowanej spółce akcyjnej, co nie narusza art. 2, art. 7 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, gdy spółka akcyjna w likwidacji, mając możliwość odzyskania należnego jej podatku w ramach procedury likwidacyjnej, wystąpiła o wykreślenie z rejestru przedsiębiorców KRS (wyrok z 28 czerwca 2016 r., I FSK 81/15).

3.2.10. Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Działania organu podatkowego polegające na wszczęciu postępowania podatkowego

[27] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm., dalej: k.s.h.

po upływie pięciu i pół roku od dnia uzyskania od podatnika danych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy podatkowej, a także działania zmierzające do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w tym okresie naruszają art. 121 § 1 o.p. Za ewidentne naruszenie zasady zaufania do organów podatkowych z art. 121 § 1 o.p. oraz zasady szybkości z art. 125 § 1 o.p. NSA uznał takie działania, które polegają najpierw na wszczynaniu postępowania podatkowego tuż przed upływem okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego (gdy organ podatkowy dysponuje materiałem dowodowym wystarczającym do rozstrzygnięcia sprawy podatkowej od ponad pięciu lat), a następnie na wszczynaniu postępowania o przestępstwo skarbowe (wyrok z 17 maja 2016 r., II FSK 894/14; podobnie w wyrokach: II FSK 893/14, II FSK 974/14, II FSK 976/14).

3.2.11. Wezwania. Organy kontroli skarbowej nie są uprawnione do tego, by w trybie art. 155 § 1 o.p. w zw. z art. 31 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[28] żądać od lekarzy danych wynikających z dokumentacji medycznej, w tym wchodzących w jej skład danych identyfikujących pacjenta. Dane te wchodzą w skład dokumentacji medycznej w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[29] i objęte są tajemnicą lekarską. Dlatego uprawnienie organu do żądania ich udostępnienia przez lekarza musi wynikać wprost z wyraźnie sprecyzowanego przepisu ustawy. Za taki nie można uznać ani art. 26 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, ani art. 155 § 1 o.p. (wyrok z 4 marca 2016 r., II FSK 1452/14).

3.2.12. Dostęp do informacji o innym podatniku. Czynny udział strony w postępowaniu podatkowym nie może umożliwiać dostępu do informacji o innym podatniku. Gdy organ podatkowy prowadzi postępowanie dotyczące kilku stron, powinien im udostępniać w myśl art. 178 § 1 o.p. materiały dotyczące wspólnej dla nich sytuacji procesowej w granicach określonych przedmiotem orzekania oraz bez ograniczeń materiały dotyczące strony występującej z żądaniem ich udostępnienia. Jeżeli zakres materiałów uzyskanych od różnych stron lub organów przekracza ramy wspólnego dla nich stanu faktycznego, to organ podatkowy ma obowiązek stosownie do art. 179 § 1 o.p. zachowania w tajemnicy danych, które nie są dla stron wspólne. Odnosząc się do kwestii, czy organ podatkowy prawidłowo zastosował w sprawie art. 179 o.p. i zawarte w nim ograniczenie dotyczące uregulowanego w art. 178 o.p. prawa wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, odpisów oraz sporządzania kopii przy wykorzystaniu własnych przenośnych urządzeń, NSA uznał, że skorzystanie przez organy z możliwości zawartej w art. 179 § 1 o.p. zawsze wiąże się z ograniczeniem zasady czynnego udziału strony. Jednak skoro ustawodawca takie ograniczenie dopuścił, to sprzeczne z zasadą racjonalnego ustawodawcy byłoby twierdzenie, że samo skorzystanie przez organ z rozwiązania przewidzianego w art. 179 § 1 o.p. narusza prawo (wyrok z 3 sierpnia 2016 r., II FSK 1835/14).

3.2.13. Podmioty, na które może zostać nałożona kara porządkowa. Wykładnia językowa uzupełniona celowościową i systemową zewnętrzną art. 262 § 1 o.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. prowadzi do wniosku, iż kara porządkowa, o której mowa w tym przepisie, może być nałożona jedynie na spółkę jako osobę prawną, a nie na członka jej zarządu (osobę fizyczną). W pojęciu „dokonanie określonej czynności" w rozumieniu art. 155 § 1 o.p. nie mieści się żądanie dostarczenia do siedziby organu dokumentacji spółki. Przepis ten w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. nie dawał organom podatkowym instrumentu prawnego do zobowiązania strony lub innych osób do przedłożenia dokumentów pod rygorem ukarania karą porządkową. Pojęcie „określona czynność" wprawdzie tworzy otwarty katalog

[28] Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214, ze zm.

[29] Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm.

czynności, ale nie jest on niczym nieograniczony. Odmowy złożenia dokumentów nie można traktować jako odmowy osobistego udziału w innej określonej czynności; odmową udziału w innej czynności jest bowiem odmowa osobistego uczestniczenia strony w określonych czynnościach w toku postępowania podatkowego (np. udziału w oględzinach), a nie obowiązek przedłożenia wskazywanych przez organ podatkowy dokumentów (wyrok z 8 grudnia 2016 r., II FSK 3111/14).

3.2.14. Koszty tłumaczeń przedkładanych dokumentów. Wprowadzenie do o.p. począwszy od 1 stycznia 2016 r. art. 189 § 3 oraz art. 267 § 1 pkt 1b uprawnia organ podatkowy w trakcie postępowania podatkowego lub kontrolnego (Dział IV o.p.) do żądania od strony dokonania na jej koszt tłumaczenia na język polski sporządzonej w języku obcym dokumentacji, a w przypadku niezastosowania się do wezwania, do przetłumaczenia na zlecenie organu na koszt podatnika. (...) Przed dniem wejścia w życie nowelizacji o.p. organy podatkowe (organy kontroli skarbowej) mogły domagać się przetłumaczenia dokumentów obcojęzycznych na koszt podatnika tylko w trakcie kontroli podatkowej (Dział VI o.p.) na podstawie art. 287 § 1 pkt 2 o.p., a nie w trakcie postępowania podatkowego (brak podobnych uregulowań). Jeżeli zatem strony nie obciążały koszty tłumaczenia dokumentów obcojęzycznych w trakcie postępowania podatkowego, to zgodnie z art. 264 w zw. z art. 265 § 1 pkt 3 o.p. koszty takie ponosił Skarb Państwa (wyrok z 6 września 2016 r., II FSK 1935/14).

3.2.15. Wznowienie postępowania podatkowego. Wystąpienie z wnioskiem o wznowienie postępowania z powodów wskazanych w art. 240 § 1 o.p. obliguje stronę do zakreślenia granic postępowania wznowieniowego, gdyż strona nie może żądać od organu podatkowego w ramach wznowionego postępowania analizy wszystkich okoliczności pod kątem istnienia przesłanek określonych w art. 240 § 1 o.p. (wyrok z 7 grudnia 2016 r., II FSK 3772/14).

Niedopuszczalne jest odstępowanie przy interpretacji przesłanki, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 8 o.p., od wyników wyprowadzonych z wykładni językowej, tj. odwołania do konkretnego przepisu, zakwestionowanego w konkretnym orzeczeniu TK, który stanowił podstawę wydania decyzji w postępowaniu zwykłym (wyrok z 29 kwietnia 2016 r., I FSK 137/15). Błędne jest odczytanie treści art. 240 § 1 pkt 8 o.p. jako odnoszącej się nie do konkretnego przepisu uznanego przez TK za niezgodny z Konstytucją, lecz do określonej normy prawnej, którą z tego przepisu można wyprowadzić. Niezasadne jest uznanie, że z punktu widzenia wznowienia postępowania znaczenie ma zakwestionowanie zgodności z Konstytucją określonej normy, co automatycznie przenosi się na inne przepisy, które w innym stanie prawnym tę samą normę wyrażały (wyrok z 29 kwietnia 2016 r., I FSK 2030/14).

Przepis art. 240 § 1 pkt 11 o.p. należy rozumieć w ten sposób, że jego przedmiotem jest to orzeczenie TSUE, które jako precedensowe wskazuje na wykładnię określonych norm prawa unijnego, rzutujących na praktykę stosowania przepisów krajowych, stanowiących podstawę wydania decyzji będącej przedmiotem wniosku o wznowienie postępowania. Przyjęcie, że podstawę wznowienia postępowania w oparciu o ten przepis może stanowić każde orzeczenie TSUE, także to, z którego wynika już utrwalone stanowisko Trybunału co do wykładni norm prawa unijnego, odwołujące się do wcześniejszych, analogicznych orzeczeń tego Trybunału, rzutujących na rozumienie prawa krajowego, pozostawałoby w sprzeczności z wyjątkowością tej podstawy wznowienia postępowania (wyrok z 29 września 2016 r., I FSK 477/15).

3.3. Podatek od towarów i usług

3.3.1. Zwrot nadwyżki podatku. Po upływie 25-dniowego terminu określonego w art. 87 ust. 6 u.p.t.u. organ podatkowy nie może do zwrotu różnicy podatku zastosować terminu 60-dniowego, o którym mowa w art. 87 ust. 2 tej ustawy. Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego zweryfikowania, to przed upływem 25 dni od daty złożenia deklaracji podatkowej organ podatkowy powinien wydać postanowienie o przedłużeniu tego terminu do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanego w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego (wyrok z 13 stycznia 2016 r., I FSK 1338/14).

W innej sprawie NSA wskazał, że skoro w art. 87 ust. 6 u.p.t.u. postanowiono, iż w przypadku wnioskowania zwrotu podatku w terminie 25 dni „przepisy ust. 2 zdanie drugie i trzecie" stosuje się odpowiednio, bezpodstawne jest twierdzenie, że wynikające z brzmienia zdania drugiego art. 87 ust. 2 u.p.t.u. uprawnienie do przedłużenia terminu do weryfikacji zasadności zwrotu podatku „do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika, dokonywanego w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego na podstawie przepisów o.p. lub postępowania kontrolnego na podstawie przepisów o kontroli skarbowej" ogranicza jedynie do 60 dni termin tej weryfikacji (wyrok z 5 lipca 2016 r., I FSK 1468/15).

3.3.2. Opodatkowanie usług związanych z wyżywieniem (jednorodna czynność świadczenia usługi przygotowywania i podawania napojów). Przygotowywanie i podawanie (sprzedaż) napojów wymienionych w punktach 1–5, poz. 7 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[30] w ramach usług związanych z wyżywieniem (PKWiU ex 56) opodatkowane jest stawką podstawową (23%) jako jednorodna czynność świadczenia usługi. W konsekwencji podatnik świadczący usługę związaną z wyżywieniem (PKWiU ex 56), w ramach której (usługa gastronomiczna, kateringowa) serwuje wyżywienie (np. obiad) oraz podaje przygotowywane napoje wymienione w punktach 1–5, poz. 7 ww. załącznika, do usługi tej stosuje stawkę 8%, z wyłączeniem wartości usługi przygotowania i podania ww. napojów (obejmującej także wartość podawanego napoju), do której stosuje stawkę 23% (wyrok z 2 marca 2016 r., I FSK 1672/14).

3.3.3. Stawka VAT w budownictwie. NSA przyjął, że „lokalem użytkowym" w rozumieniu art. 41 ust. 12a u.p.t.u. wyłączonym z pojęcia budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym w ujęciu tego przepisu są lokale niebędące samodzielnymi lokalami mieszkalnymi w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[31], które funkcjonalnie nie są przeznaczone do bezpośredniego zaspokajania „mieszkaniowych" potrzeb ludzi, w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż, gdy nie są przynależne do lokalu mieszkalnego jako jego części składowe (wyrok z 19 kwietnia 2016 r., I FSK 1534/14).

Odnosząc się do kwestii opodatkowania preferencyjną stawką podatku od towarów i usług zabudowy meblowej, NSA wskazał, że „trwałość", o której mowa w uchwale NSA z 12 października 2015 r., I FPS 1/14, na tle wykładni art. 41 ust. 12 w związku z ust. 2 u.p.t.u. sprowadza się do wykorzystania tego rodzaju sposobów łączeń, które umożliwią powstanie z poszczególnych i różnych fizycznie elementów (tj. komponentów meblowych i elementów konstrukcyjnych obiektu budowlanego) zabudowy meblowej, którą cechować będzie trwałość w znaczeniu zapewnienia możliwej w danym miejscu – przez zespolenie z nim części meblowych – właściwej dla tej zabudowy funkcji użytkowej (wyrok z 10 czerwca 2016 r., I FSK 1623/14). Odnosząc się

[30] Dz.U. z 2013 r. poz. 247 ze zm.

[31] Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.

do zagadnienia „trwałości zabudowy meblowej" NSA wyjaśnił, że pojęcie „trwałości zabudowy" oraz „trwałości połączenia" nie musi wiązać się z „nierozerwalnością". Zależy to bowiem od techniki łączenia (determinującej użycie określonych łączników), która jest właściwa z technicznego punktu widzenia, uwzględniającego rodzaj łączonych elementów oraz spełnianą przez nie funkcję (wyrok z 10 czerwca 2016 r., I FSK 1940/14).

3.3.4. Zwolnienie z VAT usług ściśle związanych z usługami w zakresie kształcenia lub przekwalifikowania zawodowego. Zakup w ramach *cross-finansingu* środków trwałych i wyposażenia, służących realizacji projektu szkoleniowego przez podmiot świadczący usługi kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania zawodowego, nie korzysta ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem od towarów i usług na podstawie § 13 ust. 1 pkt 20 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług[32]. Jak podkreślono w uzasadnieniu powołanych orzeczeń, warunkiem zwolnienia dostawy towarów lub świadczenia usług ściśle związanych z usługami kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania zawodowego jest to, aby oba te rodzaje usług (główną i ściśle z nią związaną) świadczył ten sam podmiot (wyroki z 21 kwietnia 2016 r., I FSK 2073/14 oraz I FSK 1936/14).

Dokonując oceny prawidłowości wdrożenia do polskiego porządku prawnego art. 132 ust. 1 lit. i) dyrektywy Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[33], NSA wskazał, że przewidziane w ustawie o podatku od towarów i usług zwolnienie usług kształcenia i przekwalifikowania zawodowego uzależniono od spełnienia kryteriów nieprzewidzianych w dyrektywie 2006/112. W konsekwencji art. 43 ust. 1 pkt 29 lit. a) u.p.t.u. niewłaściwie wdraża normę art. 132 ust. 1 lit. i) dyrektywy 2006/112. NSA odmówił zastosowania przepisu polskiej ustawy w sprawie uznając, że stosowanie zwolnienia kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania następuje na podstawie przepisów dyrektywy 2006/112 w zw. z rozporządzeniem wykonawczym Rady Nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r., ustanawiającym środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[34] (wyrok z 6 września 2016 r., I FSK 392/15).

3.3.5. Odliczenie podatku z wydatków gminy. W kwestii prawa gminy do odliczenia podatku od towarów i usług naliczonego od wydatków związanych z ulepszeniem budynku wchodzącego w skład majątku gminy NSA uznał, że użyte w art. 86 ust. 7b u.p.t.u. sformułowanie „stanowiącej majątek przedsiębiorstwa danego podatnika" nie oznacza, że przepis ten nie może mieć zastosowania do nieruchomości gmin, w tym budynku urzędu gminy, gdyż pojęcie „przedsiębiorstwo podatnika" na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług należy rozumieć funkcjonalnie jako zespół składników materialnych oraz niematerialnych podatnika, które łącznie, w aspekcie funkcjonalnym, przeznaczone są do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. (wyrok z 26 kwietnia 2016 r., I FSK 36/15).

3.3.6. Opodatkowanie zaliczki wskutek zmiany charakteru gruntu podlegającego dostawie. Brak jest podstaw do objęcia opodatkowaniem (poprzez korektę) całości lub części należności otrzymanej przez dostawcę na poczet dostawy gruntu, korzystającej w momencie jej otrzymania na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 19 ust. 11 u.p.t.u. ze zwolnienia od podatku od towarów i usług, gdy następnie dostawa tego gruntu wskutek wystąpienia okoliczności zmieniających

[32] Dz.U. z 2000 r. Nr 73, poz. 392 ze zm.
[33] Dz.Urz. UE L Nr 347, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112.
[34] Dz. Urz. UE L Nr 77, s. 1 i nast.

jego charakter na teren budowlany podlega opodatkowaniu (wyrok z 17 maja 2016 r., I FSK 20/15).

3.3.7. Termin realizacji prawa do odliczenia. Określony w art. 86 ust. 13 u.p.t.u. termin do realizacji prawa do odliczenia podatku, poza przypadkami określonymi od 1 stycznia 2014 r. w art. 86 ust. 13a u.p.t.u., dotyczącymi tzw. odwrotnego obciążania nabywcy, nie narusza zasad neutralności, równoważności, skuteczności i proporcjonalności, i sam w sobie nie jest w stanie praktycznie uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić wykonanie prawa do odliczenia podatnikowi należycie starannemu, stanowiąc jedynie dla niewystarczająco starannego podatnika swoistą sankcję w postaci utraty prawa do odliczenia po jego upływie. Odstąpienie od zastosowania tego terminu może nastąpić jedynie w przypadku, gdy podatnik należycie staranny nie mógł go zachować z przyczyn od siebie niezależnych (wyrok z 24 maja 2016 r., I FSK 1625/14).

3.3.8. Korekta deklaracji podatkowej. Zarówno w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2014 r., jak i po tej dacie korekta deklaracji podatkowej, o której mowa w art. 86 ust. 13 u.p.t.u., może być złożona tylko za okres, w którym podatnik otrzymał fakturę potwierdzającą dokonanie czynności podlegającej opodatkowaniu, nie później jednak niż w ciągu 5 lat licząc od początku roku, w którym otrzymał tę fakturę (wyrok z 3 czerwca 2016 r., I FSK 1437/14).

Syndyk masy upadłości nie jest uprawniony do dokonywania korekty na podstawie art. 89b ust. 1 u.p.t.u., bez względu na to, czy nieściągalność danej wierzytelności została uprawdopodobniona przed ogłoszeniem upadłości dłużnika, czy po niej. Jeżeli obowiązek korekty nie został spełniony przez spółkę, gdy postępowanie upadłościowe wobec niej nie było jeszcze w toku, to nie jest dopuszczalne późniejsze dokonanie korekty podatku naliczonego przez syndyka w toku postępowania upadłościowego (wyrok z 28 października 2016 r., I FSK 447/15).

3.3.9. Zwolnienie z podatku od towarów i usług dzierżawy gruntów. Dzierżawa gruntu przeznaczonego pod przydomowe ogródki działkowe i zieleń, który – zgodnie z umową – będzie wykorzystywany na cele rolnicze, korzysta ze zwolnienia od podatku od towarów i usług na podstawie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatków od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień[35] niezależnie od tego, czy dzierżawca jest rolnikiem ryczałtowym, czy osobą wykorzystującą produkty rolne pochodzące z uprawy tego gruntu jedynie na własne potrzeby (wyrok z 18 października 2016 r., I FSK 571/15).

3.3.10. Zwolnienie usług świadczonych przez osoby wykonujące zawody medyczne. Rozpatrując dopuszczalność zastosowania zwolnienia określonego w art. 43 ust. 1 pkt 19 u.p.t.u. do usług podologicznych świadczonych przez kosmetologów NSA wskazał, że zawód kosmetologa nie jest zawodem medycznym w rozumieniu art. 18d ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[36], a w konsekwencji osoby posiadające kwalifikacje do jego wykonywania nie spełniają przesłanki podmiotowej dla skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 19 lit. c) u.p.t.u. Podobnie absolwentów studiów na kierunku zdrowie publiczne także nie można uznać za osoby wykonujące inny zawód medyczny. Dodatkowo ustawodawca nie uregulował zawodu podologa w krajowych przepisach prawa. W konsekwencji NSA uznał, że usługi podologiczne nie korzystają ze zwolnienia, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 19 lit. c) u.p.t.u. (wyrok z 4 października 2016 r., I FSK 878/14).

3.3.11. Opodatkowanie obsługi umów ubezpieczenia. Spory rozstrzygane przez NSA dotyczyły możliwości objęcia konkretnych usług związanych z obsługą umów ubezpieczenia zwolnieniem

[35] Dz.U. z 2013 r. poz. 1722.

[36] Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

z podatku od towarów i usług. Usługi polegające na obsłudze umów ubezpieczenia w trakcie ich trwania nie mogą być kwalifikowane jako usługa pośrednictwa w świadczeniu usług ubezpieczeniowych i w rezultacie nie mogą być objęte zwolnieniem podatkowym wynikającym art. 43 ust. 1 pkt 37 u.p.t.u. (wyrok z 16 czerwca 2016 r., I FSK 179/15). Natomiast usługi likwidacji szkód stanowią część usługi ubezpieczeniowej jako niezbędny, specyficzny i istotny element do właściwego jej wykonania, wpisujący się w ciąg czynności, które – z perspektywy klienta – są postrzegane jako fragment świadczonej przez zakład ubezpieczeń usługi ubezpieczeniowej. Przeprowadzenie procesu likwidacyjnego określonego w art. 16 ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej[37] jest bowiem obowiązkiem ubezpieczyciela (który może powierzyć innym podmiotom – art. 3 ust. 6 ustawy o działalności ubezpieczeniowej), stanowiąc jedno ze świadczeń, do jakich zobowiązany jest ubezpieczyciel w ramach stosunku ubezpieczenia. W tym sensie usługi likwidacji szkód wykonywane przez podmioty niebędące ubezpieczycielami wprawdzie stanowią odrębną całość, ale są także właściwe oraz niezbędne do świadczenia zwolnionej usługi ubezpieczeniowej (art. 43 ust. 13 u.p.t.u.) (wyroki z 5 października 2016 r.: I FSK 1106/16, I FSK 878/16 oraz I FSK 797/16).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.4.1. Źródła przychodu. Zdarzenie takie jak przydzielenie akcjonariuszowi będącemu osobą fizyczną akcji z nowej emisji w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego ze środków własnych spółki komandytowo-akcyjnej nie podlega opodatkowaniu na podstawie art. 11 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 14 ust. 1 u.p.d.o.f., ponieważ nie stanowi przychodu podatkowego, o którym mowa w wymienionych przepisach. W ocenie NSA, w u.p.d.o.f. nie zostało uregulowane opodatkowanie podwyższenia kapitału zakładowego, gdy walne zgromadzenie spółki komandytowo-akcyjnej podejmie uchwałę o przekazaniu środków zgromadzonych na kapitale zapasowym na kapitał zakładowy spółki komandytowo-akcyjnej, a akcjonariuszowi zostaną przydzielone nowe akcje lub nastąpi podwyższenie wartości nominalnej dotychczasowych akcji. Dozwolone przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych[38] podwyższenie kapitału zakładowego z kapitału zapasowego wyklucza zastosowanie przepisu art. 24 ust. 5 pkt 4 u.p.d.o.f., gdy uchwała w tym przedmiocie dotyczy spółki osobowej (wyrok z 4 marca 2016 r., II FSK 52/14).

Zwrot pracownikom wyłożonych przez nich za nadleśnictwo kosztów zużycia energii elektrycznej niezbędnej do utrzymania pomieszczenia służbowego – kancelarii leśnictwa – nie stanowi przychodu ze stosunku pracy, który podlegałby opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Kwota ta stanowi bowiem zwrot kosztów utrzymania biura poniesionych za nadleśnictwo. Charakterystyczną cechą przychodów ze stosunku pracy jest to, że otrzymywane są one od pracodawcy i są ekwiwalentem wysiłku pracowniczego. Nie ma zaś takiego związku między wartością wykonanej pracy leśniczego a wartością zwracanych leśniczemu kosztów energii elektrycznej (wyrok z 3 listopada 2016 r., II FSK 3130/14).

Należność wypłacona przez polskiego pracodawcę pracownikowi w danym roku podatkowym z przeznaczeniem na poczet zapłaty podatku z tytułu wynagrodzenia za świadczenie przez niego pracy najemnej w drugim Umawiającym się Państwie, która miała miejsce w poprzednim roku podatkowym na rzecz pracodawcy z drugiego Umawiającego się Państwa, nie stanowi

[37] Dz.U. z 2013 r. poz. 950 ze zm.
[38] Dz.U. z 2016 r. poz.1578, dalej: k.s.h..

wynagrodzenia wypłaconego przez pracodawcę lub w imieniu pracodawcy mającego siedzibę w drugim Państwie w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. b/ umowy między Rządem PRL a Rządem Republiki Włoskiej w sprawie o unikaniu podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania z dnia 21 czerwca 1985 r.[39] Stanowi ona przychód ze stosunku pracy, o którym stanowi art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f., otrzymany w zgodzie z art. 11 ust. 1 tej ustawy przez podatnika-pracobiorcę w roku kalendarzowym, w którym dokonano wypłaty pieniężnej i podlega opodatkowaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako przychód z pracy na podstawie art. 3 ust. 2b pkt 1) u.p.d.o.f. (wyrok z 26 kwietnia 2016 r., II FSK 515/14).

Przychód z korzystania przez podatnika z posiadanego znaku towarowego (w tym także ze znaku, na który udzielono prawa ochronnego), a zatem także z odpłatnego udostępnienia praw do korzystania z tego znaku innym podmiotom stanowi przychód z praw majątkowych, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 18 u.p.d.o.f., niezależnie od tego, czy podatnik zawrze umowę o jego udostępnianie jako podmiot gospodarczy, czy też poza prowadzoną działalnością gospodarczą, a także niezależnie od rodzaju umowy, na podstawie której udostępnienie to nastąpi, np. umowa dzierżawy na podstawie k.c.[40] (wyrok z 28 lipca 2016 r., II FSK 1908/14).

Odstąpienie przez bank od żądania części świadczeń (części kredytu i skapitalizowanych odsetek) wynikających z postanowień umowy kredytu sprzecznych z zasadami współżycia społecznego nie jest zwolnieniem z długu w rozumieniu art. 508 k.c. Zwolnienie z długu może bowiem dotyczyć wyłącznie długu istniejącego. Nie może odnosić się do świadczeń nienależnych, którymi są świadczenia spełnione w wykonaniu nieważnej czynności prawnej. Bank w tym przypadku odstąpił od żądania zapłaty nadmiernego zysku wynikającego z nieważnych postanowień umowy, których to świadczeń skarżąca, z uwagi na art. 58 § § i § 2 k.c., nie była zobowiązana spełnić. Tym samym w wyniku zawartej ugody skarżąca nie uzyskała przysporzenia majątkowego w postaci zmniejszenia jej pasywów. To jedynie bank zrezygnował z części swoich nienależnych dochodów. Nie stanowi nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 11 ust.1 u.p.d.o.f. odstąpienie przez bank od żądania od kredytobiorcy świadczeń wynikających z nieważnej czynności prawnej (wyrok NSA z 26 października 2016 r., II FSK 2793/14).

Odnosząc się do zwolnienia podatkowego określonego w art. 21 ust. 1 pkt 16 u.p.d.o.f., NSA uznał, że zarówno koszty zakwaterowania, stworzenia odpowiedniego do warunków pracy zaplecza socjalnego, jak również dojazdu do określonego i zmieniającego się, w zależności od położenia budowy, miejsca wykonywania pracy są przede wszystkim kosztami pracodawcy ponoszonymi w jego interesie wynikającym z prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, nie zaś w interesie pracownika. Wobec tego niezależnie od regulacji przyjętej przez ustawodawcę w art. 21 ust. 1 pkt 16 u.p.d.o.f., limitującej zwolnienie od podatku wyłącznie diet i innych należności za czas podróży służbowej pracownika, tego rodzaju świadczenia nie stanowią przychodu określanego jako wartość innych nieodpłatnych świadczeń w rozumieniu art. 12 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 tej ustawy (wyrok z 9 sierpnia 2016 r., II FSK 1970/14).

Warunkiem zaistnienia nieodpłatnego świadczenia jest uznanie, że świadczenie nie jest dostępne dla wszystkich. Powinno ono mieć charakter wyjątkowy, dostępny tylko dla określonego kręgu podmiotów. Tylko korzystanie na jednakowych warunkach z rabatów przy zakupie towarów lub usług przez nieograniczone grono osób nie powoduje powstania przychodu z ty-

[39] Dz.U. z 1989 r. Nr 62, poz. 374.

[40] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.), dalej: k.c.

tułu świadczeń częściowo odpłatnych w rozumieniu art. 11 ust. 2b u.p.d.o.f. (wyrok z 2 lutego 2016 r., II FSK 3469/13).

Zbycie ogółu praw i obowiązków komandytariuszy w spółce komandytowej po cenie niższej od ceny rynkowej na rzecz nabywcy nie będącego podmiotem powiązanym w stosunku do zbywców nie może być zakwalifikowane jako świadczenie nieodpłatne w rozumieniu art. 11 ust. 2 i ust. 2a u.p.d.o.f. ani jako świadczenie częściowo odpłatne (art. 11 ust. 2b tej ustawy) (wyrok z 15 kwietnia 2016 r., II FSK 585/14).

Wprowadzone do art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. zastrzeżenie: „…jeżeli odpłatne zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej" ma taki skutek, że dla kwalifikacji przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości do przychodów ze źródła regulowanego tym przepisem bądź przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3) decydujące znaczenie ma ustalenie, czy stanowią one wynik aktywności podatnika, której można przypisać cechy pozarolniczej działalności gospodarczej z art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. O zarobkowym charakterze działalności gospodarczej nie decyduje faktyczne osiągnięcie zysku, lecz zamiar jego osiągnięcia. Sam zamiar podatnika osiągnięcia zysku w związku z przeprowadzanymi przez niego transakcjami (czynnościami) nie przesądza jednak w sposób wyłączny o przypisaniu uzyskanego z tych operacji przychodu do źródła wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., bez jednoczesnego spełnienia pozostałych przesłanek z art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. O zaliczeniu określonych form aktywności podatnika do pozarolniczej działalności gospodarczej zadecyduje nie tyle dopełnienie przez niego wymogów formalnych związanych z podjęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej, ile okoliczności faktyczne świadczące o tym, że jego działania miały charakter zorganizowany i ciągły oraz że były prowadzone w celu zarobkowym we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, a uzyskane w ten sposób przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-9 u.p.d.o.f. (wyrok z 23 lutego 2016 r., II FSK 1423/14).

3.4.2. Moment powstania przychodu. Przez wydanie towaru, o którym mowa w art. 14 ust. 1c u.p.d.o.f. rozumieć należy sytuację, w której doszło w wyniku zawartej umowy do faktycznego wydania towaru, a więc do sytuacji, w której warunkiem ważnej umowy sprzedaży jest wydanie rzeczy. Przepis art. 14 ust. 1c u.p.d.o.f., mówiący o momencie powstania przychodu należnego z chwilą wydania rzeczy, nie może być rozumiany tak, że przez wydanie rzeczy rozumieć należy także i samą tylko możliwość dysponowania prawem własności w rozumieniu art. 535 § 1 k.c. Skoro zbycie prawa własności nieruchomości jako prawa majątkowego generuje przychód jako przychód należny to zgodnie z art. 14 ust. 1c u.p.d.o.f. przychód ze zbycia prawa własności nieruchomości jako prawa majątkowego z pozarolniczej działalności gospodarczej powstaje z dniem zbycia tego prawa, a nie z dniem wydania nieruchomości, chyba żeby w dniu tym doszło do wydania nieruchomości. Wydanie rzeczy, o którym mowa w art. 14 ust. 1c u.p.d.o.f., rozumieć należy jako wydanie w rozumieniu art. 155 § 2 w związku z art. 348 k.c, a nie jako zobowiązanie się sprzedawcy do jej wydania, a kupującego do jej odebrania (wyrok z 10 marca 2016 r., II FSK 3991/13).

Wydana pracownikowi legitymacja uprawniająca do przejazdów w obniżonej cenie wyłącznie w celach służbowych nie stanowi przychodu w rozumieniu art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f. (wyrok z 3 lutego 2016 r., II FSK 2880/13).

3.4.3. Koszty uzyskania przychodów. Przedstawienie wizerunku przez jego twórcę w formie wskazanej w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[41] stanowić będzie utwór w rozumieniu tego przepisu i tylko wtedy w związku z korzysta-

[41] Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm., dalej: Prawo autorskie.

niem przez twórcę z praw autorskich lub gdy dojdzie do rozporządzania przez twórcę prawami autorskimi możliwe będzie zastosowanie 50% kosztów uzyskanego przychodu, o których mowa w art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f. Wynagrodzenie za „korzystanie" z wizerunku danej osoby fizycznej, która nie jest jego twórcą, nie jest wynagrodzeniem z praw autorskich lub za rozporządzanie prawami autorskimi, gdyż wizerunek osoby fizycznej sam w sobie nie jest utworem w rozumieniu art. 1 ust. 1 Prawa autorskiego i nie można wobec tego mówić o prawach autorskich związanych z wizerunkiem osoby fizycznej (wyrok z 26 lipca 2016 r., II FSK 802/16).

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f. wydatki na nabycie udziałów (akcji) są kosztem uzyskania przychodów z odpłatnego zbycia tych udziałów lub akcji. Koszty te wyznacza wartość środków poniesionych dla uzyskania majątku spółki jawnej, który w dacie ustania bytu prawnego tej spółki, a więc w dacie powstania spółki z o.o., równy był początkowej wartości majątku spółki z o.o. Nie istnieje bowiem żadna inna metoda, która pozwalałaby wskazać ten koszt, skoro za 1/3 udziałów w spółce jawnej skarżący otrzymał udziały w spółce z o.o. Dlatego kosztem uzyskania przychodu powinna być wartość bilansowa spółki jawnej z dnia ustania jej bytu prawnego, będąca jednocześnie wartością bilansową spółki z o.o. z dnia rozpoczęcia tego bytu (wyroki z 8 września 2016 r., II FSK 2259-2260/14).

Strata w środkach obrotowych będąca wynikiem powstawania odpadów stanowiących materiały do przerobu może zostać uznana za koszt uzyskania przychodów w rozumieniu art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f., tylko gdy jest przez podatnika prowadzącego księgi rachunkowe na bieżąco udokumentowana prawidłowo sporządzonym wewnętrznym dowodem źródłowym, o którym stanowi art. 20 ust. 2 pkt 3) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[42] (wyrok z 11 października 2016 r., II FSK 2277/14).

3.4.4. Zwolnienia podatkowe. Z ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[43] nie wynikają skutki wskazania osoby uprawnionej do rekompensaty. W szczególności nie wynika to, że takie wskazanie oznacza zrzeczenie się przysługującej rekompensaty. Tylko taki skutek, wprost wynikający z przepisów ustawy, prowadziłby do przyjęcia poglądu, że w tym trybie dochodzi do częściowego nieodpłatnego działu spadku. W opinii Sądu z wykładni art. 21 ust. 1 pkt 30a u.p.d.o.f. nie wynika, że tylko środki wypłacone osobie wskazanej w decyzji o potwierdzeniu prawa do rekompensaty są zwolnione z opodatkowania. Nie chodzi bowiem wyłącznie o to, by osoba uprawniona do rekompensaty zrealizowała prawo do rekompensaty, lecz o to, by środki zostały uzyskane przez osobę uprawnioną do rekompensaty, a po drugie, by pochodziły ze zrealizowania prawa do rekompensaty. Do zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych muszą być spełnione dwie przesłanki: przychód ma osiągnąć osoba uprawniona do rekompensaty, przychód ma mieć swoje źródło (podstawę) w realizacji prawa do rekompensaty. Wykładnia literalna art. 21 ust. 1 pkt 30a lit. a/ u.p.d.o.f. w powiązaniu z art. 3 ust. 2 ustawy o rekompensacie za mienie zabużańskie nie daje podstaw do przyjęcia poglądu, iż przekazana (zwrócona) spadkobiercom uprawnionym do rekompensaty przez osobę wskazaną przez wszystkich spadkobierców kwota nie podlega zwolnieniu z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (wyrok z 9 lutego 2016 r., II FSK 3177/13).

W rozumieniu art. 12 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 16 u.p.d.o.f. nadwyżka kwoty zwróconych pracownikowi wydatków na całodzienne wyżywienie w trakcie krajowej i zagranicznej podróży służbowej ponad kwoty diet, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pra-

[42] Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.
[43] Dz.U. z 2014 r. poz. 1090.

cy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz w § 2 pkt 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju jest przychodem pracownika ze stosunku pracy, podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., II FSK 416/14).

Opłata za uczestnictwo w konferencji (kongresie) nie jest należnością za czas podróży osoby niebędącej pracownikiem, objętą zwolnieniem od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b/ u.p.d.o.f. Niezasadna jest rozszerzająca wykładnia zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b/ u.p.d.o.f. pojęcia „podróż", by jego desygnat rozciągnąć poza samo przemieszczanie się osoby delegowanej i objąć nim również realizację celu podróży tej osoby, co otworzyłoby drogę do rozliczenia w ramach kosztów delegacji nie tylko wydatków na przejazdy, noclegi i diety, ale także innych wydatków, służących realizacji celu podróży, np. kosztu opłaty rejestracyjnej za udział w konferencji naukowej (kongresie). Z uwagi bowiem na fakt, że termin „podróż" nie jest zdefiniowany normatywnie, odwołać się należy do jego potocznego rozumienia, a jest nim „przebywanie drogi do jakiegoś odległego miejsca". Realizacja celu podróży to zasadniczo odmienny zespół czynności niż sama podróż. Dlatego ewentualne wydatki wiążące się z realizacją tego celu zaliczone być nie mogą do kosztów samej podróży (wyrok z 21 kwietnia 2016 r., II FSK 910/14).

Analizując zwolnienie podatkowe uregulowane *w* art. 21 ust. 1 pkt 29 u.p.d.o.f., zgodnie z treścią którego wolne od podatku dochodowego są przychody uzyskane z tytułu odszkodowania wypłacanego stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami lub z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości na cele uzasadniające jej wywłaszczenie oraz z tytułu sprzedaży nieruchomości w związku z realizacją przez nabywcę prawa pierwokupu stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, NSA uznał, że jeżeli zbycie nieruchomości (także w drodze zamiany) nie ma na celu uniknięcia wywłaszczenia przymusowego, a dokonywane jest w ramach obrotu cywilnoprawnego, to przychód z takiego zbycia nie jest objęty zwolnieniem, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 29 u.p.d.o.f., zbycie to nie następuje bowiem „na cele uzasadniające wywłaszczenie", nawet jeżeli jego przedmiotem jest nieruchomość przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne (wyrok z 7 września 2016 r., II FSK 2100/14).

3.4.5. Ulgi podatkowe. Sprawozdanie, o którym mowa w art. 55 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[44], jest dokumentem prywatnym, który nie jest objęty domniemaniem prawdziwości przedstawionych w nim oświadczeń. W związku z tym informacje wynikające z wymienionego dokumentu winny być na tyle konkretne i sprawdzalne, aby na ich podstawie można było ocenić i ustalić, że w rzeczywistości sprawozdaje on przeznaczenie darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą (wyrok z 29 listopada 2016 r., II FSK 2492/14).

Ulga podatkowa uregulowana w art. 55 ust. 7 ww. ustawy ma charakter warunkowy, co oznacza, że uprawnienie podatnika do skorzystania z niej uzależnione jest również od rzeczywistego przeznaczenia darowizny przez obdarowanego na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą zgodnie z przedstawionym darczyńcy – w okresie dwóch lat od otrzymania darowizny – sprawozdaniem (wyrok z 9 sierpnia 2016 r., II FSK 2397/14).

[44] Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

3.4.6. Szczególne zasady ustalania dochodu. Rozszerzenie stosowania art. 24 ust. 11 u.p.d.o.f. na nabycie akcji ogranicza się wyłącznie do przypadku określonego w art. 362 § 1 pkt 2 k.s.h., który stanowi, że zakaz nabywania przez spółkę akcyjną akcji własnych nie dotyczy nabycia akcji, które mają być zaoferowane do nabycia pracownikom lub osobom, które były zatrudnione w spółce lub spółce z nią powiązanej przez okres co najmniej trzech lat. W art. 24 ust. 11 u.p.d.o.f. wyraźnie jest mowa o dochodach osób uprawnionych do objęcia (nabycia) akcji na podstawie uchwały walnego zgromadzenia. Rozporządzenie w postaci przekazania papierów wartościowych innych niż akcje własne spółki leży co do zasady w gestii zarządu spółki akcyjnej, a nie jej walnego zgromadzenia, a kodeks spółek handlowych nie wymaga dla dokonywania takich przysporzeń uchwały tego ostatniego organu (wyrok z 5 października 2016 r., II FSK 2418/14).

W odniesieniu do problematyki podatkowych skutków pracowniczych programów lojalnościowo-motywacyjnych, polegających na przyznaniu pracownikom akcji/opcji NSA uznał, że wykładnia art. 24 ust. 11 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f. prowadzi do wniosku, że objęcie/nabycie akcji (nieodpłatnie, częściowo nieodpłatnie) jest neutralne podatkowo w dacie tego zdarzenia, ale podlega opodatkowaniu w momencie odpłatnego zbycia akcji stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a/ u.p.d.o.f. Dopiero w tym momencie ujawnia się rzeczywisty przychód z objęcia akcji (wyrok z 23 sierpnia 2016 r., II FSK 1811/14).

Ustalenie dochodu dla potrzeb obliczenia zaliczki za grudzień przez podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i prowadzących księgi przychodów i rozchodów na podstawie art. 44 ust. 2 zdanie drugie u.p.d.o.f. według zasad określonych w art. 24 ust. 2 tej ustawy nie jest uzależnione od zawiadomienia naczelnika urzędu skarbowego o zamiarze sporządzania spisu z natury na dzień 31 grudnia (wyrok z 29 listopada 2016 r., II FSK 2957/14).

3.4.7. Zryczałtowany podatek dochodowy od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Termin określony w art. 36 ust. 7 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[45], zgodnie z którym podatnik ma obowiązek zawiadomić naczelnika urzędu skarbowego o zmianach wymienionych w tym przepisie, składając informację o zmianach we wniosku o zastosowanie karty podatkowej lub likwidacji prowadzonej działalności, według ustalonego wzoru, najpóźniej w terminie siedmiu dni od powstania okoliczności powodujących zmiany ma charakter materialny, gdyż jego uchybienie wyłącza możliwość opodatkowania podatnika w formie karty podatkowej, co skutkuje objęciem strony obowiązkiem podatkowym na ogólnych zasadach. Zatem do terminu tego nie ma zastosowania instytucja przywrócenia terminu z art. 162 § 1 o.p. (wyrok z 19 lipca 2016 r., II FSK 1773/14).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.5.1. Koszty uzyskania przychodów. Problematyka kosztów uzyskania przychodów w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych co roku stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień w orzecznictwie Izby Finansowej NSA. W 2016 r. NSA wydał wiele istotnych orzeczeń dotyczących tej kwestii. Zgodnie z ogólną zasadą unormowaną w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 ust. 1 tej ustawy. Klauzule generalne użyte przez ustawodawcę w tym przepisie powodują w praktyce szereg problemów interpretacyjnych oraz kwalifikacyjnych, ujawniających się również w toku kontroli sądowoadministracyjnej.

[45] Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.

1) Wydatki podatnika na „koszty pomocy prawnej" (koszty sądowe i koszty zastępstwa procesowego) związane z dochodzeniem przez jej pracowników roszczeń przeciwko podatnikowi, wynikających z wypadków przy pracy lub niezdolności do pracy, do których zwrotu podatnik została zobowiązana na podstawie wyroku lub ugody sądowej, nie stanowią kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., gdyż nie powodują powstania przychodu u podatnika i nie mają bezpośredniego związku z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą (wyrok z 13 stycznia 2016 r., II FSK 2500/13).

Natomiast w odniesieniu do prawnopodatkowej kwalifikacji wydatku z tytułu odsetek od kredytu zaciągniętego na cel określony jako wypłata wynagrodzenia za akcje w spółce akcyjnej wykupione w celu ich umorzenia NSA uznał, że kwoty odsetek od kredytu zaciągniętego na sfinansowanie wypłaty wynagrodzenia akcjonariuszowi spółki, którego akcje zostały wykupione w celu ich umorzenia, nie spełniają warunku określonego w art. 15 ust. 1 *in principio* u.p.d.o.p. Środki na wypłatę wynagrodzenia są w sposób widoczny związane z realizacją przez spółkę jej obowiązku wobec akcjonariusza wynikającego z podjętej uchwały walnego zgromadzenia o umorzeniu akcji, a nie są związane z prowadzoną przez spółkę działalnością gospodarczą, która jest dla skarżącej źródłem dochodu opodatkowanego podatkiem dochodowym. Sporne wydatki nie pozostają ani w związku bezpośrednim z jakimkolwiek z celów wymienionych w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., ani nawet w związku pośrednim w rozumieniu tego przepisu, ponieważ głównym, zasadniczym celem pozyskiwania przez spółkę środków finansowych na wypłatę wynagrodzenia jest dążenie do wypełnienia obowiązku wynikającego z podjętej uchwały o umorzeniu akcji, a nie realizacja celu gospodarczego. Istnienie zasadniczego, głównego celu innego niż związanego z działalnością gospodarczą wyklucza stwierdzenie, że dany wydatek został poniesiony w celu osiągnięcia przychodu lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów. Nie zmienia tego fakt, że uregulowanie przez spółkę jej zobowiązań wobec własnych akcjonariuszy ma wpływ na pozycję spółki na rynku. Kwalifikacji tej nie może zmienić okoliczność, że zaciągnięcie kredytu służy jednocześnie zachowaniu płynności finansowej spółki (wyrok z 4 sierpnia 2016 r., II FSK 1921/14).

2) W ustawowej konstrukcji kosztów uzyskania przychodów ważną rolę odgrywa art. 16 u.p.d.o.p., w którym wymieniono enumeratywnie wydatki niestanowiące kosztów uzyskania przychodów. Stosowanie tych wyłączeń w różnorodnych i nierzadko skomplikowanych stanach faktycznych budzi szereg wątpliwości, a wiele z nich znalazło rozstrzygnięcie w orzecznictwie NSA w 2016 r.

Zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. a/ u.p.d.o.p. nieściągalnych wierzytelności, uprzednio zarachowanych jako przychody należne, następuje bez uwzględnienia wartości należnego podatku od towarów i usług (wyrok z 24 lutego 2016 r., II FSK 3875/13).

Wydatki na spłatę gwarancji wskazane zostały w art. 16 ust. 1 pkt 10 lit. b/ u.p.d.o.p. jako wydatki, których nie uważa się za koszty uzyskania przychodów. Nie ma zatem żadnych podstaw, aby z zakresu zastosowania tego przepisu wyłączyć gwarancje bankowe. Przepis ten stanowi o spłacie m.in. zobowiązań z tytułu „udzielonych" gwarancji, co oznacza, że odnosi się on do spłat dokonywanych przez te podmioty, które udzieliły gwarancji. W przypadku gwarancji bankowych są to banki (wyrok z 12 lipca 2016 r., II FSK 1651/14).

Po upływie terminu przedawnienia wierzytelności bank nie ma prawa do dalszego obciążania kosztów uzyskania przychodów rezerwą celową, dla której została spełniona jedna z przesłanek uprawdopodobnienia nieściągalności wierzytelności lub rezerwą celową utworzoną uprzednio na podstawie art. 16 ust. 3f w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 26 u.p.d.o.p. (wyrok z 15 lipca 2016 r., II FSK 1696/14).

Powołując się na wyroki z 17 maja 2016 r., II FSK 1107/14 i z 4 listopada 2015 r., II FSK 3013/13 oraz II FSK 3014/13 NSA, stwierdził, iż ograniczenie wynikające z art. 16 ust. 1 pkt 63 lit. d/ u.p.d.o.p. nie znajduje zastosowania do spółki osobowej powstałej z przekształcenia spółki kapitałowej. Stosowanie tego ograniczenia nie może być wywodzone z przepisu art. 93a § 2 pkt 1 lit. b/ o.p. Nowo powstała spółka osobowa nie przejęła ograniczenia określonego w art. 16 ust. 1 pkt 63 lit. d/ u.p.d.o.p., tym samym skarżąca jako wspólnik spółki osobowej będzie miała prawo zaliczać do kosztów podatkowych pełne odpisy amortyzacyjne od środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, także od tej wartości środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, która w pierwotnej spółce kapitałowej znajdowała się na kapitale zapasowym i w związku z tym podlegała ograniczeniom opisanym w art. 16 ust. 1 pkt 63 lit. d/ u.p.d.o.p. (wyroki z 9 sierpnia 2016 r., II FSK 2509/14, II FSK 1717/14). NSA w omawianych wyrokach zauważył, że odmienne stanowisko w tej materii przedstawiono w wyrokach z 12 stycznia 2016 r., II FSK 3279/13 oraz z 11 lutego 2016 r., II FSK 3356/13. Zdaniem składu orzekającego w orzeczeniach tych wadliwie przyjęto szeroki zakres sukcesji na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, który nie znajduje potwierdzenia w przypadku przekształcenia spółki kapitałowej w spółkę osobową. Podkreślono bowiem, że od dnia przekształcenia spółka osobowa rozpoznaje własne przychody i koszty i nie znajdują w stosunku do niej zastosowania przepisy dotyczące zasad ustalania dochodu wynikające z art. 7 ust. 2 i art. 9 ust. 1 u.p.d.o.p. Na tle sprawy dotyczącej pisemnej interpretacji prawa podatkowego NSA wypowiedział się w przedmiocie kosztowej kwalifikacji wierzytelności zbytych przez kontrahenta na rzecz banku.

W ocenie NSA wykładnia językowa uzupełniona wykładnią systemową i celowościową art. 15b ust. 1 u.p.d.o.p. prowadzi do wniosku, że zbycie/cesja wierzytelności przez kontrahenta na rzecz banku i otrzymanie przez kontrahenta wynagrodzenia od banku z tego tytułu może zostać uznane za czynność tożsamą z uregulowaniem kwoty wynikającej z faktury (rachunku), umowy albo innego dokumentu, o którym mowa w tym przepisie. Otrzymana przez kontrahenta od banku zapłata za cesję wierzytelności wprawdzie nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania, jednakże przepis ten uregulowania kwoty wynikającej z faktury (rachunku) nie łączy z wygaśnięciem zobowiązania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, a jedynie z wykonaniem obowiązku wobec pierwotnego wierzyciela. Skutkiem zapłaty wierzytelności przez bank jest wykonanie obowiązku wobec wierzyciela. Należy jednocześnie zaznaczyć, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia art. 15b ust. 1 u.p.d.o.p., że uregulowanie zapłaty na rzecz kontrahenta odbędzie się w ostatecznym rozrachunku kosztem majątku skarżącej, ponieważ ta zobowiązana jest zwrócić bankowi uiszczone kwoty (wyrok z 25 listopada 2016 r., II FSK 2883/14).

W innej sprawie NSA rozstrzygnął w kwestii, czy nakłady poniesione na nieruchomości znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie prowadzonej przez podatnika inwestycji będą dla niego kosztem uzyskania przychodu. Ze stanu faktycznego tej sprawy wynikało, że wnioskodawca planując wybudowanie biurowca zamierza również dokonać częściowej modernizacji jednego z sąsiadujących budynków, a także remontu chodnika nie stanowiącego jej własności. NSA podzielił stanowisko organu interpretacyjnego, że planowana inwestycja nosi znamiona darowizny. W konsekwencji w sprawie znajdzie zastosowanie art. 16 ust. 1 pkt 14 u.p.d.o.p., zgodnie z którym – z zastrzeżeniem ustawowych wyjątków – nie uważa się za koszty uzyskania przychodów darowizn i ofiar wszelkiego rodzaju. NSA podkreślił, że skoro zgodnie z art. 888 § 1 k.c. cel, motyw, pobudka świadczenia darczyńcy na rzecz obdarowanego nie mają znaczenia dla oceny umowy jako darowizny, a art. 16 ust. 1 pkt 14 u.p.d.o.p. wyłącza z kosztów uzyskania przychodów świadczenia m.in. z umów darowizny, to cele te, pobudki i motywy nie mają żadnego znaczenia dla wykładni art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Świadczenia z umowy darowizny z mocy

art. 16 ust. 1 pkt 14 u.p.d.o.p. nie mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodu (wyrok z 13 września 2016 r., II FSK 2186/14).

Odnosząc się do zagadnienia, czy w przypadku dokonania sprzedaży przez wnioskodawcę nieściągniętych wierzytelności z tytułu odsetek, kar i odszkodowań powstałych wskutek naruszenia umowy abonenckiej przez kontrahenta spółki, które to wierzytelności nie zostały uprzednio zarachowane jako przychód podatkowy, spółka ma prawo zaliczyć do kosztów podatkowych wartość tych wierzytelności, z wyłączeniem straty powstałej na skutek sprzedaży tych wierzytelności, tj. z wyłączeniem różnicy pomiędzy nominalną wartością wierzytelności a kwotą otrzymanego od nabywcy wynagrodzenia, NSA wskazał, że w rozpatrywanej sprawie nie będzie miał zastosowania przepis art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p. Zgodnie z tym przepisem nie uważa się za koszt uzyskania przychodu strat z tytułu odpłatnego zbycia wierzytelności, chyba że wierzytelność ta uprzednio, na podstawie art. 12 ust. 3, została zarachowana jako przychód należny. Sporne wierzytelności nie zostały zarachowane do przychodu, w związku z czym strata z ich sprzedaży rozumiana jako różnica między wartością nominalną a ceną sprzedaży nie może stanowić kosztu uzyskania przychodu. Wniosku, że pozostała część wierzytelności (tj. po odjęciu straty) winna być rozpoznawana jako koszt podatkowy, nie można natomiast wyprowadzić stosując przy interpretacji art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p. reguły rozumowania a *contrario*. W konsekwencji ocena, czy sporna wierzytelność stanowi koszt uzyskania przychodów, winna zostać dokonana wyłącznie z uwzględnieniem zasady ogólnej określonej w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Istotne przy tym znaczenie będzie miało ustalenie, co oznacza użyte w tym przepisie wyrażenie „koszty poniesione". Zdaniem NSA jest to realne obciążenie majątkowe podatnika, polegające na definitywnym zmniejszeniu jego istniejących aktywów, uprzednio opodatkowanych lub zwolnionych z opodatkowania. Do tej kategorii nie mogą być natomiast zaliczone hipotetyczne przysporzenia, w tym wierzytelności, których podatnik nie identyfikował jako podatkowego przychodu (wyrok z 23 sierpnia 2016 r., II FSK 1476/15).

Z art. 15 ust. 6 u.p.d.o.p. wynika generalna możliwość uwzględniania w kategorii kosztów uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych dokonywanych z tytułu zużycia wartości niematerialnych i prawnych. Do takich wartości należy zaliczyć *know-how* w postaci „Rejestru aktywnych klientów". Niemniej przepis ten wskazuje również *in fine*, że należy go stosować z uwzględnieniem art. 16 u.p.d.o.p. Skoro tak, to nie można pominąć treści art. 16 ust. 1 pkt 64 tej ustawy, który wprost stanowi, że nie uważa się za koszty uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej *know-how* wniesionych do spółki albo spółki niebędącej osobą prawną w postaci wkładu niepieniężnego (wyrok z 22 listopada 2016 r., II FSK 2918/14).

Przepisy dotyczące kosztów uzyskania przychodów wywołują również szereg problemów związanych z ustaleniem momentu zaliczenia wydatku do kosztów. W wyrokach z 19 lipca 2016, II FSK 1819/14 oraz z 21 lipca 2016 r., II FSK 1826/14, NSA potwierdził ugruntowaną już linię orzeczniczą, że data dokonania zapisu w księgach rachunkowych nie ma wpływu na moment zaliczenia wydatku do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p. Przepis ten nie zawiera bowiem odesłania do zasad ustalania poniesienia kosztu na podstawie przepisów prawa bilansowego, lecz odwołuje się do momentu wykonania ściśle określonej czynności związanej z prowadzeniem ksiąg rachunkowych. Ustawa o rachunkowości reguluje inne sfery życia społecznego i gospodarczego niż ustawy podatkowe, a tym samym żeby ustawa ta wywoływała skutki podatkowe, muszą istnieć zapisy ustanawiające wyraźne odesłanie do jej treści. Faktyczna data dokonania zapisu w księgach rachunkowych nie może zmieniać kwalifikacji danego wydatku i wpływać na moment zaliczenia go jako kosztu w rozumieniu art. 15

ust. 4e u.p.d.o.p., nie jest ona bowiem datą ujęcia kosztu, a jedynie datą technicznego wprowadzenia informacji do systemu.

Z kolei w wyroku z 24 sierpnia 2016 r., II FSK 2121/14, uznano, że w obowiązujących od 1 stycznia 2016 r. przepisach art. 15 ust. 4i–4l u.p.d.o.p. ustawodawca doprecyzował, w jakim momencie podatnik powinien dokonać korekty kosztów uzyskania przychodów w związku z otrzymaniem faktury korygującej lub innego dokumentu (zmiany wprowadzone na mocy art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów[46]). Z nowych uregulowań wynika, że o momencie uwzględnienia korekty dotyczącej kosztów uzyskania przychodów decydują przyczyny skutkujące koniecznością jej dokonania. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w art. 11 ustawy zmieniającej przyjęto rozwiązanie przejściowe, zgodnie z którym wprowadzone uregulowania stosuje się także do korekty kosztów uzyskania przychodów poniesionych przed dniem wejścia w życie noweli, tj. przed 1 stycznia 2016 r. Można to potraktować jako wskazówkę interpretacyjną do stanów faktycznych, w których korekta kosztów miała miejsce przed tą datą.

Sprawa rozstrzygnięta przez NSA wyrokiem z 23 sierpnia 2016 r., II FSK 2120/14, dotyczyła art. 15b wprowadzonego do u.p.d.o.p. ustawą z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce[47]. Rozwiązanie przewidziane w tym przepisie polega na nałożeniu na podatnika obowiązku dokonywania korekty kosztów uzyskania przychodów w przypadku nieuregulowania kwoty wynikającej z faktury lub innego dokumentu w ciągu 30 dni od daty upływu terminu płatności ustalonego przez strony, a w przypadku gdy termin płatności jest dłuższy niż 60 dni – nieuregulowania jej w ciągu 90 dni od dnia zaliczenia kwoty wynikającej z faktury lub innego dokumentu do kosztów uzyskania przychodów. Jak podkreślił NSA w omawianym wyroku, celem wprowadzonej regulacji było zwalczanie nieterminowego regulowania płatności. Rozwiązanie to miało przeciwdziałać zjawisku tzw. zatorów płatniczych. Wprowadzone przepisy miały mobilizować podatników do regulowania płatności kontrahentom.

Celem ustawodawcy wprowadzającego te rozwiązania było ograniczenie zjawisk związanych z nieterminowym płaceniem należności, a nie ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej podatników poprzez eliminację za pomocą instrumentów podatkowych legalnych rodzajów umów. Literalna wykładnia art. 15b u.p.d.o.p. stosowana wobec umów, w których płatności dokonywane są ratalnie, prowadzi do tego, że o ile podatnik w stosunku do „normalnej" umowy sprzedaży ma możliwość nie być objęty jego regulacjami, o tyle w przypadku umowy, w której płatności dokonywane są w ratach, jak sprzedaż na raty, takiej możliwości nie ma i ponosi od razu negatywne skutki podatkowe, zawierając umowy dopuszczalne także przez ustawodawcę podatkowego. Tym samym przepis ten, przy tego rodzaju wykładni, stanowiłby swoistą pułapkę podatkową, niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. NSA uznał za konieczne odwołanie się w tej sytuacji do wykładni celowościowej, stwierdzając, że w przypadku sprzedaży, w której płatność ceny następuje w ratach, termin określony w art. 15b ust. 1 u.p.d.o.p. biegnie od terminu płatności każdej raty. Jednak nie oznacza to, że wspomniane umowy nie są objęte przepisami art. 15b u.p.d.o.p., a jedynie że stosowany jest on w odniesieniu do poszczególnych terminów zapłaty rat.

Natomiast w kwestii amortyzacji prawa ze zgłoszenia znaku towarowego do rejestracji, NSA w wyroku z 7 czerwca 2016 r., II FSK 1408/14, odstąpił od dotychczasowej linii orzeczniczej. Stwierdził bowiem, że użyte w art. 16b ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. określenie „nabyte" należy

[46] Dz.U. z 2015 r. poz. 1595.
[47] Dz.U. z 2012 r. poz. 1342.

odnosić do nabycia praw określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[48], a więc nabycia ich zarówno pierwotnego, jak i pochodnego (art. 123 w zw. z art. 150 oraz art. 162 ust. 1 i 6 ustawy Prawo własności przemysłowej). Zgodnie z art. 16b ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. w związku z art. 123, art. 150 oraz art. 162 ust. 1 i 6 ustawy – Prawo własności przemysłowej amortyzacji podlegają nie tylko prawa ochronne na znak towarowy, ale i prawo ze zgłoszenia znaku towarowego do rejestracji.

3.5.2. Transakcje z podmiotami powiązanymi – art. 9a u.p.d.o.p. Przepis art. 9a u.p.d.o.p. nakłada na podatników dokonujących wskazanych w tym przepisie transakcji z podmiotami powiązanymi określone obowiązki o charakterze dokumentacyjnym i sprawozdawczym. W wyroku z 8 marca 2016 r., II FSK 4000/13, NSA uznał, że transakcją w świetle art. 9a ust. 1 u.p.d.o.p. będzie także wniesienie aportu do spółki kapitałowej w formie udziałów lub akcji, zakup (nabycie) udziałów czy objęcie akcji lub udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym w zamian za wkład pieniężny.

W 2016 r. NSA wielokrotnie wypowiadał się także w przedmiocie stosowania powołanego wyżej przepisu w odniesieniu do umów *cash-poolingu*. W reprezentatywnym dla ugruntowanej już linii orzeczniczej wyroku z 7 lipca 2016 r., II FSK 993/16, sąd kasacyjny stwierdził, że faktycznym celem umowy *cash-poolingu* jest udostępnianie środków pieniężnych pomiędzy podmiotami z grupy oraz osiąganie przez te podmioty korzyści w postaci odsetek. Jest to zatem rodzaj pożyczek udzielanych pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tym systemie. Bez znaczenia pozostaje ponadto sama forma przeprowadzania umowy *cash-poolingu*, skoro jej celem jest udostępnianie środków pieniężnych pomiędzy podmiotami z grupy oraz osiąganie przez te podmioty korzyści w postaci odsetek.

3.5.3. Zwolnienia podatkowe. W odniesieniu do zagadnień dotyczących problematyki zwolnień podatkowych w podatku dochodowym od osób prawnych w wyroku z 12 lipca 2016 r., II FSK 1054/15, NSA rozstrzygając w przedmiocie zwolnienia z u.p.d.o.p. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, stwierdził, że w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. ustawodawca precyzyjnie określił podmiot podlegający zwolnieniu – Skarb Państwa. Skarżąca jest odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną, czyli nie można utożsamić jej podmiotowo ze Skarbem Państwa. Przewidziana w art. 441 § 1 k.c. alternatywa wskazuje, że stosunki prawne pomiędzy Skarbem Państwa a państwowymi osobami prawnymi poddano regułom prawa cywilnego. W obrocie cywilnoprawnym zatem wszystkie państwowe osoby prawne (łącznie ze Skarbem Państwa) występują jako autonomiczne i równorzędne względem siebie podmioty. Już sama okoliczność podmiotowego wyodrębnienia Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych wyklucza możliwość zastosowania do Skarżącej zwolnienia podmiotowego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.

W kwestii zwolnienia z podatku podatników prowadzących działalność w obrębie specjalnych stref ekonomicznych w wyroku z 19 lipca 2016 r., II FSK 1849/14, NSA wyjaśnił, że odesłanie w art. 12 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[49] do przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych oznacza wyłącznie odesłanie do przepisów rangi ustawy. Zwolnieniem z podatku na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. może zostać objęty dochód ustalany łącznie z całej działalności gospodarczej prowadzonej przez podatnika na terenie specjalnej strefy ekonomicznej w oparciu o wszystkie posiadane przez niego zezwolenia, aż do wysokości ograniczeń wynikających z tych zezwoleń, bez konieczności przyporządkowania poszczególnych limitów pomocy publicznej do poszczególnych inwestycji

[48] Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.
[49] Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 ze zm.

określonych w kolejno wydawanych zezwoleniach na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych.

W wyroku z 21 lipca 2016 r., II FSK 1154/14, NSA stwierdził, że analiza przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości i uzasadnia stwierdzenie, że w stanie prawnym obowiązującym w 2012 r. otrzymane przez podatnika odszkodowanie z tytułu poniesionej szkody stanowi przychód podatkowy w myśl art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p., który nie korzysta ze zwolnienia podatkowego.

Wyrok z 2 sierpnia 2016 r., II FSK 1850/14, dotyczył zwolnienia podatkowego unormowanego w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. Powiat, będący następcą prawnym zlikwidowanego Zakładu Opieki Zdrowotnej (dalej: ZOZ), wystąpił z wnioskiem o interpretację indywidualną w przedmiocie skutków podatkowych likwidacji i przejęcia ZOZ-u w zakresie dochodu, którego do dnia likwidacji nie wydatkowano na cele ochrony zdrowia. Minister Finansów oraz sądy administracyjne obu instancji stwierdziły, że do następcy prawnego zlikwidowanego ZOZ-u nie stosuje się w tym wypadku zwolnienia podatkowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. NSA podkreślił, że nie wystarczy zbieżność ogólnie zakreślonego zadania przypisanego powiatowi mocą art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[50] z zadaniami ZOZ-u, by w sposób uprawniony twierdzić, że cele realizowane przez każdy z tych podmiotów są identyczne. Charakter działalności powiatu i zakładu opieki zdrowotnej jest na tyle odmienny, że ten pierwszy nie może realizować zadań przypisanych przepisami prawa temu drugiemu podmiotowi. Dochód, wprawdzie przeznaczony przez ZOZ przed jego likwidacją na cele statutowe tego podmiotu, ale nie wydatkowany na owe cele po likwidacji ZOZ-u, podlega opodatkowaniu. W takiej sytuacji zastosowanie znajduje art. 25 ust. 4 u.p.d.o.p.

W sprawie dotyczącej interpretacji indywidualnej w przedmiocie zastosowania zwolnienia podatkowego z art. 17 ust. 1 pkt 4g u.p.d.o.p. do przychodu związku międzygminnego uzyskanego z tytułu wypłaty na jego rzecz wynagrodzenia w formie przedsiębiorstwa, za udziały nabywane przez spółkę komunalną, NSA zwrócił uwagę, że zwolnienie unormowane w spornym przepisie ma charakter podmiotowo-przedmiotowy. Zgodnie bowiem z tym przepisem wolne od podatku są dochody związków jednostek samorządu terytorialnego w części przeznaczonej dla tych jednostek. Odnosi się on zatem jedynie do kręgu adresatów wyznaczonego hipotezą zawartej w omawianym przepisie normy, a jednocześnie dotyczy wyłącznie ściśle sprecyzowanej przez ustawodawcę kategorii dochodów. Ponieważ treść spornego przepisu jednoznacznie przesądza o objęciu zakresem jego zastosowania jedynie określonej części dochodów związku, nie podzielono stanowiska strony skarżącej, że dochód, który nie jest przeznaczony bezpośrednio dla tworzących go jednostek samorządu terytorialnego, ale służy działalności samego związku, może być objęty zwolnieniem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4g u.p.d.o.p. (wyrok z 9 listopada 2016 r., II FSK 3270/14).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

3.6.1. Ustanowienie służebności przesyłu – obowiązek podatkowy. W kwestii, czy w przypadku sporządzenia przez notariusza aktu notarialnego zawierającego jednostronne oświadczenia woli właścicieli nieruchomości o ustanowieniu służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego notariusz zobowiązany jest do wykonania obowiązków płatnika, NSA uznał, że obowiązek podatkowy z tytułu umownego ustanowienia służebności przesyłu ciąży na naby-

[50] Dz.U. z 2015 r. poz. 871.

wającym prawo służebności, tj. na przedsiębiorcy przesyłowym. W rezultacie po pierwsze, nie można uzależniać sporządzenia aktu notarialnego zawierającego oświadczenie właściciela nieruchomości od zapłaty przez niego podatku. Po drugie, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych obowiązek złożenia deklaracji podatkowej oraz zapłaty wykazanego w niej podatku obciąża przedsiębiorcę przesyłowego (wyrok z 3 czerwca 2016 r., II FSK 1209/14).

3.6.2. Zniesienie współwłasności. W kwestii określenia podstawy opodatkowania w przypadku zawarcia umowy zniesienia współwłasności, NSA przyjął, że przy umowie zniesienia współwłasności, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. f/ u.p.c.c. podstawę opodatkowania stanowi wysokość spłaty określona jako wartość rynkowa rzeczy lub prawa majątkowego nabytego ponad wartość udziału we współwłasności, a nie kwota spłaty, jaką ustaliły strony w umowie (wyrok z 12 października 2016 r., II FSK 2718/14).

3.6.3. Przekształcenie spółki kapitałowej w osobową. Zwolnienie przewidziane w art. 9 pkt 11 lit. a/ u.p.c.c. ma zastosowanie również do wartości wkładów kapitałowych na kapitał zakładowy, od których nie był naliczany podatek od czynności cywilnoprawnych na podstawie art. 2 pkt 6 lit. c/ tej ustawy. Sąd podkreślił, że intencją ustawodawcy było zastosowanie tych samych zasad opodatkowania wartości wkładów do spółki kapitałowej w przypadku ich uprzedniego poddania opodatkowaniu zarówno podatkiem od czynności cywilnoprawnych, jak i podatkiem od wkładów kapitałowych w innym państwie członkowskim. W konsekwencji, w związku z przekształceniem spółki kapitałowej w spółkę osobową podstawę opodatkowania należy pomniejszyć zarówno o wartość kapitału zakładowego spółki, opodatkowanego uprzednio podatkiem do czynności cywilnoprawnych, jak i o wartość kapitału zakładowego spółki podwyższonego w ramach transakcji wymiany udziałów (od której podatek od czynności cywilnoprawnej nie był naliczany na podstawie art. 2 pkt 6 lit. c/ u.p.c.c.) (wyrok z 20 września 2016 r., II FSK 2452/14).

3.7. Podatek od spadków i darowizn

3.7.1. Niewypłacony zachowek. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[51] podstawę opodatkowania stanowi wartość nabytych rzeczy i praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów (czysta wartość). Długiem spadku może być także zachowek. Przepis art. 7 ust. 3 u.p.s.d. wprost stanowi, że do długów i ciężarów zalicza się wypłaty z tytułu zachowku. W rezultacie od podstawy opodatkowania nie podlegają odliczeniu zachowki niewypłacone. Skoro kwestia została w ustawie unormowana, brak jest podstaw do przyjęcia, że już sam obowiązek uiszczenia zachowku należy do długów spadkowych (wyrok z 7 kwietnia 2016 r., II FSK 405/14).

3.7.2. Termin do zgłoszenia nabycia spadku. W kwestii możliwości zastosowania zwolnienia podatkowego wynikającego z art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., w sytuacji przekroczenia 6-miesięcznego terminu do poinformowania organu podatkowego o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych, NSA uznał, że na podstawie art. 4a ust. 2 u.p.s.d. istnieje możliwość przedłużenia terminu do zgłoszenia nabycia spadku. Niemniej jednak przepis ten ma jedynie zastosowanie, gdy spadkobierca nie wie o nabyciu spadku i uprawomocnieniu się postanowienia o stwierdzeniu nabycia z przyczyn od siebie niezależnych. Jeżeli spadkobierca przez swoje zaniechanie uchybił terminowi, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., to nie może być mowy o przedłużeniu terminu

[51] Dz.U. z 1997 r. Nr 16, poz. 89 ze zm., dalej: u.p.s.d.

do zgłoszenia nabycia spadku na podstawie art. 4a ust. 2 u.p.s.d. i w konsekwencji zastosowania zwolnienia z opodatkowania (wyrok z 1 września 2016 r., II FSK 2141/14).

3.7.3. Moment powstania obowiązku podatkowego. Obowiązek powstania obowiązku podatkowego w zakresie dodatkowego składnika majątkowego wykazanego przez spadkobiercę w skorygowanym/dodatkowym zeznaniu podatkowym powstaje dopiero na skutek wydania przez sąd rejonowy postanowienia, z którego jasno wynika, że masa spadkowa odziedziczona przez spadkobiercę została powiększona o kolejny element majątkowy. Wprawdzie spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku, tj. z chwilą śmierci spadkodawcy, to jednak dopiero postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku (alternatywnie – notarialny akt poświadczenia dziedziczenia), stanowi dokument legitymujący spadkobiercę jako uprawnionego do władania spadkiem. Przypuszcza się, iż osoba, która legitymuje się postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku (notarialnym aktem poświadczenia dziedziczenia), jest spadkobiercą. Stwierdzenie nabycia spadku pełni zarazem funkcję potwierdzającą stan istniejący w odniesieniu do majątku, jaki i komu pozostawił spadkodawca i ma również istotne znaczenie przy ustalaniu powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadków i darowizn (wyrok z 19 października 2016 r., II FSK 2375/14).

Chwila powstania obowiązku podatkowego z tytułu nabycia rzeczy lub praw majątkowych w drodze darowizny nie musi pokrywać się ze zdarzeniem stanowiącym przedmiot opodatkowania. Przepis art. 6 ust. 4 u.p.s.d. stanowi wprost, że obowiązek podatkowy powstaje z chwilą złożenia przez darczyńcę oświadczenia w formie aktu notarialnego, a w razie zawarcia umowy bez zachowania przewidzianej formy – z chwilą spełnienia przyrzeczonego świadczenia; jeżeli ze względu na przedmiot darowizny przepisy wymagają szczególnej formy dla oświadczeń obu stron, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą złożenia takich oświadczeń. O ile otrzymanie przysporzenia pod tytułem darmym stanowi zdarzenie podlegające opodatkowaniu, o tyle obowiązek podatkowy powstaje dopiero z chwilą powołania się przez podatnika na tę okoliczność w sytuacji opisanej w omawianym przepisie. W konsekwencji przepisy dotyczące przedawnienia prawa do wydania decyzji wymiarowej należy w tym wyjątkowym wypadku stosować z uwzględnieniem szczególnego momentu powstania obowiązku podatkowego (wyrok z 25 października 2016 r., II FSK 2515/15).

3.8. Podatki i opłaty lokalne

3.8.1. Podatek od nieruchomości.

1) Co do mocy wiążącej danych z ewidencji gruntów i budynków NSA uznał, że organ podatkowy powinien najpierw wyjaśnić, czy dany obiekt jest budynkiem lub budowlą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[52]. Ewidencja gruntów i budynków z uwagi na to, że definiuje budynek odmiennie niż ustawa o podatkach i opłatach lokalnych i nie dotyczy budowli, nie może mieć charakteru przesądzającego dla stwierdzenia, czy dany obiekt jest budynkiem, czy budowlą w rozumieniu ustawy podatkowej. Ma ona moc wiążącą, co wynika wprost z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[53], tylko co do wymiaru podatku (określenia wysokości zobowiązania podatkowego), a nie co do określenia przedmiotu opodatkowania (wyrok z 7 września 2016 r., II FSK 2131/15).

52 Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm., dalej: u.p.o.l.

53 Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

2) W kwestii solidarnego obowiązku podatkowego w wyroku z 3 listopada 2016 r., II FSK 2082/14, NSA stwierdził, że z zasady o solidarnym obowiązku podatkowym, wyrażonej w przepisie art. 3 ust. 4 u.p.o.l., wynika, że każdemu z podatników podatku od nieruchomości powinna zostać doręczona identyczna decyzja podatkowa określająca (ustalająca) całą wysokość zobowiązania podatkowego od danej całej nieruchomości. Zasadą pozostaje, że podatnikami podatku od nieruchomości są podmioty będące właścicielami (współwłaścicielami) nieruchomości lub obiektów budowlanych (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.). Oznacza to, że w żadnym razie nie można przyjąć, że „w każdym wypadku, jeżeli możliwe jest ustalenie, jakim majątkiem włada podatnik, podatek powinien być ustalony tylko od tego majątku". Stosownie do art. 3 ust. 4 u.p.o.l. jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach, z zastrzeżeniem ust. 5. Reguła przewidziana w art. 3 ust. 3 u.p.o.l. znajduje zastosowanie w przypadku, gdy podmiot, któremu nie przysługuje prawo własności faktycznie włada rzeczą jak właściciel. Wówczas podmiot ten jako posiadacz samoistny zostanie – niejako w miejsce właściciela – obciążony obowiązkiem zapłaty podatku. Przepis ten nie obejmuje jednak swym zakresem sytuacji, w której opodatkowana nieruchomość jest przedmiotem współwłasności i znajduje się we władaniu współwłaścicieli. Stosunek współwłasności wyklucza możliwość zastosowania art. 3 ust. 3 u.p.o.l., jeżeli współwłaściciele są jednocześnie współposiadaczami faktycznie władającymi rzeczą. Ustanowienie solidarnego obowiązku zapłaty podatku oznacza, że każdy ze współwłaścicieli będzie obowiązany do uiszczenia całej kwoty należności podatkowej, a zapłata dokonana przez jednego bądź kilku ze współwłaścicieli zwalnia pozostałych z obowiązku zapłaty.

3) W odniesieniu do gruntów pod liniami energetycznymi NSA stwierdził, że prawidłowe odczytanie normy prawnej zawartej w art. 2 ust. 2 u.p.o.l. pozwala na stwierdzenie, że grunty znajdujące się pod pasami technicznymi, usytuowane pod napowietrznymi liniami energetycznymi, są gruntami zajętymi na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przesyłu przez przedsiębiorstwo energetyczne energii elektrycznej, a tym samym grunty te stosownie do treści art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. podlegają opodatkowaniu najwyższymi stawkami podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu wskazano, że pasy technologiczne (eksploatacyjne) znajdujące się pod napowietrznymi liniami mają na celu efektywne i bezpieczne wykonywanie przez przedsiębiorcę uprawnień w ramach wykonywania działalności gospodarczej, polegającej na dystrybucji i przesyle energii elektrycznej. NSA przyjął, że w rejonie pasów technicznych niemożliwe jest prowadzenie działalności leśnej w zakresie ochrony i zagospodarowania lasu, a także utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych. Okoliczność, że grunty pasów technicznych pod liniami napowietrznymi znajdują się w granicach lasu i przynależą do jego ekosystemu, nie przesądza o zasadności opodatkowania tych gruntów podatkiem od nieruchomości, skoro działalność leśna na tych gruntach jest co do zasady niemożliwa lub bardzo istotnie ograniczona. Analiza art. 2 ust. 2 u.p.o.l. powyższej regulacji w powiązaniu z art. 5 ust. 1 u.p.o.l., wymieniającego poszczególne stawki podatku, wskazuje na *ratio legis* tego przepisu, który uzależnia wysokość podatku od nieruchomości od sposobu wykorzystania gruntu (wyrok z 9 czerwca 2016 r., II FSK 1156/14).

4) W odniesieniu do zabytku przesłanką dla zwolnienia gruntów i budynków od płacenia podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.o.l. będzie nie tylko ich indywidualne wpisanie do rejestru zabytków, ale również ich utrzymanie i konserwacja zgodnie z przepisami o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Właściwym organem do oceny w tym

przedmiocie jest wojewódzki konserwator zabytków, którego opinia korzysta z waloru dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 194 § 1 o.p. NSA wskazał, że skoro kontrolę w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sprawuje wojewódzki konserwator zabytków (art. 38 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[54]), to właśnie do wojewódzkiego konserwatora zabytków powinien zwrócić się organ podatkowy bądź strona o zajęcie stanowiska odnośnie do należytego utrzymania nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Wymieniony organ konserwatorski jest właściwy do określenia, czy dany zabytek jest, czy też nie jest utrzymywany i konserwowany zgodnie z przepisami cytowanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (wyrok z 13 października 2016 r., II FSK 2487/14).

5) Fakt zmiany właściciela jednego z elementów budowli nie zmienia charakteru tej budowli. Dalej mamy bowiem do czynienia z przewodami telekomunikacyjnymi ułożonymi w kanalizacji kablowej tworzącej całość techniczno-użytkową, czyli budowlę. Okoliczność zbycia kanalizacji kablowej na rzecz innego podmiotu przy jednoczesnym pozostawieniu linii kablowych w rękach skarżącej spółki nie oznacza, że przestała istnieć całość techniczno-użytkowa pomiędzy tymi liniami kablowymi a kanalizacją kablową, w której zostały umieszczone. Czynność ta nie prowadzi do wyłączenia z opodatkowania części budowli tylko dlatego, że wspomniana budowla nie jest już własnością jednego podmiotu. W przepisach prawa podatkowego brak jest bowiem zastrzeżenia, że opodatkowane elementy budowli muszą stanowić samodzielną budowlę. Przeciwnie – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają również części budowli związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podatnikiem podatku od nieruchomości może być zatem właściciel części budowli (wyrok z 14 czerwca 2016, II FSK 2651/15).

6) Status podatnika podatku od nieruchomości będącego osobą fizyczną, wynikający z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.o.l. czy podatnika podatku rolnego z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[55] daje takiej osobie możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego dotyczącego zmian w ewidencji gruntów. Możliwość taką daje temu podatnikowi także § 46 ust. 1 w związku z § 11 ust. 1 pkt 1 lit. e/ rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[56] (wyrok z 4 marca 2016 r., II FSK 3259/15).

7) Z dniem, w którym decyzja wskazana w art. 38a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[57] staje się ostateczna, nieruchomość będąca przedmiotem zarządu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe staje się przedmiotem zarządu innego podmiotu, a więc od tej daty Lasy Państwowe przestają być w tym zakresie podatnikiem wymienionym w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym[58]. Decyzja starosty stwierdzająca ustanowienie trwałego zarządu, wymieniona w art. 38a ust. 2 ustawy o lasach, skutku takiego nie wywołuje, ponieważ nie jest to wskazane w treści tego przepisu. Regulacja prawna art. 38a ust. 2 w ogóle żadnego jej skutku nie przewiduje; omawiana decyzja starosty stanowi tylko podstawę wpisu do księgi wieczystej. Z powyższego wynika, że decyzja starosty, stwierdzająca ustanowienie trwałego zarządu po wydaniu decyzji z art. 38a ust. 1 ustawy o lasach, ma wyłącznie

[54] Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.
[55] Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.
[56] Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454.
[57] Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.
[58] Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682 ze zm.

charakter deklaratoryjny i porządkowy; w szczególności nie przenosi na inny podmiot zarządu nieruchomości (wyrok z 2 grudnia 2016 r., II FSK 3145/14).

3.8.2. Podatek rolny. Pojęcie „klęska żywiołowa" zastosowane w art. 13c ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, należy rozumieć zgodnie z jego definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej [59]. W konsekwencji niemożliwe było zastosowanie art. 13c ust. 1 i ust. 3 ustawy o podatku rolnym do strat powstałych wskutek wymarznięcia części zasiewów skarżącego, jako że przymrozki, które straty te spowodowały, nie mogą być uznane za katastrofę naturalną będącą klęską żywiołową w znaczeniu, jakie tym pojęciom nadaje ustawa o stanie klęski żywiołowej (wyrok z 31 maja 2016 r., II FSK 1177/14).

3.8.3. Opłata targowa. W ramach granic wyznaczonych przez art. 15 oraz art. 19 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. gminy mają swobodę ustalania obciążeń podatkowych i mogą realizować własną politykę lokalną w tym zakresie, w tym poprzez różnicowanie obciążeń podatkowych. Uprawnienie gminy do określania, a tym samym różnicowania stawek opłaty dla poszczególnych targowisk w granicach zakreślonych w art. 19 ust. 1 lit. a/ u.p.o.l., jest przejawem umożliwienia jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, wpływania, przez kształtowanie pożądanej w danym czasie miejscowej polityki podatkowej, na lokalną gospodarkę, zapewniając swobodę w reagowaniu na bieżące potrzeby zbiorowe lokalnej społeczności. Uchwała organu gminy podlega jedynie badaniu pod względem zgodności z prawem, a nie celowości. Rzeczywiste zatem przesłanki podjęcia uchwały, jeżeli mieszczą się w granicach przepisów prawa, nie mogą być skutecznie kwestionowane (wyrok z 24 sierpnia 2016 r., II FSK 1218/16).

3.8.4. Gospodarowanie odpadami komunalnymi. W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego uwzględnienia wyników przetargu NSA w wyroku z 19 stycznia 2016 r., II FSK 76/15, postawił tezę, że z przepisów art. 6d, art. 6f, art. 6g oraz art. 6k ust. 2 pkt 1–4 w związku z art. 6r ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[60] oraz art. 34 ust. 1–3 i ust. 5, art. 35 ust. 1 i 2, a także art. 142 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[61] nie wynika, by przed podjęciem uchwały określającej stawki opłat za gospodarowanie odpadkami komunalnymi rada gminy miała obowiązek uwzględnienia wyników przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. NSA wyjaśnił, że ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach jako zasadę przewiduje realizację zadania publicznego z zakresu gospodarowania odpadami przez gminę za pośrednictwem podmiotu wyłonionego w przetargu. Do przetargów tych w zakresie nieuregulowanym w omawianej ustawie stosuje się ustawę – Prawo zamówień publicznych, co oznacza, że przepisy omawianej ustawy są *lex specialis* do prawa zamówień publicznych. Jakkolwiek system ustalania opłat za gospodarowanie odpadami oraz reguły prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne i ustalania jego wartości są ze sobą funkcjonalnie powiązane, to jednak z przepisów nie wynika prymat ani kolejność którejkolwiek z tych czynności: podjęcia uchwały w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, a także wszczęcia i przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne na odbiór albo odbiór i zagospodarowanie odpadów.

[59] Dz.U. z 2014 r. poz. 333 ze zm.
[60] Dz.U. z 2013 r. poz. 1399.
[61] Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

3.9. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.9.1. Przejęcie egzekucji – opłata komornicza. Przejęcie przez naczelnika urzędu skarbowego na podstawie art. 63 § 1 u.p.e.a. egzekucji administracyjnej od samorządowego organu administracji publicznej do łącznego prowadzenia wobec zbiegu egzekucji do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego obliguje samorządowy organ administracji publicznej, jako wierzyciela, do uiszczenia opłaty komorniczej na podstawie art. 66 § 3 tej ustawy (wyrok z 13 stycznia 2016 r., II FSK 2939/13).

3.9.2. Organ egzekucyjny a organ właściwy w sprawie nadpłaty. Uprawnionym wyłącznie do decydowania o tym, czy istnieje nadpłata, która może zostać zaliczona na poczet zaległych zobowiązań podatkowych, jest organ podatkowy, a nie organ egzekucyjny w trybie rozpatrywania wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na nieistnienie egzekwowanego obowiązku na podstawie art. 33 § 1 pkt 1 u.p.e.a. (wyrok z 8 marca 2016 r., II FSK 3944/13).

3.9.3. Termin wszczęcia egzekucji administracyjnej. W zakresie terminu wszczęcia egzekucji administracyjnej wobec uprawnienia do zaskarżenia decyzji do sądu w świetle regulacji zawartych w art. 239e o.p. oraz art. 6 § 1 u.p.e.a. wierzyciel nie ma obowiązku wstrzymania się z egzekucją wierzytelności wynikającej z ostatecznej decyzji administracyjnej przez czas, w jakim podatnik zachowuje prawo do wniesienia skargi na tę decyzję do sądu administracyjnego (wyrok z 14 lipca 2016 r., II FSK 1637/14).

3.9.4. Postanowienie określające wysokość nieprzekazanej, a uprzednio zajętej kwoty wierzytelności. Postanowienie określające wysokość nieprzekazanej, a uprzednio zajętej przez organ egzekucyjny kwoty wierzytelności u dłużnika, u którego została zajęta, może być wydane także bez przeprowadzenia kontroli, jeżelie uchylanie się tego dłużnika od jej przekazania organowi egzekucyjnemu nie budzi w świetle przeprowadzonych dowodów wątpliwości (wyrok z 20 października 2016 r., II FSK 2831/14).

3.9.5. Upomnienie. Upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a., nie ma charakteru władczego. Jest czynnością wierzyciela skierowaną do zobowiązanego (nie do jego pełnomocnika), zawierającą informację o możliwości dobrowolnego wykonania przez niego zobowiązania. Charakter tej czynności, wymagającej osobistego działania zobowiązanego, oraz umiejscowienie jej w stadium poprzedzającym wszczęcie egzekucji wyklucza działanie zobowiązanego za pośrednictwem pełnomocnika (wyrok z 7 grudnia 2016 r., II FSK 3197/14).

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Ordynacja podatkowa

W wyrokach odnoszących się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w 2016 r. poruszono wiele zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym o doniosłym znaczeniu praktycznym, o czym mogą świadczyć zaprezentowane niżej orzeczenia.

4.1.1. Status strony w postępowaniu podatkowym. Do zagadnień wzbogacających dotychczasowy dorobek orzeczniczy można zaliczyć między innymi wyrok NSA, w którym przyjęto, że w świetle art. 133 § 1 o.p. likwidator, ustanowiony do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania likwidacyjnego majątku pozostałego po spółce wykreślonej już z rejestru przedsiębior-

ców Krajowego Rejestru Sądowego, nie jest stroną w postępowaniu podatkowym i w związku z powyższym nie jest uprawniony do wystąpienia do organu z żądaniem czynności zwrotu nadwyżki VAT wykazanego w deklaracji zlikwidowanej spółki (wyrok NSA z 20 października 2016 r., I FSK 1731/15).

4.1.2. Skutki rozwiązania spółki cywilnej na etapie postępowania odwoławczego. Na tle postanowienia NSA z 27 września 2016 r., I FSK 326/15, skład powiększony NSA rozstrzygnął zagadnienie prawne dotyczące skutków procesowych wynikających z likwidacji spółki cywilnej na etapie postępowania odwoławczego (I FPS 5/16[62]). Wobec wskazanej problematyki na przestrzeni lat pojawiły się dwa stanowiska. Według pierwszego z nich rozwiązanie spółki cywilnej na etapie postępowania odwoławczego powinno skutkować wydaniem orzeczenia na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ o.p., tzn. uchyleniem decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniem postępowania w sprawie (zob. np. wyroki NSA z: 10 października 2010 r., I FSK 826/10 i 5 września 2013 r., I FSK 1338/12). Według drugiego stanowiska rozwiązanie spółki cywilnej na etapie postępowania odwoławczego powoduje jedynie umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 o.p. (zob. np. wyroki NSA z: 5 grudnia 2014 r., I FSK 94/14 i 25 maja 2016 r., I FSK 1447/15).

4.1.3. Rozliczanie nadpłat. Brak jednolitości w orzecznictwie sądów administracyjnych wywołała także kwestia możliwości zaliczenia nadpłaty podatku, w którym właściwy jest określony organ podatkowy, na poczet zobowiązań podatkowych, dla których właściwy jest inny organ podatkowy. Rozbieżność ta skutkowała przedstawieniem do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA następującego zagadnienia prawnego: Czy art. 76 § 1 w związku z art. 76b § 1 o.p. daje podstawę do zaliczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług na poczet zobowiązań podatkowych, do których określenia czy ustalenia właściwy jest organ jednostki samorządu terytorialnego? (zob. postanowienie NSA z 6 grudnia 2016 r., I FSK 573/15).

4.1.4. Przedawnienie zobowiązania podatkowego. W kwestii dotyczącej szeroko pojmowanej instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego w uchwale z 23 maja 2016 r., II FPS 6/15, NSA przesądził, że do decyzji o zakresie odpowiedzialności spadkobiercy przewidzianej w art. 100 o.p. nie stosuje się art. 68 § 1 powołanej ustawy. Przed podjęciem uchwały w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażane były dwa przeciwstawne stanowiska co do charakteru prawnego decyzji wydanej w przedmiocie odpowiedzialności spadkobiercy (konstytutywna/deklaratoryjna), a w ślad za tym konsekwencji w płaszczyźnie stosowania przepisów dotyczących przedawnienia w sprawach dotyczących odpowiedzialności spadkobierców. Odnotować trzeba, że ocena prawna zawarta w przywołanej uchwale znalazła już odzwierciedlenie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. np. nieprawomocne wyroki: WSA w Lublinie z 4 listopada 2016 r., I SA/Lu 272/16 i WSA w Gliwicach z 26 października 2016 r., III SA/Gl 426/16).

W kilku wyrokach odniesiono się do problematyki przedawnienia na tle wyroku TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11. W tej grupie orzeczeń wyjaśniono, że z wyroku TK w sprawie P 30/11 nie wynika, aby powyższego zawiadomienia mógł dokonać jedynie organ podatkowy właściwy w sprawie zobowiązania podatkowego, z którego niewykonaniem wiąże się podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego (wykroczenia skarbowego). W takim zatem ujęciu dodany do ustawy od dnia 15 października 2013 r. art. 70c o.p. nie wprowadza nowej, innej niż wynikająca z art. 70 § 6 pkt 1 o.p., przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Natomiast w sy-

[62] Uchwała została podjęta 30 stycznia 2017 r.

tuacji, gdy zawiadomienia podatnika o ww. przyczynie zawieszenia biegu terminu przedawnienia dokonuje organ podatkowy właściwy w sprawie zobowiązania podatkowego, z którego niewykonaniem wiąże się podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego (lub wykroczenia skarbowego), organ ten powinien respektować wiążące go reguły Ordynacji podatkowej stanowiące o możliwości działania podatnika przez pełnomocnika oraz o obowiązku doręczania pism ustanowionemu podatnikowi. Przyjęcie odmiennego stanowiska zdaniem NSA godziłoby w zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyrok NSA z 7 grudnia 2016 r., I FSK 556/15).

W 2016 r., wzorem lat ubiegłych, standard konstytucyjny nakreślony w sposób ogólny w wyroku TK w sprawie o sygn. akt P 30/11 był w orzecznictwie podatkowym precyzowany.

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. W związku z tym, że podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, dokonując takiej kontroli sądy administracyjne wielokrotnie zobowiązane były do konfrontowania regulacji krajowych z regulacjami unijnymi oraz orzecznictwem TSUE.

Zasadniczo problematyka spraw nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych w latach ubiegłych. Znacząca liczba sporów sądowych dotyczyła prawa do odliczenia podatku naliczonego, zwolnień z podatku VAT czy statusu podatnika tego podatku. Odnotować przy tym należy, że określone koncepcje orzecznicze były w 2016 r. kontynuowane i rozwijane.

Generalnie w 2016 r. skalę rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług, biorąc pod uwagę ich ogólną liczbę, należy oceniać jako niewielką. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miało wpływ orzecznictwo NSA i TSUE.

4.2.1. Status komorników sądowych w VAT. W 2016 r. w sądach administracyjnych ujawnił się spór dotyczący statusu komorników sądowych na gruncie podatku od towarów i usług. Za poglądem, że komornik sądowy jest podatnikiem VAT, wypowiedział się nieprawomocnie m.in. WSA w Gdańsku w wyroku z 25 maja 2016 r., I SA/Gd 330/16. W wyroku tym odwołano się do orzeczeń TSUE w sprawach: holenderskiej, dotyczącej notariuszy i komorników (wyrok z 26 marca 1987 r., C-235/85) oraz słowackiej, dotyczącej komornika (postanowienie z 21 maja 2008 r., C-456/07). Zwrócono przy tym uwagę, że wykonywana przez komornika działalność ma charakter zarobkowej działalności gospodarczej, charakteryzuje się samodzielnością finansową, jak również swoistego rodzaju konkurencyjnością właściwą dla gospodarki rynkowej.

W odniesieniu do tego zagadnienia w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych odnotowano także odmienne zapatrywania (zob. nieprawomocne wyroki: WSA w Rzeszowie z 30 czerwca 2016 r., I SA/Rz 373/16; WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2016 r., I SA/Po 309/16; WSA w Łodzi z 27 lipca 2016 r., I SA/Łd 501/16). W tej grupie orzeczeń, odwołując się do dorobku TK dotyczącego statusu komorników, podniesiono m.in., że w kontekście regulacji zawartej w art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. należy mieć na uwadze istotne ograniczenia samodzielności komornika sądowego.

Postanowieniem z 1 grudnia 2016 r., I FSK 1801/16, NSA przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne dotyczące przedstawionego problemu w postaci następującego pytania: Czy do komornika sądowego, w świetle jego statusu wynikającego

z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2015 r. poz. 790 ze zm.), ma zastosowanie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 u.p.t.u., czy art. 15 ust. 6 tej ustawy?

4.2.2. VAT w gminach. W poprzednich latach NSA rozstrzygnął, że gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług (uchwała z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt I FPS 1/13). Potwierdzeniem powyższego był także wyrok TSUE z 29 września 2015 r., C-276/14, w sprawie Gminy Wrocław, w którym stwierdzono, że art. 9 ust. 1 dyrektywy 112 należy interpretować w ten sposób, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe będące przedmiotem postępowania głównego, nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności przewidzianego w tym przepisie. Mając m.in. powyższe na uwadze w uchwale z 26 października 2015 r., I FPS 4/15, NSA przyjął, że gmina ma prawo do odliczenia podatku naliczonego z faktur zakupowych związanych z realizacją inwestycji, które zostały następnie przekazane do gminnego zakładu budżetowego, który realizuje powierzone mu zadania własne tej gminy, jeżeli te inwestycje są wykorzystywane do sprzedaży opodatkowanej podatkiem od towarów i usług. W uchwale tej, za sprawą ww. orzeczenia TSUE, przyjęto, że to gmina, a nie samorządowy zakład budżetowy jest samodzielnym podatnikiem podatku VAT.

Na tle powyższego orzecznictwa w 2016 r. rozważano kolejne zagadnienia szczegółowe związane z podatkiem VAT w gminach.

W wyroku z 12 października 2016 r., I FSK 2035/15, wydanym w sprawie gminnej jednostki budżetowej NSA wyjaśnił m.in. zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań i zakres stosowania tej zasady. W uzasadnieniu tego orzeczenia, na kanwie wyroków TSUE podano, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi część unijnego porządku prawnego. Z tego względu musi być przestrzegana przez państwa członkowskie podczas wykonywania powierzonych im przez dyrektywy unijne uprawnień. Możliwość skorzystania z zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przez podmiot, na którego rzecz zostało wydane korzystne rozstrzygnięcie, wymaga przede wszystkim ustalenia, czy działanie organów administracji wywołało u ostrożnego i rozważnego podmiotu gospodarczego racjonalne oczekiwania. Wprawdzie to nie Trybunał ma badać, czy przepisy krajowe, ich interpretacja, a także ich stosowanie są zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań. Ta rola przypada tylko sądowi krajowemu. Jednakże Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest wyłącznie właściwy do dostarczenia sądowi krajowemu wszelkich elementów interpretacji w ramach prawa unijnego, które mogą umożliwić mu dokonanie oceny tej zgodności. Taka właśnie interpretacja została dokonana przez Trybunał w wielu wyrokach w kwestii pomyłek lub błędów krajowych urzędów lub organów w zakresie stosowania prawa unijnego. Stwierdził on, że sprzeczna z prawem unijnym praktyka państwa członkowskiego nie może uzasadniać powstania po stronie podmiotu gospodarczego, dla którego była korzystna, uzasadnionych oczekiwań. Mając na względzie powyższe, NSA stwierdził, że błędna praktyka organów podatkowych uznających jednostkę budżetową, wbrew przepisom art. 9 dyrektywy 2006/112/WE, za podatnika VAT nie rodzi po jego stronie prawa do zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W wielu orzeczeniach NSA rozważał możliwość zastosowania art. 86 ust. 7a i 7b u.p.t.u. w przypadku dokonywania przez gminę budowy, modernizacji lub remontu targowiska. W wyroku z 12 kwietnia 2016 r., I FSK 1783/14, NSA uznał, że zmodernizowane przez gminę targowisko (rozumiane jako element majątku przedsiębiorstwa) jest w całości wykorzystywane do celów działalności gospodarczej. Powyższa nieruchomość nie służy do poboru opłaty targowej, lecz do czerpania dochodów z dzierżawy. Pobór opłaty targowej nie następuje w związku z wydzierżawianiem nieruchomości, lecz w związku z prowadzeniem handlu na terenie gminy

w miejscach innych niż budowle czy budynki, czyli w związku z dokonywaniem sprzedaży na targowisku. Gmina ma zatem pełne prawo do odliczenia podatku naliczonego z faktur VAT dokumentujących wydatki inwestycyjne związane z przebudową i modernizacją targowiska na zasadach określonych w art. 86 ust. 1 u.p.t.u. (zob. wyrok NSA z 31 marca 2016 r., I FSK 1736/14).

W innym orzeczeniu NSA zauważył, że realizacja zadań własnych gminy może się odbywać także w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, w tym w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. Stwierdził przy tym, że obowiązek ponoszenia opłaty targowej przez podmioty prowadzące sprzedaż w miejscu wskazanym przez gminę jako targowisko nie stanowi wykorzystywania przez gminę targowiska na inne cele niż prowadzenie działalności gospodarczej w ujęciu art. 86 ust. 7b u.p.t.u. Gmina wykorzystuje targowisko jedynie na cele prowadzonej działalności gospodarczej (wynajem), a opłata targowa obciąża wynajmujące powierzchnię targową podmioty z tytułu realizowanej tam sprzedaży (zob. wyrok NSA z 6 września 2016 r., I FSK 208/15).

Zagadnienie zakresu zastosowania art. 86 ust. 7b u.p.t.u., w szczególności w kontekście różnego typu wydatków inwestycyjnych gminy, było przedmiotem wypowiedzi także w innych wyrokach (zob. np. wyroki NSA z: 22 marca 2016 r., I FSK 1845/14; 21 kwietnia 2016 r., I FSK 1902/14 i z 14 lipca 2016 r., I FSK 24/15). W orzecznictwie tym jednolicie prezentowano pogląd, że ww. przepis znajduje zastosowanie, gdy nieruchomość stanowiąca własność gminy, na którą poczyniła ona określone wydatki, „ma przeznaczenie mieszane, to znaczy jest wykorzystywana zarówno do celów związanych z działalnością gospodarczą, jak i do innych celów, pozostających poza zakresem VAT". W wyroku z 14 lipca 2016 r., I FSK 24/15, w którym zagadnienie sporne stanowiło odliczenia podatku naliczonego związanego z wydatkami inwestycyjnymi dotyczącymi modernizacji stadionu oraz zakupami związanymi z bieżącym administrowaniem tym obiektem, NSA przyjął, że jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest obliczyć kwotę podatku naliczonego według udziału procentowego, w jakim obiekt jest wykorzystywany do celów działalności gospodarczej. Tym samym będzie ona pozbawiona prawa do odliczenia w zakresie, w jakim wydatki odnosiły się do czynności wykonywanych w ramach reżimu publicznoprawnego. Prawidłowe określenie udziału procentowego, o którym mowa w art. 86 ust. 7b u.p.t.u., a w konsekwencji części podatku naliczonego związanej ze sprzedażą opodatkowaną, należy przy tym do podatnika.

Można przypuszczać, że na proces kształtowania się linii orzeczniczych dotyczących rozliczeń podatku VAT w gminach w dalszym ciągu wpływ będzie miało orzecznictwo TSUE (zob. pytanie prejudycjalne zawarte w postanowieniu NSA z 22 grudnia 2016 r., I FSK 972/15).

4.2.3. Przedłużenie terminu zwrotu podatku VAT. W ostatnich miesiącach 2016 r. NSA w sposób korzystny dla podatników wytyczył kierunki orzecznicze dla budzących poważne wątpliwości prawne, a zarazem licznych spraw dotyczących przedłużenia terminu zwrotu podatku VAT. W dniu 24 października 2016 r. NSA w składzie siedmiu sędziów podjął dwie uchwały:

– I FPS 2/16 o treści: „Przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u., w przypadku gdy weryfikacja rozliczenia podatnika dokonywana jest w ramach kontroli podatkowej (lub postępowania podatkowego, lub postępowania kontrolnego) następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia naczelnika urzędu skarbowego, przewidzianego w art. 274b w związku z art. 277 o.p., na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a."

– I FPS 3/16 o treści: „W przypadku przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku w związku z weryfikacją prowadzoną na podstawie art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u. w ramach czynności sprawdzających, o których mowa w dziale V Ordynacji podatkowej, nie jest możliwe żądanie od kontrahentów podatnika wykonujących działalność gospodarczą przedstawienia dokumentów w celu sprawdzenia ich prawidłowości i rzetelności".

Wcześniej w jednym z wyroków NSA przyjął, że po upływie 25-dniowego terminu określonego w art. 87 ust. 6 u.p.t.u. organ podatkowy nie może do zwrotu różnicy podatku zastosować terminu 60-dniowego, o którym mowa w art. 87 ust. 2 tej ustawy. Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego zweryfikowania, to przed upływem 25 dni od daty złożenia deklaracji podatkowej organ podatkowy powinien wydać postanowienie o przedłużeniu tego terminu do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanego w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. NSA podkreślił przy tym, że w pełni respektuje prawo organów podatkowych do weryfikowania zasadności zwrotu podatku VAT, gdy ta zasadność budzi uzasadnione wątpliwości, ponieważ mechanizm ten ma chronić budżet Skarbu Państwa przed ewentualnymi próbami wyłudzenia nienależnych zwrotów podatku VAT. Jednak weryfikacja taka musi odbywać się w ramach ustawowych uprawnień organów podatkowych i z zachowaniem prawem wyznaczonych terminów (zob. wyrok NSA z 13 stycznia 2016 r., I FSK 1338/14).

4.2.4. Prawo do odliczenia podatku przez oddział spółki zagranicznej. W 2016 r. zapadły ważne rozstrzygnięcia dla funkcjonujących w Polsce oddziałów spółek zagranicznych. Stało się tak za sprawą postanowienia TSUE z 21 czerwca 2016 r., C-393/15, stanowiącego odpowiedź na pytanie prejudycjalne przedstawione w postanowieniu NSA z 27 maja 2015 r., I FSK 544/14. W ww. postanowieniu TSUE orzekł, że art. 168 i art. 169 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że oddział spółki z siedzibą w innym państwie członkowskim, który został zarejestrowany w danym państwie członkowskim na potrzeby zapłaty podatku od wartości dodanej i który dokonuje głównie niepodlegających opodatkowaniu tym podatkiem wewnętrznych transakcji na rzecz tej spółki, a także sporadycznie czynności opodatkowanych w państwie członkowskim jego rejestracji, ma prawo do odliczenia podatku naliczonego w tym ostatnim państwie, nałożonego na towary i usługi wykorzystywane na potrzeby opodatkowanych czynności wspomnianej spółki dokonywanych w innym państwie członkowskim, w którym spółka ta ma swoją siedzibę.

Do powyższego orzeczenia TSUE nawiązano w wyroku NSA z 29 listopada 2016 r., I FSK 485/15, a także w nieprawomocnych wyrokach WSA w Krakowie z 2 grudnia 2016 r., I SA/Kr 1128/16 oraz WSA w Gdańsku z 13 grudnia 2016 r., I SA/Gd 1309/16.

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W 2016 r. problematyka w sprawach dotyczących obu podatków dochodowych, w tym podatku dochodowego od osób fizycznych, nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów w latach ubiegłych. Określone koncepcje orzecznicze były kontynuowane i rozwijane. Znaczący wpływ na jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego w tym zakresie miała działalność uchwałodawcza NSA.

4.3.1. Opodatkowanie odsetek. W 2016 r. wyjaśniono wątpliwości dotyczące opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych odsetek za opóźnioną wypłatę należności głównej. Kwestia zaklasyfikowania odsetek za zwłokę do właściwego źródła przychodów ma w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych istotne znaczenie. Zależy od tego przykładowo: wysokość podatku z uwagi na zastosowaną stawkę, moment uzyskania przychodu, przedawnienie zobowiązania z tytułu odsetek, a także forma opodatkowania[63].

[63] Uchwała NSA z 6 czerwca 2016 r., II FPS 2/16 została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

4.3.2. Terminowość wpłat na ZFRON. W 2016 r. za sprawą uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 4/16, została rozstrzygnięta kwestia terminu dokonywania wpłat na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Uprzednio można było odnotować brak jednomyślności w zakresie wykładni sformułowania „od dnia, w którym środki te uzyskano". Według pierwszego poglądu termin przekazania środków na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych, pochodzących z zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, pobranych przez prowadzącego zakład pracy chronionej płatnika, powinien być liczony od dnia wypłaty wynagrodzenia pracownikom. Reprezentatywne dla tej grupy były wyroki NSA z: 12 kwietnia 2016 r., II FSK 551/14 i 4 sierpnia 2016 r., II FSK 1976/14, prawomocne wyroki WSA w Warszawie z: 22 kwietnia 2013 r., III SA/Wa 2653/12; 21 czerwca 2013 r., III SA/Wa 3415/12.

Według drugiego poglądu, prezentowanego w wyrokach NSA z 6 kwietnia 2016 r., II FSK 443/14 i z 21 kwietnia 2016 r., II FSK 767/14, termin do przekazania zaliczek na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych winien być liczony od dnia, w którym płatnik obowiązany byłby do przekazania zaliczek na rachunek właściwego urzędu skarbowego.

W uchwale przyjęto, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 30 czerwca 2016 r. za dzień uzyskania środków, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[64], w przypadku zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych pobranych przez płatnika, należy rozumieć ostatni dzień terminu przekazania zaliczek, o którym mowa w art. 38 ust. 1 u.p.d.o.f.

4.3.3. Ulga prorodzinna. W sądach administracyjnych w 2016 r. zapadły też orzeczenia istotne z punktu widzenia obywateli. Zagadnieniem, wobec którego klaruje się jednolita wykładnia sądów, jest kwestia sposobu obliczania ulgi prorodzinnej. Dominuje pogląd, że wykładnia językowa uzupełniona celowościową i systemową zewnętrzną art. 27f ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. prowadzi do wniosku, że dla nabycia prawa do odliczenia ulgi prorodzinnej konieczne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek, to jest posiadanie władzy rodzicielskiej (nawet ograniczonej na podstawie wyroku sądowego) i jej faktyczne wykonywanie w danym roku podatkowym. Czym innym jest bowiem posiadanie władzy, a czym innym jej wykonywanie. W celu nabycia prawa do przedmiotowej ulgi podatnik powinien wykazać zatem, że w danym roku podatkowym wykonywał, a nie tylko posiadał władzę rodzicielską, odróżniając treść władzy rodzicielskiej, stosownie do przepisów art. 95 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy[65] w związku z art. 96 § 1 k.r.o., od jej wykonywania zgodnie z art. 97 § 1 k.r.o.

W orzecznictwie podkreśla się i to, że ulga ta będzie przysługiwać obojgu rodzicom w przypadku ustalenia, że oboje rodzice wykonywali władzę rodzicielską nad małoletnim. W takiej sytuacji możliwy będzie – stosownie do art. 27f ust. 4 u.p.d.o.f. – podział ulgi w częściach równych lub w dowolnej proporcji. Pierwszy sposób, obejmujący równy podział ulgi, zachodzi w sytuacji braku zgody rodziców co do podziału ulgi. Z drugim sposobem mamy do czynienia wyłącznie wtedy, kiedy to rodzice taką proporcję sami zgodnie ustalą. Jeżeli rodzice dziecka nie osiągnęli porozumienia co do proporcji odliczenia kwoty ulgi, organy podatkowe nie są zobligowane do stosowania *per analogiam* art. 27f ust. 3 tej ustawy i ustalenia, ile dni w danym roku dziecko przebywało z danym rodzicem, gdyż odliczenie to może nastąpić jedynie w częściach równych (art. 27f ust. 4 zdanie drugie u.p.d.o.f.).

[64] Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

[65] Dz.U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm., dalej: k.r.o.

Stanowisko powyższe zaprezentowano w wyrokach NSA z: 11 sierpnia 2016 r., II FSK 1957/14; 27 lipca 2016 r., II FSK 2378/13, II FSK 2360/15 i II FSK 661/16, a także 26 lipca 2016 r., II FSK 1420/15; II FSK 447/16 i II FSK 590/16.

4.3.4. Obliczanie dochodu dziecka. Zagadnieniem, wobec którego kształtuje się jednolita linia orzecznicza, jest także kwestia obliczania dochodu dziecka w ramach korzystania przez rodzica z ulgi prorodzinnej. W najnowszym orzecznictwie dominuje pogląd, że w ramach ww. ulgi limit 3089 zł przychodu dziecka można pomniejszyć wyłącznie o koszty, natomiast składek się nie odlicza. W wyroku NSA z 12 maja 2016 r., II FSK 503/14, sformułowano tezę, że odesłanie w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f. do „opodatkowania na zasadach określonych w art. 27 i art. 30b u.p.d.o.f." należy zatem rozumieć jako wskazanie konkretnych strumieni przychodów, które generować mogą dochód uwzględniany przy określeniu prawa do ulgi prorodzinnej. Dochód osiągnięty przez dziecko to zatem różnica między przychodem ze źródła wskazanego w art. 27 ust.1 (opodatkowany wg skali, poza rentą rodzinną) i art. 30b u.p.d.o.f. a kosztami jego uzyskania, przy czym sposób określenia przychodów i kosztów ich uzyskania wynika z regulacji odnoszących się do poszczególnych źródeł przychodów. Powyższy wyrok wpisuje się w linie orzeczniczą prezentowaną w wyrokach NSA z : 24 marca 2016 r., II FSK 255/14; 9 lutego 2016 r., II FSK 3506/13 i 15 grudnia 2015 r., II FSK 3000/13.

4.3.5. Opodatkowanie odpraw wypłacanych na podstawie programu dobrowolnych odejść. W 2016 r. ujednoliciło się orzecznictwo w sprawach dotyczących świadczeń otrzymywanych od pracodawcy w ramach programu dobrowolnych odejść. W wyrokach dotyczących tej problematyki jednomyślnie przyjmowano, że powyższe świadczenia wypłacane na podstawie programu dobrowolnych odejść nie są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych. Podkreślano w nich, że co prawda ustawodawca rozszerzył katalog źródeł prawa, z którego mogą wynikać podlegające zwolnieniu odszkodowania i zadośćuczynienia, m.in. o postanowienia układów zbiorowych pracy, niemniej w katalogu należności wyłączonych ze zwolnienia na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b/ u.p.do.f. znajdują się odprawy pieniężne wypłacane na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn ich niedotyczących. Brak jest podstaw wobec zrównania (dla celów zwolnienia) wszystkich normatywnych źródeł prawa pracy do odmiennego traktowania odpraw wypłaconych z tego samego tytułu na podstawie ustaw i na podstawie układów zbiorowych pracy i porozumień kończących spory zbiorowe. Takiej wykładni sprzeciwia się art. 32 ust.1 Konstytucji RP. W przypadku zwolnień podatkowych zasada równości powinna być uwzględniana zarówno przy stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu. Nie powinno się bowiem traktować odmiennie osób charakteryzujących się jednakową cechą relewantną i znajdujących się w takiej samej sytuacji, jeżeli konieczność zróżnicowania sytuacji prawnej tych podmiotów nie znajduje uzasadnienia w innych przepisach konstytucyjnych czy też nie wynika z potrzeby ochrony innych wartości. W tym przypadku sytuacja osób otrzymujących dodatkową odprawę od pracodawcy z tytułu rozwiązania z nimi umowy o pracę w wyniku zwolnień grupowych byłaby zdecydowanie korzystniejsza od sytuacji osób, które odprawy takie otrzymały tylko w wysokości wynikającej z ustawy. Nie tylko otrzymałyby większe świadczenia, ale ponadto świadczenia dodatkowe byłyby zwolnione od opodatkowania (zob. wyroki NSA z: 1 grudnia 2016 r., II FSK 1701/16; 24 listopada 2016 r., II FSK 1744/16 i II FSK 1920/16; 26 października 2016 r., II FSK 1861/16, oraz prawomocne wyroki: WSA w Rzeszowie z 13 października 2016 r., I SA/Rz 674/16 i WSA w Szczecinie z 6 października 2016 r., I SA/Sz 900/16).

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

4.4.1. Opodatkowania dochodów osiąganych przez nierezydentów. W orzecznictwie z zakresu obu podatków dochodowych ujawnił się problem opodatkowania w Polsce dochodów osiąganych przez nierezydentów. Przy ustalaniu, czy dany przychód jest osiągnięty na terytorium Polski, w sprawach dotyczących obu wspomnianych podatków wykształciły się następujące linie orzecznicze. Zgodnie z pierwszym poglądem obowiązek zapłaty podatku u źródła powstaje w sytuacji, gdy podmiot zagraniczny uzyska przychód od polskiego rezydenta podatkowego, czyli źródło przychodów będzie położone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym stanowiskiem miejsce świadczenia usług czy wykonywania czynności nie ma znaczenia (zob. wyroki NSA z: 5 lipca 2016 r., II FSK 333/15; II FSK 137/15 i II FSK 1345/15; 19 maja 2016 r., II FSK 1577/14; 19 kwietnia 2016 r., II FSK 465/14; 16 grudnia 2015 r., II FSK 2955/13, II FSK 3179/13, II FSK 3054/13 i II FSK 2872/13; 1 grudnia 2015 r., II FSK 2243/13; 21 sierpnia 2014 r., II FSK 2120/12, II FSK 2121/12 i II FSK 2122/12).

Zgodnie z drugim poglądem przychód jest osiągnięty na terytorium Polski, jeżeli związane z nim świadczenie zostało zrealizowane przez podmiot zagraniczny na terytorium Polski (zob. wyroki NSA z: 7 lipca 2016 r., II FSK 554/16, II FSK 227/16, II FSK 254/16, II FSK 49/16, II FSK 884/15 i II FSK 885/15; 4 marca 2015 r., II FSK 333/13 i II FSK 346/13; 13 czerwca 2013 r., II FSK 2884/11).

Pojawił się także pogląd, zgodnie z którym dla objęcia polską jurysdykcją podatkową przychodów nierezydentów z tytułu wypłat należności przez polskich rezydentów niewystarczające jest ustalenie, że źródłem wypłat tych należności jest polski rezydent podatkowy. Uznanie, że nierezydent osiąga dochód na terenie Polski możliwe jest dopiero wtedy, kiedy zostanie stwierdzone, że również rezultat świadczonej przez niego usługi w postaci powstania lub powiększenia przychodu następuje u usługodawcy na terytorium Polski (zob. wyroki NSA z: 4 lipca 2013 r., II FSK 2200/11; 15 grudnia 2010 r., II FSK 1454/09 i 21 stycznia 2009 r., II FSK 1465/07).

W kontekście przedstawionej problematyki można spodziewać się ujednolicenia orzecznictwa za sprawą postanowienia NSA z 21 grudnia 2016 r., II FSK 3587/14. Postanowieniem tym NSA przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: Czy obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych od dochodów osiąganych na terytorium RP przez podatników niemających na terytorium RP siedziby lub zarządu, należy wiązać z miejscem uzyskania przychodu od polskiego rezydenta podatkowego, czy z miejscem zrealizowania świadczenia z tym przychodem związanego?

4.4.2. Zaliczenie nagród i premii do kosztów uzyskania przychodów. Pozostając w sferze orzecznictwa sądów administracyjnych z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych, odnotować należy także uchwałę z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15, dotyczącą zagadnienia kwalifikowania wypłat dokonywanych na rzecz pracowników z dochodu po opodatkowaniu, świadczeń pochodnych od tych wypłat w postaci składek na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także składek na pracowniczy program emerytalny w części pokrywanej przez pracodawcę, do kosztów uzyskania przychodów pracodawcy. Przyjęto w niej, że w świetle art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 pkt 40 i art. 15 ust. 4g u.p.d.o.p.[66] wypłacane pracownikom nagrody i premie z dochodu po opodatkowaniu podat-

[66] Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.

kiem dochodowym mogą stanowić koszty uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób prawnych w miesiącu ich wypłaty.

Pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów kontynuowano w późniejszym orzecznictwie (zob. np. wyroki NSA z: 7 czerwca 2016 r., II FSK 3069/13; 12 maja 2016 r., II FSK 2359/13; 6 maja 2016 r., II FSK 861/15 i 5 maja 2016 r., II FSK 2210/15, oraz prawomocne wyroki WSA w Gdańsku z: 1 marca 2016 r., I SA/Gd 1675/15 i 17 lutego 2016 r., I SA/Gd 1/16).

4.4.3. Podatkowe skutki zmian podmiotowych w umowach leasingu. W 2016 r. za sprawą uchwały NSA z 23 maja 2016 r., II FPS 1/16, została rozstrzygnięta kwestia zmiany podmiotowej w umowie leasingu. Wątpliwości koncentrowały się wokół problemu interpretacji przepisów prawa materialnego, a dotyczyły tego, czy w świetle art. 17a pkt 1 i 2 u.p.d.o.p. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r., w przypadku zmiany jednej ze stron umowy leasingu dokonanej w trakcie trwania podstawowego okresu umowy, przy niezmienionych pozostałych jej postanowieniach, zachodzi konieczność oceny na nowo warunków umowy co do zgodności z kryteriami wymienionymi w art. 17b ust. 1 u.p.d.o.p., czy też zmiana taka pozostaje bez wpływu na dotychczasową kwalifikację stosunku prawnego, a w konsekwencji i na skutki podatkowe wynikające z umowy pierwotnej. W orzecznictwie na tle wskazanej kwestii spornej zarysowały się rozbieżności i prezentowane były w judykaturze dwa biegunowo różne stanowiska.

Zgodnie z pierwszym z nich zmiana umowy leasingu po stronie podmiotowej dokonana przed 1 stycznia 2013 r. wymaga na nowo oceny spełnienia warunków przez umowę leasingu. Stanowisko takie wpisuje się w pogląd zaprezentowany w uzasadnieniu wyroku NSA z 16 grudnia 2015 r., II FSK 2392/13. NSA podzielił przy tym pogląd prezentowany w piśmiennictwie, że gdy umowa nie spełnia warunków podatkowej umowy leasingowej, przepisy w zakresie preferencyjnych zasad sprzedaży przedmiotu leasingu nie mają zastosowania. Wstąpienie w prawa i obowiązki podatkowe przez nowego korzystającego mogłoby nastąpić tylko w sytuacjach przewidzianych w rozdziale 14 o.p. Uprawnienia, jakie daje Kodeks cywilny, nie przekładają się na uprawnienia podatkowe. Zdaniem NSA dokonana z dniem 1 stycznia 2013 r. nowelizacja art. 17a pkt 2 u.p.d.o.p. ma kształtujący (a nie jedynie doprecyzowujący) charakter.

Przeciwne stanowisko, sprowadzające się do uznania, że zmiana jednej ze stron umowy leasingu pozostaje bez wpływu na kwalifikację i określenie skutków podatkowych wynikających z pierwotnej umowy, prezentowane było w rozważaniach zawartych m.in. w uzasadnieniu wyroku NSA z 21 czerwca 2013 r., II FSK 2216/11.

W uchwale przyjęto, że zmiana leasingodawcy przez zbycie i nabycie przez inny podmiot przedmiotu trwającej umowy leasingu nie uzasadnia przeprowadzenia z tego tylko powodu weryfikacji tej umowy na podstawie art. 17a pkt 1 i 2 oraz art. 17b ust. 1 u.p.d.o.p. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r.

4.5. Podatek od spadków i darowizn

4.5.1. Spłata przez rodziców kredytu zaciągniętego wspólnie z dzieckiem. Wyrokiem z 30 listopada 2016 r., II FSK 3560/14, NSA rozstrzygnął spór dotyczący tego, czy spłatę kredytu przez rodzica na rzecz dziecka (tj. dłużnika solidarnego z umowy kredytu) można zakwalifikować jako darowiznę w rozumieniu art. 888 k.c. Zdaniem NSA spłata kredytu przez rodziców, którzy są współkredytobiorcami solidarnie zobowiązanymi z dzieckiem z tytułu umowy kredytowej do spłaty zadłużenia, nie jest darowizną rodziców dla dziecka. Nie spowoduje powstania u dziecka obowiązku podatkowego, bo solidarna spłata kredytu nie została wymieniona w ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn. Jeżeli określona czynność nie została wska-

zana w ustawie, to jej dokonanie nie może powodować powstania obowiązku podatkowego. Przy tym, jak podkreślił Sąd, na taką ocenę nie ma wpływu fakt, że kredyt służy finansowaniu nabycia mieszkania jedynie przez dziecko.

4.6. Podatek od nieruchomości

4.6.1. Opodatkowanie nieruchomości wykorzystywanych przez spółki cywilne. W 2016 r. ujawniła się rozbieżność co do zasad opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych przez spółki cywilne. Skutkowało to przedstawieniem następującego zagadnienia prawnego: Czy w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[67] podatnikiem podatku od nieruchomości jest spółka cywilna, czy wspólnicy spółki cywilnej? (zob. postanowienie NSA z 1 grudnia 2016 r., II FSK 1962/16).

Poszczególne składy orzekające NSA wyrażały odmienne zapatrywania co do określenia podmiotów objętych art. 3 ust. 1 u.p.o.l. Zgodnie z pierwszym poglądem podatnikiem podatku od nieruchomości jest spółka cywilna, a nie jej wspólnicy (zob. wyroki NSA z 25 kwietnia 2008 r.: II FSK 226/07, II FSK 227/07, II FSK 228/07 i II FSK 229/07). W przywołanych wyrokach NSA uznał, że gdyby przyjąć, że to nie spółka cywilna, ale jej wspólnicy wykonują posiadanie wykorzystywanej przez spółkę nieruchomości (gruntu, obiektu budowlanego, lokalu użytkowego), to konsekwentnie należałoby również uwzględnić, że także prawa do tych przedmiotów regulacji prawnych wchodzą w skład majątku wspólnego wspólników. W każdym więc przypadku obowiązkowego samoobliczenia podatku i odpowiedzialności podatkowej w podatku od nieruchomości prawa i obowiązki w tym zakresie spoczywałyby na wspólnikach, a nie na spółce, co nie jest zgodne z treścią art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 u.p.o.l. W ocenie NSA ustawodawca świadomie tworząc normy zawarte w art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 u.p.o.l. mógł posłużyć się pojęciem „wspólnicy spółki cywilnej" lub „wspólnicy spółki niemającej osobowości prawnej", czego jednak nie uczynił. Tym samym stanowiąc jednoznacznie o „jednostkach organizacyjnych, w tym spółkach nieposiadających osobowości prawnej", objął tym zakresem regulacji również spółki cywilne jako spółki osobowe nieposiadające osobowości prawnej. Ponadto NSA stwierdził, że jeżeli nawet z odpowiednich przepisów normujących działalność gospodarczą może wynikać, że przedsiębiorcą nie jest spółka cywilna, ale jej wspólnicy, to i tak nie będzie to działalność poszczególnego, wyodrębnionego i wyabstrahowanego od spółki wspólnika, ale działalność gospodarcza wszystkich wspólników danej spółki cywilnej, określona jej konkretną umową oraz zindywidualizowaną organizacją, strukturą, wykorzystywanym majątkiem, celem i przedmiotem działalności.

Zgodnie zaś z drugim nurtem orzecznictwa podatnikiem podatku od nieruchomości nie jest spółka cywilna, lecz wspólnicy tej spółki. NSA w postanowieniu z 16 grudnia 2014 r., II FSK 2985/12, zajął stanowisko, zgodnie z którym w przypadku nieruchomości wniesionej do spółki cywilnej obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości spoczywa, stosownie do art. 3 ust. 1 u.p.o.l., na poszczególnych wspólnikach (współwłaścicielach nieruchomości), a nie na spółce cywilnej jako jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Jedynie bowiem wspólnicy spółki cywilnej mogą być właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub posiadaczami nieruchomości, a zatem tylko oni mogą być podatnikami podatku od nieruchomości. NSA podkreślił, że uznanie spółki cywilnej za jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej nie wystarcza do uznania jej za podatnika podatku od nieruchomości. Jednostki tego

[67] Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm., dalej: u.p.o.l.

typu mogą być podatnikami tylko wtedy, kiedy przysługuje im jeden z wymienionych w art. 3 ust. 1 u.p.o.l. tytułów prawnych do władania nieruchomością. Spółka cywilna nie może być właścicielem nieruchomości. Wniesiona do spółki własność nieruchomości staje się wspólnym majątkiem wspólników (art. 863 k.c.). Jest to specyficzna forma wspólności łącznej, przysługująca wszystkim wspólnikom. Prawo własności nieruchomości przysługuje zatem wspólnikom spółki cywilnej w ramach wspólności łącznej. Jeżeli spółka cywilna nie może być właścicielem nieruchomości, to nie może być podatnikiem podatku od nieruchomości, obowiązek podatkowy ciąży bowiem na właścicielu (współwłaścicielach) nieruchomości. Nie można w żadnym razie przyjmować, że jest nim zarówno spółka cywilna (majątek spółki), jak i jej wspólnicy (majątek wspólny wspólników). Przyjęcie założenia, że dana nieruchomość stanowi równocześnie majątek spółki, jak i majątek wspólny wspólników, prowadzi do tego, że są dwaj właściciele tej samej rzeczy, tj. spółka oraz jej wspólnicy. Współwłaścicielami w ramach wspólności łącznej, np. działki gruntu, mogą być jedynie wspólnicy spółki cywilnej (osoby posiadające podmiotowość prawną), a nie umowa tych osób dotycząca prowadzenia wspólnie działalności gospodarczej (umowa spółki cywilnej). Spółka cywilna jest umownym stosunkiem zobowiązaniowym, w którym wspólnicy zobowiązują się do świadczenia polegającego na dążeniu do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego (zob. także wyroki NSA z 29 stycznia 2016 r., II FSK 3264/13; 3 lutego 2016 r., II FSK 2368/14; 3 czerwca 2016 r., II FSK 1434/14 i z 20 października 2016 r., II FSK 1577/16).

4.6.2. Wysokość pomieszczenia jako element określenia podstawy wymiaru podatku. W wyroku z 20 lipca 2016 r., II FSK 1738/14, NSA poruszył problem określenia podstawy opodatkowania pomieszczenia garażowego, którego faktyczna wysokość jest ograniczona elementami infrastruktury budynku i wynosi poniżej 2,20 m. Zdaniem NSA gdy w pomieszczeniu pod sufitem znajdują się elementy infrastruktury w postaci podciągów, instalacji elektrycznej, hydraulicznej, wodno-kanalizacyjnej, przeciwpożarowej itp., organy podatkowe winny ustalać, czy przedmioty te mają charakter konstrukcyjny, tj. czy przez ewentualne włączenie w konstrukcję pomieszczenia mają wpływ na jego nieincydentalną wysokość, co może mieć znaczenie dla prawidłowego, czyli dostatecznie wszechstronnie i wnikliwie uzasadnionego zastosowania prawa materialnego w postaci art. 4 ust. 2 u.p.o.l.

4.6.4. Opodatkowanie kontenerów przenośnych. Kolejne ważne zagadnienie z zakresu podatku od nieruchomości dotyczyło opodatkowania mobilnych kontenerów. W wyroku z 15 marca 2016 r., II FSK 84/14, NSA stwierdził, że o podatkowej kwalifikacji obiektu powinno decydować jego przeznaczenie i parametry techniczne. Wyjaśnił też, że trwałe związanie z gruntem nie jest warunkiem, który przesądzałby, że coś jest lub nie jest budowlą. Kryterium trwałego związania z gruntem dotyczy bowiem budynków, a nie budowli. Zdaniem Sądu katalog budowli (dla potrzeb podatkowych) nie ma charakteru otwartego. Za budowle mogę być uznane tylko obiekty wprost wymienione w przepisach prawa budowlanego. Takie stanowisko jest zgodne z zapatrywaniami TK w sprawie o sygn. akt P 33/09. Dlatego też zdaniem NSA o prawnopodatkowej kwalifikacji obiektu decydować będzie nie nazwa (ta sama rzecz może być raz określona jako kontener, a innym razem jako barak, mimo że faktycznie będzie to taka sama konstrukcja), ale jego rzeczywiste cechy i funkcje, tożsame z istotnymi parametrami funkcjonalnymi i technicznymi budowli, o których mówi art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego.

4.7. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

4.7.1. Przeniesienie kompetencji w zakresie wydawania decyzji w sprawie ustalania poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W 2016 r. rozstrzygnięte zostały rozbieżności orzecznicze odnośnie do powierzenia przez radę gminy czynności związanych z wydawaniem decyzji określających opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi innym podmiotom niż wójt, burmistrz (prezydent miasta). Wątpliwości budziła zwłaszcza kwestia wzajemnej relacji przepisu art. 143 o.p. i art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[68] na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[69]. W uchwale z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16, NSA przesądził, że w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 u.c.p.g. wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g.

Przed podjęciem uchwały w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażane były dwa odmienne poglądy dotyczące tego zagadnienia. W pierwszym nurcie orzeczniczym uznawało się za dopuszczalne przekazanie na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. kompetencji wójta, burmistrza (prezydenta miasta) do określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a więc załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej prowadzonej na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, podmiotowi zewnętrznemu, jakim była spółka komunalna (zob. wyroki NSA z 26 listopada 2013 r., II OSK 2409/13 i 24 lutego 2015 r., II OSK 2289/14 oraz prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2015 r., I SA/Wr 2477/14).

Z kolei według drugiego poglądu przekazanie organom gminy uprawnień organów podatkowych ze wskazaniem, że mają działać na podstawie Ordynacji podatkowej, m.in. zgodnie z art. 143 § 1 o.p., oznaczało, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. nie miał zastosowania (zob. wyrok NSA z 10 maja 2016 r., II FSK 1409/14).

Podkreślenia wymaga, że określenie konsekwencji prawnych dokonanej w ww. uchwale wykładni przepisów (ustalenie kwalifikacji i skutków prawnych uchybień polegających na udzieleniu przez radę gminy upoważnienia w trybie art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania spraw opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) może nastąpić dopiero w przypadku rozpoznania konkretnych skarg na uchwały podjęte na podstawie wymienionego przepisu. Takie stanowisko przyjął sam skład powiększony, wskazując, że opowiedzenie się w tym przypadku za retrospektywnym oddziaływaniem wykładni w odniesieniu do budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów prawa, w sytuacji zarysowania się rozbieżności w orzecznictwie NSA, mogłoby podważyć zaufanie do organów władzy publicznej, m.in. do sądów. Zaufanie to jest uznawane za wartość, która w demokratycznym państwie prawnym podlega ochronie konstytucyjnej. Oddziaływanie wykładni na przyszłość rodzi po stronie rad gmin obowiązek zmiany w rozsądnym terminie podjętych uchwał w celu uwzględnienia w nich stanowiska zajętego przez NSA.

4.8. Ulgi płatnicze

4.8.1. Umorzenie zaległości podatkowych. Do grupy istotnych orzeczeń podatkowych z zakresu ulg płatniczych zaliczyć należy wyrok NSA z 3 sierpnia 2016 r., II FSK 1968/14. Ze stanu faktycznego sprawy zakończonej tym wyrokiem wynikało, że skarżący prowadzą trzyosobowe gospo-

[68] Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej: u.s.g.

[69] Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., dalej: u.c.p.g.

darstwo domowe, przy czym oboje nie pracują, a na ich utrzymaniu pozostaje szesnastoletnia ucząca się córka. Zamieszkują w przybudówce składającej się z izby i kuchni, stanowiącej ich własność. Skarżąca legitymuje się umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, a jej małżonek ma istotne problemy zdrowotne (mężczyzna leczył złośliwego guza). Rodzina utrzymuje się z różnego rodzaju zasiłków z pomocy społecznej, ciąży na niej obowiązek spłaty kredytu. Mimo takiej sytuacji organy podatkowe odmówiły skarżącym udzielenia ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowych. Rozstrzygnięcie organów podatkowych za zgodne z prawem uznał sąd pierwszej instancji. Natomiast na tle tej sprawy NSA wskazał, że wymienione w art. 67a § 1 o.p. przesłanki interesu publicznego i ważnego interesu podatnika nie są wobec siebie konkurencyjne ani też żadna z nich nie może w państwie prawnym być uznana z definicji za ważniejszą. Uwzględnienie wniosku o udzielenie ulgi nie będzie więc żadnym „aktem łaski", ale efektem rzetelnej oceny, co w ustalonych realiach stanu faktycznego będzie z punktu widzenia społecznego korzystniejsze: zastosowanie ulgi czy odmowa uwzględnienia żądania strony.

Biorąc powyższe pod uwagę, NSA uchylił wyrok sądu I instancji oraz decyzje organów podatkowych. Uznał bowiem, że przyznanie prymatu przesłance „interesu publicznego" nad przesłanką „ważnego interesu podatnika" i zaniechanie pełnego rozważenia sytuacji materialnej i osobistej skarżących naruszało prawo.

W nurt orzecznictwa akcentującego potrzebę wszechstronnej i zindywidualizowanej oceny sytuacji podatników ubiegających się o przyznanie ulg podatkowych wpisują się także wyroki NSA z 3 sierpnia 2016 r., II FSK 3507/14 i 14 października 2016 r., II FSK 2427/14.

II. Izba Gospodarcza

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2013 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
7 487	7 161	14 648	5 183	72,38	9 465

W 2016 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło ogółem 7 161 skarg kasacyjnych, co stanowiło 18,15% wzrostu wpływu w stosunku do roku 2015 (6061) i blisko 45% wzrostu w stosunku do roku 2014 r. (4941). Odnotowano ponadto wpływ 46 skarg o wznowienie postępowania (w roku 2015 było ich 67). W ten sposób liczba spraw ze skarg kasacyjnych zarejestrowanych w Izbie Gospodarczej przewyższyła liczbę spraw zarówno w Izbie Finansowej, jak i w Izbie Ogólnoadministracyjnej.

Najczęściej skargi kasacyjne wnoszone były w sprawach dotyczących działalności gospodarczej – 3400 skarg kasacyjnych, podatku akcyzowego – 1192 skargi kasacyjne oraz w sprawach subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych – 813 skarg kasacyjnych.

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby Gospodarczej NSA wywiedziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 2 101 skarg kasacyjnych, WSA w Gliwicach – 714 skarg kasacyjnych i WSA we Wrocławiu – 576 skarg kasacyjnych.

Zdecydowaną większość stanowiły skargi kasacyjne wniesione przez stronę postępowania inną niż organ administracji (80,40%). W 15,75% przypadków skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji wnosił wyłącznie organ administracji, niewiele ponad 3,85% stanowiły sprawy, w których skargi kasacyjne od tego samego orzeczenia złożyły zarówno organ, jak i inna strona postępowania. Organy administracji wniosły ogółem 1 404 skargi kasacyjne, spośród pozostałych skarg kasacyjnych 3 439 pochodziło od osób prawnych, 1981 od osób fizycznych, 37 od organizacji społecznych, 4 od prokuratora oraz 2 od Rzecznika Praw Obywatelskich.

W Izbie rozstrzygnięto 5183 sprawy ze skarg kasacyjnych (tj. o 1121 spraw więcej niż w roku 2015) oraz 62 sprawy zainicjowane skargą o wznowienie postępowania sądowego. Na rozprawie rozpoznano 88,08% spośród załatwionych skarg, natomiast 11,92% skarg na posiedzeniu niejawnym.

W rozprawach wzięło udział 2571 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron: 1 085 radców prawnych, 595 adwokatów, 394 doradców podatkowych i 51 rzeczników patentowych. Prokurator wziął udział w 3 rozprawach, 2 rozprawy odbyły się z udziałem przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wskaźnik stabilności orzecznictwa WSA odpowiadający proporcji liczby oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby spraw załatwionych w Izbie Gospodarczej NSA w 2016 r. wynosił 60,27%. Wskaźnik ten był najwyższy dla WSA: w Opolu – 76,19%, w Szczecinie – 72,89%, w Poznaniu – 72,56%, w Łodzi – 69,72%, w Krakowie – 65,12%, w Gliwicach – 64,88%, w Rzeszowie –

63,41%, w Warszawie – 61,89%, niższy dla WSA: w Gdańsku – 58,94%, we Wrocławiu – 58,33%, w Kielcach – 52,76%, w Białymstoku – 51,79%, w Olsztynie – 50,45% i w Bydgoszczy – 50,30%, a najniższy dla WSA: w Gorzowie Wielkopolskim – 48,53% i w Lublinie – 33,02%.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2016 r. Do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 2030 zażaleń od orzeczeń sądów I instancji, a z poprzedniego okresu sprawozdawczego pozostały do rozpoznania 183 zażalenia. Łącznie rozpoznano 2071 zażaleń, tj. o 163 więcej niż w roku poprzednim. Do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym pozostały 142 zażalenia, co stanowi wartość niższą od pozostałości z roku 2015 i odpowiada średniej wielkości załatwienia tego typu spraw w Izbie w okresie trzech tygodni.

Rozpoznane zażalenia dotyczyły w większości wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (28,73%), orzeczeń z zakresu prawa pomocy (26,12%), odrzucenia skargi (13,81%) oraz orzeczeń w przedmiocie uchybienia terminu (8,69%). Niespełna 0,25% stanowiły zażalenia na orzeczenia w przedmiocie wyłączenia sędziego. W tej ostatniej grupie nie odnotowano zażaleń zasadnych. Wśród zażaleń na postanowienia w przedmiocie prawa pomocy zasadnych było 15,16%, uchybienia terminu – 19,44%, wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności – 20,84%. Najwyższy wskaźnik uchyleń dotyczył orzeczeń w przedmiocie odrzucenia skargi – 25,87%.

1.3. Pozostałe sprawy. W omawianym okresie sprawozdawczym w Izbie Gospodarczej NSA podjęto 3 uchwały w wyniku rozpoznania zagadnień prawnych przekazanych przez Prezesa NSA na podstawie art. 36 § 1 i § 2 p.u.s.a. oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Sprawy te zostały omówione w osobnej części opracowania.

Żaden skład orzekający nie wystąpił natomiast z wnioskiem o podjęcie uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej na podstawie art. 15 §1 pkt 3 p.p.s.a.

Rozpoznano 27 sporów kompetencyjnych. W 19 przypadkach Sąd wskazał organ właściwy do załatwienia sprawy. Załatwionych zostało ponadto 12 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym żadna z nich nie zasługiwała na uwzględnienie.

Wpłynęły 3 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ponadto 2 tego rodzaju skargi pozostały do rozpoznania z roku 2015. We wszystkich 5 przypadkach skargi odrzucono.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywana jest przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Obejmuje ona zarówno stosowanie przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Negatywna ocena konkretnych orzeczeń prowadziła zasadniczo do ich wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze uwzględnienia środka odwoławczego. W pojedynczych przypadkach stosowanie przepisów wywołało w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności, które wymagały podjęcia przez NSA uchwały w składzie 7 sędziów. Zagadnienia te zostały omówione w osobnej części opracowania. Istotny wpływ na sposób interpretowania przepisów przez wojewódzkie sądy administracyjne miało także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ogólnie pozytywną ocenę poziomu orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych potwierdza fakt, iż w roku 2016 żadne orzeczenie z zakresu działalności Izby Gospodarczej nie zostało uznane za niezgodnie z prawem w trybie Działu VIIa p.p.s.a. O wysokiej sprawności prowadzenia postępowań przez sądy I instancji w zakresie właściwości Izby Gospodarczej świadczy natomiast okoliczność, iż w 2016 r. wpłynęło tylko 10 skarg na przewlekłość tych postępowań i żadna z rozpatrzonych skarg nie była zasadna.

2.2. Obok zagadnień orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych odnoszących się do prawa materialnego, które przedstawione zostały w dalszej części opracowania, niżej przedstawione zostały wybrane zagadnienia procesowe mające istotne znaczenie dla oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Gospodarczej.

2.2.1. Wpis sądowy. Uchylając zarządzenie Przewodniczącego Wydziału sądu I instancji wzywające skarżącego do uiszczenia wpisu sądowego od skargi na postanowienie organu skarbowego, w postanowieniu z 5 kwietnia 2016 r., II GZ 287/16, NSA wskazał, że stosownie do treści art. 239 § 1 pkt 1 lit. e/ p.p.s.a. nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych strona skarżąca działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie NSA dokonał wykładni pojęcia „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych", wskazując, iż obejmuje ono swoim zakresem również sprawę w przedmiocie umorzenia na wniosek strony kosztów egzekucyjnych związanych z dochodzeniem przez organ należności z tytułu składek, w tym na ubezpieczenia społeczne[1].

2.2.2. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego. W postanowieniu z 8 listopada 2016 r., II GZ 1123/16, NSA uchylając postanowienie sądu I instancji, wskazał, że postępowanie ze skargi kasacyjnej toczące się nawet w analogicznej sprawie, ale z udziałem innych stron, nie stanowi samo w sobie prejudykatu dla analogicznych spraw. Oddalenie skargi kasacyjnej w jednej sprawie nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu skargi kasacyjnej w sprawie tożsamej co do przedmiotu. Wyłączny wpływ, jaki orzeczenia NSA mogą wywierać na tę sprawę, stanowi kierunek orzekania – sposób interpretacji i zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do sprawy podobnej pod względem obowiązków, jakie nałożono na stronę w toku postępowania administracyjnego. NSA dodał, że zadaniem sądu administracyjnego jest dokonanie kontroli indywidualnego rozstrzygnięcia organu administracji państwowej przyznającego konkretnemu podmiotowi określone uprawnienia lub nakładającego nie niego obowiązki (sprawy indywidualne w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.).

2.2.3. Właściwość sądu administracyjnego. Oceniając właściwość sądów administracyjnych do badania skargi na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zawierającą opinię o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, podany w skardze kasacyjnej art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[2], NSA podzielił pogląd sądu I instancji odrzucającego skargę na ww. uchwałę z powodu

[1] Pogląd NSA jest tożsamy z przyjętym w uchwale z 23 maja 2016 r., II GPS 2/15, w której przesądzono m.in., że sprawy ze skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez organy ZUS lub KRUS należą do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. e/ p.p.s.a. i w konsekwencji, na podstawie art. 239 pkt 1 lit. e/ p.p.s.a., z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych zwolniona jest strona skarżąca w sprawach ze skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez ww. organy.

[2] Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.

niedopuszczalności zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego. W ocenie NSA podany w skardze kasacyjnej art. 20 ww. ustawy nie stanowi przepisu materialnego prawa administracyjnego, który by wymagał od organu administracyjnego potwierdzenia obowiązku lub uprawnienia przysługującego stronie skarżącej. Przepis ten przewiduje wyłącznie uprawnienie o charakterze formalnoprawnym (a nie materialnoprawnym), a ponadto wyłącznie w procedurze opiniodawczej, która nie kończy się wydaniem jakiegokolwiek aktu nakładającego obowiązek na podmiot wnioskujący o opinię. Wydanie tego rodzaju opinii nie powoduje również, że strona z mocy samego prawa zyskuje jakieś uprawnienie lub ma obowiązek określonego działania związanego z treścią opinii (postanowienie z 4 listopada 2016 r., II GSK 4909/16). Także w postanowieniu z 24 maja 2016 r., II GSK 1994/16, rozpoznając skargę kasacyjną od postanowienia sądu I instancji odrzucającego skargę na działanie Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie wszczęcia postępowania kontrolnego, NSA stwierdził, że w jego ocenie nie budzi wątpliwości, iż skierowane do skarżącej zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli NIK stanowi czynność materialno-techniczną podjętą w związku z prowadzeniem postępowania kontrolnego.

2.2.4. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. W postanowieniu z 12 lipca 2016 r., II GZ 669/16, oddalając zażalenie na postanowienie sądu I instancji, NSA uznał trafność dokonanej przez sąd I instancji oceny wystąpienia przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Powołał się na utrwalony już w orzecznictwie pogląd, że wykazanie straty z działalności gospodarczej nie stanowi wystarczającej przesłanki dla wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Dla oceny skutków wykonania zaskarżonej decyzji bardziej miarodajna może być wysokość przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej. Także w postanowieniu z 5 lipca 2016 r., II GZ 554/16, NSA uznał, że dokonana przez sąd I instancji ocena wskazanych we wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji argumentów spółki jest prawidłowa i nie została skutecznie podważona. NSA stwierdził, że przymusowa realizacja publicznoprawnych zobowiązań pieniężnych ze swej istoty jest dolegliwa i powoduje obciążenie w sferze majątkowej zobowiązanego, co samo w sobie nie może stanowić argumentu dla wstrzymania wykonania decyzji.

2.2.5. Przepisy przejściowe ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W postanowieniu z 13 stycznia 2016 r., II GZ 927/15, odrzucając zażalenie na postanowienie Sądu I instancji odrzucającego skargę z powodu nieuzupełnienia braku formalnego, NSA ustosunkował się do kwestii wprowadzenia strony w błąd przez sąd I instancji, który w pismach wystosowanych w związku z doręczeniem odpisu zaskarżonego postanowienia wyraźnie wskazywał, że od tego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna. NSA po dokonaniu analizy przepisów wprowadzonych ustawą nowelizującą[3] postępowanie sądowoadministracyjne obowiązujących od dnia 15 sierpnia 2015 r. i przepisów przejściowych przyjął, że w rozstrzyganej sprawie (wszczętej przed 15 sierpnia 2015 r.) od postanowienia sądu I instancji wydanego na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. przysługiwało na mocy art. 194 § 1 pkt 1a p.p.s.a. zażalenie. Zdaniem NSA ustawodawca w art. 2 ustawy nowelizującej p.p.s.a. określił, w jakim zakresie znowelizowane przepisy mają zastosowanie do postępowań wszczętych przed jej wejściem w życie – poprzez wyliczenie znowelizowanych przepisów, które należy stosować od wejścia w życie ustawy zmieniającej do spraw wszczętych wcześniej, określając przy tym, że w pozostałym (niewymienionym) zakresie należy stosować przepisy w brzmieniu sprzed nowelizacji. W szczególności ustawodawca zdecydował, że do postępowań wszczę-

[3] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658), dalej: ustawa nowelizująca p.p.s.a.

tych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej (tj. przed 15 sierpnia 2015 r.) należy stosować zmianę wprowadzoną w art. 1 pkt 57 ustawy nowelizującej p.p.s.a. (znowelizowany art. 194 § 1 p.p.s.a.), przyjmując inne rozwiązanie odnośnie do zmiany wprowadzonej w art. 1 pkt 48 ustawy zmieniającej (znowelizowany art. 173 § 1 p.p.s.a.). Uwzględniając powyższe uregulowania, a zwłaszcza treść przepisu przejściowego z art. 2 ustawy nowelizującej p.p.s.a., NSA stwierdził, że w przypadku środka odwoławczego od postanowienia o odrzuceniu skargi z powodu nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie braku formalnego (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) w sprawie wszczętej przed 15 sierpnia 2015 r. potencjalnie zastosowanie mógłby znaleźć zarówno art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji (przewidujący możliwość wniesienia skargi kasacyjnej), jak i nowy przepis art. 194 § pkt 1a p.p.s.a. (określający zażalenie jako właściwy środek odwoławczy w takim przypadku).

Nie jest jednak możliwa do zaakceptowania sytuacja, w której od określonego rozstrzygnięcia przysługiwały dwa różne środki odwoławcze, których zakres w istocie by się pokrywał. W ocenie NSA tego rodzaju kolizję norm należy rozstrzygnąć zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. Zgodnie z art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed wejścia w życie noweli od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do NSA, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zdaniem NSA za przepis szczególny należy uznać art. 194 § 1 pkt 1a p.p.s.a., który wprowadza wyjątek od reguły wynikającej z art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej – poprzez określenie, że od wydanych przez sąd I instancji postanowień o odrzuceniu skargi m.in. na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., mimo że są to postanowienia kończące postępowanie w sprawie, przysługuje zażalenie, a nie skarga kasacyjna. Konkludując, NSA podkreślił, że wniesienie przez stronę w niniejszej sprawie środka odwoławczego w terminie jak dla skargi kasacyjnej bez wątpienia miało związek z wprowadzeniem strony w błąd przez sąd I instancji. W ocenie NSA takie działanie zarówno sądu I instancji jak działającej w zaufaniu do niego strony postępowania mogło wynikać z wyjątkowo niejasnych przepisów przejściowych zawartych w ustawie nowelizującej p.p.s.a., których treść może prowadzić do niepewności w kwestii tak zasadniczej dla prawa do sądu jak rodzaj przysługującego stronie środka odwoławczego. O stopniu skomplikowania regulacji prawnej wskutek sposobu sformułowania art. 2 noweli świadczy różne, a niekiedy rozbieżne orzecznictwo NSA w tym zakresie (por. m.in. postanowienia NSA: z 9 września 2015 r., II GSK 1917/15, z 1 grudnia 2015 r., II OSK 2823/15, z 15 grudnia 2015 r., II GZ 852/15). Tego rodzaju okoliczności sprawy powodują, że całkowicie usprawiedliwione powinno być złożenie przez stronę wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia.

W postanowieniu z 8 marca 2016 r., II GSK 178/16, NSA odrzucając skargę kasacyjną z powodu uchybienia terminu ustawowego od wyroku sądu I instancji oddalającego skargę, podniósł, że w myśl art. 2 ustawy nowelizującej p.p.s.a. art. 177 § 3 p.p.s.a.[4] nie miał zastosowania w rozpoznawanej sprawie, ponieważ nie został ujęty w katalogu przepisów, które stosuje się do postępowań wszczętych przed dniem jej wejścia w życie. NSA wskazał, że wolą ustawodawcy było, aby do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. przed 15 sierpnia 2015 r., nie stosować przepisów art. 177 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 50 ustawy zmieniającej,, zmiana ta nie została bowiem wymieniona w art. 2 ustawy zmieniającej.

2.2.6. Wznowienie postępowania. W postanowieniu z 18 listopada 2016 r., I GSK 1284/16, NSA uchylił postanowienie sądu I instancji odrzucającego skargę o wznowienie postępowania. Uzasadniając rozstrzygnięcie, NSA podkreślił, że w art. 272 § 3 zd. 1 p.p.s.a. użyto zwrotu „można

[4] Wprowadzony ustawą nowelizującą p.p.s.a.

żądać wznowienia postępowania", co oznacza, iż z takim żądaniem może wystąpić każdy, jeżeli zachodzi przesłanka przedmiotowa określona w tym przepisie. W art. 272 § 3 zd. 2 p.p.s.a. nie ograniczono kręgu podmiotów uprawnionych do żądania wznowienia postępowania jedynie do osób, które były stroną postępowania zakończonego rozstrzygnięciem organu międzynarodowego, gdyż przepis ten dotyczy wyłącznie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Dokonując prounijnej wykładni tego przepisu i zgodnej z orzecznictwem TSUE, NSA uznał, że zapewnienie jednolitej i prawidłowej wykładni oraz stosowania prawa unijnego przez wszystkie państwa członkowskie jest na tyle istotne, że zgodnie z art. 272 § 3 p.p.s.a. zachodzi potrzeba wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego. Doktryna pozostaje zgodna co do tego, że nawet przy braku odpowiedniego przepisu krajowego w sprawie wznowienia postępowania, to wznowienie musiałoby nastąpić na mocy regulacji unijnych przez wzgląd na związanie państw członkowskich zasadą współpracy.

2.2.7. Zagadnienia związane z prawem pomocy. W 2016 r. w Izbie Gospodarczej NSA załatwiono 541 spraw z zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie prawa pomocy. W 83,55% przypadków NSA oddalił zażalenia, uznając tym samym za prawidłową ocenę sądu I instancji w przedmiocie wystąpienia w konkretnej sprawie przesłanek prawa pomocy. W 82 sprawach zażalenia okazały się zasadne i podlegały uwzględnieniu.

W postanowieniu z 31 maja 2016 r., I GZ 343/16 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że sąd I instancji błędnie wywodzi z treści art. 252 § 1a p.p.s.a., wprowadzającego klauzulę o rygorze odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia osoby ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy, ograniczenie zakresu pełnomocnictwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Z powyższego przepisu wynika, że odpowiedzialność karna dotyczy osoby składającej oświadczenie. Osoba fizyczna jako wnioskodawca poniesie konsekwencje podania we wniosku nieprawdziwych danych. W przypadku osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych odpowiedzialność za złożenie fałszywego oświadczenia spoczywać będzie na osobie reprezentującej taki podmiot, która podpisała wniosek. Natomiast w sytuacji, gdy strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, przyjąć należy, że to pełnomocnik będzie ponosił ewentualną odpowiedzialność karną za złożenie fałszywych oświadczeń we wniosku o przyznanie prawa pomocy dla strony.

W postanowieniu z 19 kwietnia 2016 r., I GZ 261/16, NSA wyraził pogląd, że wynikający z art. 23 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy[5] obowiązek wzajemnej pomocy małżonków obejmuje wszelkie czynności faktyczne jednego z małżonków, wspierające drugiego z nich w wykonywaniu przez niego jego praw i obowiązków wynikających z małżeństwa. Obowiązek wzajemnej pomocy i obowiązek współdziałania dla dobra rodziny odnoszą się zasadniczo do podejmowania starań w celu zapewnienia potrzeb bytowych rodziny i wzajemnego wspierania się małżonków w wypełnianiu obowiązków małżeńskich i rodzinnych. Natomiast za zbyt daleko idące należy uznać wywodzenie z art. 23 i art. 27 k.r.o. obowiązku pokrywania przez jednego z małżonków kosztów postępowań sądowych inicjowanych przez drugiego z małżonków w związku z jego działalnością gospodarczą, która nie jest prowadzona w ramach przedsiębiorstwa wchodzącego w skład majątku wspólnego. Trudno bowiem przyjąć, że w takim przypadku uiszczanie kosztów sądowych służy zaspokajaniu potrzeb rodziny. NSA wskazał, że w toku postępowania o przyznanie prawa pomocy dopuszczalne (a niekiedy konieczne) jest domaganie się od wnioskodawcy – z powołaniem się na art. 23 i art. 27 k.r.o. – przedłożenia dokumentów odnoszących się do sytuacji majątkowej i finansowej małżonka

[5] Dz.U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm., dalej: k.r.o.

osoby wnioskującej o przyznanie prawa pomocy. Celem tego wezwania powinna być ocena, czy w konkretnym przypadku można obiektywnie oczekiwać, że wsparcie małżonka pozwoli stronie zobowiązanej do poniesienia kosztów postępowania na poczynienie oszczędności na poczet tych kosztów, co niewątpliwie miałoby znaczenie z punktu widzenia przyznania prawa pomocy. Dokonanie takiej oceny powinno być jednak poprzedzone analizą sytuacji majątkowej, finansowej i rodzinnej wnioskodawcy, dokonaną w oparciu o oświadczenia i dokumenty złożone w toku postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[6]

3.1. Klasyfikacja taryfowa

W 2016 r. w Wydziale I Izby Gospodarczej NSA rozpoznano kilkaset spraw odnoszących się do klasyfikacji taryfowej towarów. Zagadnienie klasyfikacji taryfowej ma zasadnicze znaczenie dla naliczenia należności celnych. Kwestia przypisania określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej (oraz w konsekwencji określonej stawki celnej) przewijała się w sprawach zarejestrowanych w Izbie Gospodarczej pod kilkoma symbolami: 6300 (*Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych*), 6301 (*Wiążąca informacja taryfowa*), 6302 (*Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą*) i 6305 (*Zwrot należności celnych*). Ponadto z uwagi na określone w art. 183 § 1 p.p.s.a. związanie NSA granicami skargi kasacyjnej odniesienie się przez NSA do omawianego zagadnienia było możliwe tylko w przypadku wskazania w skargach kasacyjnych prawidłowo skonstruowanych zarzutów w tym zakresie. Poniżej zostaną wskazane przykładowe wyroki NSA, odnoszące się do kwestii klasyfikacji taryfowej, wydane w sprawach objętych wspomnianymi wyżej symbolami.

Spośród spraw zarejestrowanych pod symbolem 6300 (bądź 6300/6110) przedmiotem rozważań NSA była kwestia właściwej klasyfikacji taryfowej towarów, które zgłaszający określali m.in. jako: pojazd kolekcjonerski (wyrok z 2 marca 2016 r., I GSK 1425/14), tkanina poliestrowa impregnowana poliuretanem (wyroki z 15 kwietnia 2016 r., I GSK 1719/14, I GSK 1718/14), tablice sygnalizacyjne LED zewnętrzne, zawierające diody elektroluminescencyjne oraz wodoodporne części zapasowe (wyroki z 26 kwietnia 2016 r., I GSK 1140/14, I GSK 1326/14), videoekrany zewnętrzne, tablice LED zawierające diody elektroluminescencyjne oraz wodoodporne części zapasowe (wyroki z 26 kwietnia 2016 r., I GSK 1333/14, I GSK 1327/14, I GSK 1208/14), moduł LCD TFT z inwertorem (wyroki z 31 maja 2016 r., I GSK 1692/14, I GSK 1689/14, I GSK 1686/14, I GSK 1685/14, I GSK 1684/14, I GSK 1688/14, I GSK 1687/14, I GSK 1694/14, I GSK 1693/14, I GSK 1691/14, I GSK 1690/14), świeczniki (wyroki z 28 czerwca 2016 r., I GSK 1942/14, I GSK 1797/14), kompletny zestaw telebim z wyświetlaczem kolorowym LED (wyrok z 28 czerwca 2016 r., I GSK 1813/14), koszule męskie z bawełny tkane (wyroki z 28 lipca 2016 r., I GSK 638/15, I GSK 639/15, I GSK 636/15, I GSK 651/15), kamery cyfrowe (wyrok z 28 lipca 2016 r., I GSK 1881/14), części do kamer cyfrowych (wyroki z 28 lipca 2016 r., I GSK 1935/16, I GSK 1916/14, I GSK 32/15, I GSK 34/15, I GSK 1935/14, I GSK 31/15, I GSK 1938/14, I GSK 31/15, I GSK 1938/14, I GSK 33/15), pomidory (wyroki z 3 listopada 2016 r., I GSK 76/15, I GSK 70/15, I GSK 69/15, I GSK 75/15).

Najliczniejsza grupa spraw odnosiła się do klasyfikacji taryfowej towarów określanych przez importerów jako części do kamer cyfrowych w postaci: obudowy obiektywu, górnej obudowy

[6] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2016 r.

i obudowy soczewki. Dla towaru tego zadeklarowano kod TARIC 8529 90 20 00 (obejmujący: „Części nadające się do stosowania wyłącznie lub głównie z aparaturą objętą pozycjami od 8525 do 8528; Pozostałe; Części aparatur objętych podpozycjami 8525 60 00, 8525 80 30, 8528 41 00, 8528 51 00 i 8528 61 00"). W poszczególnych sprawach sądy I instancji nie podzieliły poglądu organów podatkowych, zgodnie z którym kamery te są kamerami telewizyjnymi, które należy klasyfikować do podpozycji 8525 80 19, obejmującej: „Aparaturę nadawczą do radiofonii lub telewizji, nawet zawierającą aparaturę odbiorczą lub aparaturę zapisującą, lub odtwarzającą dźwięk; kamery telewizyjne, kamery i aparaty cyfrowe oraz rejestrujące kamery wideo; Kamery telewizyjne, kamery i aparaty cyfrowe oraz rejestrujące kamery wideo; Kamery telewizyjne; Pozostałe". Powołując się na treść not wyjaśniających do pozycji 8525, zawartych w załączniku do obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie wyjaśnień do Taryfy Celnej (M.P. Nr 86, poz. 880), sądy I instancji zauważyły, że różnica między kamerami telewizyjnymi a kamerami cyfrowymi polega przede wszystkim na wbudowanej jakiejkolwiek możliwości rejestrowania obrazów bądź braku takiej możliwości. Sądy I instancji stwierdzały, że z opisu kamer zawartego w uzasadnieniu decyzji organów podatkowych wynika, że omawiane kamery są wyposażone w pamięć RAM (pamięć chwilową). W ocenie sądów wojewódzkich posiadanie pamięci RAM jest specyficzną cechą niektórych kamer, m.in. takich, do których przeznaczone są towary objęte przedmiotowym zgłoszeniem celnym. Wbrew stanowisku organów celnych kamery te mają zatem wbudowaną możliwość rejestrowania obrazów, a fakt, że jest to możliwość chwilowa, nie może tego przekreślić. Klasyfikacji kamer jako telewizyjnych dokonuje się z uwagi na brak jakiejkolwiek możliwości rejestracji obrazów. Skoro przedmiotowe kamery taką możliwość posiadają, to wykluczona jest ich klasyfikacja jako kamery telewizyjne. Sądy I instancji uznały natomiast, że omawiane kamery należy klasyfikować do podpozycji 8525 80 30, obejmującej: „Aparaturę nadawczą do radiofonii lub telewizji, nawet zawierającą aparaturę odbiorczą lub aparaturę zapisującą, lub odtwarzającą dźwięk; kamery telewizyjne, kamery i aparaty cyfrowe oraz rejestrujące kamery wideo". NSA uznał w rozpoznawanych sprawach tego typu, że kwalifikacja przedmiotowej kamery do kodu TARIC 8525 80 30 była błędna, a w konsekwencji również części do tej kamery nie mogły być przypisane do kodu TARIC 8529 90 20. W ocenie NSA zarówno organy podatkowe, jak i sądy I instancji przyjęły istnienie dwóch rodzajów kamer: telewizyjnych i cyfrowych.

W ocenie NSA przy przyjętej przez organ definicji kamer cyfrowych powstaje jeszcze trzecia grupa kamer – kamer, które posiadają pamięć wewnętrzną, w której rejestruje się obraz, lecz obraz ten nie może zostać odtworzony. Do tej grupy należały przedmiotowe kamery, które zostały wyposażone w pamięć RAM, a którą organy – wbrew przyjętej definicji kamery cyfrowej, w której mówi się o „żadnej" (wbudowanej w kamerę) możliwości rejestrowania – starały się zaliczyć do kamer telewizyjnych. Takie stanowisko organu w ocenie NSA jest niespójne i wewnętrznie sprzeczne. Dlatego NSA przyznał rację sądom I instancji, które stwierdziły, że „Różnica między kamerami telewizyjnymi a kamerami cyfrowymi (w rozumieniu Not wyjaśniających) polega przede wszystkim na wbudowanej jakiejkolwiek możliwości rejestrowania obrazów bądź braku takiej możliwości". Podejście takie jest zgodne z Notami wyjaśniającymi i zostaje zachowany przyjęty podział na kamery telewizyjne i cyfrowe bez wprowadzania jakiejś nowej grupy kamer, tj. kamer telewizyjnych, ale rejestrujących obraz w swojej wewnętrznej pamięci RAM (zob. np. wyrok z 28 lipca 2016 r., I GSK 31/15).

Rozpoznając sprawy związane z podobną problematyką dotyczącą właściwej klasyfikacji videoekranów zewnętrznych LED importowanych z Chin, deklarowanych w polu 33 do kodu TARIC 8531 20 20 90, NSA wyjaśnił, że w zakresie zakwalifikowania towaru do kodu 8528 59 90,

stanowisko sądów I instancji akceptujące pogląd organów podatkowych znajduje oparcie w obowiązującym prawie. W ocenie NSA dla celów klasyfikacji taryfowej zgodnie z Ogólnymi Regułami Interpretacji Nomenklatury Scalonej decydującym kryterium klasyfikacji taryfowej towarów powinny być w pierwszej kolejności obiektywne cechy i właściwości klasyfikowanego towaru określone w opisie pozycji oraz w uwagach do sekcji i działów Wspólnotowego Kodeksu Celnego[7]. Takim obiektywnym kryterium klasyfikacji może być również przeznaczenie towaru, przy czym należy to oceniać w każdym przypadku według obiektywnych cech i właściwości. Przeznaczenie towaru jest określone przez jego producenta; faktyczne zastosowanie czy wykorzystanie danego towaru nie stanowi kryterium, które ma wpływ na klasyfikację taryfową.

Organy celne w uzasadnieniu swych decyzji obszernie wyjaśniły, dlaczego przedmiotowe urządzenie nie może być objęte zadeklarowanym kodem CN i dlaczego należy klasyfikować to urządzenie do kodu CN ustalonego przez organy. Podkreśliły, że poszczególne moduły LCD posiadają własny sterownik, przez co spełniają kryteria towarów objętych pozycją 8528. Na poprawność stanowiska przyjętego przez organy celne w tym zakresie wskazują Noty wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (HS), odnoszące się do omawianej pozycji 8531, zgodnie z którymi pozycja ta obejmuje tablice sygnalizacyjne i podobne (wyświetlacze) stosowane (np. w hotelach, biurach i fabrykach) do przywoływania personelu, sygnalizowania miejsca, w którym potrzebna jest pewna osoba lub usługa, wskazania, czy pokój jest wolny, czy zajęty. Pozycja ta obejmuje m.in. dworcowe tablice informacyjne na giełdach czy stadionach. Podkreślić należy, że w notach wskazano, iż omawiana pozycja nie obejmuje np. elektrycznych znaków reklamowych, wyświetlaczy ciekłokrystalicznych (LCD) będących monitorami, monitorami wideo lub odbiornikami telewizyjnymi. Należy podzielić stanowisko organu, że zgodnie z zasadami klasyfikacji taryfowej towar w postaci ekranu w technologii LED należało klasyfikować do kodu CN 8528 59 90 90 jako monitor kolorowy. Pozycja 8528 obejmuje nie tylko typowe urządzenia odbiorcze dla telewizji, ale także urządzenia przystosowane do odbioru sygnału wizyjnego generowanego z różnych źródeł. Jego funkcją nie jest tylko dostarczanie znaków wizualnych do celów sygnalizacyjnych (uwagi wyjaśniające Systemu Zharmonizowanego do pozycji 8531 pkt D), ale również pokazywanie przez monitor zarówno danych uzyskanych z automatycznych urządzeń przetwarzania danych, jak i ruchomych i nieruchomych obrazów z kamery video (zob. wyrok z 26 kwietnia 2016 r., I GSK 1208/14).

W sprawach objętych omawianym symbolem NSA kontrolował ponadto stanowisko sądów I instancji w sprawach wiążących informacji taryfowych dotyczących towarów opisanych jako samochód kolekcjonerski w postaci samochodu osobowego używanego marki Mercedes 300 DT, rok produkcji 1984, z silnikiem o pojemności 3005 cm^3, deklarując kod TARIC 9705 00 00 90 (zob. wyrok z 2 marca 2016 r., I GSK 1425/14). W tej grupie spraw NSA za trafne uznał stanowisko organów podatkowych, zgodnie z którym we Wspólnej Taryfie Celnej (WTC), czyli w komentarzu zawartym w „Notach Wyjaśniających do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów" (Noty wyjaśniające do HS), stanowiących załącznik do obwieszczenia Ministra Finansów z 1 czerwca 2006 r. w sprawie wyjaśnień do taryfy celnej[8], oraz w „Notach Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej Wspólnot Europejskich" (Noty wyjaśniające do CN) opublikowanych w Dz.Urz. WE C 133/1 z 30 maja 2008 r., brak jest formalnej definicji „pojazdu

[7] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r., ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.Urz. WE L Nr 302, s. 1.; Polskie wydanie specjalne z 2004 r. rozdz. 2, t. 4, s. 307; dalej: WKC).

[8] M.P. Nr 86, poz. 880.

kolekcjonerskiego", dlatego interpretacji tego pojęcia należy dokonać na podstawie ww. Not Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej, gdzie w uwagach do sekcji XXI działu 97 określone zostały warunki, jakie powinien spełniać pojazd, aby mógł być uznany za kolekcjonerski.

Obligatoryjnymi warunkami wstępnymi do zaklasyfikowania pojazdu samochodowego do kodu CN 9705 00 00 jest to, aby pojazd był: oryginalny, bez zasadniczych zmian, co najmniej 30-letni oraz aby był to model (typ) już nieprodukowany. Ponieważ pojazd został wyprodukowany w 1984 r., w dniu odprawy celnej nie spełniał warunku wieku, tj. 30 lat. Skoro zatem samochód tego wstępnego warunku nie spełnia, to nie było konieczne badanie, czy samochód ten spełnia pozostałe warunki do zaklasyfikowania go do spornego kodu CN. Z brzmienia not wyjaśniających do kodu 9705 00 00 wynika bowiem, iż wszystkie warunki wymienione w nich muszą być spełnione łącznie. W kwestii klasyfikacji wskazanego towaru do kodu 9705 00 00 w ocenie NSA nie ma znaczenia zaświadczenie konserwatora zabytków. W konsekwencji uznano, że pozycja 9705 znajdująca się w sekcji XXI WTC dotyczy tylko dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich i antyków, czyli swego rodzaju przedmiotów wyjątkowych, posiadających określoną wartość, np. historyczną. W związku z tym organy celne prawidłowo zaklasyfikowały sprowadzony pojazd jako typowy samochód osobowy do kodu CN 8703 33.

Zagadnienie właściwej klasyfikacji towarów było przedmiotem rozważań NSA również w niektórych sprawach dotyczących ograniczeń w obrocie towarowym z zagranicą (m.in. ceł antydumpingowych). W szczególności NSA kontrolował ocenę zgodności z prawem retrospektywnego zarejestrowania uzupełniających kwot należności wynikających z długów celnych w przywozie z tytułu nałożenia cła antydumpingowego na towary zgłoszone do dopuszczenia do obrotu w procedurze uproszczonej (zob. m.in. wyroki z 8 września 2016 r., I GSK 1878/14, I GSK 1879/14, I GSK). NSA uwzględnił w tych sprawach skargi kasacyjne spółki, uchylając zaskarżone wyroki sądów I instancji i przekazując sprawy do ponownego rozpoznania, stwierdził, że sądy I instancji nie odniosły się do zarzutów dotyczących nieuwzględnienia dowodów wskazanych przez skarżącą w postaci opinii specjalisty z dziedziny metalurgii, protokołu rozprawy jawnej przed Sądem Skarbowym w Düsseldorfie, wyroku Sądu Skarbowego w Hamburgu czy argumentacji przedstawionej w innym wyroku sądu administracyjnego. Nie odniosły się także do zasadności odmowy wniosków dowodowych, w tym do wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Z uzasadnienia wyroku sądu I instancji nie wynikało, z jakich powodów uznał on, iż organy podatkowe wyczerpująco ustaliły stan faktyczny sprawy, m.in. w zakresie faktycznego pochodzenia towaru, zanieczyszczenie krzemu metalicznego i redukcji jego zanieczyszczeń w procesie przerobu, nie odnosząc się do argumentacji skarżącej w tym zakresie, przyjmując, iż raport OLAF jest jedynymi wiarygodnym źródłem wiedzy w tej materii. Uzasadnienie sądu I instancji w tym zakresie jest skrótowe i niepełne. NSA przyjął ponadto, że sąd I instancji nie zastosował się w pełni do dyspozycji art. 141 § 4 p.p.s.a. i uzasadnienie zaskarżonych wyroków nie spełniło wskazanych kryteriów.

3.2. Określenie kwoty długu celnego, uznanie (weryfikacja) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznanie z VAT-em

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 WKC dług celny to nałożony na osobę obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych (dług celny w przywozie) lub należności celnych wywozowych (dług celny w wywozie), które stosuje się do towarów określonych zgodnie z obo-

wiązującymi przepisami wspólnotowymi. Długu celnego dotyczyły w mniejszym lub większym stopniu niemal wszystkie sprawy celne rozpoznane w 2015 r. w Wydziale I Izby Gospodarczej NSA, ponieważ w kontrolowanych rozstrzygnięciach organy celne na ogół modyfikowały kwotę należności celnych.

Na tle spraw dotyczących uznania (weryfikacji) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenia kwoty podatku od towarów i usług, rozpoznanych w 2016 r., nie pojawiły się nowe, istotne problemy prawne wywołujące rozbieżności w orzecznictwie. W omawianej kategorii spraw składy NSA zajmowały zbliżone stanowiska, kształtując w zasadzie jednolite orzecznictwo.

Znacząca liczba spraw dotyczyła zgłoszeń celnych pochodzących z Chin towarów objętych procedurą dopuszczenia do wolnego obrotu, których podana w zgłoszeniu celnym wartość transakcyjna została zakwestionowana przez organy celne. NSA w wyroku z 20 stycznia 2016 r., I GSK 761/14, wyjaśnił, że ustalenie wartości celnej na podstawie art. 30 ust. 2 lit. a/ WKC w związku z treścią art. 30 ust. 1 WKC jest dopuszczalne wtedy, kiedy wartość celna nie może być ustalona na podstawie art. 29 WKC, który to przepis określa podstawową metodę ustalania wartości celnej towaru poprzez przyjęcie, że co do zasady wartością tą jest wartość transakcyjna, to znaczy cena faktycznie zapłacona lub należna za towary, gdy zostały one sprzedane w celu wywozu na obszar celny Wspólnoty. Możliwość odstąpienia od ustalenia wartości celnej na podstawie metody wartości transakcyjnej została przewidziana w art. 181a ust. 1 RWKC. W przepisie tym prawodawca unijny stwierdził bowiem, że organy celne nie muszą ustalać wartości celnej przywożonych towarów z zastosowaniem metody wartości transakcyjnej, jeżeli mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC. Występujące w art. 181a ust. 1 RWKC wyrażenie „uzasadnione wątpliwości" nie zostało bliżej zdefiniowane przez prawodawcę, a zatem jest ono niedookreślone, a właściwe znaczenie w każdej konkretnej sprawie nadaje mu organ celny na gruncie występującego w niej stanu faktycznego (zob. również wyroki NSA z 20 stycznia 2016 r.: I GSK 758/14, I GSK 759/14).

W sprawach dotyczących zgłoszeń celnych NSA zwrócił uwagę na potrzebę uwzględnienia różnic między instytucją przyjęcia zgłoszenia celnego przez organ celny a instytucją kontroli zgłoszenia i załączonych do niego dokumentów. W wyroku z 2 marca 2016 r., I GSK 1425/14, NSA stwierdził, że zgłoszenie celne stanowi zasadniczo deklarację wiedzy zgłaszającego odnośnie do sprowadzonego towaru. Obejmuje ono rodzaj zgłaszanego towaru, jego ilość, wartość, pochodzenie oraz klasyfikację taryfową. Na tej też podstawie zgłaszający wylicza kwotę należności celnych i podatkowych. Stosownie do dyspozycji art. 62 oraz art. 63 WKC zgłoszenia celne złożone na wymaganym formularzu, które zawierają wszystkie niezbędne dane oraz do których dołączono wymagane dokumenty, są niezwłocznie przyjmowane przez organy celne pod warunkiem, że towary zostały tym organom przedstawione. Również krajowy ustawodawca odnosi się do konstrukcji zgłoszenia celnego, stanowiąc w art. 21 ustawy Prawo celne, iż organ celny odmawia przyjęcia zgłoszenia celnego, wskazując przyczyny odmowy w formie pisemnej, jeżeli: 1) zgłoszenie nie odpowiada wymogom formalnym, o których mowa w art. 62 WKC; 2) nie są spełnione warunki do objęcia towaru wnioskowaną procedurą celną lub nadania przeznaczenia celnego; 3) objęcie towaru wnioskowaną procedurą celną lub nadanie przeznaczenia celnego nie może nastąpić z powodu obowiązujących zakazów lub ograniczeń. Z powyższego wprost wynika, że jeżeli zgłoszenie celne czyni zadość określonym przepisami prawa wymogom formalnym, to brak jest podstaw do odmowy jego przyjęcia, jak również ingerowania na etapie przyjęcia w treść tego dokumentu przez funkcjonariusza celnego.

Przyjęcie zgłoszenia celnego jest zatem rodzajem czynności materialno-technicznej, „niedecyzyjnej", opartej na obliczeniu i wykazaniu przez zgłaszającego, którego obdarza się w ten sposób kredytem zaufania w zakresie rzetelnego i prawidłowego wypełniania zgłoszeń celnych, kwoty należności przywozowych lub wywozowych. Dokonanie tej czynności powoduje z mocy prawa objęcie towaru procedurą celną oraz stanowi podstawę zaksięgowania kwoty należności celnych (wyroki NSA z 22 czerwca 2011 r., I GSK 335/10; z 9 listopada 2012 r., I GSK 1477/11). Po przyjęciu zgłoszenia organy celne mogą przeprowadzić w oparciu o art. 68 WKC kontrolę zgłoszenia i załączonych do niego dokumentów, przy czym w ramach posiadanych uprawnień kontrolnych organ celny nie ma obowiązku dokonywania weryfikacji zgłoszenia celnego po jego przyjęciu, a przed zwolnieniem towaru. Kontrola ta jest fakultatywna, a jej ewentualny zakres ustalają organy celne. Natomiast gdy organ celny w wyniku przeprowadzonej kontroli a *posteriori* stwierdzi, że przepisy regulujące procedurę celną zostały zastosowane w oparciu o nieprawidłowe lub niekompletne dane, to podejmuje niezbędne działania w celu uregulowania sytuacji związanej z dokonanym zgłoszeniem celnym. W ocenie NSA wprowadzenie możliwości dokonania kontroli zgłoszenia celnego po zwolnieniu towarów jest wynikiem ogólnoeuropejskiej tendencji do ograniczania kontroli w chwili przedstawiania towaru organowi celnemu i umożliwienia jak najszybszego zwolnienia i podjęcia towaru przez zgłaszającego. W tym zakresie organy celne często odstępują od weryfikacji zgłoszenia celnego bądź przeprowadzają jedynie jej namiastkę, kontrolując kilka wybranych pól wypełnionego formularza SAD. Stwarza to możliwość szybkiego wprowadzenia przywiezionego lub wywiezionego towaru do kanału dystrybucyjnego[9].

W grupie spraw związanych z dopuszczeniem do obrotu rzeczy stanowiących mienie przesiedlenia, w tym „używanych przedmiotów osobistego użytku" z zastosowaniem zwolnienia z należności przywozowych, NSA zwrócił uwagę na regulację z art. 3 Rozporządzenia Rady (WE) NR 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r., ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych, zgodnie z którą zwolnione z należności celnych przewozowych jest „mienie osobiste przywożone przez osoby fizyczne przenoszące swoje miejsce zamieszkania" (*personal property imported by natural persons transferring their normal place of residence*). NSA w wyroku z 30 marca 2016 r., I GSK 1471/14, wyjaśnił, że zwolnienie przysługujące na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 1186/2009 dotyczy nie tych osób, które są w trakcie przenoszenia swojego miejsca zamieszkania, ale tych osób, które już faktycznie przeniosły miejsce zamieszkania na obszar Wspólnoty i dopiero po tym fakcie (dokonanym) sprowadzają pozostawione w poprzednim miejscu zamieszkania mienie. NSA dodał nadto, że przenoszenie swojego miejsca zamieszkania może (ale nie musi) być zdarzeniem wieloczynnościowym i rozciągniętym w czasie. Być może w takiej sytuacji można by pomocniczo odwoływać się do art. 4 konwencji modelowej i zawartego w niej trybu ustalania miejsca zamieszkania.

Wśród spraw związanych z importem towarów należących do sektora warzyw i owoców (pomidorów sprowadzanych spoza terytorium Unii Europejskiej) na uwagę zasługują te sprawy, w których NSA zwraca uwagę na prawidłowość ustalania wartości celnej towaru oraz tzw. ceny wejścia dla towarów (pomidorów) sprowadzonych spoza terytorium Unii Europejskiej, a w konsekwencji nieprawidłowego obliczenia należności celnych, tzw. ekwiwalentu taryfowego. W wyroku z 3 listopada 2016 r., I GSK 75/15, NSA wyjaśnił, że zgodnie z art. 32 WKC w celu

[9] Por. A. Milczarczyk w: W. Morawski, M. Krzewiński, K. Lasiński-Sulecki, R. Mateńka, A. Milczarczyk, R. Rosiak, T. Rudyk, C. Sowiński, M. Śpiewak, *Wspólnotowy Kodeks Celny. Komentarz*, pod red. W. Morawskiego, Lex 2007.

ustalenia wartości celnej z zastosowaniem art. 29 do ceny faktycznie zapłaconej lub należnej za przewożenie towaru dodaje się koszty transportu i ubezpieczenia przewiezionych towarów do miejsca ich wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty (ust. 1 lit. e) pkt 1), przy czym każdy element dodany do ceny faktycznie zapłaconej lub należnej jest obliczany z zastosowaniem powołanego przepisu jedynie na podstawie obiektywnych i wymiernych danych (ust. 2). W ocenie NSA istotne znaczenie we wskazanym zakresie ma ustalenie tzw. cen wyjścia, które w imporcie produktów ogrodniczych stanowią specyficzny instrument ochrony rynku UE. Dodatkowo, w myśl art. 164 lit. a) RWKC, jeżeli towary są przewożone tym samym środkiem transportu do punktu znajdującego się poza miejscem wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty, koszty transportu obliczane są proporcjonalnie do odległości przebytej poza i wewnątrz obszaru celnego Wspólnoty, chyba że przedłożone organom celnym dowody wykazują koszty, które zostały poniesione na mocy obowiązującej ogólnej taryfy stawek frachtowych w związku z transportem towarów do miejsca wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyrokach z 3 listopada 2016 r., I GSK 69/15, I GSK 70/15 i I GSK 76/15

3.3. Podatek akcyzowy

W orzecznictwie Izby Gospodarczej NSA w 2016 r. zdecydowana większość spraw z zakresu podatku akcyzowego dotyczyła opodatkowania sprzedaży oleju opałowego i wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodów osobowych. Liczną grupę stanowiły też sprawy dotyczące opodatkowania tym podatkiem sprzedaży energii elektrycznej, opodatkowania olejów smarowych i piwa. Sprawy dotyczące opłaty paliwowej oraz dotyczące interpretacji podatkowych stanowiły natomiast (podobnie jak w ubiegłym roku) nieliczną grupę ogółu rozpoznanych spraw.

3.3.1. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym oleju opałowego na cele opałowe. Analiza orzeczeń Izby Gospodarczej w 2016 r. wskazuje, że utrata prawa do preferencyjnej stawki podatku była w dużej liczbie spraw spowodowana podobnie jak w orzecznictwie z lat ubiegłych: brakiem wymaganych przepisami oświadczeń o przeznaczeniu oleju na cele opałowe składanych przez nabywców tego oleju oraz ich nieprawidłowością pod względem materialnym i formalnym. Na tle nowego stanu prawnego, tj. ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r., prezentowane były odmienne poglądy co do skutków braków składanych przez nabywców oleju opałowego oświadczeń, a także braków zestawień tych oświadczeń, które zobowiązany jest sporządzić i przekazywać do właściwego naczelnika urzędu celnego sprzedawca wyrobów akcyzowych w określonym terminie.

Dokonując wykładni celowościowej przepisów ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r. (np. wyroki NSA z: 12 stycznia 2016 r., I GSK 297/14, I GSK 298/14, I GSK 371/14, I GSK 372/14; 24 lutego 2016 r., I GSK 643/14, I GSK 644/14, I GSK 742/14; 30 marca 2016 r., I GSK 1500/14, I GSK 1501/14, I GSK 1502/14, I GSK 1503/14, I GSK 1498/14, I GSK 1494/14), zaprezentowano pogląd, że treść oświadczeń nabywców oleju opałowego oraz zestawień tych oświadczeń sporządzonych przez sprzedawców tego wyrobu akcyzowego powinna być poddana kontroli przede wszystkim pod kątem ich przydatności dla ustalenia poszukiwanej konkretnej informacji, kto i w jakim celu nabył olej opałowy, aby w dalszej kolejności ustalić kwestię zasadniczą, tj. czy olej opałowy został przeznaczony na cele opałowe. Jeżeli z treści oświadczenia oraz zestawienia oświadczeń można wywieść, że zakup celowi temu odpowiada, to uznać należy, że dokumenty te spełniają wymogi. Złożenie oświadczenia oraz sporządzenie zestawień tych oświadczeń, które spełniają wskazaną funkcję, jest warunkiem skorzystania z preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Przy takiej interpretacji wskazanych przepisów niektóre nieprawidłowości oświadczenia bądź

zestawienia oświadczeń, które nie niweczą wskazanej funkcji (zapobieżenie nadużyciom w zakresie sprzedaży oleju opałowego), nie mogą wpływać na utratę preferencji podatkowej. Takie oświadczenie, jeżeli pozwala na łatwą identyfikację rzeczywistego nabywcy oraz urządzania grzewczego w powiązaniu z konkretną transakcją, należy ocenić jako odpowiadające wymogom.

Istotne znaczenie dla przyjęcia zaprezentowanego wyżej kierunku linii orzeczniczej NSA w zakresie wymogów formalnych oświadczeń miała zmiana brzmienia przepisu art. 89 ust. 16 u.p.a., dokonana ustawą z 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej[10] (art. 26 pkt 15 lit. b/). Ustawą nowelizującą prawodawca zmienił brzmienie art. 89 ust. 16 u.p.a. i uznał, że stawkę akcyzy określoną w ust. 4 pkt 1 tego przepisu stosuje się, gdy warunki, o których mowa w ust. 5–12, nie zostały spełnione i w wyniku postępowania podatkowego, kontrolnego albo kontroli podatkowej ustalono, że wyroby, o których mowa w ust. 1, pkt 9, 10 i 15 lit a/, nie zostały użyte do celów opałowych lub gdy nie ustalono nabywcy tych wyrobów. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zwrócono uwagę, że obecne regulacje w tym zakresie wymagają zmiany, gdyż są uznawane za niewspółmiernie rygorystyczne w stosunku do charakteru przewinienia. Rozwiązanie to nie osłabi systemu kontroli faktycznego wykorzystania przez podmiot paliw opałowych i nie wpłynie negatywnie na poziom bezpieczeństwa obrotu paliwami opałowymi.

Ważne znaczenie z punktu widzenia orzecznictwa w sprawach opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów opałowych było również wydanie wyroku TSUE z 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14. Trybunał orzekł, że Dyrektywę Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, zmienioną dyrektywą Rady 2004/75/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisom krajowym, na podstawie których sprzedawcy paliw są zobowiązani do złożenia w wyznaczonym terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców, według których nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych, oraz sprzeciwiają się one przepisom krajowym, na mocy których w braku złożenia takiego zestawienia w wyznaczonym terminie do sprzedanego paliwa stosowana jest stawka podatku akcyzowego przewidziana dla paliw silnikowych, podczas gdy zostało stwierdzone, że przeznaczenie tego produktu do celów opałowych nie budzi wątpliwości.

TSUE orzekł, że Polska mogła wymagać od sprzedawców składania zestawień oświadczeń o przeznaczeniu oleju do celów opałowych. Zestawienie oświadczeń nabywców było bowiem instrumentem kontrolnym, mającym na celu zapobieganie unikaniu opodatkowania i oszustwom podatkowym. Zdaniem TSUE Polska nie przekroczyła w tym zakresie uprawnień, jakie dają przepisy unijne, czyli dyrektywa Rady 2003/96. Nie pozwala ona jednak na stosowanie takich przepisów, jakie wprowadziła Polska, tj. art. 89 ust. 16 u.p.a. Zdaniem Trybunału polski przepis narusza ogólną systematykę i cel dyrektywy Rady 2003/96 oraz zasadę proporcjonalności. W ocenie TSUE, w sytuacji braku złożenia zestawień oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego organy podatkowe i sądy powinny zbadać, czy oleje faktycznie zostały zużyte do celów opałowych. Powyższy wyrok TSUE ma wpływ na sprawy, które dotyczyły starego stanu prawnego, czyli były zakończone przed 1 stycznia 2015 r., kiedy organy podatkowe miały możliwość nakładania sankcyjnej stawki podatku akcyzowego w przypadku braku złożenia zestawienia oświadczeń z uwagi na restrykcyjne brzmienie przepisów (art. 89 ust. 14 i 16 u.p.a.).

[10] Dz.U. z 2014 r. poz. 1662, dalej: ustawa nowelizująca.

Najnowsze orzecznictwo NSA dotyczące omawianej problematyki odpowiada wykładni prawa wspólnotowego wynikającej z orzecznictwa TSUE. To, czy oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego spełnia wymogi ustawowe, podlega każdorazowej ocenie organu podatkowego, z uwzględnieniem całokształtu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Każdy z wymogów wskazanych w oświadczeniu pełni określoną rolę w procesie kontroli obrotu olejem na cele grzewcze, jednak doniosłość poszczególnych wymogów, w tym ewentualnego braku bądź innej nieprawidłowości, powinna być oceniana w kontekście okoliczności faktycznych odnoszących się do konkretnego przypadku. Oświadczenia, o których mowa w art. 89 ust. 5 u.p.a. powinny umożliwiać kontrolę dystrybucji oleju opałowego i jego faktycznego przeznaczenia na cele opałowe. Tylko takie postępowanie zapewni realizację celu omawianej regulacji, której punktem wyjścia, zasadniczą niejako przesłanką, jest preferencyjne potraktowanie obrotu olejem napędowym przeznaczonym na cele opałowe. Wymogi oświadczeń nabywców oleju opałowego nie stanowią celu samego w sobie, lecz stworzyć mają podstawę weryfikacji prawidłowości wykorzystania oleju opałowego zgodnie z przeznaczeniem (por. wyroki z: 6 lipca 2016 r., I GSK 1269/14, I GSK 1268/14, I GSK 1270/14, I GSK 1271/14, I GSK 1463/14, I GSK 1434/14, I GSK 1547/14, I GSK 1458/14, I GSK 1641/14; 26 lipca 2016 r. I GSK 1874/14, I GSK 1859/14; 17 sierpnia 2016 r., I GSK 1553/14, I GSK 1551/14, I GSK 1564/14, I GSK 1626/14; 18 października 2016 r., I GSK 536/15, I GSK 537/15, I GSK 335/15, I GSK 334/15; 1 grudnia 2016 r., I GSK 782/15, I GSK 495/15, I GSK 783/15).

3.3.2. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym samochodów osobowych. W sprawach objętych tą problematyką NSA zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie stanowiskiem przyjmował, że decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej samochodów należy poszukiwać w obiektywnych cechach i właściwościach tego towaru, takich jak określono w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów. Zasadnicze przeznaczenie do przewozu osób bądź towarów ustalane jest na podstawie ogólnego wyglądu i cech samochodu oraz na podstawie głównej funkcji wynikającej z cech projektowych, a nie na podstawie indywidualnych potrzeb kolejnych jego użytkowników. Zgodnie z brzmieniem pozycji CN 8703 i 8704 klasyfikacja pojazdów do jednej z tych pozycji zależy od tzw. zasadniczego przeznaczenia tych pojazdów, a więc takiego, które jest im właściwe (osobowy pojazd czy towarowy). Zatem organ podatkowy ustalając takie przeznaczenie zobowiązany jest do porównania cech projektowych pojazdu nadanych przez producenta z cechami, jakimi charakteryzował się ten pojazd w momencie nabycia wewnątrzwspólnotowego, oraz do uwzględnienia ewentualnych zmian, jakie zostały dokonane w tym pojeździe. Przerobienie samochodu osobowego na ciężarowy, przy zachowaniu wszystkich cech i elementów konstrukcji i wyposażenia, które decydowały o jego pierwotnej funkcji i przeznaczeniu, nie może mieć istotnego wpływu z punktu widzenia klasyfikacji pojazdu. Dokonane w pojeździe zmiany, jeżeli mają charakter przejściowy (tymczasowy), łatwo odwracalny, nienaruszający fabrycznej konstrukcji pojazdu, nie mogą mieć wpływu na klasyfikację taryfową (por. wyroki z: 14 stycznia 2016 r., I GSK 1051/14, I GSK 1506/14; 20 stycznia 2016 r., I GSK 617/14; 22 stycznia 2016 r., I GSK 1198/14; 26 stycznia 2016 r., I GSK 924/14; 29 stycznia 2016 r., I GSK 948/14).

W odniesieniu do tzw. samochodów osobowo-towarowych (zaliczanych do pozycji CN 8703) należy ustalić, która z funkcji (osobowa czy towarowa) ma charakter dominujący. Pomocnicze znaczenie dla dokonania klasyfikacji towaru w oparciu o klasyfikację wyrobów akcyzowych w układzie odpowiadającym Scalonej Nomenklaturze mają też wyjaśnienia do Taryfy Celnej – Noty wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów. Z Not wyjaśniających do CN wynika, że tzw. pojazdy wielozadaniowe powinny spełniać kryteria wyznaczone wyjaśnieniami do HS. Według nich określenie „samochody osobowo-towarowe”,

o których mowa w pozycji 8703, oznacza pojazdy przeznaczone do przewozu najwyżej 9 osób (wraz z kierowcą), których wnętrze może być używane bez zmiany konstrukcji do przewozu zarówno osób, jak i towarów (por. wyroki z: 21 stycznia 2016 r., I GSK 925/14, I GSK 1632/14, I GSK 1634/14; 2 lutego.2016 r., I GSK 1777/14).

W kwestii tzw. samochodów osobowo-towarowych typu van, klasyfikowanych do pozycji 8703, konieczne jest wykazanie, że część tylna pojazdu (za kierowcą) jest zasadniczo przystosowana do przewozu osób, tzn. jest taka jak ta, którą posiadają kabiny samochodów osobowych. Nie wystarczy więc wskazać jedynie na niektóre elementy konstrukcyjne kabiny pojazdu kojarzone z pojazdami przeznaczonymi do przewozu osób, ale należy też wykazać ogół cech, którymi powinien charakteryzować się pojazd o tym typie zabudowy. Wymagało to choćby stwierdzenia obecności siedzeń z pasami bezpieczeństwa (czy możliwości ich prostego zamontowania bez potrzeby ingerowania w konstrukcję pojazdu) oraz wyposażenia kojarzącego się z pojazdami osobowymi. Sam fakt wyprodukowania pojazdu na ramie samochodu osobowego czy występowania pojedynczych elementów wyposażenia kojarzonych z pojazdami osobowymi nie może stanowić o zaklasyfikowaniu pojazdu do pozycji CN 8703. Według Not wyjaśniających do CN, w wersji obowiązującej od marca 2007 r., do pozycji CN 8704 należy klasyfikować pojazdy typu van z jednym rzędem siedzeń, nieposiadające żadnych stałych punktów ich kotwienia, urządzeń do instalowania siedzeń i wyposażenia bezpieczeństwa w tylnej części pojazdu. *A contrario*, do pozycji 8703 należą pojazdy typu van, które posiadają w tylnej części kabiny stałe punkty kotwienia oraz urządzenia do instalowania tylnych siedzeń i są wyposażone w pasy bezpieczeństwa (wyrok z 17 lutego 2016 r., I GSK 1230/14). Powyższe wskazuje, że brak wydzielenia dwóch oddzielnych przestrzeni, tj. zamkniętej kabiny dla przewozu osób i otwartej lub zamkniętej dla towaru, nie pozwalało na zaklasyfikowanie pojazdu do pozycji CN 8704. Tego typu budowa jest charakterystyczna dla pojazdów typu *pick-up*, a mimo to mogą one być klasyfikowanie bądź do pozycji CN 8703, bądź do pozycji CN 8704, w zależności od stanu technicznego pojazdu (por. wyroki z 2 lutego 2016 r., I GSK 911/14, I GSK 1771/14, I GSK 1332/14, I GSK 1747/14, I GSK 1770/14).

Zgodnie ze zmianami w notach wyjaśniających do kodu 8703, ogłoszonymi 31 marca 2007 r., pozycja 8703 obejmuje również pojazdy wielofunkcyjne, czyli pojazdy mechaniczne, które mogą przewozić zarówno osoby, jak i towary. Do pojazdów wielofunkcyjnych zalicza się pojazdy typu *pick-up*. Ten typ pojazdu posiada zazwyczaj więcej niż jeden rząd siedzeń i tworzą go dwie oddzielne przestrzenie, mianowicie zamknięta kabina do przewozu osób i otwarta lub zakryta powierzchnia do transportu towarów. Takie pojazdy mają być zaklasyfikowane do pozycji 8704, jeżeli maksymalna wewnętrzna długość podłogi powierzchni do transportu towarów jest większa niż 50% długości rozstawu osi pojazdu lub jeżeli posiadają one więcej niż dwie osie. Jednak cecha ta nie może stanowić decydującego kryterium klasyfikacji takiego pojazdu. W wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r., I GSK 797/14, NSA wskazał, że nie jest dopuszczalne na podstawie jednej cechy pojazdu dokonywanie innej klasyfikacji taryfowej, niż przyjęły to organy podatkowe.

Dla klasyfikacji pojazdów i nadawania im poszczególnych kodów CN nie mają wiążącego charakteru dowody wymagane przez szeroko rozumiane przepisy o ruchu drogowym, takie jak opinia diagnosty, wpis w dowodzie rejestracyjnym czy wyciąg ze świadectwa homologacji, a jedynie klasyfikacja dokonywana w oparciu o CN (wyroki z: 29 stycznia 2016 r., I GSK 1200/14, I GSK 1147/14; 9 marca 2016 r., I GSK 812/14). W wyroku z 24 lutego 2016 r., I GSK 1126/14 NSA wskazał, że niezasadne jest kierowanie się świadectwem homologacji przy klasyfikacji pojazdu jako wyrobu akcyzowego. Świadectwo homologacji stanowi jedynie sprawdzenie, czy dany typ pojazdu, jego wyposażenie lub części odpowiadają warunkom z punktu widzenia bezpieczeń-

stwa ruchu drogowego, określonym w stosownych przepisach (por. wyrok z 14 czerwca 2016 r., I GSK 829/14).

W wyroku z 13 maja 2016 r., I GSK 1509/14, NSA podkreślił, że o zaliczeniu do pozycji CN 8703 decyduje „zasadnicze przeznaczenie do przewozu osób". Jeżeli więc pewne czynności medyczne podejmowane w ambulansie mają na celu przetransportowanie osoby do stacjonarnej placówki zdrowia, przy zabezpieczeniu należytej w tym czasie opieki zdrowotnej, to pojazdy tego typu należy klasyfikować do tej pozycji. Natomiast jeżeli pojazdy spełniają funkcje ruchomych przychodni rentgenowskich czy klinik lub im podobnych, które są charakterystyczne dla pojazdów mechanicznych specjalnego przeznaczenia, to należy je zakwalifikować do pozycji CN 8705.

3.3.3. Opodatkowanie piwa. Na skutek występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności w sprawach dotyczących opodatkowania piw smakowych NSA postanowieniem z 19 października 2016 r., I GSK 588/15, skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy w świetle art. 3 ust. 1 oraz celów dyrektywy Rady Unii Europejskiej 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych[11], przy ustalaniu podstawy opodatkowania piw smakowych według skali Plato należy wziąć pod uwagę zawartość ekstraktu rzeczywistego gotowego produktu z uwzględnieniem ekstraktu pochodzącego z dodanych, po zakończeniu fermentacji, substancji smakowych, czy też z ich pominięciem?". Pytanie prejudycjalne dotyczyło stanu prawnego pod rządami z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[12]. W związku z zadanym pytaniem prejudycjalnym NSA postanowił na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zawiesić postępowania dotyczące tożsamej problematyki (por. postanowienia z: 19 października 2016 r., I GSK 188/15, I GSK 594/15, I GSK 593/15, I GSK 590/15, z 21 października 2016 r., I GSK 599/15, z 27 października 2016 r., I GSK 207/15).

W ocenie NSA odpowiedź na powyższe pytanie prejudycjalne będzie miała również wpływ na rozstrzygnięcia spraw, w których podstawę prawną rozstrzygnięć organów stanowiły przepisy ustawy z dnia 11 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[13], gdyż problem prawny objęty zarzutami skargi kasacyjnej w tych postępowaniach jest analogiczny jak w sprawie, w której NSA wystąpił do TSUE. W związku z powyższym NSA postanowił na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zawiesić postępowania również w tych sprawach (postanowienia z 19 października 2016 r., I GSK 175/15, I GSK 236/15, I GSK 234/15; 26 października 2016 r., I GSK 229/15, I GSK 224/15; 27 października 2016 r., I GSK 216/15, I GSK 222/15, I GSK 216/15).

3.3.4. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym energii elektrycznej. W sprawach, w których przedmiotem było opodatkowanie podatkiem akcyzowym energii elektrycznej, NSA zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uwzględniał treść uchwały całej Izby NSA o sygn. akt I GPS 1/11, zgodnie z którą „W rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[14] nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego". Warunkiem ochrony podatnika w tym postępowaniu jest powstanie uszczerbku majątkowego bezpośrednio na skutek zapłaty podatku. Zubożenie podatnika jest zatem konieczną przesłanką istnienia takiego roszczenia, warunkującą przyznanie mu ochrony konstytucyjnej.

[11] Dz.Urz. UE L Nr 316, s. 21 ze zm.
[12] Dz.U. z 2004 r. Nr 29, poz. 257.
[13] Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.
[14] Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

W wyrokach z 14 czerwca 2016 r., I GSK 1757/14, I GSK 1724/14, I GSK 1889/14, I GSK 1756/14, I GSK 1660/14, I GSK 1590/14; 15 czerwca 2016 r., I GSK 1607/14; 24 listopada 2016 r., I GSK 287/15, I GSK 139/15 spór dotyczył ustalenia, czy dokonując sprzedaży energii elektrycznej, skarżąca uniknęła poniesienia ekonomicznego ciężaru opodatkowania, a tym samym kwota nienależnie uiszczonego zobowiązania podatkowego z tytułu nabycia energii elektrycznej (na podstawie przepisu prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym) stanowi nadpłatę w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p. Przedmiotem działalności skarżącej było świadczenie usług przesyłania energii elektrycznej oraz bilansowanie systemu. W tym celu skarżąca nabywała energię z różnych źródeł, m.in. z państw członkowskich w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego. Do celów rozliczania akcyzy za okres od stycznia 2006 r. do lutego 2009 r. skarżąca stosowała zasadę określoną w art. 7 ust. 3 u.p.a. z 2004 r. W ww. wyrokach NSA wskazał, że zebrany materiał dowodowy nie potwierdził, że spółka nie przeniosła w cenie na nabywców energii elektrycznej zapłaconego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia podatku akcyzowego. Nie potwierdził również tego, że skarżąca zakupiła energię elektryczną „po cenie znacznie wyższej niż ta, po której dokonała sprzedaży". W kalkulacji taryf przedsiębiorstw przesyłowych i dystrybucyjnych (zakupujących od skarżącej energię elektryczną na potrzeby różnicy bilansowej) uwzględniane były koszty zakupu energię elektrycznej (niezależnie od źródła zakupu energii, a więc także od wytwórców energii) zawierające koszt podatku akcyzowego. W rezultacie to odbiorcy końcowi energii elektrycznej obciążani byli kosztami podatku akcyzowego. Zwrot tego podatku prowadziłby do bezpodstawnego wzbogacenia skarżącej, ponieważ w rezultacie to nie ona poniosła ciężar ekonomiczny zapłaty akcyzy. Zdaniem NSA, sąd I instancji prawidłowo przyjął, że skarżąca spółka nie była podatnikiem podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia energii elektrycznej dla celów bilansowania systemu w okresie objętym wnioskiem.

Powołana na wstępie uchwała miała zastosowanie przy uwzględnieniu stanu faktycznego oraz prawnego analogicznego do występującego w rozpoznawanej sprawie, w zakresie, gdy podatnik zapłacił podatek na podstawie przepisu naruszającego prawo unijne (naruszenie dotyczy art. 21 ust. 5 dyrektywy 2003/96/WE), a więc wadliwej podstawy prawnej, jednak nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego. Skarżąca nie wykazała podczas prowadzonego postępowania, że została zubożona. Nie można zatem mówić o nadpłacie podatkowej w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p.

W uzasadnieniu NSA wskazał, że stawka podatku określona w art. 75 ust. 2 u.p.a. jest stała i wynosi 20 zł za 1 MWh (0,02 zł za 1 kWh). Nie występuje tu zależność proporcjonalności płaconego podatku do uiszczonej ceny. Cena 1 MWh energii elektrycznej nie wpływa zatem na kwotę podatku akcyzowego. Cena płacona z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia energii elektrycznej nie wpływa na kwotę podatku akcyzowego (por. również wyrok z 14 czerwca 2016 r., I GSK 1757/14).

3.3.5. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym olejów smarowych. Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących odmowy zwrotu nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wyrobów akcyzowych zharmonizowanych, tj. oleju smarowego, nabywanych jako zwolnione z podatku akcyzowego na podstawie § 10 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[15], NSA zwrócił uwagę, że kwestia nałożenia podatku akcyzowego w Polsce na oleje smarowe wykorzystywane do celów innych niż napędowe i grzewcze według reguł właściwych dla ujednoliconego podatku akcyzowego była

[15] Dz.U. Nr 32, poz. 228.

przedmiotem pytania prejudycjalnego skierowanego przez NSA do TSUE w sprawie o sygn. akt I GSK 780/11, który w wyroku z 12 lutego 2015 r., C-349/13 potwierdził prawidłowość stanowiska wyrażonego w uchwale NSA I GPS 1/12. Trybunał orzekł, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12/EWG oraz art. 1 ust. 3 dyrektywy 2008/118/WE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one temu, aby produkty nienależące do zakresu stosowania tych dyrektyw, takie jak oleje smarowe wykorzystywane do celów innych niż napędowe i grzewcze, były objęte podatkiem regulowanym przez zasady identyczne jak te dotyczące systemu ujednoliconego podatku akcyzowego, ustanowionego przez wymienione dyrektywy, jeżeli objęcie rzeczonych produktów tym podatkiem nie powoduje formalności przy przekraczaniu granic w handlu pomiędzy państwami członkowskimi.

Wskazano również, że zgodnie z uchwałą NSA I GPS 1/12 objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których mowa w art. 2 pkt 2 w zw. z pozycją 4 załącznika nr 2 i art. 62 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r.[16], w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków określonym w art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12/EWG. W przepisie art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12/EWG (obecnie art. 1 ust. 3 lit. a dyrektywy 2008/118/WE) przewidziano dla państw członkowskich prawo do wprowadzenia lub utrzymania podatków na wyroby inne niż wymienione w ust. 1. Jedynym ograniczeniem dotyczącym wprowadzenia tego podatku na wyroby inne niż wymienione w ust. 1 dyrektywy horyzontalnej jest to, aby nie spowodował on zwiększenia formalności przy przekraczaniu granicy. Ponadto TSUE stwierdził, że system zawieszenia poboru akcyzy wynikający z art. 40 ust. 6 u.p.a., jak również obowiązki przewidziane w art. 78 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy nie mogą być uważane za stanowiące formalności przy przekraczaniu granic w handlu między państwami członkowskimi. Również NSA w uchwale I GPS 1/12 wskazał, iż dodatkowe formalności stanowią jedynie faktyczne utrudnienia na granicy państw członkowskich, nie zaś czynności, do których wykonania zobowiązane są podmioty już pod dokonaniu przywozu do państwa docelowego.

Odnosząc się do zarzutu skargi kasacyjnej dotyczącego błędnej wykładni § 10 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zwolnień w związku z art. 2 pkt 13 i 23 oraz art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[17] i w związku z przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz do wniosków płynących z orzecznictwa TSUE poprzez przyjęcie, że brak statusu zarejestrowanego handlowca uniemożliwia skorzystanie ze zwolnienia pomimo zaistnienia przesłanek materialnych do zwolnienia, NSA przyjął, że statusu zarejestrowanego handlowca skarżąca nie posiadała w okresie objętym tym postępowaniem i nie mogła korzystać ze zwolnienia uregulowanego w § 10 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zwolnień. Status podmiotu pośredniczącego (art. 2 ust. 1 pkt 23 u.p.a.), który posiadała skarżąca, nie uprawnia do dostaw wyrobów zwolnionych od akcyzy. Z literalnego brzmienia art. 32 ust. 3 pkt 5 u.p.a. wynika, że zwolnienie będzie miało zastosowanie, gdy nabycia dokona zarejestrowany handlowiec w celu dostarczenia do podmiotu zużywającego. Instytucja zarejestrowanego handlowca nie jest tożsama z uprawnionym nabywcą w rozumieniu § 13 ust. 2b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r.[18] W art. 32 ust. 3 pkt 3 i 5 u.p.a. zostały określone zupełnie inne czynności, które mogą wykonać w celu uzyskania zwolnienia ściśle określone w nich podmioty (wyrok z 5 lipca 2016 r., I GSK 1713/14, także wyrok z 10 kwietnia 2015 r., I GSK 913/13).

[16] Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.
[17] Dz.U. Nr 3, poz. 11 ze zm.
[18] Dz.U. z 2006 r. Nr 72, poz. 500.

3.3.6. Opodatkowanie paliwa. Dokonując wykładni art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a. NSA wskazał, że zgodnie z tym przepisem przedmiotem opodatkowania akcyzą jest również nabycie lub posiadanie wyrobów akcyzowych znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, jeżeli od tych wyrobów nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości, a w wyniku kontroli podatkowej postępowania kontrolnego albo postępowania podatkowego nie ustalono, że podatek został zapłacony. Omawiany przepis dotyczy czynności/zdarzeń o szczególnym charakterze w tym sensie, że w stosunku do wyrobów będących ich przedmiotem na wcześniejszym etapie obrotu powstał już obowiązek podatkowy. Objęcie tych czynności/zdarzeń opodatkowaniem stanowi szczególny przypadek odstąpienia od zasady z art. 8 ust. 6 u.p.a. Zatem jeżeli zgromadzony materiał dowodowy nie daje podstaw do określenia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 8 ust. 1 u.p.a., to konieczne staje się zastosowanie regulacji z art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a. w przypadku zaistnienia stanu faktycznego wypełniającego dyspozycję tego przepisu. Z powyższych względów art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a. powinien mieć zastosowanie, jedynie gdy organ nie ma możliwości ustalenia dostawcy wyrobu akcyzowego, tak jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie – podmiot, który mógł być potencjalnym sprzedawcą paliwa, w jednym przypadku nie istniał, a w drugim miał zawieszoną działalność gospodarczą, natomiast osoba, od której strona nabyła paliwo, jedynie „pośredniczyła" w jego sprzedaży.

NSA wskazał, że w warunkach opisanych w art. 8 ust. 2 pkt 4 u.p.a., gdy organ podatkowy wykaże, że nabyte przez stronę paliwo jest nieznanego pochodzenia, a więc należy przypuszczać, iż od tego paliwa nie została zapłacona również akcyza, organ podatkowy nie ma obowiązku poszukiwania faktycznego zbywcy tego paliwa i dokonywania ustaleń, czy zapłacił on akcyzę od tego wyrobu. W takiej sytuacji obowiązek wykazania, że doszło do zapłaty akcyzy, ciąży na nabywcy/posiadaczu wyrobu, jeśli chce się on uwolnić od obowiązku zapłaty podatku akcyzowego. Wykładany przepis nie uzależnia objęcia obowiązkiem opodatkowania nabywcy/posiadacza od jego świadomości o nieprawidłowym charakterze przebiegu obrotu (wyrok z 6 września 2016 r., I GSK 684/15, także wyroki z 1 września 2016 r., I GSK 668/15, I GSK 665/15, I GSK 671/15, I GSK 674/15, I GSK 677/15, I GSK 680/15).

W kwestii odmowy zwrotu pozostałej kwoty podatku akcyzowego wraz z oprocentowaniem z tytułu dostaw wewnątrzwspólnotowych wyrobów akcyzowych paliwa biodisel NSA uznał, iż w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r., z uwagi na brak wyraźnej regulacji prawnej, zwrot podatku nie podlegał co do zasady oprocentowaniu. Nie istniała bowiem formalnoprawna podstawa do jego naliczania. NSA wskazał, iż z art. 78 § 1 o.p. wynika, że nadpłaty podlegają oprocentowaniu w wysokości równej wysokości odsetek za zwłokę pobieranych od zaległości podatkowych, z zastrzeżeniem § 2. Jednak jak stanowi art. 76b o.p. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2013 r., przepisy art. 76, 76a,77b i 80 stosuje się odpowiednio do zwrotu podatku. Z treści art. 76b o.p. nie wynika zatem, aby do zwrotu podatku miał zastosowanie art. 78 § 1 o.p., który przewiduje oprocentowanie zwrotu nadpłaty oraz warunki oprocentowania tego zwrotu (wyrok z 31 maja 2016 r., I GSK 1426/14, także wyroki z 31 maja 2016 r., I GSK 1426/14, I GSK 1518/14, I GSK 1354/14, I GSK 1533/14, I GSK 1441/14, I GSK 1412/14).

3.3.7. Procedura zawieszenia poboru akcyzy i jej dokumentowania

Wydane w wykonaniu przepisów upoważniających (art. 28 ust. 2 upoważniający do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków i trybu zwrotu akcyzy) ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie procedury zawieszenia poboru akcyzy i jej dokumentowania[19] wykracza zdaniem NSA poza

[19] Dz.U. Nr 89, poz. 849 ze zm.

przedmiotowy zakres delegacji wynikającej z tych przepisów upoważniających. Regulacja zawarta w przepisach § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 25 ust. 1, zwłaszcza zaś w § 25 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. w zakresie, w jakim odnosi się ona do ustanowionej na gruncie tych przepisów instytucji terminu, w tym zwłaszcza terminu do złożenia wniosku o zwrot zapłaconego podatku akcyzowego (§ 25 ust. 3), jako regulacja zastrzeżona dla ustawy nie mogła stanowić przedmiotu normowania rozporządzeniem. Celem terminów ustanowionych w przywołanych przepisach jest kształtowanie praw i obowiązków podmiotów w ramach stosunku prawnego wyznaczonego przepisami prawa materialnego, wraz zaś z ich upływem następuje wygaśnięcie praw o charakterze materialnoprawnym albo niemożność ich uzyskania, to jest brak możliwości realizacji prawa do zwrotu zapłaconego podatku akcyzowego. Wobec tego, że wskazane terminy mają charakter terminów prawa materialnego, stanowią one materię zastrzeżoną dla regulacji w formie ustawy, a nie aktu wykonawczego. NSA powołując się na uchwałę o sygn. akt I OPS 12/09 w kontekście odnoszącym się do stanowiska zajętego przez TK w wyroku z 11 grudnia 2000 r., U 2/00, podkreślił, że sąd konstytucyjny „dopuszcza możliwość określenia terminów obowiązujących w postępowaniu regulowanym przepisami aktu wykonawczego, jednakże terminom tym nadaje charakter wyłącznie procesowy" (wyrok z 28 czerwca 2016 r., I GSK 1252/14 oraz podobnie wyroki z: 28 czerwca 2016 r., I GSK 202/14; 22 czerwca 2016 r., I GSK 285/14, I GSK 235/14, I GSK 246/14, I GSK 1066/14, I GSK 442/14, I GSK 1422/14, I GSK 295/14, I GSK 294/14, I GSK 1652/14, I GSK 1775/14, I GSK 1730/14, i GSK 236/14, I GSK 1266/14).

3.3.8. Problemy proceduralne. Odnośnie do kwestii proceduralnych na uwagę zasługują sprawy kompetencji prokurenta samoistnego do reprezentowania spółki kapitałowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sytuacji czasowego braku organu uprawnionego do reprezentacji spółki i poruszane w nich zjawisko nadużycia prawa procesowego.

Utrata przez spółkę zarządu nie powoduje wygaśnięcia prokury, prokurent jest bowiem z mocy ustawy uprawniony do reprezentowania spółki w sprawach sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Przepis art. 109^7 § 2 k.c. wskazuje wprost pięć przypadków wygaśnięcia prokury oraz dwa stany faktyczne, gdy prokura nie wygasa. Jest to śmierć przedsiębiorcy i utrata przez niego zdolności do czynności prawnych. Tak więc nieposiadanie w toku procesu zarządu przez spółkę z o.o. nie daje podstaw do stwierdzenia braku należytej reprezentacji i w konsekwencji uznania nieważności postępowania, gdy spółka ma prokurenta. Interesy, które chroni art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a., są w takim przypadku zabezpieczone przez działania prokurenta (wyrok z 28 września 2016 r., I GSK 331/16, także wyroki z: 28 września 2016 r., I GSK 328/16, I GSK 334/16, I GSK 337/16; 15 września 2016 r., I GSK 329/16, I GSK 340/16; 31 sierpnia 2016 r., I GSK 332/16, I GSK 336/16, I GSK 342/16).

Celem i funkcją postępowania przed sądem administracyjnym jest rozstrzygnięcie sporu między stronami co do legalności działania lub bezczynności (przewlekłości) organu administracji publicznej, rzutujących na prawa lub obowiązki strony. Wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji jest nadużyciem prawa. Do nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Każde prawo podmiotowe, w tym prawo do sądu, przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego. Prawo to winno być jednak wykonywane zgodnie z celem, na który zostało przyznane. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę. Zaaprobowanie takiego zachowania podatnika naruszałoby zasadę państwa prawnego (art. 2

Konstytucji RP). Niedopuszczalne jest używanie uprawnień procesowych do celów innych od tych, które odpowiadają ich przeznaczeniu (wyrok z 15 września 2016 r., I GSK 329/16, także wyrok z 31 sierpnia 2016 r., I GSK 359/16).

3.4. Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego

W odniesieniu do zagadnienia, czy na skutek produkcji nowych wyrobów (wódki, whisky) z wykorzystaniem alkoholu etylowego (co do którego została wydana decyzja określająca zobowiązanie podatkowe w akcyzie w stosunku do upadłego przedsiębiorstwa) może powstać zobowiązanie podatkowe od wyprodukowanych i sprzedanych wyrobów akcyzowych, NSA wskazał, że zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 u.p.a. z 2008 r. przedmiotem opodatkowania akcyzą jest produkcja wyrobów akcyzowych. W opisanej we wniosku sytuacji mamy do czynienia z nowym wyrobem akcyzowym i obowiązek podatkowy z tytułu produkcji wyrobów akcyzowych powstanie w stosunku do wyprodukowanego alkoholu etylowego (wódki, whisky), a nie alkoholu etylowego zużytego w toku tej produkcji. NSA podkreślił, że produkcję nowych wyrobów akcyzowych w postaci m.in. whisky, wódki z wykorzystaniem alkoholu etylowego skarżąca będzie musiała prowadzić w składzie podatkowym. Obowiązek taki wynika z art. 47 ust. 1 pkt 1 u.p.a. Ustawodawca przewidział sytuację, która zapobiega podwójnemu uiszczeniu podatku akcyzowego przez podatnika, stanowiąc w art. 21 ust. 8 u.p.a. z 2008 r., że kwota akcyzy należna od danych wyrobów akcyzowych wyprodukowanych w składzie podatkowym lub poza składem podatkowym, zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 u.p.a. może być obniżona o akcyzę zapłaconą od zużytych do ich wyprodukowania składników będących wyrobami akcyzowymi (wyrok z 3 listopada 2016 r., I GSK 46/15).

W kwestii podatkowoprawnej klasyfikacji obrotu mokrymi liśćmi tytoniu i tego, czy są (lub nie) wyrobem tytoniowym, NSA wskazał, że od dnia 1 stycznia 2013 r., zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.a., wyroby akcyzowe to m.in. wyroby tytoniowe oraz susz tytoniowy określony w zał. nr 1 do ustawy. Zgodnie z art. 99a ust. 1 u.p.a. za susz tytoniowy uznaje się suchy tytoń niebędący jeszcze wyrobem tytoniowym określonym w art. 98 ust. 1 u.p.a. Przedmiot opodatkowania akcyzą został określony w art. 8 ust. 1 ustawy. Za susz tytoniowy przyjmuje się każdą część tytoniu niepołączoną z żywą rośliną, niezależnie od ostatecznego jego przeznaczenia, czyli niezależnie od tego, czy przedmiotowy susz tytoniowy będzie w przyszłości, to jest po odpowiednim przetworzeniu, wyrobem tytoniowym, czy też nigdy nie będzie tym wyrobem tytoniowym. Na gruncie ustawy o podatku akcyzowym obrót tzw. mokrym tytoniem podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym od wyrobów będących suszem tytoniowym. NSA zauważył, że żadny „susz tytoniowy" nie jest pozbawiony wilgotności, co wpływa na uzyskanie optymalnego procesu spalania. Dlatego wyłącznym kryterium pozwalającym na zaklasyfikowanie liści tytoniu jako susz tytoniowy nie powinien być stopień wilgotności. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „suchy" w przypadku roślin oznacza: „pozbawiony wilgoci i martwy; uschnięty, wysuszony, np. suche liście". Dlatego przepisy o podatku akcyzowym nie wprowadzają żadnych norm (w tym nie odwołują się również do Polskiej Normy dotyczącej tytoniu i wyrobów tytoniowych) w zakresie stopnia wilgotności, od którego uzależnione byłoby uznanie tytoniu za suchy bądź nie suchy. Nie ma uzasadnienia aksjologicznego różnicowanie obciążenia akcyzą części roślin w zależności od stopnia ich wilgotności („susz" lub „mokry tytoń"), zwłaszcza jeżeli niezmienione pozostaje ich przeznaczenie, a zmiana nie została wykazana. Uwaga ta została poczyniona niezależnie od faktu, że stopień suchości „suszu" może być różny i nie zmienia to możliwego przeznaczenia produktu akcyzowego (wyrok z 30 marca 2016 r., I GSK 270/14).

Paliwo nabywane przez spółkę do samolotu, który służy do transportu własnych pracowników i członków zarządu w ramach prowadzonej działalności gospodarczej nie podlega zwolnieniu z podatku akcyzowego, o jakim mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 u.p.a. Wykorzystanie samolotu w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w celach wyżej wskazanych mieści się bowiem w pojęciu „prywatne rejsy rekreacyjne" (art. 32 ust. 2 u.p.a.), zdefiniowanym na wzór przepisów wspólnotowych, a więc spółka nie może korzystać z obligatoryjnego zwolnienia ustanowionego w art. 32 ust. 1 pkt 1 u.p.a. (wyrok z 6 kwietnia 2016 r., I GSK 798/14).

Rozstrzygając, czy prawidłowe jest stanowisko Ministra Finansów zaaprobowane przez sąd I instancji, sprowadzające się do twierdzenia, że zmiana rozporządzenia Komisji (WE) nr 3199/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego do celów zwolnienia z podatku akcyzowego[20] dokonana z dniem 1 lipca 2013 r. rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 162/2013 z dnia 21 lutego 2013 r.[21] stanowi zawężenie zakresu zwolnienia od akcyzy całkowicie skażonego alkoholu etylowego, przewidzianego przez regulacje unijne oraz krajowe, NSA wskazał, że regulacje unijne zostały przez Polskę implementowane do porządku krajowego w ramach art. 30 ust. 9 pkt 1 u.p.a. z 2008 r., który stanowi, że zwalnia się od akcyzy alkohol etylowy całkowicie skażony, importowany, nabywany wewnątrzwspólnotowo albo produkowany na terytorium kraju wskazanymi przez dowolne państwo członkowskie Unii Europejskiej środkami dopuszczonymi do skażania alkoholu etylowego na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 3199/93, w tym alkohol zawarty w wyrobach nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Z dniem 1 lipca 2013 r. weszło w życie rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 162/2013 z dnia 21 lutego 2013 r., zmieniające załącznik do rozporządzenia (WE) nr 3199/93, w którym w pkt I załącznika wprowadzono wspólną dla wszystkich państw członkowskich procedurę całkowitego skażania alkoholu etylowego, w pkt II zaś wskazano dodatkowe procedury skażania stosowane w niektórych państwach członkowskich. Przede wszystkim zmiana ta nie modyfikuje samego zwolnienia zawartego zarówno w art. 27 ust. 1 lit. a/ dyrektywy, jak i w art. 30 ust 9 pkt 1 u.p.a. z 2008 r. Nowelizacja załącznika rozporządzenia Komisji (WE) nr 3199/93 wprowadzona z dniem 1 lipca 2013 r. ma charakter techniczny, nie modyfikuje samego zwolnienia zawartego w ustawie o podatku akcyzowym. Przepisy rozporządzenia wykonawczego nr 162/2013 nie mogą wpływać na zakres zwolnienia od akcyzy, jaki jest ustanowiony art. 30 ust. 9 pkt 1 u.p.a., w inny sposób niż przez zmianę katalogu procedur skażenia. Jest to akt wykonawczy, który reguluje kwestię wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego. NSA wskazał, że literalna wykładnia przepisów polskiej ustawy o podatku akcyzowym oraz dyrektywy strukturalnej potwierdza konieczność zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu skażonego dowolnym skażalnikiem określonym w przepisach UE. Zatem zarówno przed datą 1 lipca 2013 r., jak i po tej dacie spółka ma prawo nabywać w zwolnieniu od akcyzy alkohol etylowy całkowicie skażony dowolnym skażalnikiem wskazanym w rozporządzeniu nr 3199/93 niezależnie od tego, w którym kraju członkowskim doszło do skażenia. Przepisy regulujące kwestię zwolnienia od akcyzy dla alkoholu etylowego całkowicie skażonego nie uległy zmianie po 1 lipca 2013 r. (wyrok z 14 czerwca 2016 r., I GSK 1708/14, także wyroki z: 14 czerwca 2016 r., I GSK 1711/14; 24 maja 2016 r., I GSK 1611/14).

[20] Dz.Urz. WE L Nr 288, s. 12.
[21] Dz.Urz. UE L Nr 49, s. 55.

3.5. Opłata paliwowa

Spór w sprawach rozpoznawanych przez Izbę Gospodarczą w przedmiocie opłaty paliwowej sprowadzał się do kontroli prawidłowości stanowiska sądu I instancji, który kontrolując zgodność z prawem decyzji organu odwoławczego stwierdził, że decyzja ta wydana została bez naruszenia prawa, a organy celne zasadnie uznały skarżącego za podatnika podatku akcyzowego w związku z dokonaniem czynności opodatkowanej akcyzą, tj. nabyciem i posiadaniem przez skarżącego oleju napędowego, od którego na wcześniejszym etapie obrotu nie została zadeklarowana i uiszczona akcyza w należnej wysokości, a w konsekwencji i za podmiot obowiązany do uiszczenia opłaty paliwowej.

NSA wskazał, że przepisy ustawy o autostradach płatnych samodzielnie nie określają momentu powstania obowiązku zapłaty opłaty paliwowej, ale wiążą go z zasadami powstania obowiązku zapłaty podatku akcyzowego, a także określają podmiot zobowiązany do zapłaty opłaty paliwowej z podmiotem obowiązanym do zapłaty podatku akcyzowego dotyczącego paliw silnikowych. Oznacza to, że reguły obowiązujące w ustawie o podatku akcyzowym znajdują analogiczne zastosowanie do opłaty paliwowej w omawianym zakresie. Przepisy ustawy o podatku akcyzowym, do których odwołuje się art. 37j ust. 1 pkt 4 oraz art. 37k ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[22], to: art. 4 ust. 3 i 5 u.p.a. oraz art. 11 ust. 2 pkt 1 u.p.a. z 2008 r. Treść art. 4 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 11 ust. 2 pkt 1 u.p.a. z 2008 r. potwierdza zasadę braku kolejności opodatkowania podatkiem akcyzowym, ponieważ nabywca lub posiadacz wyrobu akcyzowego może uwolnić się od opodatkowania jedynie gdy wykaże, iż podatek na wcześniejszym etapie obrotu został zapłacony, zadeklarowany lub określony decyzją, a nie poprzez wskazanie podmiotów, które wcześniej dokonały obrotu tym wyrobem. NSA wskazał, że z okoliczności faktycznych sprawy wynikało w sposób niebudzący wątpliwości, iż skarżący nabył i zużył na potrzeby prowadzonej działalności sporną ilość oleju, a wobec określenia w stosunku do niego zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia i posiadania oleju ciąży na nim również obowiązek zapłaty opłaty paliwowej od tego oleju na podstawie art. 37j ust. 1 pkt 4 ustawy (wyroki z 30 września 2016 r., I GSK 995/15, I GSK 996/15, I GSK 997/15, I GSK 983/15, I GSK 984/15, I GSK 993/15, z 2 lutego 2016 r. I GSK 1052/14, I GSK 1054/14, I GSK 1056/14, I GSK 1059/14, z 26 kwietnia 2016 r. I GSK 1273/14, I GSK 1275/14, I GSK 1274/14).

3.6. Własność przemysłowa

W 2016 r. w Izbie Gospodarczej na 80 wydanych wyroków w sprawach obejmujących ochronę własności przemysłowej zdecydowana większość spraw (49) dotyczyła znaków towarowych, 17 spraw dotyczyło wynalazków, 10 spraw odnosiło się do wzorów przemysłowych, przedmiotem 4 spraw był wzór użytkowy. Spośród rozstrzyganych spraw w tym zakresie najwięcej wyroków NSA wydał w przedmiocie unieważnienia prawa ochronnego.

Oddalając skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji, oddalającego skargę w przedmiocie odmowy unieważnienia prawa ochronnego na słowno-graficzny znak towarowy „1906 LUBELSKI SPIRYTUS REKTYFIKOWANY" nr R-180483, NSA uznał, że działanie uprawnionego związane ze zgłoszeniem spornego znaku towarowego nie nosiło znamion złej wiary. Użyte w spornym znaku i w znakach przeciwstawionych określenie „spirytus rektyfikowany" nie sta-

[22] Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

nowi nazwy fantazyjnej dla produktu pozyskanego w danym procesie, a jedynie określa rodzaj tego produktu wynikającego z rektyfikacji. Zdaniem NSA nie można skutecznie przypisywać uprawnionemu zgłoszenia spornego znaku towarowego w złej wierze z art. 131 ust. 2 pkt 11 ustawy z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej[23] w postępowaniu o unieważnienie prawa, wywodząc ją jedynie z samego faktu rejestracji jako części spornego znaku słowno-graficznego nazwy „spirytus rektyfikowany", która stanowi element wspólny spornego znaku i znaków przeciwstawionych przez wnoszącego sprzeciw. Ani pojęcie „spirytus", ani pojęcie „rektyfikowany" nie są określeniami fantazyjnymi, zawierają natomiast informację o rodzaju towaru i technologicznym procesie jego uzyskania, a zatem są to oznaczenia opisowe występujące w domenie publicznej, których mogą używać w obrocie inni przedsiębiorcy (wyrok z 11 lutego 2016 r., II GSK 2802/14).

Z perspektywy art. 130 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 1 pkt 2 p.w.p. nie można wykluczyć sytuacji, w której materiały dowodowe pochodzące z daty późniejszej od daty wniosku o rejestrację będą zawierały informacje o zwyczajach i praktykach handlowych czy okolicznościach obrotu w okresie poprzedzającym wystąpienie z wnioskiem. Samo więc stwierdzenie, że przedstawiony przez stronę materiał opatrzony jest późniejszą datą, nie dyskwalifikuje go i nie uzasadnia twierdzenia, iż z tej tylko przyczyny pozbawiony jest jakiejkolwiek mocy dowodowej. Stanowisko to należy odnieść nie tylko do książek, publikacji prasowych i internetowych, ale również do badań i sondaży przeprowadzanych przez wyspecjalizowane jednostki (wyrok z 6 maja 2016 r., II GSK 2724/14).

Wśród orzeczeń odnoszących się do problematyki związanej z odmową udzielania prawa ochronnego na znak towarowy na uwagę zasługuje pogląd prawny wyrażony w wyroku z 5 kwietnia 2016 r., II GSK 2590/14, zgodnie z którym w stanie prawnym obowiązującym po dniu 1 listopada 2007 r., a przed dniem 15 kwietnia 2016 r. sprawa z wniosku o udzielenie prawa ochronnego w warunkach określonych art. 145 ust. 3 p.w.p. jest a *priori* załatwiana dwiema decyzjami częściowymi, z których pierwsza odmawia udzielenia prawa ochronnego na znak dla określonych towarów lub usług z uwagi na niespełnienie określonych prawem warunków, a druga rozstrzyga co do pozostałej części towarów lub usług, lecz dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania w sprawie odmowy udzielenia ochrony.

Natomiast w wyroku z 5 lipca 2016 r., II GSK 198/15, NSA nie zgodził się ze stanowiskiem organu, który uznał, że istnieje przeszkoda w udzieleniu prawa ochronnego dla znaku towarowego „ATLAS FACHOWCA". W ocenie NSA oznaczenie to posiada zdolność odróżniającą w rozumieniu art. 129 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 i 2 p.w.p., ponieważ bezpośrednio nie odnosi się do towarów i usług z klasy 9, 16, 35, 41, 42, dla których oznaczenia zostało przeznaczone. Nie można tego oznaczenia uznać za opisowe, bo nie jest spełniona ani reguła konkretnej opisowości, ani zasada bezpośredniości opisu. Pomiędzy zgłoszonym oznaczeniem a towarami czy usługami nie występuje konieczny związek o charakterze bezpośrednim i rzeczywistym. Taki związek będzie istniał, jeżeli właściwy krąg odbiorców natychmiast i bez namysłu rozpoznaje w takim oznaczeniu opis towarów lub ich cech. Można je uznać za znak aluzyjny bądź sugerujący, który nie jest objęty zakazem rejestracji. Ponadto użyte w znaku słowo nawiązuje do nazwy spółki, zawiera nazwę przedsiębiorstwa, a nazwy firm mogą być znakami towarowymi, gdyż posiadają przeważnie cechy indywidualizujące zarówno przedsiębiorstwo, jak i towar z niego pochodzący, a więc zgłoszone oznaczenie jest oznaczeniem dystynktywnym.

[23] Dz.U. z 2013 r. poz. 1410, dalej: p.w.p.

W sprawie dotyczącej stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy wyrokiem z 9 listopada 2016 r., II GSK 918/15, NSA wskazał, że termin nieprzerwanego okresu pięciu lat nieużywania zarejestrowanego znaku towarowego przez uprawnionego, uzasadniający stwierdzenie przez Urząd Patentowy RP wygaśnięcia prawa ochronnego na ten znak, rozpoczyna bieg po dniu wydania przez organ decyzji o udzieleniu prawa ochronnego. NSA uznał, że obowiązek używania znaku towarowego związany jest z wydaniem decyzji w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego, nie zaś z faktem jej doręczenia uprawnionemu. W ocenie NSA okoliczność nieotrzymania przez uprawnionego decyzji Urzędu Patentowego RP o udzieleniu prawa ochronnego nie stanowi ważnego powodu jego nieużywania przez uprawnionego w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p.

Wśród spraw związanych z unieważnieniem patentu na wynalazek należy wskazać na wyrok z 15 czerwca 2016 r., II GSK 2854/14, w którym NSA sformułował tezę, że podanie wynalazku do wiadomości oznaczonego (zamkniętego) kręgu osób, zwłaszcza związanych obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej, nie jest uważane za udostępnienie wynalazku publiczności. Również ograniczenie tego kręgu do pracowników przedsiębiorstwa produkcyjnego nie spełnia omawianej przesłanki nawet przy uwzględnieniu możliwości przekazania przez nich wiadomości innym osobom. Zatem to, czy informacje o wynalazku przekazano tylko pojedynczym osobom, czy wąskiemu kręgowi osób wraz z zobowiązaniem do zachowania ich w poufności, czy bez takiego zobowiązania, nie prowadzi do utraty przez wynalazek, jeżeli nie zostanie on udostępniony do wiadomości powszechnej w rozumieniu art. 25 ust. 2 Prawa własności przemysłowej. Ujawnienie wynalazku następuje bowiem wtedy, kiedy z wynalazkiem mógł zapoznać się nieoznaczony krąg osób.

Wykładnia przepisów ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości[24] była przedmiotem rozważań zawartych w uzasadnieniu wyroku NSA z 21 czerwca 2016 r., II GSK 30/15. Zdaniem NSA publiczne stosowanie wynalazku jest przesłanką charakterystyczną dla oceny nowości wynalazku, wskazaną w treści art. 11 ustawy o wynalazczości. Przepis art. 10 ustawy o wynalazczości ustanawia ustawowe warunki, które musi spełniać rozwiązanie, aby udzielony został na nie patent. Są to trzy rozdzielne przesłanki: nowość, nieoczywistość, stosowalność. Spełnianie przez zgłoszone do opatentowania rozwiązanie każdej z tych przesłanek winno podlegać oddzielnej analizie. W odniesieniu do przesłanki nowości ustawodawca w treści art. 11 unormował, iż jawne, tzn. publiczne stosowanie niweczy przesłankę nowości. Warunek ten nie ma jednak odniesienia do drugiej przesłanki, tj. nieoczywistości. W ocenie NSA sąd I instancji wadliwie połączył analizę tych dwóch przesłanek poprzez stwierdzenie, iż istniała zachęta dla specjalisty do opracowania wynalazku, ponieważ doszło do jego publicznego stosowania. Ponadto jako błędny NSA ocenił pogląd, że do stanu techniki w świetle art. 10 ustawy o wynalazczości nie należą dane zawarte w znanych dokumentach i publikacjach. Ustalając nieoczywistość rozwiązania (lub jej brak) w konkretnym przypadku bierze się pod uwagę całość ujawnionych rozwiązań technicznych. Za stan techniki uważa się dane zawarte w znanych dokumentach i publikacjach udostępnionych do wiadomości powszechnej przed datą pierwszeństwa.

Niedopuszczalność wprowadzenia poprawek do opisu wynalazku nie narusza prawa. Nadesłana przez zgłaszającego poprawiona wersja dokumentacji zgłoszenia musi podlegać ocenie z punktu widzenia art. 37 ust. 1 p.w.p. Dokonana na tej podstawie ocena stwierdzająca niedopuszczalność uzupełnień i poprawek wykraczających poza to, co zostało ujawnione w opisie w dniu dokonania zgłoszenia wynalazku, i wezwanie do ich usunięcia poprzez zastosowanie

[24] Dz.U. z 1993 r. Nr 26 poz. 117, dalej: ustawa o wynalazczości.

trybu przewidzianego w art. 46 ust. 2 p.w.p. pozostaje w zgodzie z prawem. W przypadku możliwości zmiany zastrzeżeń patentowych w sposób rozszerzający pierwotny zakres żądanej ochrony (możliwy do czasu ogłoszenia o zgłoszeniu) jest dopuszczalny jedynie pod warunkiem, że nie zmienia istoty rozwiązania ujawnionej w opisie wynalazku jako przedmiotu zgłoszenia (wyrok z 1 marca 2016 r., II GSK 2297/14).

Upływ terminu do uiszczenia opłaty wywołuje skutki materialnoprawne w postaci wygaśnięcia prawa z patentu, a decyzja o wygaśnięciu patentu ma charakter deklaratoryjny. Wygaśnięcie patentu następuje bowiem z mocy prawa z dniem upływu terminu do uiszczenia opłaty. Ustawa nie przewiduje możliwości przywrócenia takiego terminu. Z tego względu po upływie terminu do uiszczenia opłaty, a co za tym idzie, po wygaśnięciu patentu z mocy prawa, organ nie może na podstawie art. 243 ust. 6 p.w.p. stosować odpowiednio przepisów o zawieszeniu biegu przedawnienia, bo materialnoprawny skutek uchybienia terminu już nastąpił (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., II GSK 2501/14).

Niedopuszczalna jest zmiana decyzji o wygaśnięciu prawa ochronnego na wzór przemysłowy w trybie art. 154 k.p.a. Stwierdzone decyzją Urzędu Patentowego na podstawie art. 90 ust. 2 p.w.p. wygaśnięcie prawa ochronnego z powodu nieuiszczenia opłaty za kolejny okres ochrony stanowi przyjętą w tej ustawie sankcję za niewywiązanie się z tego obowiązku. Ze względu na treść normy prawnej stanowiącej o wygaszeniu prawa ochronnego, w sytuacji niekwestionowanego zaistnienia przesłanki dla wygaśnięcia tego prawa, za niedopuszczalne należy uznać wzruszenie tego rodzaju decyzji na podstawie art. 154 § 1 k.p.a., który pozwala organowi administracji na zmianę ostatecznej decyzji pod warunkiem, że nie tworzy ona prawa dla żadnej ze stron oraz że zmiana taka jest uzasadniona interesem słusznym strony lub interesem społecznym. Stwierdzenie, iż decyzja kreuje uprawnienie, wyklucza nie tylko potrzebę analizowania kwestii związanych ze słusznym interesem strony lub interesem społecznym, ale w ogóle wyłącza możliwość nadzwyczajnej weryfikacji decyzji na wskazanej podstawie prawnej (wyrok z 16 lutego 2016 r., II GSK 2598/14).

3.7. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe, prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych, ubezpieczenia zdrowotne

3.7.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Spośród spraw z udziałem ZUS tak jak w ubiegłym roku dominowała problematyka umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[25] oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[26]. W sprawach tych NSA podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą wykształconą na gruncie art. 28 ust. 1 u.s.u.s., akceptującą stanowisko ZUS, który generalnie odmawiał umorzenia należności składkowych, gdy nie zachodziła całkowita nieściągalność należności (wyrok z 31 marca 2016 r., II GSK 2300/14). Rygorystycznie w orzecznictwie przestrzegana jest zasada wynikająca z interpretacji art. 28 ust. 3a u.s.u.s., zgodnie z którą przewidziana w tym przepisie możliwość umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne

[25] Dz.U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.; dalej: u.s.u.s.

[26] Dz.U. Nr 141, poz. 1365; dalej: rozporządzenie z 2003 r.

dotyczy tylko zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie własne płatnika (wyrok z 4 sierpnia 2016 r., II GSK 352/15).

W art. 28 ust. 3b u.s.u.s., zawierającym uprawnienie do wydania przez właściwego ministra rozporządzenia do określenia szczegółowych zasad umarzania takich należności z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, sformułowano zalecenie w postaci brania pod uwagę ważnego interesu osoby zobowiązanej do opłacania należności z tytułu składek oraz stanu finansów ubezpieczeń społecznych (wyrok z 4 sierpnia 2016 r., II GSK 380/15). Z tego powodu w § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2003 r. przewidziano możliwość umarzania składek pod warunkiem wykazania przez zobowiązanego, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić należności, bo pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla niego i rodziny, w szczególności gdy zachodzą określone w pkt 1–3 przypadki (wyrok z 10 maja 2016 r., II GSK 2717/14).

3.7.2. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe. W odniesieniu do kształtowania sytuacji prawnej emitenta NSA wskazał, że w odróżnieniu od innych typów obligacji emitent ma prawo ograniczyć swoją odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z obligacji przychodowych do kwoty przychodów lub do wartości majątku przedsięwzięcia, do których obligatariuszom przysługuje uprawnienie z tych obligacji. W przypadku gdy emitent nie ograniczy swojej odpowiedzialności, znajdzie zastosowanie ogólny przepis art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach[27], który wyraża zasadę odpowiedzialności całym majątkiem (wyrok z 2 lutego 2016 r., II GSK 2537/14).

W kwestii zaskarżalności zlecenia przez KNF badania prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych za pośrednictwem podmiotu uprawnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej NSA ocenił, że zlecenie badania – na podstawie art. 62d ust. 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych[28] – nie jest działaniem władczym, lecz jedną z czynności podejmowanych przez KNF w ramach kontroli, dlatego nie jest zaskarżalna do sądu administracyjnego (wyrok z 19 stycznia 2016 r., II GSK 3527/15).

Przepisy art. 11 ust. 5 i 9 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[29] w zw. z art. 24 § 1 pkt 5 i art. 27 § 1 zd. 1 k.p.a. nie stanowią podstawy wyłączenia członka Komisji Nadzoru Finansowego od udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 127 § 3 k.p.a. w sytuacji, gdy członek tego organu brał udział w wydaniu decyzji administracyjnej będącej przedmiotem oceny w ramach postępowania wywołanego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skoro bowiem do decyzji KNF na podstawie art. 11 ust. 6 ustawy o nadzorze należy odpowiednio stosować art. 127 § 3 k.p.a., to wolą ustawodawcy było uznanie tej Komisji za ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 tej ustawy, gdyż taki środek prawny przysługuje od wydanych w pierwszej instancji decyzji ministra albo samorządowego kolegium odwoławczego. W sytuacji zatem, gdy postępowanie administracyjne prowadzi kolegialny organ administracji publicznej o statusie ministra i który podejmuje decyzje w pełnym składzie brak jest zdaniem NSA podstaw do stosowania regulacji opisanych w art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. (wyrok z 24 czerwca 2016 r., II GSK 366/15).

3.7.3. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. Przedmiotem licznych orzeczeń była kwestia reklamy apteki, w których NSA podtrzymał prezentowane już wcześniej stanowisko dotyczące zakazu reklamy aptek. Reklamą apteki jest każdego rodzaju informacja, której celem

[27] Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 ze zm.

[28] Dz.U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.

[29] Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm., dalej: ustawa o nadzorze.

jest zachęta do nabycia oferowanych przez aptekę towarów i która w taki sposób jest odbierana przez klientów. Reklamą działalności apteki może więc być każde działanie zmierzające do zwiększenia sprzedaży. Reklama spełniająca łącznie kryteria przewidziane zarówno dla reklamy produktu leczniczego (art. 52 i nast. ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[30]), jak i dla reklamy działalności aptek (art. 94a ustawy), jest niedopuszczalna (wyroki z 11 października 2016 r., II GSK 682/15, 3 lutego 2016 r., II GSK 2241/14, II GSK 2356/14; 17 lutego 2016 r., II GSK 2355/14).

W kwestii zezwoleń na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej NSA wskazał, że w świetle art. 77 ust. 1 pkt 1 p.f. przedsiębiorca podejmujący działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej powinien dysponować obiektami umożliwiającymi prawidłowe prowadzenie obrotu hurtowego. W przepisie tym brak jest definicji pojęcia „obiekt umożliwiający prawidłowe prowadzenie obrotu hurtowego". Nie wskazano też wielkości (powierzchni) takiego obiektu. Wynika to stąd, iż „obiekt", o jakim mowa, ma umożliwić przedsiębiorcy realizację obowiązków, o których mowa w art. 78 ust. 1 pkt 4 i 5 p.f., tj. przestrzeganie Dobrej Praktyki Dystrybucyjnej oraz zapewnienie stałych dostaw odpowiedniego asortymentu. Znajduje to też potwierdzenie w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie procedur Dobrej Praktyki Dystrybucyjnej, zgodnie z którym pomieszczenia magazynowe hurtowni farmaceutycznej muszą być dostosowane m.in. do prowadzonego asortymentu. Tak więc pojęcie „obiekt umożliwiający prawidłowe prowadzenie obrotu hurtowego" jest ściśle związane z „zapewnieniem stałych dostaw odpowiedniego asortymentu". Od ilości i wielkości tego asortymentu uzależniona jest w konsekwencji ocena, czy obiekt przeznaczony na hurtownię farmaceutyczną spełnia warunek „obiektu umożliwiającego prawidłowe prowadzenie obrotu hurtowego" (wyroki z 23 września 2016 r., II GSK 293/15; z 20 października 2016 r., II GSK 519/15).

Działania polegające na zaopatrywaniu się w produkty lecznicze, a następnie ich przechowywanie celem dalszej dystrybucji w „centrach dystrybucyjnych", niebędących hurtowniami ani sklepami ogólnodostępnymi, lecz odrębnymi magazynami, nie należą do działań wyłączonych spod zakresu obrotu hurtowego wymagającego zezwolenia przewidzianego art. 74 ust. 1 p.f. Tak więc zaopatrywanie się i przechowywanie produktów leczniczych w „centrum dystrybucyjnym" celem dostarczenia tych produktów następnie do swoich sklepów ogólnodostępnych wypełnia znamiona obrotu hurtowego (wyrok z 12 maja 2016 r., II GSK 2988/14).

3.7.4. Ubezpieczenia zdrowotne. W 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygał w sprawach podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego stosownie do art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e/ ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Szczególnie często orzekano w sprawach wymagających rozważań nad prawidłowością kwalifikacji umowy jako odpowiadającej w większości przypadków bądź umowie zlecenia (wyroki z 8 listopada 2016 r., II GSK 1312/15, 6 lipca 2016 r., II GSK 2365/14, 10 maja 2016 r., II GSK 2541/14), bądź umowie o dzieło (tak w wyroku z 21 kwietnia 2016 r., II GSK 2448/14).

Ponadto utrzymano linię orzeczniczą, zgodnie z którą nieuprawniony jest wniosek, że wszystkie osoby wpisane do ewidencji działalności gospodarczej podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom, gdyż ubezpieczenie związane jest z prowadzeniem działalności gospodarczej, a nie z wpisem do ewidencji. Wpis do ewidencji rodzi jedynie domniemanie faktyczne, że działalność była prowadzona (wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 2814/14).

W wyroku z 25 października 2016 r., II GSK 866/15, NSA stwierdził, że prawo polskie nie zna i nie przewiduje zawierania jednopłciowych cywilnych związków partnerskich i dlatego

[30] Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm., dalej: p.f.

związek taki zawarty za granicą nie mógł być w Polsce sformalizowany i w Polsce nie wywołuje żadnych skutków prawnych. W świetle prawa polskiego tylko osoba pozostająca w związku małżeńskim w rozumieniu tego prawa może być uznana za małżonka osoby ubezpieczonej i z tego tytułu może być objęta ubezpieczeniem na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

NSA podzielił prezentowany już w orzecznictwie pogląd, że choć z wykładni językowej art. 26 ust. 1 w zw. z 25 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[31] wynika, że wystąpienie ze stosownym wnioskiem, jak i uzyskanie zgody jest warunkiem uzyskania prawa do podjęcia leczenia poza granicami kraju, to jednak kierując się względami celowości, należy od tej reguły dopuścić wyjątki, mając na uwadze art. 68 Konstytucji RP (wyrok z 9 marca 2016 r., II GSK 2185/14). Mogą zatem istnieć wyjątkowe i nagłe przypadki, w których pierwszeństwo będzie miało podjęcie działań leczniczych, a nie procedur prawnych, co nie pozbawia wnioskodawcy prawa do ubiegania się o zgodę na sfinansowanie wykonanych już świadczeń.

3.7.5. Refundacja leków. Przepis art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych[32] powinien być rozumiany w ten sposób, że ma on zastosowanie nie tylko w przypadku leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ale poprzez odwołanie do art. 4 ust. 9 Prawa farmaceutycznego w zw. z art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ma on zastosowanie także w przypadku leku posiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, jeżeli spełnione są warunki unormowane w ust. 9 art. 4 Prawa farmaceutycznego. Gdy żaden podmiot odpowiedzialny nie jest zainteresowany wprowadzaniem spornego leku na rynek i złożeniem stosownego wniosku o objęcie go refundacją, powyższa interpretacja przepisu art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji zapewni rzeczywistą, odpowiadającą wymogom art. 68 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP dostępność do systemu refundacji leków, umożliwiającą w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia ludzi refundację leków dopuszczonych do obrotu, lecz *de facto* niedostępnych na rynku (wyrok z 6 października 2016 r., II GSK 2765/16).

3.8. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej (obrót alkoholami, gry hazardowe, koncesje, zezwolenia) i uprawnień zawodowych

3.8.1. Gry hazardowe. W sprawach z dziedziny hazardu dominowała problematyka kar za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry. Na szczególną uwagę zasługuje uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16, mocą której rozstrzygnięto wątpliwości wynikające ze stosowania sankcyjnych przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[33]. W tej uchwale NSA wskazał, iż art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE[34], którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrekty-

[31] Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej.

[32] Dz.U. z 2015 r. poz. 345.

[33] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 471 ze zm., dalej jako u.g.h.

[34] Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L Nr 204, s. 37 ze zm.).

wy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie, oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE charakter art. 14 ust. 1 u.g.h. Urządzający gry na automatach poza kasynem gry, bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem, od 14 lipca 2011 r. także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry, podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h.

W orzecznictwie Izby Gospodarczej odniesiono się do zagadnienia posiadania przez jednostkę badającą (laboratorium Izby Celnej) właściwej akredytacji do badań (automatów) w myśl przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności[35] i stosownego upoważnienia Ministra Finansów. W wyroku z 8 marca 2016 r., II GSK 2131/14, wyrażono pogląd, iż zgodnie z art. 23f ust. 1 u.g.h. jednostka badająca musi spełniać wszystkie wymagania w tym przepisie określone (m.in. posiadać akredytację adekwatną do zakresu badań, do których została upoważniona). Upoważnienie Ministra Finansów do badań (czynności materialno-technicznej), nie może być traktowane jako jedyna miarodajna podstawa uprawnień do przeprowadzania tego rodzaju badań. Samo więc upoważnienie do badań udzielone przez Ministra Finansów, przy nieposiadaniu lub posiadaniu innej zakresowo akredytacji, nie jest wystarczające do prowadzenia tych badań. Inaczej w tej kwestii wypowiedział się NSA w wyroku z 24 lutego 2016 r., II GSK 1773/14. Wskazał w nim, iż posiadanie stosownej akredytacji, o której mowa w art. 23f ust. 1 pkt 1 u.g.h., jest warunkiem koniecznym udzielenia upoważnienia przez Ministra Finansów i pożądane byłoby, gdyby akredytacja taka wydawana w sytuacji istnienia odpowiednich norm zharmonizowanych odpowiadała zakresowi prowadzonej działalności oceniającej (z punktu widzenia kontrolowanych produktów). Niemniej jednak nie jest to ani jedyny warunek upoważnienia, ani warunek wystarczający. Upoważnienie udzielone przez Ministra Finansów jednostce badającej nie jest bezwarunkowe, a jego posiadanie nie oznacza, że wyniki badań sprawdzających nie mogą być podważane przez stronę w toku konkretnego postępowania. Tym samym akredytacja jako taka nie jest wartością samą w sobie.

Na kanwie spraw dotyczących cofnięcia zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych sformułowana została teza, w myśl której w sytuacji, gdy przedsiębiorca do prowadzenia swojej działalności potrzebuje współdziałania organów państwa lub jednostek sprawujących funkcje zlecone przez państwo, to wadliwe działanie tych podmiotów lub ich niedziałanie stanowi dla niego siłę wyższą, w rozumieniu art. 59 pkt 4 u.g.h. Przyjęcie, że współdziałanie takie stanowiło siłę wyższą, wymaga jednak ustalenia, czy i jak jego skutki wpływały na działanie przedsiębiorcy oraz czy przedsiębiorca mógł im zapobiec lub je ominąć w inny sposób (por. wyrok z 26 stycznia 2016 r., II GSK 2456/13). Powyższe zagadnienie wystąpiło na tle problemów związanych z brakiem dostatecznej liczby jednostek badających uprawnionych do przeprowadzania badań sprawdzających automatów, które powinny poprzedzać ich rejestrację.

W ramach problematyki hazardowej pojawiło się także zagadnienie kolizji postępowań w sprawie cofnięcia zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier na automatach o niskich wygranych z postępowaniem w przedmiocie zmiany cofniętego nieostatecznie zezwolenia oraz w przedmiocie zatwierdzenia zmian do akt weryfikacyjnych. Odnośnie do tej kwestii zarysowały się w orzecznictwie dwa poglądy.

[35] Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1645 ze zm.

Pierwszy z nich wskazuje, iż w przypadku kolizji możliwe jest prowadzenie postępowania o zmianę cofniętego nieostatecznie zezwolenia, jak i o zmianę akt weryfikacyjnych automatów (por. wyroki z 15 stycznia 2016 r., II GSK 1232/14; z 22 stycznia 2016 r., II GSK 725/14 i II GSK 726/14; z 20 stycznia 2016 r., II GSK 1040/14; z 3 lutego 2016 r., II GSK 1216/14; z 9 lutego 2016 r., II GSK 1252/14; z 11 lutego 2016 r., II GSK 1460/14; z 3 marca 2016 r., 2102/14). Nie ma bowiem kolizji pomiędzy wskazanymi postępowaniami, gdyż różne są podstawy prawne, faktyczne oraz przedmiot tych postępowań (nie ma związku pomiędzy zezwoleniem a rejestracją automatu do gry). Tym samym przyjmowano, iż nieostateczne cofnięcie zezwolenia na prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych nie stanowi przeszkody do wprowadzania zmian do akt weryfikacyjnych, gdyż zezwolenie uprawnia do prowadzenia gier, dopóki decyzja o jego cofnięciu nie stanie się ostateczna.

Drugi pogląd natomiast kładł nacisk na fakt, iż kolizja powinna skutkować brakiem możliwości zmiany czy to cofniętego nieostatecznie zezwolenia, czy też zmiany akt weryfikacyjnych (do czasu rozstrzygnięcia kwestii cofnięcia zezwolenia). W nawiązującym do tego poglądu wyroku z 25 maja 2015 r., II GSK 10/15, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił złożony, w istocie dwuetapowy, charakter zezwoleń na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych. W takich sprawach najpierw wydawane było bowiem zezwolenie na urządzanie gier, zawierające szczegółowe dane dotyczące m.in. podmiotu uprawnionego, liczby punktów gier i ich precyzyjnego określenia, a także liczby automatów w punkcie, a następnie następowało „wypełnienie" tego zezwolenia zweryfikowanymi automatami. Dopiero po „wypełnieniu" zezwolenia zweryfikowanymi automatami (co najmniej jeden w punkcie) można było mówić o skutecznym podjęciu działalności i wykonywaniu przyznanych zezwoleniem uprawnień. Podkreślono jednak, iż inaczej należy w takim przypadku (kolizji postępowań) oceniać wykonalność decyzji nieostatecznie cofniętej w sytuacji chęci kontynuowania działalności (kwestia realizacji praw nabytych), inaczej zaś próbę zmiany zezwolenia już cofniętego, choćby nawet nieostatecznie.

W sprawach hazardowych poruszono także problematykę nakładania kar pieniężnych na podmioty niebędące właścicielami automatów, na których urządzano gry hazardowe, lecz wynajmujące część lokalu na prowadzenie działalności w zakresie urządzania gier na tych automatach. Problematyczne okazało się zwłaszcza procentowe określenie czynszu najmu względem przychodu uzyskiwanego z automatów jako przesłanki świadczącej o urządzaniu gier na automatach przez podmiot wynajmujący część lokalu. W wyroku z 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16, zakwestionowano pogląd, zgodnie z którym w zasadzie każdy przypadek ustalenia należnego czynszu najmu części lokalu według odpowiednio wysokiej stawki procentowej od przychodów z automatów wskazuje, że wynajmujący również jest współurządzającym gry na automatach. Zdaniem NSA kwestia procentowego ustalenia czynszu najmu nie przesądza sama przez się o udziale w urządzaniu gier na automatach, choć może na to wskazywać (np. nadzwyczaj wysoka stawka procentowa nakazuje zastanowić się nad tym, czy tak faworyzowany podmiot nie powinien zostać jednak uznany za urządzającego gry na automacie). Niezbędne jest tu odwołanie się do wszystkich elementów stanu faktycznego, w tym również do tego, kto ponosi cieżary utrzymania automatu. W sprawach dotyczących podmiotów, którym nie można wprost przypisać cechy „urządzającego gry na automacie", powinno się dokładnie wyjaśnić ich udział w tego rodzaju przedsięwzięciu, samo bowiem wynajęcie części lokalu, nawet za określony procentowo czynsz najmu liczony od przychodów uzyskiwanych z automatu, nie przesądza ani o urządzaniu tych gier przez wynajmującego, ani takiej okoliczności nie wyłącza.

W tym samym wyroku NSA stwierdził także, iż sankcja z art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. może zostać nałożona na więcej niż jeden podmiot, gdy każdemu z nich moż-

na przypisać cechę „urządzającego gry" na tym samym automacie, w tym samym miejscu i czasie. Wykładnia pojęcia „urządzający gry na automatach", umożliwiająca nakładanie kar administracyjnych na więcej niż jeden podmiot, jest niezbędna, jeżeli system kontroli i skuteczność przewidzianych przez ustawodawcę sankcji ma mieć realny charakter, zwłaszcza zaś jeżeli spojrzy się na to zagadnienie z perspektywy eliminowania sytuacji obejścia bądź nadużycia prawa przez podmioty uczestniczące w działalności hazardowej. Nie do pogodzenia bowiem z zasadą skuteczności stanowionego prawa byłaby taka wykładnia przepisów ustawy hazardowej, która w istocie pozostawiałaby bez kontroli i sankcji np. sytuacje tworzenia pozorów urządzania gier na automatach przez jeden podmiot, a więc też jego nominalnej odpowiedzialności, podczas gdy w rzeczywistości gry na automacie urządzane byłyby również na rachunek innego podmiotu jako element wspólnego przedsięwzięcia.

Nieco odmienne stanowisko zaprezentowane zostało np. w wyroku z 6 maja 2016 r., II GSK 2210/16. Wskazano w nim m.in., iż udział właściciela lokalu w przychodach z urządzania gier na automacie (w stawce procentowej) jako tzw. miesięczny czynsz najmu lokalu wskazuje, że wynajmujący lokal musiał posiadać wiedzę o wysokości przychodu uzyskiwanego z urządzania gier na spornym automacie, gdyż od tego zależała wysokość czynszu najmu, co z kolei oznacza, iż był zainteresowany zintensyfikowaniem (zwiększeniem) przychodu z automatu, toteż urządzał gry. Umożliwienie graczom nieograniczonego dostępu do automatów przez całą dobę świadczy o zaangażowaniu wynajmującego lokal w uzyskanie jak najwyższego dochodu z działalności hazardowej.

3.8.2. Obrót alkoholami. Oceniając charakter decyzji administracyjnej podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[36], NSA wskazał, iż nie ma ona charakteru uznaniowego. Wprawdzie gdy liczba podmiotów ubiegających się o zezwolenie przekracza limit punktów sprzedaży określony w stosownej uchwale rady gminy lub miasta, wybór podmiotu/podmiotów, którym zezwolenie zostanie udzielone, może być kojarzone z typowym dla uznania administracyjnego etapem rozważenia i oceny materiału dowodowego z perspektywy słusznego interesu strony postępowania i interesu społecznego. Jednak w przypadku uznania administracyjnego rozważenie przez organ materiału dowodowego w świetle obowiązku, o którym mowa w art. 7 k.p.a., nie musi prowadzić do zadośćuczynienia wnioskowi strony, co wynika wprost z konstrukcji przepisu, który dozwala organowi administracji na wybór rozstrzygnięcia (organ może, lecz nie musi przyznać prawa, jeśli sprzeciwia się temu interes społeczny). Taką swobodą w przypadku zezwolenia wydawanego na mocy art. 18 ust. 2 u.w.t. organ jednak nie dysponuje. Zdaniem NSA uznaniowość decyzji musi znajdować podstawy w przepisach regulujących zasady wydawania konkretnego rozstrzygnięcia, a nie w ogólnych postulatach formułowanych z uwagi np. na cele ustawy.

W art. 18 ust. 1 i 2 u.w.t. nie można dostrzec wyposażenia przez ustawodawcę organu wydającego zezwolenie w luz decyzyjny, gdyby wnioskodawca złożył wniosek odpowiadający wymogom prawa, a organ współdziałający wydał pozytywną opinię. Tym samym w związku z większą liczbą wniosków niż liczba posiadanych zezwoleń organ zobowiązany jest dokonać wyboru przedsiębiorców, którym udzieli zezwolenia, przy czym wybór ten musi zostać dokonany na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego przy zastosowaniu przyjętych przez organ, a służących celowi ustawy możliwie obiektywnych kryteriów (por. wyroki z 9 czerwca 2016 r., II GSK 178/15 i II GSK 179/15).

[36] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm., dalej: u.w.t.

W kwestii sprzedaży napoi alkoholowych za pośrednictwem Internetu NSA stwierdził, że przepisy art. 18 ust. 10 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 7 pkt 6 i art. 96 u.w.t., należy rozumieć w ten sposób, że sprzedaż z zastosowaniem technologii składania zamówień przez Internet wykracza poza granice zezwolenia na dokonywanie sprzedaży w oznaczonym sklepie. Wyliczenie form sprzedaży detalicznej alkoholu, o której mowa w art. 96 u.w.t., jest wyczerpujące, a zatem w inny sposób i w innych miejscach prowadzić sprzedaży alkoholu nie wolno. Zdaniem NSA w sytuacji, gdy na skutek złożenia zamówienia przez Internet sprzedający dostarcza alkohol do miejsca wskazanego przez kupującego i tam następuje wydanie nabywcy rzeczy oznaczonej co do gatunku, to w tym właśnie miejscu dochodzi do przeniesienia własności rzeczy. Ponieważ miejsce wydania rzeczy (alkoholu) nie jest miejscem, w którym prowadzony jest sklep dysponujący zezwoleniem na sprzedaż alkoholu, dochodzi do zrealizowania skutku rozporządzającego umowy sprzedaży poza tym sklepem, w istocie rzeczy w dowolnym miejscu wskazanym przez nabywcę. Żadnego znaczenia nie ma przy tym fakt, iż takie zamówienie przyjął i zrealizował sklep posiadający zezwolenie na sprzedaż alkoholu, ani fakt, że ten sklep wystawił paragon dokumentujący sprzedaż i z tego sklepu alkohol został dostarczony do miejsca wskazanego przez nabywcę. Posiadane zezwolenie nie obejmuje sprzedaży poza miejscem w nim wskazanym w takim znaczeniu, że sprzedaż będzie zrealizowana poprzez wydanie rzeczy w miejscu innym niż określone w zezwoleniu. Rozporządzający skutek umowy sprzedaży następuje poza sklepem dysponującym zezwoleniem na sprzedaż, co powoduje, że alkohol niezgodnie z zezwoleniem staje się dostępny w nieograniczonej liczbie miejsc (por. wyrok z 21 kwietnia 2016 r., II GSK 2566/14).

W odniesieniu do podstaw cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu z uwagi na podanie w oświadczeniu (z art. 11^1 ust. 4 u.w.t.) nieprawdziwych informacji o wielkości sprzedaży z roku poprzedniego, na podstawie której wyliczana jest opłata za korzystanie z zezwoleń, NSA stwierdził, że na gruncie art. 18 ust. 10 pkt 5 u.w.t. nie każdy przypadek podania przez przedsiębiorcę niezgodnej z rzeczywistością wartości sprzedaży alkoholu dla celów wyliczenia opłaty uzasadnia zastosowanie sankcji cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Aby sankcja ta mogła zostać zastosowana, podanie przez przedsiębiorcę niezgodnej z rzeczywistością wartości sprzedaży alkoholu musi mieć kwalifikowany charakter jako przejaw przedstawienia fałszywych danych. Ma to miejsce w sytuacji świadomego wprowadzenia w błąd organu przez przedsiębiorcę co do wartości sprzedanego alkoholu, mimo posiadania wiedzy co do ich niezgodności ze stanem rzeczywistym. Użycie w art. 18 ust. 10 pkt 5 u.w.t. określenia „przedstawienie fałszywych danych" nie pozwala na bezrefleksyjne przyjęcie, że ta treść jest w pełni tożsama z „przedstawieniem nieprawdziwych danych". „Przedstawienie fałszywych danych" oznacza nie tylko obiektywną niezgodność z rzeczywistością danego oświadczenia, ale także świadomość takiego zachowania po stronie przedsiębiorcy. Przepis art. 18 ust. 10 pkt 5 u.w.t. został ustanowiony w celu zapobiegania zmniejszaniu wpływów do budżetu gminy powodowanego zafałszowanymi oświadczeniami przedsiębiorców, zmniejszającymi wartość sprzedanego alkoholu w roku poprzednim w stosunku do rzeczywistego stanu rzeczy. Dlatego jeżeli niezgodne ze stanem rzeczywistym oświadczenie przedsiębiorcy nie prowadzi do takiego rezultatu (np. przedsiębiorca zadeklarował w oświadczeniu wyższe wartości sprzedaży alkoholu niż rzeczywisty nim obrót), odpada celowość zastosowania tak daleko idącej sankcji, jaką jest cofnięcie zezwolenia (por. wyroki z 31 marca 2016 r., II GSK 2398/14, II GSK 2422/14 i II GSK 2423/14).

3.8.3. Uprawnienia zawodowe. Dokonując wykładni art. 71a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[37], NSA zwrócił uwagę, iż z przepisu tego wynika, że adwokat nie może

[37] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 615 ze zm.

przenieść siedziby zawodowej do okręgu innej izby tylko wtedy, kiedy wszczęto przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne. Wskazanie przez adwokata odległej daty rozpoczęcia działalności zawodowej w przeniesionej siedzibie nie stanowi podstawy faktycznej do odmowy wpisania go na listę Izby, do której adwokat przenosi siedzibę zawodową. Z art. 71a ust. 1–5 Prawa o adwokaturze nie wynika, aby adwokat miał obowiązek wyjaśniania organom samorządu powodów zmiany swojej siedziby zawodowej (por. wyrok z 17 maja 2016 r., II GSK 2398/14, II GSK 2422/14 i II GSK 2423/14).

Analizując problematykę podejmowania przez radcę prawnego działalności zawodowej, NSA zauważył, iż zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[38] prawo wykonywania zawodu radcy prawnego powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę radców prawnych i złożenia ślubowania. Aby zatem uzyskać uprawnienie do wykonywania zawodu, należy spełnić dwa warunki (uzyskać wpis na listę radców prawnych i złożyć ślubowanie). Ustawa o radcach prawnych nie reguluje kwestii zaskarżenia czynności odebrania ślubowania lub ewentualnie bezczynności dziekana w tym przedmiocie. Z powyższego nie można jednak wyciągnąć wniosku, że sąd administracyjny nie posiada kognicji do kontroli czynności odebrania ślubowania. Skoro złożenie ślubowania jest niezbędnym warunkiem uzyskania prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego, to nie ulega wątpliwości, że odebranie ślubowania stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a w dalszej konsekwencji, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. dopuszczalna jest również skarga na bezczynność dziekana, polegająca na nieodebraniu ślubowania. Właściwy dziekan jest podmiotem, który odbiera ślubowanie od radcy prawnego, i dlatego w tym zakresie ma status organu administracji publicznej (por. wyrok z 17 lutego 2016 r., II GSK 151/15).

W ramach spraw dotyczących wykonywania zawodu notariusza NSA zwrócił uwagę na powtarzającą się problematykę zaświadczeń o ukończeniu aplikacji notarialnej. Odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa podtrzymano pogląd, iż zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie woli organu, gdyż nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej ani nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego. Jako akt wiedzy nie korzysta więc z ochrony, jaką daje *res iudicata*, co oznacza, że może być wydawane wielokrotnie, bez potrzeby anulowania wcześniejszego zaświadczenia. W konsekwencji nie do zaakceptowania jest pogląd, że do postępowania o wydanie zaświadczenia ma zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a. Postępowanie o wydanie zaświadczenia może zakończyć się albo w ten sposób, że organ zaświadczenie wyda, albo że odmówi wydania zaświadczenia lub odmówi wydania zaświadczenia żądanej treści.

Z żądaniem wydania zaświadczenia osoba zainteresowana może występować niejednokrotnie, zważywszy, że znajdująca się w posiadaniu przez organ dokumentacja stanu faktycznego danej osoby czy stan prawny nie są niezmienne i z tej przyczyny jednorazowa odmowa wydania zaświadczenia nie oznacza, iż powtórne żądanie zostanie wykonane tożsamym rozstrzygnięciem (por. wyroki z 19 maja 2016 r., II GSK 2782/14, II GSK 2539/14, II GSK 2836/14).

W kwestii dopuszczalności podejmowania przez notariusza dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia (w omawianym przypadku – tłumacza przysięgłego) NSA wskazał, iż zgodnie z art. 19 § 2 i 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[39] notariuszowi nie wolno podejmować zajęcia, które by przeszkadzało w pełnieniu obowiązków albo mogło uchybiać powadze wykonywanego zawodu. Rozstrzygając wniosek notariusza, organy samorządu powinny

[38] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 233 ze zm.
[39] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1796.

zatem zbadać, czy nie zachodzi co najmniej jedna z dwóch negatywnych przesłanek łączenia wykonywania zawodu notariusza z wykonywaniem innego zatrudnienia lub zajęcia. Wymienione w art. 19 § 2 Prawa o notariacie przesłanki różnią się co do charakteru, odwołując się do różnych wartości związanych z wykonywaniem zawodu notariusza. W pierwszym przypadku chodzi o kwestie czysto faktyczne, warunki organizacyjne pracy notariusza, które zapewniałyby mu możliwość skupienia się na czynnościach zawodowych wymagających ze swej istoty staranności i uwagi. Wypowiedź co do tego, czy wykonywanie przez notariusza dodatkowego zajęcia przeszkadzałoby w wykonywaniu zawodu notariusza, wymaga zatem starannego zbadania okoliczności faktycznych dotyczących pracy konkretnego notariusza (intensywności jego czynności, możliwości korzystania z zastępcy i innych współpracowników), a także okoliczności dotyczących charakteru i sposobu wykonywania tych innych zajęć.

Abstrakcyjne twierdzenie, że nie da się rzetelnie wykonywać zawodu notariusza i tłumacza przysięgłego nie jest zdaniem NSA wystarczające. Przyjęcie z góry pewnych założeń i na ich podstawie wyciąganie wniosków co do ewentualnego sposobu wykonywania w przyszłości zawodu tłumacza przysięgłego i notariusza jest niewystarczające. Konieczne jest bardziej szczegółowe przeanalizowanie sytuacji notariusza wnioskującego o wyrażenie zgody na dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie (por. wyrok z 14 kwietnia 2016 r., II GSK 2604/14).

Rozważając kwestię odpowiedzialności zawodowej geodetów, NSA wskazał, iż sankcje przewidziane w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[40], m.in. sankcja pozbawienia uprawnień zawodowych, mają charakter sankcji dyscyplinarnych. Dyscyplinarny charakter pozbawienia uprawnień zawodowych, na co wskazuje art. 46 ust. 1 tej ustawy poprzez użycie wyrazu „można", nadaje rozstrzygnięciu organu charakter decyzji podjętej w ramach uznania administracyjnego. Przepis art. 46 ust. 3 nie determinuje więc wydania przez Głównego Geodetę Kraju tylko jednego rozstrzygnięcia, jakim jest pozbawienie geodety uprawnień zawodowych. Organy powinny zatem rozważać możliwość zastosowania sankcji z katalogu, jaki zawiera art. 46 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego (por. wyrok z 8 czerwca 2016 r., II GSK 121/15).

Dokonując wykładni art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa[41], uprawniającego członka samorządu zawodowego do zaskarżenia uchwały okręgowej izby do Krajowej Izby, a uchwałę Krajowej Izby do sądu administracyjnego, NSA wskazał, że przepis ten nie uprawnia do zaskarżenia do sądu administracyjnego każdej uchwały samorządu zawodowego, lecz tylko takiej, która została podjęta w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wykładnia art. 40 ust. 2 wskazanej ustawy nie może prowadzić do sprzecznego z art. 184 Konstytucji RP rozszerzenia właściwości sądów administracyjnych również o sprawy, które nie dotyczą kontroli działalności administracji publicznej. Tym samym akty organów samorządu zawodowego o charakterze ewidentnie korporacyjnym, dotyczącym bezpośrednio jego działalności, a nie spraw z zakresu administracji publicznej, nie podlegają kontroli sądów administracyjnych (por. postanowienie z 21 czerwca 2016 r., II GSK 2668/16 i z 2 września 2016 r., II GSK 3777/16).

Na tle postępowania dyscyplinarnego inżynierów budownictwa NSA rozważał kwestię „współzależności" postępowania prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego i sąd dyscyplinarny. Zdaniem NSA nieuprawnione jest twierdzenie, iż postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego i postępowanie orzecznicze toczące się przed sądem

[40] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.
[41] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1725.

dyscyplinarnym to jedno i to samo postępowanie administracyjne. Rzecznik dyscyplinarny i sąd dyscyplinarny to dwa różne i niezależne od siebie organy samorządowe. Każdy z nich prowadzi własne postępowania, które nie są przedmiotowo tożsame. Nieuzasadnione jest tym samym stanowisko, że jeżeli jeden organ w ramach prowadzonego przez siebie postępowania zastosował art. 61 § 1 k.p.a., to inny organ w ramach innego postępowania nie może zastosować art. 61a § 1 k.p.a. (por. wyrok z 12 sierpnia 2016 r., II GSK 294/15).

3.8.4. Koncesje, zezwolenia, swoboda działalności gospodarczej. W szeregu spraw oceną NSA objęty został art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[42], zgodnie z którym jeżeli właściwy organ nie rozpatrzy wniosku przedsiębiorcy w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z tym wnioskiem, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej.

NSA podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, iż przepis ten nie może mieć zastosowania do wszystkich spraw przedsiębiorcy, które wymagają rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Ograniczeń w zakresie jego zastosowania należy poszukiwać w prawnych przesłankach dla jego wprowadzenia, w dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym[43] i w implementującej tę dyrektywę do krajowego porządku prawnego ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[44]. W świetle dyrektywy przewidziana w niej instytucja dorozumianej zgody czy fikcji prawnej pozytywnego rozpatrzenia wniosku przedsiębiorcy odnosi się do postępowań związanych z udzieleniem zezwoleń na prowadzenie określonej działalności lub innych form reglamentujących podejmowanie takiej działalności.

Na tle rozpatrywanej sprawy NSA wskazał, iż zakończenie wznowionego postępowania następuje w formie decyzji, której sposoby rozstrzygnięcia enumeratywnie wymienia art. 151 § 1 k.p.a. Katalog decyzji, które mogą zapaść w postępowaniu wznowieniowym, ściśle zatem określają przepisy prawa. Nie do zaaprobowania jest więc pogląd, że eliminacja decyzji dotychczasowej następuje w trybie fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia, o której mowa w art. 11 ust. 9 u.s.d.g. Wyjątkowy charakter tej instytucji wyklucza bowiem możliwość rozszerzającej interpretacji przepisów określających warunki jej zastosowania. Tym samym przepis art. 11 ust. 9 u.s.d.g. nie ma zastosowania w sprawie o uchylenie w trybie wznowienia decyzji o udzieleniu koncesji, w części dotyczącej opłaty koncesyjnej (por. wyrok z 23 czerwca 2016 r., II GSK 264/15).

W kwestii współdziałania organów w procesie rozpatrywania wniosku o udzielenie koncesji na obrót bronią i amunicją przedmiotem rozważań NSA były przesłanki dla udzielenia koncesji, jakie zostały przewidziane w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym[45]. Zdaniem NSA zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu działalności koncesji udziela w drodze decyzji minister właściwy do spraw wewnętrznych. Przed jej udzieleniem organ ten jest zobowiązany zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i właściwego komendanta wojewódzkiego Policji. Nie budzi wątpliwości, iż przy prowadzeniu tego rodzaju działalności wymagany jest brak karalno-

[42] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm., dalej: u.s.d.g.
[43] Dz.Urz. UE L Nr 376 s. 36.
[44] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 893 ze zm.
[45] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1017 ze zm., dalej: ustawa o wykonywaniu działalności.

ści m.in. za przestępstwa umyślne. Warunek ten, bez wątpienia gwarantujący dostęp do koncesjonowanej działalności osobom niekaranym, nie jest jednak jedyny i wystarczający.

NSA zaakceptował pogląd, iż także karalność współmałżonka osoby starającej się o koncesję, który to współmałżonek *de facto* odgrywa doniosłą rolę w działalności gospodarczej wnioskodawcy, mogąc mieć dostęp np. do wszelkich informacji i dokumentów związanych z koncesjonowanym obrotem bronią lub amunicją, może stanowić zagrożenie porządku prawnego. Tym samym fakt spełnienia przez osobę wnioskującą o koncesję warunku niekaralności jako odrębnej przesłanki wniosku nie jest wystarczający dla udzielenia jej koncesji. Pozostawanie w bliskim związku z osobą karaną, która ma bezpośredni dostęp do firmy wnioskodawcy, a więc i do materiałów związanych z bronią lub amunicją, może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego (por. wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 2904/14).

3.9. Dysponowanie środkami publicznymi pochodzącymi z UE, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego

3.9.1. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego. W sprawach objętych symbolem 6531 NSA zajmował się w szczególności problematyką: nieprzekazania kwoty należnej na rachunek wojewody jako dysponenta należności budżetowej z uwagi na potraktowanie jej jako wierzytelności w rozumieniu prawa cywilnego i „zajęcia egzekucyjnego" (wyrok z 26 lutego 2016 r., II GSK 2588/14), instytucją potrącenia jako zapłaty za zrealizowane zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych w przedmiocie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa (wyrok z 1 marca 2016 r., II GSK 2147/14), oceną zasadności nakazania prowadzącej policealną szkołę zawodową spółce zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości dotacji wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych (wyrok z 26 kwietnia 2016 r., II GSK 2427/14), przesłankami dla zwrotu nienależnie pobranej dotacji do biletów ulgowych (wyrok z 5 maja 2016 r. II GSK 2847/14), celu i formy prowadzenia ewidencji podmiotów ubiegających się o dotację do posiłków sporządzanych w barach mlecznych (wyrok z 2 czerwca 2016 r., II GSK 19/15), odrzucenia pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego informującego o odrzuceniu wniosku o udzielenie dotacji ze względu na błąd formalny jako niemieszczącego się w katalogu aktów, o jakich stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 8 marca 2016 r., II GSK 3439/15), dopuszczalnością wniesienia skargi na wynik kontroli Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w przedmiocie prawidłowości realizacji obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę do naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej (postanowienie z 24 lutego 2016 r., II GSK 279/16).

3.9.2. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. W omawianej grupie przeważały sprawy dotyczące udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół na podstawie ustawy o systemie oświaty. W tym obszarze NSA zajmował się w szczególności problematyką: dotacji oświatowej przysługującej na dziecko spełniające obowiązek szkolny poza szkołą w ramach tzw. kształcenia/edukacji domowej (wyrok z 18 lutego 2016 r., II GSK 2293/14), zgodności z prawem uchwał zarządu powiatu w przedmiocie ustalenia wysokości stawek dotacji dla szkół i placówek niepublicznych (wyrok z 25 maja 2016 r., II GSK 2678/14), wpisu do ewidencji placówek niepublicznych prowadzonej przez gminę jako warunku przypisania danemu podmiotowi statusu osoby prowadzącej przedszkole (wyrok z 8 marca 2016 r., II GSK 2212/14).

NSA zajmował się również takimi zagadnieniami, jak ustalenie warunków i trybu finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu na terenie gminy (wyrok z 23 lutego 2016 r., II GSK

2199/14) oraz stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., II GSK 3517/15).

W orzecznictwie NSA występowały ponadto zagadnienia problemowe związane ze stosowaniem art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty: brak możliwości pokrycia wydatku bieżącego (czynszu najmu sal lekcyjnych) z dotacji oświatowej w sposób pośredni (wyrok z 26 lutego 2016 r., II GSK 2465/14), zaliczenie do wydatków bieżących wynagrodzenia osoby fizycznej prowadzącej przedszkole, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły (wyrok z 26 lutego 2016 r., II GSK 2197/14), jak też niezaliczenie do wydatków bieżących odsetek od kredytu inwestycyjnego (wyrok NSA z 6 maja 2016 r., II GSK 2876/14).

3.9.3. Zamówienia publiczne. NSA rozpoznał jedną sprawę, w której zajął się problematyką warunków i wymogów postępowania w wyborze partnera prywatnego na wykonywanie usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (wyrok z 17 listopada 2016 r., II GSK 3050/15).

3.9.4. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. NSA rozpoznawał dwie sprawy, w których zajmował się przesłankami dla odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (wyrok NSA z 7 kwietnia 2016 r., II GSK 2477/14) oraz problematyką istoty popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych (wyrok z 20 października 2016 r., II GSK 713/15).

3.9.5. Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej. Naczelny Sąd Administracyjny zajmował się w szczególności problematyką: wydania przez prokuratora zarządzenia o zabezpieczeniu na gruncie przepisu art. 155a § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (wyrok z 1 marca 2016 r., II GSK 1531/13), wejścia do obrotu licencji poprzez jej doręczenie uprawnionemu jako podstawę powstania obowiązku uiszczenia opłaty licencyjnej, o której mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym w postępowaniu egzekucyjnym (wyrok z 3 marca 2016 r., II GSK 1740/14), umorzenia postępowania egzekucyjnego w wyniku braku właściwości organu egzekucyjnego (wyrok z 4 marca 2016 r., II GSK 2091/14), prawidłowo sporządzonego tytułu wykonawczego stosownie do art. 27 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (wyrok z 4 marca 2016 r., II GSK 1512/14), postanowienia w sprawie kosztów egzekucyjnych wydanego na podstawie art. 64c § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (wyrok z 12 kwietnia 2016 r., II GSK 2625/14), prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez niewłaściwy organ (wyrok z 21 czerwca 2016 r., II GSK 233/15), odmowy zwrotu kosztów egzekucyjnych (wyrok z 14 października 2016 r., II GSK 804/15), a także problematyką skargi na bezczynność Naczelnika Urzędu Skarbowego, polegającą na niedoręczeniu skarżącej odpisów tytułów wykonawczych, na podstawie których podjęto wobec niej czynności egzekucyjne (postanowienie z 4 sierpnia 2016 r., II GSK 3467/16).

3.9.6. Pomoc finansowa i inne regulacje związane z członkostwem w Unii Europejskiej. W sprawach z tego zakresu NSA zajmował się w szczególności: kryteriami przyznania osobie niepełnosprawnej środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w przypadku udzielania doradztwa prawnego (wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 17/15), terminem do przedstawienia przez przedsiębiorcę informacji o dokonaniu wydatku ze środków państwowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i jego wpływu na wygaśnięcie prawa do uzyskania zaświadczenia o pomocy *de minimis* (wyroki z 7 lipca 2016 r., II GSK 489/15 i II GSK 490/15), warunkami wydania zaświadczenia o pomocy *de minimis* w sytuacji, gdy wydatkiem było dostosowanie stanowisk pracy osób niepełnosprawnych (wyrok z 25 października 2016 r.,

II GSK 726/15), pobranymi dochodami budżetowymi w rozumieniu art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (wyrok z 16 czerwca 2016 r., II GSK 274/15).

NSA zajmował się również dopuszczalnością wniesienia skargi na: pismo Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie kontynuowania czynności kontrolnych (postanowienie z 23 marca 2016 r., II GSK 524/16), wynik kontroli Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej wydany na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 2 lit. a, art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[46], przedstawiający ustalenia i wnioski z postępowania kontrolnego w zakresie celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi (postanowienie z 23 marca 2016 r., II GSK 755/16), działanie Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie wszczęcia postępowania kontrolnego (postanowienie z 24 maja 2016 r., II GSK 1994/16), informację wojewody w przedmiocie wniosku o dofinansowanie zadania w trybie regulacji zawartej w „Programie rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019" (postanowienie z 21 września 2016 r., II GSK 4033/16).

NSA stwierdził ponadto niedopuszczalność wniesienia skargi przez Dyrektora Miejskiego Zespołu ds. Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej Osób Niepełnosprawnych w sprawie, w której wydał decyzję jako organ I instancji (postanowienie z 15 grudnia 2016 r., II GSK 5390/16).

3.9.7. Płatności obszarowe. W omawianej grupie spraw NSA zajmował się w szczególności takimi zagadnieniami, jak: wykorzystywanie „powierzchni użytków rolnych" na działce w przedmiocie przyznania pomocy finansowej z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (wyrok z 10 marca 2016 r., II GSK 2159/14), zwrot przez producenta rolnego części przyznanych mu uprzednio płatności ONW w sytuacji, gdy pomimo zobowiązania się do prowadzenia działalności rolniczej na wszystkich działkach rolnych będących w jego posiadaniu i położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, przez okres 5 lat od dnia otrzymania pierwszej płatności ONW skarżący zaprzestał prowadzenia działalności na działce z powodu wypowiedzenia mu umowy dzierżawy (wyrok z 14 kwietnia 2016 r., II GSK 2618/14), tworzenie sztucznych warunków, o jakich mowa w art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) dnia 27 stycznia 2011 r. nr 65/2011 (wyrok z 4 sierpnia 2016 r., II GSK 689/15), „pomyłka organu" wymieniona w art. 73 ust. 4 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. (wyrok z 26 sierpnia 2016 r., II GSK 448/15).

W tej grupie spraw NSA zajmował się również dopuszczalnością wniesienia skargi na oświadczenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o potrąceniu należności wynikających z decyzji dotyczącej ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu programu rolnośrodowiskowego (postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 3336/15).

3.9.8. Renty strukturalne. NSA zajmował się w szczególności instytucją „zawieszenia" i „wstrzymania" wypłaty renty strukturalnej (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., II GSK 2471/14), prawem do renty strukturalnej za miesiąc, w którym powstało prawo do renty rodzinnej (wyrok z 30 sierpnia 2016 r., II GSK 559/15), oraz nieprzerwanym prowadzeniem działalności rolniczej jako przesłanką przyznania renty strukturalnej (wyrok z 25 listopada 2016 r., II GSK 1202/15).

3.9.9. Zalesianie gruntów rolnych. NSA rozpoznał dziewięć spraw w tym zakresie, w których zajmował się problematyką: przeniesienia własności działek na rzecz osób, które nie były producentami rolnymi (wyrok z 1 marca 2016 r., II GSK 1677/14), odmową przyznania pomocy na zalesianie po wznowieniu postępowania ze względu na przedeklarowanie powierzchni powyżej

[46] Dz.U. z 2015 r. poz. 553.

20% powierzchni obszaru zatwierdzonego (wyrok z 10 marca 2016 r., II GSK 2325/14), instytucją przedawnienia oraz dobrej wiary w zakresie pobierania płatności z tytułu zalesienia gruntów rolnych (wyrok z 15 czerwca 2016 r., II GSK 134/15), drobnej niezgodności wyrażonej w art. 24 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. w przypadku przyznania płatności na zalesianie gruntów rolnych (wyrok z 5 maja 2016 r., II GSK 2745/14), wypłaty ekwiwalentu jako publicznego prawa podmiotowego o charakterze majątkowym ściśle związanym z gruntem w sytuacji nabycia prawa do emerytury przez jednego z małżonków-współwłaścicieli zalesianego gruntu (wyrok z 29 czerwca 2016 r., II GSK 163/15).

3.9.10. Rynek mleka i przetworów mlecznych. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał dwie sprawy, w których zajmował się problematyką zrzeczenia się praw wynikających z decyzji o przyznaniu kwoty indywidualnej z krajowej rezerwy, o której mowa w art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (wyrok z 3 czerwca 2016 r., II GSK 183/15), a także charakterystyką aktu powołującego komisję zarządzającą funduszami promocji produktów rolno-spożywczych w części dotyczącej konkretnego członka (wyrok z 30 sierpnia 2016 r., II GSK 406/15).

3.9.11. Zezwolenia połowowe. W sprawach z zakresu zezwoleń połowowych NSA zajmował się problematyką kryteriów podziału kwot połowowych śledzia i szprota dla statków rybackich (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., II GSK 2475/14), możliwości przekazywania narzędzi połowowych oraz historycznych praw połowowych (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., II GSK 2202/14 oraz II GSK 2201/14).

3.9.12. Inne sprawy. Pozostałe rozstrzygnięcia (z wyjątkiem spraw dotyczących ustawy o polityce rozwoju „specustawy") dotyczyły: stosowania zasad konkurencyjności określonych w umowie o dofinansowanie wydatków współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (wyrok z 4 lutego 2016 r., II GSK 2148/14), także czy przedsiębiorstwo powiązane rodzi skutek określony w art. 3 ust. 3 załącznika do Zalecenia Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (wyrok z 14 kwietnia 2016 r., 12 kwietnia 2016 r.), rekompensaty z tytułu utraty miejsca pracy na statku rybackim (wyrok z 20 września 2016 r., II GSK 462/15) oraz definicji „jednego przedsiębiorstwa" przy udzielaniu pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (wyrok z 10 listopada 2016 r., II GSK 1071/15).

3.10. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

W 20 sprawach rozpoznanych w przedmiocie oceny wniosków o dofinansowanie dokonanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[47] NSA konsekwentnie kontynuował linię orzeczniczą wypracowaną w latach ubiegłych. W wyroku z 17 lutego 2016 r., II GSK 95/16, NSA wyraził pogląd, że ocena projektu jest przeprowadzona w sposób naruszający prawo, kiedy naruszono ogłoszone w trybie art. 29 ust. 2 u.z.p.p.r. informacje o konkursie, w tym kryteria wyboru projektów wyłonionych w trybie konkursu. Naruszeniem prawa jest również niegzawarcie w informacji, o jakiej mowa w art. 31a ust. 3 ustawy, uzasadnienia oceny, która powinna odnosić się do wyniku poszczególnego etapu oceny projektu oraz otrzymanej punktacji, a także do spełnienia bądź niespełnienia kryteriów wyboru projektów. NSA przyjął, że skoro uzasadnienie oceny nie jest uzasadnieniem prawnym, o jakim mowa w art. 107 § 3 k.p.a., to nie musi ono zawierać elementów wskazanych w tym

[47] Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, dalej: u.z.p.p.r.

przepisie (wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa). Uzasadnienie oceny powinno jednak zostać sporządzone nawet wtedy, kiedy ocena jest pozytywna.

Podobnie jak w poprzednich latach NSA konsekwentnie podkreślał w swym orzecznictwie, że informacja, o której mowa w art. 30a ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, musi zawierać taką treść, aby spełniać swoją ustawową rolę, umożliwiającą stronie wniesienie umotywowanego protestu lub skargi. Uzasadnienie powinno zatem być zrozumiałe dla strony i wyraźnie wskazywać na przyczyny negatywnej oceny. W wyroku z 16 marca 2016 r., II GSK 603/16, NSA stwierdził, że nie jest dopuszczalne „mechaniczne" (pozbawione własnych refleksji organu) odwoływanie się do oceny recenzentów czy wcześniej do oceny ekspertów. Rozstrzygnięcia organu winny być należycie uzasadnione, tylko wtedy bowiem w rzeczywistości zagwarantowana zostanie realizacja wymogów równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu, zapewniona będzie przejrzystość reguł stosowanych przy ocenie projektów, jak również rzetelność i bezstronność oceny projektów.

Wymagania stawiane wnioskującym o udzielenie wsparcia muszą być formułowane w sposób zapewniający pełne poszanowanie zasad równego traktowania. Równe traktowanie oznacza niedyskryminowanie w jakikolwiek sposób określonych podmiotów zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Dyskryminowanie bezpośrednie istnieje wtedy, kiedy podmiot ubiegający się o pomoc z funduszu jest traktowany w porównywalnej sytuacji mniej korzystnie niż inne podmioty. Dyskryminowanie pośrednie istnieje natomiast wtedy, kiedy na skutek pozornie neutralnego kryterium jego zastosowanie wywołuje niekorzystne dysproporcje między podmiotami ubiegającymi się o pomoc (wyrok z 11 sierpnia 2016 r, II GSK 3230/16).

NSA odniósł się też do określonej w art. 7 u.z.p.p.r. zasady zachowania uczciwej konkurencji i równości oraz stwierdził, że równe traktowanie potencjalnych wykonawców to w szczególności stawianie identycznych wymagań, udostępnianie jednakowego zakresu informacji dotyczącego zamówienia i ocena każdej oferty według tych samych kryteriów. Zasada zachowania uczciwej konkurencji swoim zakresem obejmuje zarówno proces przygotowania, jak i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Stawia również przed zamawiającym obowiązek dokonania rzetelnej oceny ofert. Dla realizacji zasady równości i uczciwej konkurencji beneficjenci zostali zobowiązani do zawarcia tych samych elementów we wszystkich zapytaniach ofertowych kierowanych do potencjalnych wykonawców zamówienia, tj. opisu przedmiotu zamówienia, kryteriów oceny ofert oraz terminu ich składania. Z zasady równego traktowania wynika, że wszyscy wykonawcy muszą mieć zapewniony jednakowy, równoczesny dostęp do tych samych informacji o zamówieniu. Równy dostęp do informacji zapewnia przede wszystkim odpowiedni poziom upublicznienia informacji o zamówieniu i warunkach zamówienia (wyrok z 12 lipca 2016 r., II GSK 503/15.

W sprawach dotyczących zwrotu środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów wykorzystanych z naruszeniem procedury lub niezgodnie z przeznaczeniem NSA rozpoznał 119 skarg kasacyjnych.

„Innymi procedurami", o których mowa w art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[48], obowiązującymi przy wykorzystaniu środków unijnych, są „Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki" wydane na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 3 pkt 4a u.z.p.p.r. oraz zapisy umowy podpisanej przez beneficjenta, do której Wytyczne odsyłają. Stosownie do art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p. naruszenie procedur wskazanych w art. 184 tej ustawy stanowi podstawę do zobowiązania be-

[48] Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej: u.f.p.

neficjenta do zwrotu środków otrzymanych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu. Zapisy procedur muszą być zatem precyzyjne, a ich wykładnia nie może być rozszerzająca (wyrok z 4 lutego 2016 r., II GSK 2148/14).

Przepis art. 35 ust. 3 u.z.p.p.r. zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wydania wytycznych dotyczących programów operacyjnych – Zasad Finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 2008 i 2009 r. Wytyczne takie mają na celu zapewnienie zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także zapewnienie jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych z uwzględnieniem art. 26. Wytyczne dotyczące programów operacyjnych dotyczą między innymi korekt finansowych w ramach programów operacyjnych sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości oraz innych spraw związanych z przygotowaniem i wdrażaniem programów operacyjnych (wyroki z 16 marca 2016 r., II GSK 2308/14 i z 25 kwietnia 2016 r., II GSK 2624/14).

Żądanie różnych dokumentów od podmiotów krajowych i zagranicznych stanowi naruszenie wyrażonej w art. 7 ust. 1, czyli w prawie zamówień publicznych, podstawowej zasady przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Wymagania stawiane podmiotom zagranicznym i krajowym powinny być analogiczne. Od podmiotów zagranicznych powinno się zatem żądać złożenia takich samych oświadczeń, jakie wymagane były od podmiotów krajowych. Stawianie odmiennych wymagań podmiotom krajowym i zagranicznym może prowadzić bowiem do dyskryminacji jednej z grup tych podmiotów, a to w konsekwencji prowadzić może do naruszenia zasad konkurencyjności (wyrok z 25 października 2016 r., II GSK 3069/16).

W przepisie art. 27 ust. 1 u.z.p.p.r. ustawodawca nie upoważnił do regulowania w drodze Porozumienia zawartego pomiędzy instytucją zarządzającą a instytucją pośredniczącą kwestii odpowiedzialności za zwrot nieprawidłowo wykorzystanych środków z tytułu dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa, a tym bardziej do modyfikacji zasad w zakresie zwrotu dotacji celowej, wynikających z art. 169 u.f.p. Zatem naruszeniem art. 169 u.f.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie było obciążenie obowiązkiem zwrotu części dotacji celowej na podstawie postanowień Porozumienia Województwa Mazowieckiego, które w stosunku dotacyjnym występowało po stronie dotującego, tj. Ministra Rozwoju Regionalnego, i pełniło rolę organu pośredniczącego w przekazywaniu, dystrybucji środków z dotacji celowej, zamiast podmiotu występującego w stosunku dotacyjnym po stronie dotowanego jako beneficjent dotacji, który faktycznie nieprawidłowo wykorzystał środki z dotacji (wyrok z 16 marca 2016 r., II GSK 2318/14).

NSA stwierdził, że wykonywanie obowiązków instytucji zarządzającej przez instytucję pośredniczącą nie zwalnia instytucji zarządzającej z odpowiedzialności za realizację programu operacyjnego. Również w prawie krajowym ustanowiono taką zasadę w art. 27 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Także żadne postanowienia porozumienia zawartego pomiędzy instytucją zarządzającą a pośredniczącą nie mogą w sferze prawa administracyjnego znosić odpowiedzialności instytucji zarządzającej za działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą (wyrok z 16 marca 2016 r., II GSK 2310/14).

Instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca może na podstawie porozumienia lub umowy powierzyć realizację zadań Instytucji Wdrażającej, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w u.f.p. (art. 32 ust. 1 u.z.p.p.r.). Z powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że katalog zadań, które mogą być powierzone instytucji pośredniczącej lub instytucji wdrażającej, jest otwarty. Wśród uprawnień w przepisach tych wskazane zostało uprawnienie do wydawania decyzji o zwrocie środków

na realizację m.in. programów, które należy rozumieć szeroko jako możliwość dochodzenia również odsetek z tytułu nieterminowego rozliczenia zaliczki wypłaconej w ramach realizacji umowy o dofinansowanie z udziałem środków europejskich (wyrok z 14 czerwca 2016 r., II GSK 329/15).

Zobowiązanie do zwrotu kwot pieniężnych jest uzależnione od wystąpienia zdefiniowanej w prawie unijnym nieprawidłowości. Korekty, o których mowa w art. 98 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006, oraz decyzje wydawane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych są instytucjami odrębnymi, co potwierdza art. 26 pkt 15 i pkt 15a u.z.p.p.r. Zarówno jednak korekty, jak i decyzje określające kwoty do zwrotu wymagają spełnienia przewidzianej prawem unijnym przesłanki nieprawidłowości (wyrok z 27 września 2016 r., II GSK 562/15).

3.11. Sprawy z zakresu prawa energetycznego, prawa telekomunikacyjnego oraz prawa geologicznego i górniczego

3.11.1. Prawo energetyczne. W grupie spraw dotyczących prawa energetycznego NSA rozpoznał 2 sprawy (wyroki z 28 czerwca 2016 r., II GSK 2822/16 i 12 lipca 2016 r., II GSK 2490/16). W obu sprawach NSA uchylił postanowienie sądu I instancji w zakresie odrzucenia skarg na czynność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie sporządzenia i ogłoszenia wykazu odbiorców przemysłowych. Spór we wskazanych sprawach dotyczył tego, czy wykaz odbiorców przemysłowych stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zdaniem NSA wspomniany wykaz stanowi akt z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień i obowiązków, wynikających z przepisów prawa. Wskazując bowiem na treść art. 179 pkt 5 oraz art. 188 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii[49], NSA stwierdził, że odbiorca przemysłowy ma obowiązek złożenia stosownych oświadczeń Prezesowi URE w określonym terminie, sporządzone zaś przez ten organ wykazy dotyczą dopełnienia tego obowiązku. Pominięcie w wykazie odbiorcy przemysłowego oznacza, że nie dopełnił on obowiązku złożenia oświadczenia. NSA uznał, iż przedmiotowy wykaz jest czynnością (aktem), który dotyczy obowiązku odbiorcy przemysłowego wynikającego z ustawy, także gdy podmiot ten nie został umieszczony w wykazie i kwestionuje to pominięcie. Tego rodzaju działanie mieści się w pojęciu aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wykonanie obowiązku złożenia oświadczenia i sporządzenia wykazu odbiorców przemysłowych, którzy złożyli oświadczenie, jest sprawą z zakresu administracji publicznej i nie ma znaczenia to, że wykaz może obejmować wiele podmiotów, ponieważ umieszczenie w wykazie albo pominięcie w nim określonego podmiotu stanowi dla tego podmiotu indywidualne rozstrzygnięcie.

3.11.2. Prawo telekomunikacyjne. W zakresie problemów związanych z prawem telekomunikacyjnym w minionym roku rozpoznano 87 spraw, z czego: 29 spraw dotyczyło rozpowszechniania programów telewizyjnych i radiowych; 27 spraw o symbolu 6254 odnosiło się do problemu usług telekomunikacyjnych i eksploatacji sieci; w przedmiocie pozwoleń i urządzeń radiowych rozpoznano 17 spraw, a spraw innych rozpoznano 14.

Tak jak w latach poprzednich, szereg spraw dotyczyło zagadnienia ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego (por. np. wyroki z: 26 kwietnia 2016 r., II GSK 2806/14, II GSK 2790/14, II GSK 2789/14; 10 maja 2016 r., II GSK 2982/14; 23 marca 2016 r., II GSK 2499/14,

[49] Dz.U. poz. 478 ze zm., dalej: u.o.z.e.

II GSK 2449/14; 2 sierpnia 2016 r., II GSK 546/15 oraz II GSK 547/15). We wskazanym przedmiocie NSA stwierdził, że pojęcie „tajemnica przedsiębiorstwa", o którym mowa w art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[50], należy rozumieć tak, jak pojęcie to definiuje art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[51].

W świetle powyższego NSA stanął na stanowisku, że Prezes UKE bez naruszenia art. 11 ust. 4 u.z.n.k. wydawał postanowienia ograniczające prawo wglądu do materiału dowodowego konkurentów. Zastrzeżenie poufności przez spółkę w dokumencie dotyczącym zmian instrukcji za rok 2014 i opisów kalkulacji kosztów na 2014 r. ma walor tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przywołanego przepisu. Z punktu widzenia bowiem tej cechy tajemnicy przedsiębiorstwa, którą jest jej wartość gospodarcza, nie może budzić żadnych wątpliwości, że określoną i wymierną wartość (gospodarczą) posiadają ze swej istoty właśnie informacje techniczne, technologiczne i organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Taki zaś charakter mają niewątpliwie dane, w odniesieniu do których podmiot zastrzega w dokumencie ich poufność, czyli dane dotyczące rozwiązań organizacyjnych funkcjonujących w firmie, danych technicznych i technologicznych dot. układu i funkcjonowania struktury sieci telekomunikacyjnej oraz informacje finansowe.

W ocenie NSA również dokumenty dotyczące w głównej mierze informacji finansowych, mających strategiczne znaczenie dla prowadzenia działalności przez stronę skarżącą, będą objęte wskazanym walorem ochronnym. Informacje te jako tajemnica przedsiębiorstwa także mają wartość gospodarczą i pozyskanie ich przez konkurentów mogłoby umożliwić przedsiębiorcom telekomunikacyjnym stworzenie konkurencyjnej oferty detalicznej względem oferty podmiotu na poziomie znacznie poniżej jej kosztów. Umożliwienie konkurentom dostępu do informacji organizacyjnych i technologicznych oznaczałoby umożliwienie im wdrożenia rozwiązań dedykowanych dotychczas tylko dla niej oraz nieuprawnione wykorzystanie informacji o kosztach sprzętu, z którego korzysta. Informacje zawarte w niejawnej wersji uzasadnienia opłat przysporzyłoby konkurentom korzyści w postaci osiągniętych zysków lub zaoszczędzonych wydatków. Dane kosztowe stanowiłyby punkt wyjścia do kalkulacji cen za świadczone przez przedsiębiorstwo produkty i usługi, z uwzględnieniem planowanej do zrealizowania marży z tytułu oferowania danych produktów lub usług. Ujawnienie tego rodzaju informacji spowodowałoby zdobycie znacznej i nieuzasadnionej w realiach wolnego rynku przewagi konkurencyjnej. Ujawnienie informacji o strukturze sieci podmiotu – długości linii i liczby oraz rodzaju urządzeń posiadanych przez spółkę – umożliwiłoby natomiast innym operatorom wykonanie dokładnej i bezpłatnej analizy własnej działalności, wskazującej na elementy, w których spółka w sposób bardziej efektywny wykonuje działalność biznesową, co w sposób bezpośredni umożliwiłoby uniknięcie wydatków na niezbędne analizy, a po wprowadzeniu zmian organizacyjnych w prowadzonej działalności dałoby możliwość zwiększenia zysków kosztem udziałów rynkowych tamtego podmiotu. Ponadto wyliczenia przedstawione w treści uzasadnienia opłat dla nowych usług opierały się o pewne prognozowane założenia marketingowe (niepublikowane). Ich znajomość przez konkurencję dawałaby im możliwość przeprowadzenia agresywnej akcji marketingowej celem uniemożliwienia określonemu podmiotowi zrealizowania założeń wdrożeniowych.

Pośród problemów dotyczących usług telekomunikacyjnych i eksploatacji sieci NSA rozstrzygał również sprawy w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty, stanowiącej nienależ-

[50] Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej: p.t.

[51] Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm., dalej: u.z.n.k.

ną wpłatę z tytułu kary pieniężnej nałożonej na podmiot prowadzący działalność w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych za niewywiązanie się z obowiązku zapewnienia użytkownikom końcowym swojej sieci bezpłatnych połączeń z numerami alarmowymi, o którym mowa w obowiązującym jeszcze przed uchyleniem art. 77 ust. 1 p.t. W wyrokach z 8 marca 2016 r., II GSK 2309/14 oraz II GSK 2583/14, NSA podkreślił, że postępowanie w sprawie nałożenia kar ma tzw. charakter hybrydowy. W myśl bowiem art. 206 ust. 1 p.t. postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie k.p.a. ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy, a według ust. 2 od decyzji w sprawach m.in. nałożenia kar ustawodawca przewidział odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Tak więc w postępowaniu tym po zakończeniu stadium postępowania administracyjnego może zostać wszczęte na podstawie odwołania postępowanie cywilne w znaczeniu formalnym, a nie materialnoprawnym. Zdaniem NSA odpowiednie stosowanie przepisów działu III Ordynacji podatkowej, przy uwzględnieniu specyfiki postępowania hybrydowego w przedmiocie nakładania kar pieniężnych na podstawie przepisów p.t., uzasadnia zastosowanie art. 78 § 3 pkt 1 w zw. z art. 77 § 1 pkt 3 o.p. z tą modyfikacją, że oprocentowanie nadpłaty z tytułu kary pieniężnej obejmuje przypadek wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji w przedmiocie kary także przez sąd inny niż sąd administracyjny. W świetle „odpowiednio" stosowanego art. 78 § 3 pkt 1 o.p. przesłankę dla przyznania oprocentowania nadpłaty wiązać więc trzeba z podważeniem wadliwej decyzji organu.

Odmienne rozumienie „odpowiedniego" stosowania tego przepisu odnośnie do oprocentowania nadpłaty kary pieniężnej nałożonej na podstawie przepisów p.t. przeczyłoby zasadzie równości wobec prawa wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Oprocentowanie nadpłaty kary pieniężnej nałożonej wadliwą decyzją byłoby wykluczone tylko z tego powodu, że decyzja ta nie podlegałaby kontroli sądu administracyjnego z uwagi na wprowadzony ustawą hybrydowy charakter postępowania w tym przedmiocie. Tymczasem przewidziane w art. 206 ust. 2 p.t. odwołanie wszczyna postępowanie cywilne, jednak w znaczeniu formalnym, a nie materialnoprawnym. W związku z powyższym NSA nie znalazł uzasadnienia do przyjęcia, by podmioty, na które wadliwie nałożono wskazaną karę pieniężną w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, były pozbawione oprocentowania nadpłaty, a zatem by znalazły się w gorszej sytuacji prawnej od podmiotów, których środki odwoławcze są rozpoznawane przez sądy administracyjne.

We wskazanej materii na uwagę zasługują również sprawy rozpoznawane przez NSA w przedmiocie odmowy przyznania dopłaty do kosztów świadczonych usług wchodzących w skład usługi powszechnej. Problemem tym NSA zajmował się w wyrokach z: 17 maja 2016 r., II GSK 2948/14, II GSK 151/15; 7 czerwca 2016 r., II GSK 2811/14; 9 listopada 2016 r., II GSK 1040/15 oraz II GSK 1157/15. Z uwagi na fakt, iż szereg powołanych orzeczeń zapadło w ramach związania wcześniej wydanymi w tych sprawach wyrokami NSA, w pierwszej kolejności oceniano, czy przy ponownym rozpoznawaniu sprawy sąd I instancji dokonał ustaleń w ramach wytycznych, o których stanowi art. 190 p.p.s.a. sąd I instancji mocą wyroków uchylających wydanych przez NSA był zatem zobligowany do oceny, czy art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[52], zgodnie którym jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej, może mieć zastosowanie w sprawach odnoszących się do dopłat. NSA podzielił argumen-

[52] Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., dalej: u.s.d.g.

tację odmowną zaprezentowaną przez sąd I instancji w tym zakresie i stwierdził nadto, że art. 11 ust. 9 u.s.d.g. może odnosić się tylko do spraw przedsiębiorcy, a tymi nie mogą być te rodzaje spraw, które wiążą się z wydaniem decyzji w określonej procedurze. W tym znaczeniu sąd I instancji trafnie przyjął, że art. 11 ust. 9 u.s.d.g. nie ma zastosowania do dopłaty za 2007 r., a ten właśnie problem był objęty zakresem działania art. 190 p.p.s.a.

W grupie spraw obejmujących udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego NSA oddalił skargi kasacyjne spółek wniesione od wyroków sądów I instancji oddalających skargi na decyzje Przewodniczącego KRRiT wydane w tym przedmiocie (por. wyroki z: 24 maja 2016 r., II GSK 2786/1, II GSK 2804/14, II GSK 2805/14, II GSK 2985/14, II GSK 2735/14; 9 czerwca 2016 r., II GSK 118/15; 23 czerwca 2016 r., II GSK 138/15; 20 kwietnia 2016 r., II GSK 2389/14). W przedstawionych sprawach podmioty wnioskujące o udzielenie koncesji na kolejny okres kwestionowały decyzje organu o udzieleniu tej koncesji w zakresie obejmującym opłaty koncesyjne ustalone na podstawie przepisów obowiązujących w czasie wydania tej decyzji, nie zaś, jak żądały strony, na podstawie przepisów obowiązujących w chwili złożenia wniosku o koncesję. We wskazanym zakresie rozważania obejmowały, tak jak w sprawach przedstawionych wyżej, regulację z art. 11 ust. 9 u.s.d.g., a ponadto NSA odniósł się do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[53] i stwierdził, że z przepisu tego wyraźnie wynika, iż ekspektatywa odnosi się jedynie do samej koncesji (prawa do nadawania programów), nie zaś do opłaty należnej z tytułu udzielenia tego prawa. Opłata niewątpliwie nie jest elementem koncesji. NSA podkreślił, że stanowisko to potwierdza treść art. 40 ust. 1 u.r.t., według którego opłatę pobiera się za udzielenie koncesji. Obowiązek uiszczenia opłaty powstaje więc najwcześniej z chwilą udzielenia koncesji. Treść tego obowiązku (wysokość opłaty) należy zatem ustalać na podstawie przepisów prawnych obowiązujących w chwili udzielenia koncesji, a nie według stanu prawnego na dzień złożenia wniosku o koncesję. Tożsame stanowisko odnośnie do przepisu art. 40 ust. 1 u.r.t. zajął NSA w wyrokach z 14 kwietnia 2016 r., II GSK 2606/14, II GSK 2660/14, II GSK 2585/14, II GSK 2540/14 oraz II GSK 2525/14; z 8 marca 2016 r., II GSK 2498/14, II GSK 2233/14 i II GSK 2251/14.

W przedmiocie pisemnej interpretacji przepisów prawa telekomunikacyjnego NSA w wyrokach z 10 maja 2016 r., II GSK 2812/14 oraz II GSK 2851/14, nie podzielił stanowiska Prezesa UKE, który wskutek dokonania na podstawie art. 10 ust. 1 i 5 u.s.d.g. interpretacji art. 185 ust. 1 i 3 p.t. przyjął, że podmiot, który uzyskał prawo do dysponowania częstotliwością w rezerwacji ponosi roczną opłatę za to prawo i niezależnie od niej ponosi roczną opłatę za prawo do wykorzystywania częstotliwości w pozwoleniu, jeśli tworzy ono odmienne od rezerwacji warunki wykorzystywania częstotliwości. W ocenie NSA literalne brzmienie przytoczonych regulacji wskazuje w sposób wystarczająco jednoznaczny, że przewidzianą art. 185 ust. 1 p.t. opłatę za uzyskane prawo do dysponowania częstotliwością w rezerwacji częstotliwości uiszcza także podmiot, który uzyskał prawo do wykorzystywania częstotliwości w pozwoleniu, ale tylko gdy nie posiada rezerwacji częstotliwości. Treść tych przepisów jest zatem klarowna i zrozumiała i prowadzi do wniosku, że są dwa różne tytuły do ponoszenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego rocznej opłaty, a mianowicie: dysponowanie częstotliwością w rezerwacji, a w razie nieposiadania rezerwacji – wykorzystywanie częstotliwości w pozwoleniu. W obu wskazanych przypadkach (art. 185 ust. 1 i 3 p.t.) – i tylko w nich – ustawodawca przewidział więc jedną opłatę, którą określił jako roczną opłatę za prawo dysponowania częstotliwością. Niezależnie zatem od tego, czy przedsiębiorca korzysta z częstotliwości „dysponując nią w rezerwacji", czy przy

[53] Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm., dalej: u.r.t.

braku rezerwacji korzysta z częstotliwości „wykorzystując ją w pozwoleniu", nabywa prawo do dysponowania daną częstotliwością, a prawu temu odpowiada obowiązek uiszczenia jednej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością.

Tak jak w latach poprzednich szereg spraw odnosiło się również do zagadnienia umorzenia postępowania wznowieniowego w sprawie dotyczącej opłaty koncesyjnej (por. wyroki z: 14 kwietnia 2016 r., II GSK 2497/14, II GSK 2662/14, II GSK 2787/14; 23 czerwca 2016 r., II GSK 264/15; 2 marca 2016 r., II GSK 1456/14 oraz 8 marca 2016 r., II GSK 2234/14). W ww. wyrokach NSA uznał, że wniosek o wznowienie postępowania nie dotyczył decyzji, która istniała w porządku prawnym, a od jej wydania w wadliwie prowadzonym postępowaniu upłynął prawem przewidziany czas, lecz decyzji, która utraciła moc prawną jeszcze przed orzeczeniem TK o niezgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. oraz rozporządzenia KRRiT z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych z Konstytucją RP oraz przed złożeniem tego wniosku. W związku z powyższym sąd kasacyjny podzielił stanowisko sądu I instancji, że gdy koncesja wygasła przed wszczęciem postępowania w sprawie wznowienia postępowania w zakresie opłaty koncesyjnej, merytoryczne orzekanie w tej sprawie jest prawnie niedopuszczalne. Nadto uznał, że podobnie należy ocenić możliwość stwierdzenia, iż decyzja została wydana z naruszeniem prawa. W takim bowiem przypadku postępowanie jest bezprzedmiotowe, gdyż nie istnieje w obowiązującym porządku prawnym przedmiot (decyzja), który mógłby zostać oceniony we wznowionym postępowaniu, co powinno prowadzić do umorzenia postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się za dopuszczalne umorzenie postępowania w sprawie wznowienia postępowania na podstawie art. 105 k.p.a. mimo braku odesłania do tego przepisu, jeśli z jakichkolwiek powodów stało się ono bezprzedmiotowe.

W sprawach rozpoznanych we wskazanej materii na uwagę zasługuje również wyrok z 23 września 2016 r., II GSK 548/15, w którym NSA stwierdził, że przepis art. 40 ust. 1 u.r.t. nie określa ani okresu, na który udzielana jest koncesja, ponieważ stanowi o tym art. 36 ust. 2 u.r.t., ani nie reguluje wysokości opłaty czy ewentualnego jej miarkowania (proporcjonalnego zmniejszenia) w wypadku udzielenia koncesji na okres krótszy niż 10 lat. Zdaniem NSA nie można uznać, iż powołana regulacja prawna jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego realizującego ideę sprawiedliwości społecznej, ponieważ nie można zgodzić się z tezą, że za niezgodny z Konstytucją uznawany jest sam obowiązek pobierania opłaty w przypadku udzielania lub zmiany koncesji.

Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach z: 14 grudnia 2016 r., II GSK 5091/16, II GSK 5090/16, II GSK 5088/16, II GSK 5087/16, rozstrzygał w przedmiocie bezczynności organu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia radiowego. NSA przyjął, że fakt, iż w dacie wezwania organu przez skarżącą spółkę do usunięcia naruszenia prawa podjął on czynności dowodowe i wyjaśniające we wszczętym z urzędu postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności własnej decyzji, nie tylko nie dowodzi braku bezczynności organu w wymienionym postępowaniu, lecz bezczynność tę potwierdza. NSA podniósł, że we wszczętym z urzędu postępowaniu organ nie tylko nie podejmował czynności, o których mowa w art. 36 k.p.a., do podjęcia których był zobowiązany, lecz ponadto nie podejmował żadnych innych działań procesowych w sprawie.

3.11.3. Prawo geologiczne i górnicze. W grupie spraw dotyczących prawa geologicznego i górniczego (wydobywanie kopalin, wykonywanie prac geologicznych, zagospodarowanie złoża, ruch i likwidacja zakładu górniczego, opłaty eksploatacyjne) NSA rozpoznał 27 spraw.

W sprawach dotyczących wydobywania kopalin występowało m.in. zagadnienie będące już przedmiotem rozpoznania w latach ubiegłych i niestanowiące w prezentowanej materii nowego ujęcia problemu i interpretacji przepisów. Chodzi mianowicie o kwestię określenia, kto jest stroną w postępowaniach o udzielenie koncesji. NSA w tym zakresie w wyroku z 3 marca 2016 r., II GSK 2311/14, wskazał, że od 1 stycznia 2012 r. zgodnie z jednoznacznym uregulowaniem art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[54] stronami postępowań koncesyjnych nie są właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości znajdujących się poza granicami obszaru górniczego. W ocenie NSA powołana regulacja prawna stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 28 k.p.a., ponieważ wyłączenie od udziału w postępowaniu koncesyjnym właścicieli nieruchomości położonych poza obszarem górniczym zostało rozstrzygnięte już przez samego ustawodawcę. Nie ma zatem ani potrzeby, ani możliwości rozważania wpływu koncesji na sferę prawną tych podmiotów. Skoro zaś wskazani właściciele nieruchomości mocą ustawy zostali wyłączeni z postępowania koncesyjnego, nie mogą skutecznie zaskarżyć decyzji w tym przedmiocie z powodu braku legitymacji procesowej.

Z literalnego brzmienia przepisu art. 18 ust. 1 pkt 5 p.g.g. wynika, iż przesłanką konieczną dla uzyskania koncesji jest określenie przez podmiot ubiegający się o nią, jakimi środkami zapewniającymi prawidłowe wykonanie planowanej działalności wnioskodawca dysponuje. Skoro wymóg określenia tych środków jest elementem koniecznym wniosku o udzielenie koncesji, a nadto skoro ustawodawca użył czasu teraźniejszego dla wymogu „dysponowania" tymi środkami, NSA przesądził, że wskazana tu przesłanka dla uzyskania koncesji winna być spełniona w dniu składania wniosku (wyrok z 16 czerwca 2016 r., II GSK 73/15).

W zakresie spraw wykonywania prac geologicznych na uwagę zasługuje postanowienie z 13 stycznia 2016 r., II GSK 3321/15, w którym NSA stwierdził, że gdy publiczne ogłoszenie obwieszczenia o wydaniu decyzji dokonywane jest w różnych miejscach i za pomocą różnych środków przekazu, należy ustalić dzień, w którym obwieszczenie o wydaniu decyzji zostało zamieszczone najpóźniej i ten dzień traktować jako dzień doręczenia decyzji przez publiczne ogłoszenie, a więc w trybie art. 41 ust. 3 p.g.g. w zw. z art. 49 k.p.a.

W przedmiocie ruchu zakładu górniczego warto wskazać na wyrok z 22 czerwca 2016 r., II GSK 340/15, w którym NSA stwierdził, że dla zastosowania przepisu art. 171 ust. 1 pkt 2 p.g.g., mocą którego właściwy organ nadzoru górniczego może wstrzymać ruch zakładu górniczego/jego urządzeń we wskazanych przypadkach, nie ma decydującego znaczenia zakres „przekroczenia planowanych robót", lecz „bezpośrednie zagrożenie dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska". Dla oceny „bezpośredniego zagrożenia" istotne znaczenie ma treść § 26 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego określającego zasady prowadzenia robót. Celem ustanowienia pasów ochronnych były m.in. względy bezpieczeństwa, toteż samo ich naruszenie może stanowić bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa, wobec czego okoliczność, czy pas ochronny został naruszony prawie na całej jego szerokości, czy w ograniczonym zakresie, nie miała znaczenia dla oceny „bezpośredniego zagrożenia", o jakim mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 p.g.g. Ponadto w wyroku z 22 września 2016 r., II GSK 807/15, NSA podkreślił, że specyfiką tego przepisu jest nie tyle nałożenie sankcji na przedsiębiorcę prowadzącego zakład górniczy wbrew zasadom bezpieczeństwa, ile zapewnienie błyskawicznego środka prewencji pozwalającego przeciwdziałać sytuacjom bezpośrednio zagrażającym życiu i zdrowiu pracowników, bezpieczeństwu zakładu

[54] Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm., dalej: p.g.g.

górniczego, bezpieczeństwu powszechnemu lub bezpieczeństwu środowiska. Zagrożenie musi być przy tym oczywiście realne, a nie hipotetyczne, możliwe do wystąpienia w przyszłości.

Odrębny problem zaakcentowano zaś w wyroku z 26 października 2016 r., II GSK 700/15, w którym NSA stwierdził, że uzyskanie statusu gminy uzdrowiskowej nie stanowi o posiadaniu przez nią interesu prawnego w sprawie o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego. Zgodnie z treścią art. 108 ust. 1 p.g.g. legitymację strony w postępowaniu administracyjnym posiada bowiem jedynie przedsiębiorca. Swoją ochronę przed ewentualnymi negatywnymi skutkami udzielenia koncesji geologicznej i związaną z nią działalnością wydobywczą prowadzoną na podstawie planu ruchu zakładu górniczego gmina realizuje poprzez wydawanie opinii w trybie art. 106 § 1 k.p.a. Uprawnienie gminy do otrzymywania części wpływów z opłaty uzdrowiskowej i rzutująca na to wysokość otrzymywanej dotacji świadczą jedynie o posiadaniu przez gminę interesu ekonomicznego (faktycznego) w utrzymaniu statusu gminy uzdrowiskowej.

W sprawach, w których wyroki zapadły w przedmiocie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji, w zakresie nałożenia na podmioty opłaty eksploatacyjnej pomimo twierdzeń o wydobywaniu kopaliny na własny użytek, NSA podzielił pogląd orzeczniczy z lat poprzednich (por. np. wyroki z 4 lutego 2016 r., II GSK 2155/14 oraz 22 września 2016 r., II GSK 433/15). W obu przywołanych wyrokach NSA stwierdził, że podnoszona przez stronę okoliczność wydobywania piasku dla celów własnej działalności gospodarczej nie wyłączała odpowiedzialności administracyjnej skarżącej, gdyż przepisy ustawy p.g.g. nie wprowadzają rozróżnienia odpowiedzialności w zależności od celu przeznaczenia wydobytej kopaliny. Cel wydobycia kopaliny jest zatem obojętny i twierdzenie o wykonywaniu tej działalności na potrzeby własne, w celach innych niż komercyjne, nie mogło skutkować odstąpieniem od nałożenia sankcji określonej w art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g., gdy wydobycie kopaliny przewyższało dopuszczalną skalę 10m^3 w skali roku oraz brakowało uprzedniego zawiadomienia o zamiarze wydobycia właściwego organu nadzoru górniczego.

3.12. Kary pieniężne za naruszenie przepisów o transporcie drogowym, zajęcie pasa drogowego oraz pozostałe zagadnienia związane z transportem drogowym i przewozami

W 2016 r., podobnie jak w roku poprzednim, w zakresie problematyki objętej niniejszym opracowaniem dominowały sprawy nakładania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[55]. W szeregu spraw występowały zagadnienia będące już przedmiotem rozpoznania w latach ubiegłych.

W sprawach z zakresu transportu drogowego i przewozów NSA najczęściej rozstrzygał kwestie związane z karami pieniężnymi za naruszenie przepisów u.t.d. oraz związanym z tym zagadnieniem wyłączenia odpowiedzialności przedsiębiorcy (m.in. wyroki z: 16 czerwca 2016 r., II GSK 378/15, 6 września 2016 r., II GSK 438/15, 5 lipca 2016 r., II GSK 246/15). Analiza orzeczeń w tej materii pozwala stwierdzić, że NSA potwierdził dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym odpowiedzialność administracyjna podmiotu wykonującego przewóz drogowy na podstawie u.t.d. oraz aktów unijnych ma charakter odpowiedzialności obiektywnej i jako taka obciąża podmiot wykonujący przewóz drogowy, gdy wystąpił zakazany przez prawo skutek, a jedynie

[55] Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej: u.t.d.

na zasadzie wyjątku ustawodawca przewidział sytuacje, w których odpowiedzialność ta zostaje wyłączona (art. 92b i art. 92c u.t.d.). NSA wielokrotnie wskazywał w swych rozstrzygnięciach, że okoliczności uwolnienia się od odpowiedzialności w postaci braku wpływu podmiotu wykonującego przewóz na powstanie naruszenia oraz niemożności przewidzenia zdarzeń lub okoliczności, wskutek których nastąpiło naruszenie, powinny zostać wykazane przez przewoźnika i to przy uwzględnieniu kryterium należytej staranności. W wyroku z 9 września 2016 r., II GSK 156/15, NSA zawarł tezę, zgodnie z którą mając na uwadze treść art. 140aa ust. 1 i 4 w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 u.t.d., gdy jest niesporne, że przewoźnik nie wiedział, iż jego pojazd jest pojazdem normatywnym, a mimo to podjął się przewozu, nie jest celowe ani zasadne prowadzenie przez organ postępowania dowodowego dla ustalenia, czy w okolicznościach konkretnej sprawy przewoźnik mógł tę wiedzę uzyskać. Skoro przewoźnik stwierdza, że nie wiedział i nie mógł ustalić, czy jego pojazd jest pojazdem normatywnym, to nie powinien wykonywać przewozu, gdyż należyta staranność przewoźnika obejmuje zdobycie usprawiedliwionego okolicznościami przekonania o zgodności z prawem podejmowanej działalności.

Rozstrzygając sprawy z zakresu transportu drogowego, NSA wielokrotnie nawiązywał do możliwości uwolnienia się przedsiębiorcy od odpowiedzialności za naruszenie przepisów u.t.d. przez kierowcę. Na przykład w wyroku z 5 lipca 2016 r., II GSK 246/15, NSA podtrzymał dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym brak możliwości bieżącej kontroli kierowcy nie zwalnia przedsiębiorcy z odpowiedzialności wynikającej z art. 92b u.t.d. W wyroku tym NSA wskazał, że udowodnienie okoliczności objętych hipotezą art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d spoczywa na przedsiębiorcy, gdyż to on wywodzi skutki prawne wynikające z tego przepisu, w postaci uwolnienia się od odpowiedzialności za naruszenie przepisów przez kierowcę. Z kolei niezbędnym elementem odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej z tytułu stwierdzonych nieprawidłowości jest wykazanie przez przedsiębiorcę, że nie przyczynił się on swoim zachowaniem do ich powstania, co oznacza, że musi on wykazać takie okoliczności i zdarzenia, które nie są przewidywalne, a więc typowe i zwyczajne w działalności polegającej na wykonywaniu przewozu w transporcie drogowym. Natomiast w wyroku z 5 lipca 2016 r., II GSK 377/15, NSA wskazał, że na przedsiębiorcy jako wykonującym przewozy spoczywa obowiązek takiego planowania trasy przejazdu, aby uwzględniała ona miejsca postojowe w punktach czasowych spełniających wymogi maksymalnego czasu przejazdu i okresów odpoczynku kierowcy, a także inne typowe czynniki związane z ruchem drogowym, które mogą wpływać na faktyczne przedłużenie się czasu przejazdu. Ponadto przedsiębiorca w ramach prowadzonych szkoleń powinien położyć szczególny nacisk na znajomość przez kierowców zasad i procedur w sytuacjach, w których będą oni zmuszeni do przekroczenia norm związanych z wykonywanym przejazdem, w tym maksymalnych okresów (czasu) prowadzenia przejazdu. Zbliżonej problematyki dotyczyły również wyroki z 18 października 2016 r., II GSK 685/15, 14 kwietnia 2016 r., II GSK 2527/14 oraz z 9 czerwca 2016 r., II GSK 177/15.

Zator drogowy jest okolicznością niezależną od przewoźnika, o której mowa w art. 20a ust. 1 u.t.d. Może on, jeżeli jest długotrwały, uniemożliwić wykonywanie przewozu zgodnie z określonym w zezwoleniu przebiegiem trasy przewozu, uzasadniając tym samym odstępstwo od tego przebiegu trasy przewozu. NSA uznał, że przypadek zmiany przez kierowcę autobusu przebiegu trasy przewozu powinien być pod kątem jej zasadności przez organ kontroli wyczerpująco opisany w sporządzonym na tę okoliczność protokole i wnikliwie zbadany, zwłaszcza dla potrzeb zastosowania względem przewoźnika kary pieniężnej (wyrok z 15 czerwca 2016 r., II GSK 170/15).

Kontrola przedsiębiorcy na podstawie art. 84 u.t.d. jest prowadzona w zakresie spełnienia wymogów do posiadania stosownego uprawnienia potwierdzonego dokumentem licencji, ze-

zwolenia lub zaświadczenia. Dotyczy ona wszystkich wymogów, a więc i sposobu realizacji przewozu, w tym przestrzegania miejsc i godzin odjazdu pojazdów z przystanku. Natomiast treść art. 89a u.t.d. jest regulacją, która daje ustawowe umocowanie do ingerencji w wolność osoby trzeciej w stosunku do przedsiębiorcy, a więc kierowcy, który w jego imieniu wykonuje przewóz. Zatem ten przepis ma zastosowanie jako podstawa wydania dokumentów związanych z wykonywanym przewozem, które ma posiadać kierowca w pojeździe (wyrok z 25 października 2016 r., II GSK 2390/15).

W licznych orzeczeniach NSA wypowiadał się w kwestii wykonywania transportu drogowego bez wymaganej licencji, wskazując, że licencja na wykonywanie transportu drogowego taksówką udzielana jest przedsiębiorcy na określony pojazd i obszar (art. 6 ust. 1 i ust. 4 u.t.d.). Dotyczy ona zarówno określonego podmiotu (przedsiębiorcy), jak i przedmiotu (określonego pojazdu i obszaru). Są to istotne elementy licencji, gdyż pozwalają na zidentyfikowanie zarówno przedsiębiorcy (osoby wykonującej przewóz), jak i pojazdu, na który została udzielona. Wykonywanie transportu drogowego taksówką na podstawie wymaganej licencji oznacza zatem korzystanie z licencji przez uprawniony podmiot na obszarze określonym w licencji i wymienionym w niej pojazdem. Wskazany wyżej przepis ustawy o transporcie drogowym dopuszcza wykonywanie przewozu z obszaru określonego w licencji poza ten obszar, lecz bez prawa świadczenia usług przewozowych poza obszarem określonym w tej licencji, z wyjątkiem przewozu wykonywanego w drodze powrotnej lub w przypadku złożenia zamówienia przez klienta z innego obszaru. Z treści przepisu wynika więc, że kurs musi co najmniej zaczynać się lub kończyć na obszarze objętym licencją. Toteż w ramach posiadanego zezwolenia brak jest więc podstaw do wykonywania przewozu pasażerów poza obszarem objętym licencją, gdy początek i koniec kursu znajduje się poza tym obszarem (wyrok II GSK 1167/13). Tożsame stanowisko zajął NSA m.in. w wyrokach z 17 marca 2016 r., II GSK 2345/14, 2 czerwca 2016 r., II GSK 142/15 i 30 czerwca 2016 r., II GSK 863/14.

Wśród spraw z zakresu transportu drogowego pojawiła się również kwestia niezarobkowego przewozu drogowego. W wyroku z 6 maja 2016 r., II GSK 2747/14, NSA wskazał na obowiązek prowadzenia pojazdu w ramach przewozów na potrzeby własne osobiście przez przedsiębiorcę lub jego pracownika. W ocenie NSA nie spełnia tego wymagania skorzystanie z usług kierowcy, który nie jest pracownikiem przedsiębiorcy. Tożsame stanowisko zajął NSA w wyroku II GSK 2748/14. Z kolei w wyroku z 9 czerwca 2016 r., II GSK 231/15, NSA analizując warunki przewozu na własne potrzeby, stwierdził, że przewóz rzeczy przeznaczonych do naprawy przez podmiot, który ma wykonać naprawę, jest działalnością pomocniczą tego podmiotu i po spełnieniu pozostałych cech wymienionych w ustawie może być uznany za przewóz na potrzeby własne. Na gruncie tej sprawy NSA uznał, że przewóz samochodów przeznaczonych do naprawy mieści się bez względu na to, kto jest ich właścicielem, w granicach działalności pomocniczej warsztatu naprawczego.

Do zagadnienia wykonywania międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczny podmiot bez wymaganego zezwolenia odniósł się NSA w wyroku z 16 czerwca 2016 r., II GSK 141/15. W rozpoznawanej sprawie transport wykonywany był z kraju trzeciego, tj. z Turcji, a krajem rozładunku była Polska. NSA uznał, że pomimo iż przewoźnikiem był podmiot mający siedzibę w kraju członkowskim UE, było wymagane zezwolenie, o którym stanowi art. 28 u.t.d. Pełne zastosowanie miał także art. 28a ust. 1, 2 i 3 u.t.d., z którego wynika obowiązek prawidłowego wypełnienia blankietu zezwolenia przed wjazdem na terytorium RP pojazdu wykonującego przewóz międzynarodowy, a także posiadania zezwolenia w pojeździe i okazywania blankietu na żądanie uprawnionych osób. Okazanie

kopii prawidłowo wypełnionego blankietu zezwolenia kilka tygodni po kontroli nie może mieć żadnego wpływu na ocenę naruszenia przepisów u.t.d., gdyż nieokazanie blankietu zezwolenia w czasie kontroli z woli ustawodawcy jest równoznaczne z jego brakiem i wiąże się z odpowiedzialnością za wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez zezwolenia.

W zakresie spraw objętych symbolem 6035, tj. opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym, NSA rozstrzygnął w zasadzie porównywalną liczbę spraw jak w roku ubiegłym. W szeregu spraw występowały zagadnienia będące już przedmiotem rozpoznania w latach wcześniejszych i niestanowiące w prezentowanej materii nowego ujęcia problemu i interpretacji przepisów. Zdecydowana większość rozpoznawanych spraw dotyczyła obciążenia karą pieniężną za przejazd po drogach publicznych pojazdu ponadnormatywnego. Aktualne pozostało w tej materii stanowisko odnoszące się do możliwości nałożenia kar na różne podmioty, tj. podmiot wykonujący przejazd, organizatora transportu, nadawcę, odbiorcę, załadowcę lub spedytora (por. wyroki z: 19 maja 2016 r., II GSK 2932/14; 17 maja 2016 r., II GSK 2635/14 i II GSK 2856/14; 21 kwietnia 2016 r., II GSK 2715/14; 6 kwietnia 2016 r., II GSK 2491/14; 23 marca 2016 r., II GSK 2290/14; 12 kwietnia 2016 r., II GSK 2415/14; 14 października 2016 r., II GSK 181/15; 13 września 2016 r., II GSK 588/15; 12 września 2016 r., II GSK 197/15; 25 czerwca 2016 r., II GSK 196/15). W orzecznictwie zauważalne jest rozróżnienie pozycji przewoźnika wykonującego przejazd oraz pozostałych podmiotów uczestniczących w czynnościach przewozu, jak również ich udział i przyczynienie się do powstania naruszenia. Odpowiedzialność przewożącego towar jest pierwszorzędna, przy czym podmiot ten ma możliwość uwolnienia się od niej w przypadkach, o których stanowi art. 140aa ust. 4 pkt 1 p.r.d. Pozostali uczestnicy odpowiadają wyjątkowo, tj. gdy okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że mieli wpływ lub godzili się na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu.

W sprawach dotyczących kar za przejazd pojazdem nienormatywnym podnoszono również zagadnienie prawidłowości postępowania dowodowego, w wyniku którego zostało ustalone przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu lub przekroczenie nacisków na osie. NSA akcentował, że instrukcje obsługi wag wydane przez producenta czy instrukcje postępowania przy ważeniu wydane przez GITD nie mogą stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Dokumenty te jednak mogą i powinny być brane pod uwagę jako środki dowodowe w procesie ustalania, czy uzyskany wynik ważenia jest rzetelny i nie budzi wątpliwości (por. wyroki z: 23 marca 2016 r., II GSK 2248/14; 27 kwietnia 2016 r., II GSK 2602/14; 19 maja 2016 r., II GSK 51/15). Prawidłowość ważenia pojazdów była również przedmiotem rozważań w wyrokach z: 23 marca 2016 r., II GSK 2172/14; 23 czerwca 2016 r., II GSK 66/15; 12 kwietnia 2016 r., II GSK 2436/14; 23 marca 2016 r., II GSK 2025/14.

Okoliczności związane z niejako „usprawiedliwionym" przekroczeniem dopuszczalnej masy całkowitej, wynikającym z oparcia się na dokumencie urzędowym w postaci dowodu rejestracyjnego, nie mają znaczenia w sprawie dotyczącej kary pieniężnej za przekroczenie dopuszczalnego nacisku na oś. Nieprzekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu nie gwarantuje nieprzekroczenia nacisku na pojedynczą oś, zatem szczególnie przy przewożeniu ładunku niepodzielnego, którego ciężar nie rozkłada się równomiernie, niezbędna jest szczególna staranność i rozważenie wystąpienia o zezwolenie na przejazd pojazdem nienormatywnym, o którym mowa w art. 64 p.r.d. (wyrok z 23 marca 2016 r., II GSK 2339/14).

Określenie „ładunek sypki", o którym mowa w art. 140aa ust. 4 pkt 2 p.r.d., to ładunek, który obiektywnie charakteryzuje się możliwością przesypywania. NSA wskazał, że dla oceny, czy ładunek jest ładunkiem sypkim w rozumieniu analizowanej regulacji, znaczenie ma sposób przewozu towaru sypkiego. Tylko towar sypki przewożony luzem jest ładunkiem sypkim

w rozumieniu powołanego przepisu, wprowadzającego wyłom od zasady podlegania karze za przejazd pojazdem nienormatywnym (wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 2807/14). Na konieczność prawidłowej interpretacji powyższego określenia NSA zwracał również uwagę w wyrokach II GSK 2749/14 oraz II GSK 197/15.

Inspektor ITD to funkcjonariusz uprawniony do podejmowania prawem określonych zadań. Upoważnienie dla takiego podmiotu jest konsekwencją spełnienia przez osobę warunków wynikających z treści art. 76 ust. 1 pkt 1-6 u.t.d. Dla uznania, że osoba jest inspektorem, istotne jest to, że wypełnia te warunki oraz że została upoważniona do działania w imieniu organu. Uprawnienia do dokonywania czynności kontrolnych nie można łączyć i wywodzić ze stosunku służbowego, jaki łączy osobę w ramach stosunków pracowniczych. Młodszy kontroler transportu drogowego to stanowisko służbowe, na jakim została zatrudniona osoba dokonująca kontroli, a nie stanowisko funkcyjne w ramach organu. To ostatnie nie wynika ze stosunku zatrudnienia, ale z przepisów ustawy, co oznacza, że inspektorem transportu drogowego mogą być osoby zatrudnione na różnych stanowiskach służbowych, jeżeli spełniają prawem określone wymogi i zostały upoważnione poprzez ich zatrudnienie na stanowisku inspektora, bo z tego stosunku prawnego wynika ich upoważnienie (wyrok z 13 września 2016 r., II GSK 1463/15).

W odniesieniu do problemu zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie reklamy podtrzymano dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym sankcją administracyjną za zajęcie pasa rogowego bez zezwolenia jest kara pieniężna, o której stanowi art. 40 ust. 12 u.d.p. W wyroku z 15 kwietnia 2016 r., II GSK 2382/14, NSA wskazał, że odmowa wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklamy na podstawie art. 39 ust. 3 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 u.d.p. następuje m.in. w przypadku, gdy umieszczenie tam reklamy spowodowałoby zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z konstrukcji art. 39 ust. 3 u.d.p. wynika, że zarówno udzielenie, jak i odmowa udzielenia przez zarządcę drogi zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklamy jest oparte na zasadzie uznania administracyjnego. Rozpatrując wniosek strony o wydanie zezwolenia, organ musi zatem przeprowadzić wyczerpujące postępowanie wyjaśniające i ocenić, czy wydanie zezwolenia w każdym konkretnym przypadku nie spowoduje m.in. zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, ważąc przy tym słuszny interes strony i interes obywateli. Zbliżonej problematyki dotyczyły wyroki II GSK 244/15, II GSK 2929/14 i II GSK 1135/15.

W kwestii zajęcia pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi skutkującym nałożeniem kary pieniężnej na podstawie przepisu art. 40 ust. 12 pkt 2 u.p.d. przyjęto zgodnie z dotychczasową linią orzecznictwa, że przepis ten nie daje podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary, gdy podmiot zajmujący pas drogowy nie legitymuje się zezwoleniem na to zajęcie (wyrok z 14 października 2016 r., II GSK 725/15). Dla oceny prawnej nie ma znaczenia okoliczność wystąpienia przed upływem terminu poprzednio udzielonego zezwolenia z wnioskiem o udzielenie zgody na zajęcie pasa drogowego na kolejny okres. Upływ okresu, na który zezwolenie zostało udzielone, skutkuje tym, że dalsze legalne zajęcie pasa drogowego jest możliwe tylko w oparciu o nową decyzję zezwalającą na jego zajęcie (wyrok z 27 kwietnia 2016 r., II GSK 2394/14).

Z powyższej analizy wynika, że zgodnie z dotychczasowym poglądem odpowiedzialność za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia ma charakter obiektywny i nie jest uzależniona od stopnia winy dokonującego takiego zajęcia. Zatem poza zakresem koniecznych ustaleń pozostaje kwestia winy podmiotu zajmującego pas drogowy i jej stopnia. W wyroku z 21 października 2016 r., II GSK 2321/14, NSA wskazał, że stroną postępowania w przedmiocie umieszczenia reklamy w pasie drogowym jest właściciel danej reklamy. Zatem to właściciel

reklamy umieszczonej w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi jest biernie legitymowany w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, toczącym się w trybie przepisu art. 40 ust. 12 pkt 1 u.d.p. W ocenie NSA plakat wyborczy spełniający cechy materiału wyborczego w rozumieniu art. 109 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego jest reklamą w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 pkt 23 u.d.p., a zatem jego umieszczenie podlega dyspozycji art. 40 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 u.d.p. NSA wskazał również, że plakat wyborczy, podobnie jak handlowy czy usługowy plakat reklamowy, nie jest użytecznie związany z ruchem drogowym i nie należy do infrastruktury drogowej, a zatem jego umieszczenie w pasie drogowym winno niewątpliwie zależeć od zgody zarządcy drogi.

Różnicowanie stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p. może się opierać wyłącznie na kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego. Przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek w odniesieniu do urządzeń tego samego rodzaju, a tym bardziej w zależności od podmiotu zarządzającego czy właściciela urządzeń tego samego rodzaju jest nieuprawnione (por. wyroki z 13 września 2016 r., II GSK 649/15 i II GSK 3174/16).

W sprawach z zakresu innych uprawnień do wykonywania czynności przedmiotem rozważań były między innymi zagadnienia cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych w rozumieniu art. 84 p.r.d. (wyroki z 27 kwietnia 2016 r., II GSK 2684/14 i 1 kwietnia 2016 r., II GSK 2487/14), skreślenia z ewidencji instruktorów nauki jazdy (wyrok z 5 lipca 2016 r., II GSK 361/15), odmowy wydania dyplomu kapitana (wyrok z 14 kwietnia 2016 r., II GSK 2342/14) oraz zakazu wykonywania działalności gospodarczej (wyrok 12 kwietnia 2016 r., II GSK 2672/14).

W wyroku z 27 kwietnia 2016 r., II GSK 2684/14, NSA wskazał, że w przypadku cofnięcia uprawnienia do wykonywania badań technicznych pojazdów w związku z poświadczeniem nieprawdy w dowodach rejestracyjnych sąd administracyjny jest związany ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa. Z kolei w wyroku z 1 kwietnia 2016 r., II GSK 2487/14, NSA odniósł się do charakteru sankcji wynikającej z art. 84 ust. 3 w zw. z ust. 4 p.r.d., wskazując, że poza cofnięciem uprawnień do wykonywania badań technicznych ustawodawca nie przewidział żadnej gradacji sankcji wobec diagnosty. W związku z tym NSA zasygnalizował potrzebę dokonywania przez sądy administracyjne tzw. testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Odnosząc się do przesłanki „rękojmi należytego wykonywania obowiązków", NSA w wyroku z 5 lipca 2016 r., II GSK 361/15, stwierdził, że egzaminator przeprowadzający egzamin państwowy praktyczny na prawo jazdy nie udzielając pomocy człowiekowi znajdującemu się w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia czy ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu nie spełnia powyższego podstawowego warunku. Zdaniem NSA każde pojawiające się podejrzenie nierzetelności uprawnia do uznania, że egzaminator nie daje rękojmi należytego wykonywania swoich obowiązków.

3.13. Sprawy dotyczące egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej

Dysponując decyzją mogącą stanowić podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego podmiot wykonujący funkcję wierzyciela obciążony jest obowiązkiem prawnym podjęcia działań zmierzających do wszczęcia i przeprowadzenia na jej podstawie postępowania egzekucyj-

nego, natomiast ocena zgodności z prawem decyzji może stanowić przedmiot odrębnego od egzekucyjnego właściwego postępowania administracyjnego – tak podatkowego postępowania odwoławczego, jak i postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji podatkowej (wyrok z 26 października 2016 r., II GSK 802/15).

Organ egzekucyjny ma prawo domniemywać, że korzystającym z drogi publicznej jest z reguły właściciel pojazdu i w związku z tym to na nim spoczywa obowiązek ponoszenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. W sytuacji gdy właściciel nie wykaże, kto faktycznie korzystał z jego pojazdu, uzasadnione jest kierowanie do niego egzekucji (wyroki z 18 października 2016 r., II GSK 812/15 i II GSK 702/15).

W kwestii wyposażenia Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w uprawnienie do wydawania decyzji i możliwości występowania samodzielnie jako wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym NSA wskazał, że przymiot organu bezpośrednio zainteresowanego wykonaniem przez zobowiązanego obowiązku ma ten organ, który bezpośrednio kreuje ten obowiązek, czyli wydaje decyzje o przyznaniu płatności ze środków publicznych oraz decyzje o zwrocie kwoty nienależnie pobranych lub pobranych w nadmiernej wysokości środków publicznych. Kierownik Biura ARiMR nie jest organem Agencji jako osoby prawnej, jest jednak organem działającym za Agencję w sferze stosunków publicznoprawnych dotyczących realizacji przez Agencję płatności w ramach systemów wsparcia dla rolnictwa. W zakresie tych działań mieści się niewątpliwie domaganie się wykonania decyzji o zwrocie nienależnych świadczeń. Kierownik Biura ARiMR jest organem publicznoprawnym działającym na rzecz Agencji, wobec której obowiązek zwrotu płatności ma być wykonany (por. wyroki z 3 listopada 2016 r., II GSK 651/15; 2 września 2016 r., II GSK 487/15; II GSK 710/15; II GSK 756/15; z 2 wrzesnia 2016 r., II GSK 663/15; 11 sierpnia 2016 r., II GSK 436/15; 21 czerwca 2016 r., II GSK 435/15 i II GSK 186/15).

Udzielenie licencji w transporcie drogowym polega na przyznaniu uprawnienia, nie zaś na sporządzeniu dokumentu licencyjnego. Sytuacja taka następuje, dopiero gdy licencja wchodzi do obrotu prawnego poprzez jej doręczenie uprawnionemu. Niewejście licencji do obrotu prawnego wyklucza możliwość dochodzenia przez organ opłaty licencyjnej, o której mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 u.t.p. (wyrok z 3 marca 2016 r., II GSK 1740/14).

Przesłanka braku właściwości organu egzekucyjnego ujawniona w toku postępowania nie stanowi o bezcelowości postępowania i nie uzasadnia jego zakończenia przez umorzenie. Niewłaściwy organ, który wszczął postępowanie, powinien niezwłocznie z urzędu przekazać sprawę organowi właściwemu, zawiadamiając o tym wierzyciela i zobowiązanego. W świetle art. 65 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. przekazanie sprawy do organu właściwego następuje w formie materialno-technicznej czynności zawiadomienia. Konsekwencją prawną przekazania sprawy egzekucyjnej innemu organowi egzekucyjnemu w sytuacji, gdy ustalenie właściwości organu (np. ze względu na stosowany środek egzekucyjny) nastąpiło w toku postępowania, jest zachowanie w mocy dokonanych już czynności egzekucyjnych, takich jak np. wybór środka egzekucyjnego (wyrok z 4 marca 2016 r., II GSK 2091/14). Natomiast w przypadku ustalenia, że na wcześniejszym etapie postępowania sprawę prowadził organ niewłaściwy, należy wziąć pod uwagę, że postanowienia wydane przez organ egzekucyjny z naruszeniem przepisów o właściwości powinny zostać wyeliminowane przy zastosowaniu instytucji stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. (wyrok z 4 marca 2016 r., II GSK 2091/14).

3.14. Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości

Pismo dotyczące dozoru technicznego, tj. stanowiące opinię techniczną w zakresie możliwości przeprowadzenia oceny zgodności wyrobów w procesie wytwarzania rurociągów przesyłowych, może być uznane za decyzję, jeśli wskazuje na przepis prawa materialnego, stanowiącego podstawę jego wydania, a nadto zawiera rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy. Okoliczność, iż przedmiotowe pismo wskazuje, że rurociągi przesyłowe w zakresie realizowanej inwestycji powinny podlegać dozorowi technicznemu, nie jest rozstrzygnięciem. Takie działanie może mieć dopiero miejsce na gruncie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym[56], jeżeli zostanie wszczęte właściwe postępowanie z odniesieniem do konkretnych regulacji materialnoprawnych właściwych dla tej ustawy. Dopiero w tym postępowaniu skarżący będą mogli kwestionować twierdzenia i działania Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego oraz wywodzić, że rurociągi te nie podlegają dozorowi technicznemu. Na gruncie tak wszczętej sprawy może zatem pojawić się realny spór o status prawny rurociągów i dopiero wtedy może pojawić się sprawa administracyjna w rozumieniu przepisów k.p.a. (wyrok z 19 kwietnia 2016 r., II GSK 3540/15).

Zgodnie z art. 86 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[57] każdy może zgłosić Prezesowi UOKiK na piśmie zawiadomienie dotyczące stosowania praktyk ograniczających konkurencję, a ten obowiązany jest do przekazanie zgłaszającemu informacji na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Wskazane zawiadomienie nie jest jednak wiążące dla Prezesa, co jest związane pośrednio z szerokim kręgiem podmiotów mogących je złożyć. Celem tego zawiadomienia jest natomiast dostarczenie organowi informacji na temat rzekomego stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Zarówno treść, jak i wiarygodność tych informacji weryfikowane są przez Prezesa UOKiK, który ocenia, czy podejrzenie stosowania takich praktyk jest na tyle uzasadnione, że celowe jest wszczęcie postępowania antymonopolowego. Brak związania Prezesa UOKiK zawiadomieniem składanym na podstawie art. 86 u.o.k.k. przejawia się więc w szczególności w braku konieczności wszczynania przez Prezesa UOKiK postępowania antymonopolowego na podstawie informacji zawartych w zawiadomieniu. Podzielając stanowisko zaprezentowane w orzecznictwie NSA w latach poprzednich, NSA wskazał, że informacja pochodząca od organu, skierowana do zawiadamiającego zgodnie z art. 86 ust. 4 u.o.k.k., nie ma charakteru aktu lub czynności administracyjnej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a tym samym nie podlega kontroli sądów administracyjnych zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 7 czerwca 2016 r., II GSK 2333/16).

Przedmiotem spraw objętych ogólnie symbolem 623 w znacznej części była jakość produktów rolno-spożywczych i stosowanych w związku z tym kar pieniężnych nakładanych z powodu wprowadzenia do obrotu handlowego zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego i wprowadzenia do obrotu partii produktów niespełniających wymagań jakości handlowej (por. np. wyrok z 15 kwietnia 2016 r., II GSK 2597/14; wyroki z 22 listopada 2016 r., II GSK 1047/15, II GSK 1048/15 oraz II GSK 935/15; wyrok z 19 października 2016 r., II GSK 684/15; wyroki z 9 czerwca 2016 r., II GSK 116/15, II GSK 65/15 oraz II GSK 58/15; wyrok z 6 maja 2016 r., II GSK 2954/14; wyrok z 9 lutego 2016 r., II GSK 1869/14; wyroki z 18 marca 2016 r., II GSK 310/14 i II GSK

[56] Dz.U. z 2015 r. poz. 1125, dalej: u.d.t.

[57] Dz.U. z 2015 r. poz. 184, dalej: u.o.k.k.

311/14). W sprawie II GSK 2597/14 NSA uznał, że sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej, o której mowa w art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[58], nakładana jest za każde niedotrzymanie cech jakościowych: i tych określonych przepisami, i tych deklarowanych przez producenta. Każde ustalenie naruszenia cech właściwych dla danego produktu skutkować będzie obowiązkiem jej nałożenia adresowanym do właściwego organu. Jakość i ciężar naruszenia oraz stopień zawinienia mają wpływ na wysokość kary nakładanej przez organ, która zważywszy na przedmiot kontroli dotyczący produktów żywnościowych może być nawet symboliczna.

W sprawach II GSK 310/14 oraz II GSK 311/14 NSA odniósł się do kwestii możliwości dopuszczenia w postępowaniu dotyczącym wprowadzenia do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego dowodu z wyników badań uzyskanych w innych sposób niż określony w przepisach ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Przepis art. 32 u.j.h. ustanawia bezwzględnie obowiązującą zasadę, iż na potrzeby kontroli wszystkie badania laboratoryjne przeprowadzane są wyłącznie w dwóch typach wymienionych w nim laboratoriów i że obowiązuje on także podmioty kontrolowane, gdyż ustanawia ogólne reguły prowadzenia kontroli, do przestrzegania których są obowiązane zarówno organy kontrolne, jak i kontrolowani. Odnosząc się do orzecznictwa wyrażonego na gruncie analogicznej jak w art. 32 u.j.h. regulacji zawartej w art. 29 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o inspekcji handlowej[59], stwierdził, że konsekwentnie prezentowany jest pogląd, iż ta regulacja jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów k.p.a. Nie jest zatem dopuszczalne przyjmowanie innych wyników badań dokonanych przez inne laboratoria, gdyż wypaczałoby to sens przeprowadzanych kontroli.

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Orzecznictwo w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej

Orzecznictwo w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej NSA w 2016 r. charakteryzowało się stabilnością. W większości przypadków kontynuowana była linia orzecznicza z lat ubiegłych, a w przypadku występujących rozbieżności powstałych wskutek wyroku TK czy TSUE podejmowano działania mające na celu ich eliminowanie poprzez korzystanie z procedur nadzwyczajnych przewidzianych w przepisach p.p.s.a. Poniżej przedstawione zostaną wybrane zagadnienia ważne z punktu widzenia Biura Orzecznictwa.

4.2. Podatek akcyzowy

W sprawach związanych z opodatkowaniem podatkiem akcyzowym samochodów osobowych wskazywano na potrzebę szczególnej staranności przy gromadzeniu materiału dowodowego na potrzeby dokonywania przez organy kwalifikacji pojazdu, która powinna zostać poprzedzona ustaleniem stanu faktycznego, który powinien być przedstawiony w sposób kompletny i niebudzący uzasadnionych wątpliwości (wyrok z 12 stycznia 2016 r., I GSK 871/14).

[58] Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm., dalej: u.j.h.
[59] Dz.U. z 2014 r. poz. 148.

NSA wypowiedział się także w kwestii waloru aplikacyjnego judykatury TSUE w odniesieniu do samochodów osobowych oraz w kwestii konieczności zapobiegania nadużyciom, w szczególności w kontekście przewidzianego w ustawie zasadniczej obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Wprawdzie samochody osobowe nie są wyrobami akcyzowymi zharmonizowanymi, ale na mocy przepisów ustawowych w zgodzie z przepisami wspólnotowymi (art. 1 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej) prawodawca krajowy rozszerzył zakres funkcjonowania systemu zharmonizowanego podatku akcyzowego na te wyroby. W ocenie NSA uprawnione jest stosowanie do tych produktów orzecznictwa TSUE, w szczególności w zakresie zapobiegania oszustwom i nadużyciom (wyrok z 5 kwietnia 2016 r., I GSK 883/14).

W obszarze spraw dotyczących opodatkowania podatkiem akcyzowym oleju opałowego na cele opałowe istotny wpływ na sprawy, które dotyczyły stanu prawnego, kiedy organy podatkowe miały możliwość nakładania sankcyjnej stawki podatku akcyzowego w przypadku braku złożenia oświadczeń z uwagi na restrykcyjne brzmienie przepisów (art. 89 ust. 14 i 16 u.p.a.), czyli na sprawy zakończone przed 1 stycznia 2015 r., miał wyrok TSUE z 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14 (wyrok z 6 lipca 2016 r., I GSK 1268/14). Wskazywano także na konieczność uwzględniania przy stosowaniu przepisów dotyczących oświadczeń nabywców oleju opałowego zasady proporcjonalności (wyrok z 30 czerwca 2016 r., I GSK 1735/14). Dokonując wykładni przepisu art. 89 ust. 16 u.p.a. w brzmieniu obowiązującym w 2009 r., NSA wskazał, że zmiana dokonana 1 stycznia 2015 r. potwierdza zbyt formalistyczne podejście do stosowania przez organy i sądy podstawowej stawki akcyzy w oderwaniu od faktycznego zużycia olejów opałowych (wyrok z 31 sierpnia 2016 r., I GSK 1778/14).

4.3. Prawo własności przemysłowej

W kwestii postępowania dowodowego w postępowaniu spornym o unieważnienie prawa ochronnego NSA wskazał, że w postępowaniu spornym (art. 255 ust. 1 pkt 1 p.w.p.) wnioskodawca określa znak towarowy stanowiący przedmiot postępowania o unieważnienie wynikającego z niego prawa ochronnego, jednak nie decyduje o linii obrony podmiotu uprawnionego z tego znaku. Urząd Patentowy, jak i wnioskodawca nie mogą ograniczać podmiotu uprawnionego ze spornego prawa ochronnego w przedstawianiu środków dowodowych, jakie uzna za konieczne dla oddalenia żądania wnioskodawcy (wyrok z dnia 6 lipca 2016 r., II GSK 269/15). Postępowanie sporne nie stanowi nadzwyczajnego trybu, którego celem jest weryfikacja zgodności z prawem (materialnym i przepisami postępowania, które w sprawie o udzieleniu prawa miały zastosowanie) decyzji o udzieleniu prawa z rejestracji, lecz jest postępowaniem, w którym organ ocenia na podstawie dowodów przedłożonych przez strony tego postępowania, czy zaistniała konkretna, wskazana we wniosku przesłanka unieważnienia tego prawa (wyrok z 21 czerwca 2016 r., II GSK 508/15).

4.4. Działalność gospodarcza

W kwestii cofnięcia zezwolenia jako sankcji za przedstawienie fałszywych danych o wartości sprzedaży alkoholu NSA wskazał, że na gruncie przepisu art. 18 ust. 10 pkt 5 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, aby sankcja ta mogła być zastosowana, podanie przez przedsiębiorcę niezgodnej z rzeczywistością wartości sprzedaży alkoho-

lu musi mieć kwalifikowany charakter jako przejaw przedstawienia fałszywych danych. Ma to miejsce w sytuacji świadomego wprowadzenia w błąd organu przez przedsiębiorcę co do wartości sprzedanego alkoholu mimo posiadania wiedzy co do niezgodności ze stanem rzeczywistym (wyrok z 31 marca 2016 r., II GSK 2398/14).

W obszarze spraw dotyczących gier losowych wskazać należy na orzeczenia odnoszące się do kwestii m.in. nietechnicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych i w konsekwencji braku wymogu ich notyfikacji (uchwała z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16), zakresu definicji podmiotu „urządzający gry na automatach" i możliwości przypisania więcej niż jednemu podmiotowi cechy „urządzającego gry" (wyrok z 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16), relacji między odpowiedzialnością karnoskarbową a odpowiedzialnością administracyjną (wyrok z 17 sierpnia 2016 r., II GSK 1420/15), bezprzedmiotowości wznowienia postępowania w sprawie zmiany miejsc urządzania gier wobec nieobowiązywania zezwolenia na urządzanie gier (wyrok z 22 stycznia 2016 r., II GSK 317/14), losowego charakteru konkursu opartego na pierwszeństwie zarejestrowania wiadomości SMS (wyrok z 4 lutego 2016 r., II GSK 1202/14).

W kwestii charakteru prawnego kar pieniężnych nakładanych na podmioty działające nielegalnie i uzyskujące dochody z nielegalnego urządzania gier NSA zwrócił uwagę, że wobec braku legalnej definicji „przychodu uzyskanego z urządzanej gry" zasadne jest w ramach wykładni systemowej posiłkowanie się normami prawnymi regulującymi kwestię przychodu na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Brak koncesji czy zezwolenia niweczy możliwość powstania obowiązku podatkowego i powstanie zobowiązania podatkowego. W takim przypadku w miejsce obowiązku podatkowego i podatku „wchodzi" sankcja prawnofinansowa (wyrok z 20 lipca 2016 r., II GSK 465/15).

4.5. Poczta, telekomunikacja, radio, telewizja

W odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorcy telekomunikacyjnego NSA wskazał, że z art. 207 ust. 1 p.t. wynika obowiązek określenia wyłączonego materiału dowodowego w sposób chroniący przed identyfikacją jego treści. Nie można więc na podstawie tego przepisu domagać się wskazania źródła jego pochodzenia (przedsiębiorcy), jeżeli ta wskazówka doprowadziłaby do informacji zastrzeżonej przez przedsiębiorcę. W istocie przedsiębiorca zastrzega, a więc „decyduje" o tym, które dostarczane przez niego informacje stanową tajemnicę przedsiębiorstwa. Prezes UKE może uchylić to zastrzeżenie w drodze decyzji, jeżeli uzna, że dane te są niezbędne. Jeżeli tego nie uczyni w związku z zastrzeżeniem przedsiębiorcy, nie ma kompetencji do badania na etapie wyłączenia określonego materiału dowodowego, czy zastrzeżony materiał dowodowy jest tajemnicą przedsiębiorstwa (wyrok z 2 sierpnia 2016 r., II GSK 546/15).

W odniesieniu do obowiązku rejestracji odbiorników telewizyjnych i wnoszenia opłaty abonamentowej oraz kontroli wykonania tych obowiązków NSA stwierdził, że nie jest to kontrola przedsiębiorstwa prowadzona w trybie u.s.d.g., lecz kontrola posiadania niezarejestrowanych odbiorników prowadzona w trybie ustawy z 2005 r. o opłatach abonamentowych, zatem nie ma obowiązku ani potrzeby informowania o zamiarze jej przeprowadzenia. W toku kontroli ustaleniu podlegają trzy okoliczności: posiadanie odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych przez kontrolowany podmiot, niedopełnienie obowiązku ich rejestracji oraz uiszczania opłat, a także okres używania odbiorników, od którego zależy wysokość uiszczenia bieżącej opłaty abonamentowej zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z 2005 r. o opłatach abonamentowych. Brak rejestracji i opłat organ może ustalić samodzielnie, natomiast posiadanie odbiorników i okres ich używania może być stwierdzone w toku kontroli na miejscu w pomieszczeniach kontrolowa-

nego podmiotu. Ustawa z 2005 r. o opłatach abonamentowych nie daje kontrolerom prawa żądania wstępu do pomieszczeń celem sprawdzenia posiadania w nich urządzeń wymagających rejestracji i opłat (wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 2925/14).

4.6. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie

W kwestii dopuszczalności zaskarżania do sądów administracyjnych uchwał samorządu zawodowego architektów polskich (np. uchwały Krajowego Zjazdu Izby Architektów RP w sprawie odwołania przewodniczącego Krajowego Sądu Dyscyplinarnego) NSA podzielił wyrażane wcześniej w orzecznictwie NSA stanowisko, że wykładnia art. 40 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa[60] nie może prowadzić do sprzecznego z art. 184 Konstytucji RP rozszerzenia właściwości sądów administracyjnych również o sprawy, które nie dotyczą kontroli działalności administracji publicznej (por. postanowienia z: 30 sierpnia 2011 r., II GSK 1442/11; 15 czerwca 2011 r., II GSK 1028/11; 27 lipca 2011 r., II GSK 1355/11; 30 sierpnia 2011 r., II GSK 1450/11). Zdaniem NSA z podstawy prawnej uchwały, jak i z samej jej treści dotyczącej regulaminu organizacji i trybu przeprowadzania zjazdów oraz wyborów do organów jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego architektów ewidentnie wynika, że jest to akt o charakterze korporacyjnym, a nie akt podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, który podlegałby kontroli sądowoadministracyjnej w oparciu o ww. art. 40 ust. 2. Nie jest to także uchwała związana z wykonywaniem zadań z zakresu sądownictwa dyscyplinarnego, dlatego podstawy jej zaskarżenia do sądu administracyjnego nie mogą stanowić przepisy art. 38 pkt 2 ww. ustawy oraz § 45 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów[61] (postanowienie z 21 czerwca 2016 r., II GSK 2668/16).

4.7. Ceny i opłaty

W przedmiocie dopuszczalności zaskarżania do sądów administracyjnych noty księgowej określającej opłatę za korzystanie z przystanków komunikacyjnych NSA przyznał zasadność powołania się na art. 16 ust. 1 i ust. 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym[62], jak również na wydaną na podstawie ust. 4 tego artykułu uchwałę rady miasta określającą stawki przedmiotowej opłaty. Obowiązek uiszczenia opłaty wynika z mocy samego prawa i winien być wykonany niezwłocznie po wystąpieniu określonego stanu faktycznego, z którego wystąpieniem ustawa wiąże ów obowiązek (skorzystanie przez operatora/przewoźnika z przystanku komunikacyjnego/dworca, którego zarządzającym albo właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego). Brak jest podstaw prawnych do uznania, że opłaty wymierza się decyzją administracyjną, indywidualnym aktem administracyjnym lub czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W ocenie NSA opłata, która może być pobierana na podstawie art. 16 ust. 4 p.t.z.,

[60] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42). Przepis ten stanowi, że członek samorządu zawodowego może zaskarżyć uchwały okręgowej izby do właściwych organów Krajowej Izby, a uchwały Krajowej Izby do sądu administracyjnego.

[61] Dz.U. Nr 194, poz. 1635.

[62] Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867), dalej: p.t.z.

nie stanowi nadzwyczajnego rozwiązania prawnego, a jej charakter jest zbliżony przykładowo do opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Zatem nota księgowa wystawiona w tym przedmiocie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tak stwierdził NSA w postanowieniu z 6 maja 2016 r., II GSK 1404/16, a także w postanowieniu z 28 października 2016 r., II GSK 4210/16.

W kwestii warunków ustalania taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków NSA wywiódł, że przy tworzeniu taryfy powinno się uwzględniać zróżnicowanie kosztów utrzymania i eksploatacji sieci, nie powinno się natomiast brać pod uwagę kryterium braku stałego zameldowania na terenie gminy. Trudności ze sformułowaniem kryteriów nie mogą prowadzić do przyjęcia kryteriów niezgodnych z prawem. Podzielił przy tym utrwaloną linię orzeczniczą sądów administracyjnych, wskazującą, że zachowanie zasad przy konstruowaniu taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę, wynikających z przepisów prawa, w tym zasady samofinansowania oraz eliminacji subsydiowania skrośnego, nie powinno odbywać się z odwołaniem do bazy ewidencji ludności i obowiązku meldunkowego, inna jest bowiem funkcja obowiązku meldunkowego. Bezzasadne jest więc łączenie funkcjonowania ewidencji ludności z zadaniem własnym gminy, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie ludności w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków (wyrok z 18 maja 2016 r., II GSK 1156/16). Wyrok ten nawiązuje do występującej w judykaturze sądowoadministracyjnej linii wyznaczonej m.in. przez wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 1946/12 oraz przez wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1276/11).

4.8. Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami

W odniesieniu do zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie zarządzania nieruchomościami przez osoby prawne, ze szczególnym wskazaniem na obligatoryjne elementy umowy o świadczenie tego rodzaju usług, w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej zarządców będących osobami fizycznymi NSA stwierdził, że powierzenie przez wspólnotę mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną osobie prawnej (podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami) na podstawie uchwały podjętej w drodze aktu notarialnego nie jest równoznaczne i nie oznacza zawarcia umowy o zarządzanie nieruchomością, o której stanowi art. 185 ust. 2 u.g.n.[63] Osoba prawna, działając na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością, powinna powierzyć wykonywanie czynności z zakresu zarządzania nieruchomościami zarządcy nieruchomości, który jest osobą fizyczną posiadającą licencję zawodową, stosownie do art. 185 ust. 2 w zw. z art. 184 ust. 3 i 2 u.g.n. Z treści art. 184 ust. 3 u.g.n. ewidentnie wynika, że każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie zarządzania nieruchomościami jest obowiązany powierzyć wykonywanie tych czynności licencjonowanym zarządcom nieruchomości (por. wyrok z 6 maja 2008 r., II GSK 90/08). Prowadzenie działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami przez osobę prawną jest możliwe stosownie do art. 184 ust. 3 u.g.n. tylko wtedy, kiedy czynności z zakresu zarządzania nieruchomościami są wykonywane przez zarządcę nieruchomości – osobę fizyczną. W umowie z osobą prawną należy wskazać zarządcę nieruchomości odpowiedzialnego za jej wykonanie i numer jego licencji. W umowie o zarządzanie powinien być określony zakres obowiązków zarządcy (art. 185 ust. 3 u.g.n.), jak również sposób ustalenia lub wysokość wynagrodzenia (art. 185 ust. 4 u.g.n.).

[63] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147).

NSA zaznaczył, że stosownie do art. 186 ust. 1 u.g.n. zarządca nieruchomości zobowiązany jest do wykonywania czynności zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, przy czym jedną z tych zasad jest działanie zarządcy na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością. Obowiązek ten został jasno i wyraźnie doprecyzowany w ust. 6 art. 186 cyt. ustawy, z którego wynika, że zarządca wykonuje działalność zawodową w związku z zawartą umową o zarządzanie nieruchomością, jak również w zakresie objętym tą umową jest on odpowiedzialny za jej wykonywanie. Dlatego wykonywanie działalności zawodowej przez zarządcę nieruchomości bez umowy o zarządzanie nieruchomością stanowi niewypełnienie obowiązków, o których mowa w art. 186 ust. 1 i 6 u.g.n., i skutkuje jego odpowiedzialnością zawodową na podstawie art. 188 ust. 1 i ust. 2 u.g.n. (wyrok z 7 kwietnia 2016 r., II GSK 2512/14).

4.9. Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe

W 2016 roku dominowały sprawy w przedmiocie wznowienia postępowań sądowych prowadzonych w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o rybołówstwie w związku z wydanym przez TK wyrokiem z 17 marca 2015 r., K 31/13, dotyczącym kwestii zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o rybołówstwie[64] oraz przepisów rozporządzenia MRiRW w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie[65]. TK przywołanym wyrokiem orzekł, że § 2–5 ww. rozporządzenia MRiRW w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych, są niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy o rybołówstwie w zw. z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Mając na uwadze, że rozstrzygnięcia organów administracyjnych, mocą których wymierzono stronom karę pieniężną, oparte były na § 2 pkt 22 ww. rozporządzenia, zaistniała przesłanka do wznowienia postępowań i uchylenia w całości wydanych w sprawie wyroków sądów administracyjnych. Zaprezentowane wyżej stanowisko odnaleźć można również w sprawach: II GSK 1562/15; II GSK 1563/15; II GSK 1564/15; II GSK 1565/15; II GSK 1545/15; II GSK 1546/15; II GSK 1558/15; II GSK 1552/15; II GSK 1554/15;II GSK 1556/15; II GSK 1555/15; II GSK 1557/15; II GSK 1559/15; II GSK 1553/15; II GSK 1551/15;II GSK 1570/15; II GSK 1561/15; II GSK 1567/15; II GSK 1547/15; II GSK 1550/15; II GSK 1543/15; II GSK 1566/15; II GSK 1549/15 i II GSK 1568/15 zakończonych prawomocnie wyrokiem NSA w 2016 roku.

4.10. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych

W kwestii zakazu sprzedaży produktów weterynaryjnych poprzez Internet, w sprawie prowadzonej w przedmiocie zaprzestania wysyłkowej sprzedaży produktów leczniczych weterynaryjnych NSA wskazał, że z treści art. 65 ust. 1 u.p.f. wynika ogólna zasada, iż obrót produktami leczniczymi może być prowadzony tylko na zasadach określonych w ustawie. Ma to zastosowanie również do obrotu produktami leczniczymi weterynaryjnymi. Generalną zasadą jest, iż obrót detaliczny produktami leczniczymi może być prowadzony w aptekach ogólnodostępnych i punktach aptecznych (art. 68 ust. 1, art. 70 ust. 1). Zarówno w art. 68 ust. 2, jak i w art. 71 ust. 1 i 1a u.p.f. czyni się wyraźne rozróżnienie między obrotem detalicznym produktami leczniczymi wydawanymi bez przepisu lekarza a obrotem detalicznym produktami leczniczymi weterynaryjnymi. W myśl art. 68 ust. 2 obrót detaliczny produktami leczniczymi weterynaryjnymi

[64] Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1592).

[65] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 76, poz. 671).

zakupionymi w hurtowni farmaceutycznej produktów leczniczych weterynaryjnych może być prowadzony wyłącznie w ramach działalności zakładu leczniczego dla zwierząt z jednym wyjątkiem przewidzianym w art. 71 ust. 1a u.p.f. Oznacza to, że podmiotem uprawnionym do obrotu detalicznego produktami leczniczymi weterynaryjnymi jest zakład leczniczy dla zwierząt, który winien te produkty lecznicze weterynaryjne nabyć w hurtowni produktów leczniczych weterynaryjnych. Wyjątek, do którego odnosi się przepis art. 71 ust. 1a u.p.f., przewiduje sytuację, w której dopuszczalny jest obrót detaliczny produktami leczniczymi weterynaryjnymi wydawanymi bez przepisu lekarza poza zakładami leczniczymi dla zwierząt i poza palcówkami obrotu pozaptecznego, ale wyłącznie na zasadach ogólnych po uprzednim zgłoszeniu wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii, bez możliwości prowadzenia takiej działalności za pośrednictwem Internetu w ramach sprzedaży wysyłkowej. Wolą ustawodawcy było stworzenie prawnych regulacji umożliwiających prowadzenie wysyłkowej sprzedaży produktów leczniczych wydawanych bez przepisu lekarza, ale tylko aptekom ogólnodostępnym i punktom aptecznym, czyli tym podmiotom, które nie są uprawnione do obrotu detalicznego produktami leczniczymi weterynaryjnymi (wyrok z 9 czerwca 2016 r., II GSK 136/15).

4.11. Cła

W odniesieniu do obowiązków dłużnika celnego w zakresie zapłaty i naliczania odsetek od zaległości celnych w kontekście potrzeby określenia ich wysokości w drodze decyzji administracyjnej NSA stwierdził, że w zakresie unormowanym w art. 65 ust. 4 Prawa celnego[66] obowiązek zapłaty odsetek od długu celnego wynika wprost z przepisu prawa i wobec tego samoobliczenie ich wysokości przez dłużnika nie musi być poprzedzone wydaniem decyzji zobowiązującej. Jednak inaczej jest w sytuacji określonej w art. 65 ust. 5 Prawa celnego, gdyż w tych przypadkach w postępowaniu celnym winno być jednoznacznie przesądzone w drodze wydania decyzji administracyjnej, czy dłużnika obciążają odsetki, czy może uwolnił się od ich zapłaty. Pogląd ten pozostaje spójny z linią orzeczniczą NSA wyznaczoną wyrokami: z 15 września 2011 r., I GSK 500/10 oraz z 26 maja 2011 r., I GSK 360/10 (wyrok z 28 czerwca 2016 r., I GSK 1797/14).

4.12. Ubezpieczenia zdrowotne

Odnośnie do ustalenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności gospodarczej bez zgłoszenia tego faktu organowi ewidencyjnemu NSA wskazał, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż wpis do ewidencji działalności gospodarczej powoduje domniemanie faktyczne, że w okresie objętym wpisem działalność była prowadzona, jednak to domniemanie może być obalone. Okoliczność, że działalność rzeczywiście była prowadzona, należy do sfery ustaleń faktycznych. Możliwe jest więc dowodzenie, że zaprzestano prowadzenia działalności gospodarczej mimo niewykreślenia jej z ewidencji. Ciężar dowodu spoczywa na stronie (por. wyroki z 18 grudnia 2014 r., II GSK 1993/13 i z 21 stycznia 2015 r., II GSK 2053/13). Takie ustalenia mają wpływ na obowiązek w opłacaniu składek ZUS. Stanowisko to utrwala pogląd NSA zaprezentowany w wyrokach z 8 stycznia 2014 r., II GSK 1620/12; z 25 kwietnia 2014 r., II GSK 262/13 i z 21 stycznia 2015 r., II GSK 2053/13, w których wskazano, że dla ustalenia okresów podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego decydujące są okresy faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej, a nie daty dokonania wpi-

[66] Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1880).

su bądź wykreślenia z ewidencji o działalności gospodarczej (wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 2814/14).

W kwestii dopuszczalności w świetle krajowych regulacji prawnych objęcia powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym partnerki życiowej, wnioskodawczyni, z którą pozostawała w cywilnym związku partnerskim zarejestrowanym w Wielkiej Brytanii, NSA wskazał, że zarówno art. 18, jak i art. 47 Konstytucji RP nie dają podstaw do zbudowania prawnej definicji rodziny w ww. rozumieniu. Z art. 18 Konstytucji można jedynie wyprowadzić wniosek, że na ochronę zasługują w szczególności związki rodzinne oparte na małżeństwie kobiety i mężczyzny oraz macierzyństwie i rodzicielstwie. Ustalenie kręgu osób należących do rodziny w prawnym tego słowa znaczeniu należy do ustawodawcy zwykłego, który czyni to w różny sposób, na użytek określonych celów objętych daną regulacją ustawową. Tak np. w ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za członków rodziny uznaje się m.in. rodzeństwo, a w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych do rodziny nie należy rodzeństwo. W polskim prawie nie ma więc ogólnej, uniwersalnej definicji rodziny czy członka rodziny. Nie podano jej w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Takiej definicji nie zawiera również ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Przepisy art. 18 i 47 Konstytucji RP nie mogą być wobec tego źródłem żądań o uznanie określonej osoby za członka rodziny dla potrzeb określonych świadczeń, jeżeli określony przepis prawny dotyczący tych świadczeń za takiego jej nie uznaje. Nie wystarczą same powiązania z drugą osobą (osobami) więziami osobistymi, opiekuńczymi czy majątkowymi, charakterystycznymi dla więzi rodzinnych, a więc pozostawanie w rodzinie w znaczeniu faktycznym, społecznym. O prawnym statusie członka rodziny decydują przepisy prawa ustawowego, a nie sytuacja faktyczna. Małżeństwem w świetle Konstytucji i co za tym idzie, w świetle polskiego prawa, może być i jest wyłącznie związek heteroseksualny, toteż w związku małżeńskim małżonkami nie mogą być osoby tej samej płci. Prawo polskie nie zna i nie przewiduje zawierania cywilnych związków partnerskich i dlatego związek zawarty w Wielkiej Brytanii nie może być w Polsce sformalizowany i w Polsce nie wywołuje żadnych skutków prawnych. W świetle przytoczonych przepisów prawa polskiego tylko osoba pozostająca w związku małżeńskim w rozumieniu tego prawa może być uznana za małżonka osoby ubezpieczonej i z tego tytułu może być objęta ubezpieczeniem na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (wyrok z 25 października 2016 r., II GSK 866/15).

W kwestii objęcia refundacją na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji[67] leków dopuszczonych do obrotu, lecz niedostępnych na terenie RP NSA podzielił stanowisko sądu I instancji co do konieczności interpretacji art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji w ten sposób, że ma on zastosowanie nie tylko w przypadku leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ale poprzez odwołanie do art. 4 ust. 9 u.p.f. w zw. art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ma on zastosowanie także w przypadku leku posiadającego pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, lecz niedostępnego na terytorium kraju, jeżeli spełnione są warunki unormowane w tym ustępie (tj. ust. 9 art. 4 u.p.f.). NSA zwrócił uwagę na zasadność takiej interpretacji w sytuacji, gdy żaden podmiot odpowiedzialny nie jest zainteresowany wprowadzanien spornego leku na rynek i złożeniem stosownego wniosku o objęcie go refundacją. Taka interpretacja przepisu art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji zapewnia rzeczywistą, odpowiadającą wymogom art. 68 ust. 1 i ust. 2

[67] Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 122, poz. 696).

Konstytucji RP dostępność do systemu refundacji leków, umożliwiającą w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia ludzi refundację leków dopuszczonych do obrotu, lecz *de facto* niedostępnych na rynku. Kierując się wykładnią systemową, celowościową i prokonstytucyjną art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji, w oparciu o unormowania art. 68 Konstytucji RP, należy uznać, że w przypadkach, w których ma zastosowanie art. 4 ust. 9 u.p.f., przepis art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji obejmuje swym zakresem również leki posiadające pozwolenie na dopuszczenie ich do obrotu. Wynika z tego, że interpretacji przepisów ustawy o refundacji należy dokonywać przy uwzględnieniu art. 68 w zw. z art. 30 i art. 38 Konstytucji RP z zachowaniem dyrektywy interpretacyjnej, zgodnie z którą wszelkie możliwe wątpliwości co do ochrony życia ludzkiego powinny być rozstrzygane na rzecz tej ochrony – *in dubio pro vita humana* (wyrok z 6 października 2016 r., II GSK 2765/16, także wyrok z 9 marca 2016 r., II GSK 2185/14).

4.13. Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych

W odniesieniu do ustalenia właściwej daty złożenia wniosku pomocowego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w sytuacji usunięcia przez wnioskodawcę na wezwanie organu braków formalnych owego wniosku, w wyrokach z 20 stycznia 2016 r., III SA/Wr 800/15; z 29 stycznia 2016 r., III SA/Wr 896/15 i III SA/Wr 897/15 WSA we Wrocławiu wskazał, że brak formalny wniosku może być poprawiony w każdym czasie, z uwzględnieniem przepisów prawa krajowego i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009[68] (art. 14 i 21). Wezwanie do usunięcia braków formalnych przez organ może być dokonane w trybie art. 64 § 2 k.p.a., gdyż zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o płatnościach, jak i art. 21 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[69], do postępowań w sprawie przyznania płatności stosuje się przepisy k.p.a. Jeżeli strona uzupełni brak formalny wniosku w terminie zakreślonym przez organ, nastąpi konwalidacja czynności w postaci złożenia wniosku o przyznanie płatności. W tej sytuacji wniosek należy uznać za skutecznie złożony w dniu jego pierwotnego złożenia w organie, a nie w dniu usunięcia braku formalnego wniosku. Pogląd ten jest zgodny z linią orzeczniczą sądów administracyjnych z lat poprzednich, por. wyroki WSA w Gliwicach z 16 września 2014 r., III SA/Gl 29/15 i z 24 września 2014 r., III SA/Gl 226/15; wyroki WSA w Kielcach z 31 sierpnia 2015 r., I SA/Ke 343/15 i 344/15; z 3 września 2015 r., I SA/Ke 422/15; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2015 r., III SA/Wr 334/15, jak również wyrok WSA w Lublinie z 14 stycznia 2016 r., III SA/Lu 633/15.

W kwestii zależności zachodzącej pomiędzy powierzchnią ewidencyjno-gospodarczą gruntów a wysokością dopłat rolnych przyznawanych rolnikom za dany rok kalendarzowy NSA wywiódł, że powierzchnia ewidencyjno-gospodarcza (PEG) to maksymalny kwalifikowalny obszar działki ewidencyjnej (referencyjnej), a więc obszar, który potencjalnie może być kwalifiko-

[68] Rozporządzenie Komisji WE nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.Urz. UE L Nr 316, s. 65).

[69] Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427).

wany do płatności obszarowej. Wyznaczenie powierzchni PEG dla danej działki ewidencyjnej nie oznacza jeszcze, że wszystkie położone na niej działki rolne spełniają w danym roku warunki do przyznania wnioskowanych przez rolnika płatności. Przeprowadzona kontrola wniosku może wykazać, że niektóre działki rolne (lub ich części) nie spełniają w danym roku warunków do przyznania wnioskowanych płatności. Może to dotyczyć również wszystkich działek rolnych położonych na danej działce ewidencyjnej i mieszczących się w ramach wyznaczonej powierzchni PEG. Warunki uprawniające rolnika do otrzymania jednolitej płatności obszarowej zostały określone w art. 7 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego[70]. Zastrzeżenie, że jednolita płatność obszarowa przysługuje do powierzchni gruntów rolnych nie większej niż maksymalny kwalifikowalny obszar (ust. 1a), jest tylko jednym z warunków niezbędnych do uzyskania płatności obszarowej. Wielkość działek rolnych zgłoszonych we wniosku o płatność musi odpowiadać ich rzeczywistej wielkości (wyrok z 10 marca 2016 r., II GSK 2090/14. Podobnie w wyroku z 14 czerwca 2016 r., II GSK 150/15).

Badając zagadnienie, za jaki okres czasu należny jest zwrot wypłaconych płatności obszarowych w sytuacji niedochowania przez producenta rolnego w jednym z okresów płatności, warunków zgłoszonego do programu rolnośrodowiskowego przedsięwzięcia rolnego, w wyroku z 13 maja 2016 r., III SA/Wr 5/16, WSA we Wrocławiu wskazał, że zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/11[71], w przypadku zobowiązań wieloletnich zmniejszenia pomocy, wykluczenia i odzyskiwanie mają zastosowanie do kwot wypłaconych już z tytułu zobowiązania w latach wcześniejszych. Rozporządzenie to jako akt rangi ustawy i bezpośrednio skuteczny akt prawa unijnego znajduje zastosowanie w systemie krajowym zgodnie z zasadami „pierwszeństwa prawa unijnego" i „skutku bezpośredniego". WSA stwierdził ponadto, że obowiązek zwrotu ma charakter wsteczny, co uzasadnione jest celem i kompleksowym charakterem programu rolnośrodowiskowego, gdyż program ten ma charakter wieloletni i beneficjent pomocy zobowiązany jest do jego realizacji w każdym kolejnym roku na uzgodnionych warunkach. Wywiązanie się z obowiązku stosowania określonych praktyk agrotechnicznych w jednym roku nie jest podstawą do uznania, że producent rolny wywiązał się ze zobowiązania i może zatrzymać płatność dotyczącą tego roku. Wywiązanie się strony z obowiązków przyjętych w ramach programu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych musi być bowiem oceniane w okresie całego 5-letniego okresu zobowiązania. Zaprzestanie realizacji warunków zgłoszonego do płatności projektu rolnośrodowiskowego w danym roku powoduje nie tylko nieprzyznanie płatności za ten rok, lecz skutkuje także obowiązkiem zwrotu płatności wcześniej przyznanych, obejmujących okres zobowiązania wieloletniego. W tę linię orzeczniczą wpisują się również wyroki innych WSA: z 25 sierpnia 2016 r., I SA/Ke 212/16; z 5 marca 2015 r., III SA/Łd 14/15; z 18 marca 2015 r., III SA/Wr 761/14; z 28 maja 2015 r., I SA/Rz 280/15; z 28 lipca 2016 r., I SA/Ol 197/16, a ponadto wyroki NSA z 5 maja 2016 r., II GSK 2710/14 oraz z 21 października 2016 r., II GSK 2115/16.

[70] Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1164).

[71] Rozporządzenie Komisji UE nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.Urz. UE L Nr 25, s. 8).

III. Izba Ogólnoadministracyjna

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2016 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
8602	5883	14 485	6282	43,37	8203

W 2016 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęły 5883 skargi kasacyjne (w 2015 r. – 6585) oraz 29 skarg o wznowienie postępowania (w 2015 r. – 29). W stosunku do wpływu ogólnej liczby skarg kasacyjnych w 2016 r. najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono: w sprawach z zakresu budownictwa 1192 – 20,26% (w 2015 r. 1273 – 19,33%), zagospodarowania przestrzennego 608 – 10,33% (w 2015 r. 695 – 10,55%), wywłaszczeń 494 – 8,4% (w 2015 r. 633 – 9,61%), pomocy społecznej 406 – 6,9% (w 2015 r. 503 -7,64%), informacji publicznej i prawa prasowego 372 – 6,32% (w 2015 r. 540 – 8,20%), gospodarki mieniem 377– 6,41% (w 2015 r. 470 – 7,14 %), ochrony środowiska i ochrony przyrody 370 – 6,29% (w 2015 r. 407 – 6,18 %), stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych 304 – 5,17% (w 2015 r. 349 – 5,30 %).

W porównaniu z 2015 r. (6585) wpływ skarg kasacyjnych zmniejszył się o 702 skargi, tj. o 10,66%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 547 spraw, tj. o 9,54% (w 2015 r. załatwiono 5735 skarg kasacyjnych). Pozostały na następny okres 8203 skargi kasacyjne (w 2015 r. – 8602). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na następny okres zmniejszyła się o 399 skarg, tj. o 4,64%.

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 2542, Krakowie – 507, Poznaniu – 450, Wrocławiu – 312, Gliwicach – 311, Lublinie – 249, Szczecinie – 235, Gdańsku – 234, Łodzi – 222, a najmniej z WSA w: Rzeszowie – 162, Białymstoku – 149, Bydgoszczy – 126, Olsztynie – 121, Kielcach – 106, Opolu – 95 i Gorzowie Wielkopolskim – 62.

Odnotowano spadek liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 98 spraw (w 2016 r. – 494 sprawy, tj. 7,86%, a w 2015 r. – 592 sprawy, tj. 10,32 %). Nastąpił natomiast wzrost liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji i rozpoznanych skarg w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 257 spraw (w 2016 r. – 965 spraw, tj. 15,36%, a w 2015 r. – 708 spraw, tj. 12,35%).

W 2016 r. oddalono 4542 skargi kasacyjne (w 2015 r. – 4038). Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw wyniósł 72,30% (w 2015 r. – 70,41%).

Wskaźnik stabilności orzecznictwa do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2016 r. w danym WSA w tej grupie spraw był najwyższy w WSA w: Opolu – 83,52%, Kielcach – 82,99%, Rzeszowie – 75,98%, Szczecinie – 75,27%, Bydgoszczy- 74,44%, Gdańsku – 74,10%, Krakowie – 73,70%, Warszawie – 73,25%, Gliwicach – 72,86%, Białymstoku – 72,46%, Olsztynie – 71,97%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych: Gorzowie Wielkopolskim – 68,18%, Wrocławiu – 67,49%, Poznaniu – 66,25%, Łodzi – 65,38% i Lublinie – 62,60%.

W 2016 r. skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 3258 (w 2015 r. – 3508), a przez osoby prawne w 2406 sprawach (w 2015 r. – 2777). Organizacje społeczne wniosły 196 skarg kasacyjnych (w 2015 r. – 269), prokuratorzy – 8 (w 2015 r. – 28), a Rzecznik Praw Obywatelskich – 7 (w 2015 r. – 3).

W postępowaniu przed NSA w rozstrzygniętych sprawach w 2016 r. wzięło udział 1121 pełnomocników organów administracji publicznej (w 2015 r. – 993). Adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 1121 sprawach (w 2015 r. – w 1001), a radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 1409 sprawach (w 2015 r. – w 1217). Prokurator wziął udział w 57 sprawach (w 2015 r. – w 28). W imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich wzięło udział 7 pracowników (w 2015 r. – radca prawny oraz 10 pracowników). W jednej sprawie wziął udział sędzia jako pełnomocnik skarżącego.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2016 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
188	3622	3551	2481	93,20	259

W 2016 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęły 3622 zażalenia (w 2015 r. – 3231). Odnotowano zwiększenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych o 391, tj. o 12,10%. Rozpoznano 3551 zażaleń (w 2015 r. – 3142). Liczba rozpoznanych zażaleń wzrosła o 409, tj. o 13,02%. Pozostało na następny okres – 259 (w 2015 r. – 188). Liczba zażaleń pozostałych do załatwienia na następny okres wzrosła o 71, tj. o 37,77%.

W sprawach o ukaranie grzywną za nieprzekazanie w terminie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy (art. 55 § 1 p.p.s.a.) wpłynęło 608 zażaleń (w 2015 r. – 51).

Najwięcej zażaleń wpłynęło z WSA w: Warszawie – 1785, Krakowie – 307, Poznaniu – 263, Gdańsku – 164, Gliwicach – 152, Rzeszowie – 141, a najmniej z Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Łodzi – 91, Szczecinie – 92, Lublinie – 78, Bydgoszczy – 76, Białymstoku – 68, Olsztynie – 59, Kielcach – 58, Opolu – 30 i Gorzowie Wielkopolskim 27.

W stosunku do ogólnej liczby wpływu, ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń: 1709 (47,18%) – na inne postanowienia, 493 (13,61%) – na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi, 451 (12,45%) – na postanowienia dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, 418 (11,54%) – na postanowienia dotyczące prawa pomocy, 366 (10,10%) – na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej, 185 (5,11%) – na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego.

Odnotowano spadek liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 52 sprawy (w 2015 r. o 136 spraw), tj. o 38,24%, a także spadek liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 51 spraw (w 2015 r. o 320 spraw), tj. o 15,94%. Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2016 r. wyniósł 84,76% (w 2015 r. – 83,26%).

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2016 r. w danym WSA w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA w: Gorzowie Wielkopolskim – 100%, Olsztynie – 91,80%, Szczecinie – 89,80%, Gliwicach – 89,33%, Warszawie – 86,62%, Krakowie – 86,25%, Bydgszczy – 84,42%, Wrocławiu – 83,97%, Łodzi – 82,61%, Gdańsku – 81,21%, Poznaniu – 80,39%, Lublinie – 80,25%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Rzeszowie – 77,54%, Kielcach – 76,47% i Opolu – 67,74%.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2016 r. wpłynęło 366 wniosków (w 2015 r. – 436), w tym 332 wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość (w 2015 r. – 356) oraz 34 wnioski o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo inne sprawy (w 2015 r. – 70). Rozpoznano 345 wniosków (w 2015 r. – 455). W 209 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, z tego zakresu oddalono 20 wniosków, odrzucono 48. W 34 sprawach wyznaczono inny sąd do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo sprawy. W inny sposób załatwiono 34 wnioski.

Na przewlekłość postępowania wpłynęło 139 skarg (w 2015 r. – 176). Rozpoznano 133 skargi (w 2015 r. – 180 skarg), w tym 6 skarg pozostałych z poprzedniego okresu. W porównaniu do 2015 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zmniejszył się o 47 spraw, tj. o 21,02%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 4 skargi zostały uwzględnione (w 2015 r. – 5 skarg), 72 skargi oddalono (w 2015 r. – 60 skarg), 57 skarg odrzucono (w 2015 r. – 115 skarg), a 12 skarg pozostało do załatwienia na następny okres. Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania, w zależności od żądań strony łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 4 sprawach przyznano stronom odpowiednie kwoty (łącznie 9000 zł), uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania. Wysokość tych kwot wahała się od 2000 zł do 3000 zł.

W okresie sprawozdawczym wpłynęły 2 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2015 r. – 19). Załatwiono 2 sprawy, w tym 1 skargę z poprzedniego okresu. W 1 sprawie skarga została odrzucona, w 1 sprawie umorzono postępowanie sądowe, 1 skarga pozostała do załatwienia na następny okres.

W 2016 r. wpłynęło 5 wniosków o podjęcie uchwały: w trybie abstrakcyjnym 4 wnioski (2 wnioski Prezesa NSA, 2 wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich) oraz w 1 sprawie zostało przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przez skład orzekający. W składzie siedmiu sędziów załatwiono 5 spraw, w tym 2 z poprzedniego okresu: 1 – z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 zagadnienie prawne przedstawione przez skład orzekający. Podjęto 4 uchwały, w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały, a 3 pozostały do załatwienia na następny okres: 1 wniosek Prezesa NSA, 1 wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 zagadnienie prawne przedstawione przez skład orzekający (w 2015 r. załatwiono 7 spraw: podjęto 6 uchwał, a 1 sprawę przejęto do merytorycznego rozpoznania i wydano wyrok).

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2016 r.

Do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło łącznie 10 057 spraw (w 2015 r. – 10 508), 8904 sprawy pozostało do załatwienia z poprzedniego okresu (w 2015 r. – 7971), 10 377 spraw załatwiono, co stanowi 54,73% ogółu spraw (w 2015 r. – 9575, tj. 51,82% ogółu spraw), a 8584 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny. Składy orzekające rozpoznawały sprawy na 526 rozprawach oraz 1221 posiedzeniach niejawnych (w 2015 r. – 500 rozpraw i 1093 posiedzeń niejawnych). W 2016 r. załatwiono 10 377 spraw, w tym 5471 na rozprawie i 4906 na posiedzeniu niejawnym (w 2015 r. załatwiono 9575 spraw, w tym 5072 na rozprawie i 4503 na posiedzeniu niejawnym).

Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
SK	8617	5912	14529	6314	43,46	8215
Z	204	3633	3837	3578	93,25	259
W	73	366	439	345	78,59	94
PS	3	5	8	5	62,5	3
PP	6	139	145	133	91,72	12
NP	1	2	3	2	66,66	1
RAZEM	8904	10 057	18961	10 377	54,73	8584

Liczby dotyczące skarg kasacyjnych (SK) i zażaleń (Z) obejmują skargi o wznowienie postępowania według poniższej tabeli:

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % do ogółu	Pozostało
SK	15	29	44	32	72,73	12
Z	16	11	27	27	100	-
RAZEM	31	40	71	59	83,1	12

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby należy ocenić pozytywnie, o czym świadczą przedstawione wyżej dane statystyczne dotyczące zmniejszenia wpływu skarg kasacyjnych oraz spadku liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania.

2.2. Aktualne są uwagi z poprzednich sprawozdań dotyczące większej wnikliwości przy:

1) przedstawianiu spraw ze środkami zaskarżenia;
2) niedobraniu prawidłowego wpisu od skargi kasacyjnej lub zażalenia;
3) wezwaniu strony do uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej przez złożenie wniosku o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy;
4) prawidłowości oceny pełnomocnictw udzielonych profesjonalnym pełnomocnikom do działania w imieniu skarżących/uczestników;
5) stosowaniu § 27 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sadów administracyjnych.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[1]

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego[2]

3.1.1. Pojęcie budynku mieszkalnego jednorodzinnego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 2a p.b., jest jednak na tyle mało precyzyjne, że niekiedy organ rozpatrujący wniosek o wydanie pozwolenia na budowę może mieć poważne wątpliwości, czy przedstawiony przez inwestora projekt budowlany dotyczy budynku jednorodzinnego, czy budynku wielorodzinnego. W wyrokach z 16 września 2016 r., II OSK 3103/14, 28 października 2016 r., II OSK 786/16 NSA przyjął, że organ administracji architektoniczno-budowlanej, odmawiając zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego, nie może kierować się innymi kryteriami niż te, które zostały określone w art. 3 pkt 2a p.b.

3.1.2. Określenie stron postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę zostało uzależnione od tego, czy sąsiednie nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.b. Pojęcie „obszar oddziaływania obiektu" choć zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, wciąż budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowym, czy nie jest w konkretnych stanach faktycznych zbyt wąsko rozumiane przez organy, które odwołują się do przepisów odrębnych, wprowadzających ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym w zabudowie terenu (wyroki z 24 czerwca 2016 r., II OSK 2620/14; 15 lipca 2016 r., II OSK 2759/14; 28 października 2016 r., II OSK 174/15). Jednocześnie w wyroku z 13 maja 2016 r., II OSK 2327/14, trafnie podniesiono, że interes osób trzecich chroniony przepisem art. 5 ust.1 pkt 9 p.b. nie może naruszać prawa inwestora wynikającego z art. 4 tej ustawy, stanowiącego zasadę wolności budowlanej.

3.1.3. Przepisy art. 29 p.b. określające, które roboty budowlane nie wymagają pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia, są w praktyce często przez inwestorów interpretowane zbyt szeroko w stosunku do ich brzmienia i założeń ustawodawcy. Przykładem może być wyrok z 17 maja 2016 r., II OSK 1678/15, w którym NSA ustalił, że przepis art. 29 ust. 2 pkt 5 p.b. zezwalający na utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych, nie stanowi podstawy prawnej do budowy drogi wewnętrznej, która jako obiekt liniowy stanowi budowlę i wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. W wyroku z 5 maja 2016 r., II OSK 1944/14, NSA określił, w jakim zakresie uprawnienia kontrolne w sprawach dotyczących robót budowlanych wymagających zgłoszenia mają organy nadzoru budowlanego, a w jakich organy administracji architektoniczno-budowlanej.

3.1.4. W postępowaniu naprawczym (art. 51 p.b.) nie ma przeszkód, aby organ nadzoru budowlanego przy ocenie zgodności z prawem wykonanych robót budowlanych brał pod uwagę postanowienie o wyrażeniu zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych wydane na podstawie art. 9 ust. 2 p.b., gdyż postanowienie to nie traci mocy prawnej, nawet jak zostanie uchylona decyzja o pozwoleniu na budowę, uwzględniająca to postanowienie (wyrok z 16 czerwca 2016 r., II OSK 2534/14).

Organ nadzoru budowlanego nakładając na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b. w drodze decyzji obowiązek wykonania określonych czynności, może nakazać przedstawienie inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych lub odpowiednich ocen technicznych bądź ekspertyz, jeżeli może to doprowadzić do stanu zgodnego z prawem bez konieczności nakładania obowiązku wykonania określonych robót budowlanych (wyrok z 8 grudnia 2016 r., II OSK 640/15). Natomiast obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b., obejmuje również doprowadzenie dotychczas wykonanych ro-

[1] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2016 r.

[2] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm., dalej: p.b.

bót budowlanych do zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego w dacie wydania decyzji nakładającej ten obowiązek (wyrok z 14 października 2016 r., II OSK 3349/14).

3.2. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

Zdecydowana większość orzeczeń, podobnie jak w roku ubiegłym, zapadła w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[3].

3.2.1. Zgodnie z dotychczasową linią orzecznictwa wskazywano, iż organ ma obowiązek skierowania na badania psychologiczne kierowcy pojazdu silnikowego, który przekroczył sumę 24 punktów karnych. Uznano, iż organy administracji nie są zwolnione od badania, czy uzyskana informacja o zastrzeżeniach o stanie zdrowia osoby kierującej pojazdem jest wystarczająco umotywowana, aby powziąć wątpliwości odnośnie do tego stanu (wyrok z 7 czerwca 2016 r., I OSK 2212/14). Skierowanie kierowcy na badania lekarskie w związku z zawiadomieniem właściwego organu o stanie zdrowia kierowcy nie może być automatycznie skutkiem tego zawiadomienia. Konieczne jest stwierdzenie, że wynikają z niego uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia kierowcy. Nie może ono stanowić dodatkowej represji lub szykany wobec osoby poddanej badaniom sądowo-psychiatrycznym, zwłaszcza gdy sprawa, w której badania takie przeprowadzono, nie dotyczy przestępstwa związanego z naruszeniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zastrzeżenia muszą być uzasadnione i poważne, i na tyle oczywiste, aby nie było wątpliwości co do tego, że istotnie stan zdrowia osoby posiadającej prawo jazdy wymaga, aby został oceniony w badaniu lekarskim, które potwierdzi istnienie bądź nie przeciwwskazań do kierowania pojazdami (wyrok z 7 września 2016 r., I OSK 1051/16, także wyrok z 30 maja 2016 r., I OSK 2019/14). Ponadto organ musi posiadać uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia osoby i ma prawo w świetle ustawy o ochronie danych osobowych do przetwarzania tych danych (w zakresie stanu zdrowia), jeśli jest to konieczne dla wydania rozstrzygnięcia (wyrok z 4 marca 2016 r., I OSK 1346/14).

Dla bezpieczeństwa ruchu niezbędne jest czuwanie nad tym, by osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami miały wymaganą sprawność nie tylko w chwili ubiegania się o uprawnienia, ale także w okresie późniejszym, kiedy już z tych uprawnień korzystają. Przy tym do zdarzeń uprawdopodabniających istnienie okoliczności budzących zastrzeżenia co do stanu zdrowia danej osoby nie musi dojść w związku z ruchem drogowym. Istotą skierowania na badania lekarskie w trybie omawianego przepisu nie jest dodatkowy obowiązek poddania się takiemu badaniu w związku z popełnieniem wykroczenia drogowego, ale zaistnienie takich okoliczności w ogóle, które budzą wątpliwości co do stanu zdrowia osoby posiadającej uprawnienia do kierowania pojazdami (wyrok z 7 czerwca 2016 r., I OSK 2177/14). Posiadanie ważnego zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami nie stanowi przeszkody do kontroli stanu zdrowia, gdy istnieją uzasadnione wątpliwości co do stanu zdrowia (wyrok z 4 marca 2016 r., I OSK 1345/14).

3.2.2. Podobnie w orzecznictwie odnoszono się do kwestii, w których kierujący pojazdami byli kierowani na sprawdzenie kwalifikacji do kierowania pojazdami bądź którym prawo jazdy zostało zatrzymane i podkreślono, że systematycznie powtarzające się wykroczenia, mające wpływ na bezpieczeństwo ruchu rodzą uzasadnione zastrzeżenia co do kwalifikacji kierującego. Wyraźnie akcentowano także, iż z uprawnienia określonego w przepisie § 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami

[3] Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej: p.r.d.

naruszającymi przepisy ruchu drogowego[4] mogą skorzystać tylko kierowcy, którzy przed przystąpieniem do szkolenia, o którym mowa w art. 130 ust. 3 p.r.d., za naruszenia zasad ruchu drogowego otrzymali mniej niż 24 punkty (wyroki z: 28 stycznia 2016 r., I OSK 1142/14, z 2 marca 2016 r., I OSK 1154/14). Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 8 ust. 6 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez wykroczenie poza delegację ustawową, wskazywano, że celem ustawodawcy wprowadzającego omawiane normy było i jest dyscyplinowanie kierowców oraz zapewnienie bezpieczeństwa na drogach. Przepis § 8 ust. 6 rozporządzenia wpisuje się w ten cel. W orzecznictwie wskazywano na potrzebę proustawowej i prokonstytucyjnej interpretacji § 8 ust. 6 rozporządzenia, zgodnej z intencją ustawodawcy (wyrok z 15 marca 2016 r., I OSK 1296/1, i z 17 maja 2016 r., I OSK 1951/14). W obu grupach orzeczeń składy orzekające kładły nacisk na bezpieczeństwo użytkowników dróg.

3.2.3. W przedmiocie odmowy wydania prawa jazdy sądy wypowiadały się jednolicie i zgodnie z dyrektywą 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy[5], odmawiając wydania prawa jazdy stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[6]. Kierujący może posiadać tylko jedno ważne krajowe prawo jazdy, a przez krajowe prawo jazdy należy rozumieć dokument o takim charakterze wydany przez którekolwiek z Państw Członkowskich UE, co nie budzi wątpliwości interpretacyjnych (wyroki z 6 września 2016 r., I OSK 2769/14 i 7 września 2016 r., I OSK 718/16).

3.2.4. W kwestii określenia wynagrodzenia za dozór pojazdów sądy, mając na uwadze treść wyroku siedmiu sędziów NSA z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14, wskazywały wyraźnie, że organ, określając wysokość należnych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru i wynagrodzenia za dozór konkretnego samochodu osobowego, powinien ustalić rzeczywiste, konkretne wydatki poniesione przez danego dozorcę na wykonywanie dozoru przedmiotowego samochodu i sposobu ich obliczenia oraz uwzględnić zakres obowiązków dozorcy i okoliczności towarzyszące przechowywaniu (wyrok z 17 czerwca 2016 r., I OSK 155/16). Gdy skarżący nie udokumentował wysokości poniesionych wydatków ani nie wskazał kryteriów, które można byłoby uwzględnić w ramach oceny należnego wynagrodzenia, to organ ustala wysokość tych należności poprzez zastosowanie metody porównawczej (wyrok z 21 stycznia 2016 r., I OSK 550/14).

Podobnie stwierdził NSA w wyroku z 3 marca 2016 r., I OSK 1653/14, przyznając, że jeżeli dozorca w żądaniu określił konkretną kwotę, której żąda przyznania, a nie przedstawił stosownych dokumentów ani nie wykazał sposobu wyliczenia, (bądź uczynił to w sposób niepełny), z czego wynikałaby żądana kwota, to weryfikacji żądanej kwoty powinien dokonać organ, stosując metodę porównawczą, uwzględniając stawkę przyjętą w danym czasie i na danym terenie. Jeśli przeprowadzone przez organ postępowanie administracyjne wykaże, że żądana przez wnioskodawcę kwota jest zawyżona, bo nie znajduje potwierdzenia w przeprowadzonym postępowaniu, organ winien ustalić należną kwotę zgodnie z wynikami przeprowadzonego postępowania. Gdy wynik przeprowadzonego postępowania przez organ prowadziłby do ustalenia należnego dozorcy wynagrodzenia i zwrotu koniecznych wydatków w kwocie wyższej niż określił to dozorca w swoim żądaniu, to organ winien przyznać dozorcy kwotę określoną w żądaniu. W takim przypadku organ związany jest żądaniem zgłoszonym przez dozorcę i nie może wbrew żądaniu dozorcy ustalić należnego wynagrodzenia i zwrotu koniecznych wydatków w kwocie wyższej niż określił to w żądaniu sam dozorca.

[4] Dz.U. z 2012 r. poz. 488, dalej: rozporządzenie.
[5] Dz.Urz. UE L Nr 403, s. 18.
[6] Dz.U. z 2016 r. poz. 627.

W kwestii ustalenia wysokości wynagrodzenia za dozór przyjmowano, że średnia stawka abonamentowa stosowana przez podmioty gospodarcze przy zawieraniu umów parkingowych na okres jednego miesiąca jest miarodajna i najbardziej zbliżona do rzeczywistych wydatków i godziwego wynagrodzenia w przypadku sprawowania dozoru nad pojazdem przez dłuższy okres czasu (wyroki z 21 stycznia 2016 r., I OSK 550/14; 17 czerwca 2016 r., I OSK 2167/14 i I OSK 2294/14)

3.2.5. W sprawach dotyczących zwrotu opłaty za karty pojazdu zgodnie przyjmowano, że nie mają tu zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego, dotyczące dochodzenia i przedawnienia roszczeń (art. 118 k.c. i art. 410 k.c. w zw. z art. 405 k.c.), a dochodzenie zwrotu nadpłaty w postępowaniu administracyjnym nie jest ograniczone terminem przedawnienia (wyroki z 17 maja 2016 r., I OSK 1744/14; 28 czerwca 2016 r., I OSK 2225; 4 października 2016 r., I OSK 2848/14).

3.2.6. Odmowa uwzględnienia żądania budowy lub przebudowy zjazdu następuje na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych[7] w formie decyzji wydanej przez zarządcę drogi w sprawie administracyjnej (wyrok z 5 lipca 2016 r., I OSK 2334/14). Niedopuszczalne jest wyrażenie zgody na lokalizację zjazdu, stawiając interes właścicieli nieruchomości ponad interes społeczny, co oznaczałoby wskazanie prymatu prawa własności nad innymi wartościami prawnie chronionymi, takimi jak zdrowie i życie użytkowników (wyrok z 27 stycznia 2016 r., I OSK 756/14). Jeśli brak dostępu do drogi publicznej jest wynikiem działania właściciela nieruchomości, to jego rolą jest zapewnienie sobie dostępu do drogi, natomiast jeżeli ten brak nastąpił na skutek działania organu, to obowiązkiem organu jest zapewnienie właścicielowi nieruchomości dostępu do drogi (wyrok z 2 sierpnia 2016 r., I OSK 1571/16).

W odniesieniu do obszaru oddziaływania skrzyżowania stwierdzono, że przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[8], i ustawy o drogach publicznych nie definiują tego pojęcia, pozostawiając każdorazowo w okolicznościach danej sprawy do decyzji właściwego organu ustalenie, jakie są granice oddziaływania skrzyżowania lub węzła. Jest to zwrot niedookreślony, ale odnoszący się ogólnie do kwestii bezpieczeństwa ze względu na przepis § 113 ust. 7 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym zakaz lokalizacji dotyczy „miejsc zagrażających bezpieczeństwu". Ustalenie zakresu oddziaływania skrzyżowania winno odbyć się przy uwzględnieniu, jak określone skrzyżowanie oddziałuje na ruch pojazdów, jakie wprowadza, ze względów bezpieczeństwa, ograniczenia i reguły ruchu pojazdów. Są to nadto kwestie związane z wiedzą o charakterze technicznym i praktycznym (wyrok z 19 lipca 2016 r., I OSK 2597/14).

3.2.7. Postępowanie dotyczące rejestracji pojazdów ma cechy postępowania sformalizowanego i organ dokonujący rejestracji pojazdu zobowiązany jest wymagać dokumentów wymienionych w art. 72 p.r.d. (wyrok z 13 stycznia 2016 r., I OSK 1021/14). Zarejestrowany może być jedynie pojazd, który stanowi przedmiot uregulowanego prawa własności, a podstawą takiej rejestracji mogą być wyłącznie oryginały dokumentów lub w określonych przypadkach uwierzytelnione kopie (wyrok z 7 października 2016 r., I OSK 3208/14). Dla odmowy rejestracji pojazdu wystarczające jest ustalenie fałszerstwa w umowie sprzedaży, nie spełnia ona bowiem warunków dla dokumentu wymaganego przy złożeniu wniosku o rejestrację, natomiast nie stoi to na przeszkodzie stwierdzeniu nabycia prawa własności w drodze zasiedzenia w postępowaniu cywilnym nieprocesowym (wyrok z 13 stycznia 2016 r., I OSK 926/14).

[7] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.), dalej: u.d.p.
[8] Dz.U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430.

3.2.8. W kwestii interpretacji art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 261/2004[9], zgodnie z którym obsługujący przewoźnik lotniczy nie jest zobowiązany do wypłaty rekompensaty przewidzianej w art. 7, jeżeli może dowieść, że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków, NSA powołał się na wykładnię tego przepisu dokonaną przez TSUE w wyroku z 22 grudnia 2008 r. C-549/07, że nadzwyczajną okolicznością jest tylko taka, która ze względu na swój charakter lub źródło nie wpisuje się w ramy normalnego wykonywania działalności danego przewoźnika lotniczego i nie pozwala mu na skuteczne nad nią panowanie. Zatem przyczyny opóźnienia lotu wynikające ze sposobu prowadzenia działalności przez przewoźnika lotniczego w postaci planowania kolejnych rejsów samolotu nie mogą wykluczać odpowiedzialności odszkodowawczej tego przewoźnika (wyrok z 2 sierpnia 2016 r., I OSK 2714/15 i I OSK 155/16 oraz podobnie w wyroku z 15 lipca 2016 r., I OSK 2509/14). Identycznie oceniono oczekiwanie na „slot" w wyroku z 15 lipca 2016 r., I OSK 2643/15 czy usterkę statku powietrznego w wyroku z 15 lipca 2016 r., I OSK 2441/14).

3.3. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion, nazwisk i akt stanu cywilnego

3.3.1. W kwestii obowiązku meldunkowego stwierdzono, że chociaż ustawodawca dopuszcza jednoczesne posiadania zameldowania na pobyt stały i pobyt czasowy, co wynika z treści art. 5 ust. 2 i art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[10], to deklarowanie pobytu czasowego nie wyklucza wymeldowania z pobytu stałego, gdy pobyt czasowy uzyskał cechy pobytu stałego. Ustawodawca w art. 8 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wymienił jedynie przykładowo wykonywanie pracy poza miejscem pobytu stałego jako okoliczność uzasadniającą zameldowanie na pobyt czasowy. Zapis ten nie pozwala jednak na automatyzm w ocenie charakteru pobytu czasowego i zaakceptowanie takiego stanu tylko z powodu celu, jaki temu towarzyszy. Wprawdzie pobyt czasowy nie jest ograniczony żadnym terminem, jednak jego zakres powinien być od początku przewidywalny (wyrok z 9 marca 2016 r., II OSK 1729/14). Oddalenie powództwa o eksmisję nie świadczy o tym, że osoba, której dotyczył wniosek o wymeldowanie przebywa w lokalu z zamiarem stałego w nim zamieszkiwania, ponieważ w postępowaniu o eksmisję sąd bada przede wszystkim tytuł prawny do lokalu, a nie stan posiadania. Można więc być zameldowanym w danym lokalu, a mimo to być z niego prawnie eksmitowanym (wyrok z 17 maja 2016 r., II OSK 2163/14). Nie jest wykluczone, że osoba pozbawiona wolności utrzymuje taki kontakt z lokalem mieszkalnym, w którym jest zameldowana na pobyt stały, że nie można przyjąć domniemania trwałego opuszczenia lokalu. Utrzymywanie tego kontaktu powinno przybrać takie formy zachowania jak pokrywanie opłat związanych z utrzymaniem lokalu, podejmowanie działań mających na celu zapewnienie utrzymywania lokalu w niezbędnym porządku czy stanie technicznym, podejmowanie starań o utrzymanie tytułu do lokalu, uzewnętrznienie woli powrotu do lokalu przed wszczęciem postępowania o wymeldowanie. Bez tych zachowań nie można przyjąć, że osoba nie opuściła miejsca pobytu stałego (wyrok z 5 lipca 2016 r., II OSK 2758/14).

[9] Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r., ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.Urz. UE L Nr 46, poz. 1).

[10] Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm., dalej: ustawa o ewidencji.

3.3.2. Wykładnia literalna, systemowa i celowościowa norm art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego[11] prowadzi do wniosku, że w akcie zgonu nie można wpisać innej daty czy godziny niż faktyczna data i godzina zgonu. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości wpisania daty najbardziej prawdopodobnej ani nie przewidział uprawnień dla kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, który nie posiada wiedzy medycznej i dlatego powinien sporządzić akt zgonu w oparciu o udostępnioną dokumentację lekarską (wyrok z 28 czerwca 2016 r., II OSK 2641/14).

3.3.3. Elementy wniosku o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wskazane w art. 56 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (szczegółowe dane personalne wstępnych osoby, której wniosek dotyczy, i pozostałe informacje) nie stanowią warunków formalnych wniosku w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a., lecz informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego i wydania decyzji merytorycznej. Gdy wnioskodawca nie poda we wniosku wszystkich wymaganych przez art. 56 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim danych i informacji, organ ma prawo wezwać go do uzupełnienia materiału dowodowego, chyba że wnioskodawca podał, że nie zna i pomimo podjętych starań nie jest w stanie ustalić tych danych (np. wszystkich danych dalszych wstępnych). W takim wypadku organ powinien rozpatrzyć merytorycznie wniosek po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego we własnym zakresie i wydać decyzję. Organ nie może zastosować trybu przewidzianego w art. 64 § 2 k.p.a. (wyrok z 13 stycznia 2016 r., II OSK 1056/14).

3.3.4. Osoba występująca z żądaniem udostępnienia danych ze zbiorów PESEL w trybie art. 44h ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji w celu ochrony własnego zdrowia ma ważny interes, chroniony przez art. 68 ust. 1 Konstytucji, w uzyskaniu informacji umożliwiających skontaktowanie się z biologicznym rodzicem w zamiarze uzyskania jego zgody na poddanie się badaniom genetycznym w celu leczniczym. Odczytywanie normy z art. 68 ust. 1 Konstytucji powinno pozostawać w łączności z treścią art. 38 ustawy zasadniczej, w świetle którego Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, a także z art. 30 ust. 1 Konstytucji wskazującym na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Dokonując zatem oceny różnych interesów występujących w sprawie, organ musi zapewnić sprawiedliwą równowagę pomiędzy ochroną interesu biologicznego rodzica, dążącego do zachowania poufności swych danych adresowych, a ochroną prawa jego biologicznego dziecka do ochrony zdrowia (wyrok z 15 maja 2016 r., II OSK 2190/14). Interes prawny w uzyskaniu numerów PESEL potencjalnych spadkobierców zmarłej dłużniczki nie może wynikać z samego faktu istnienia wierzytelności wnioskodawcy. Dla wykazania realnego i aktualnego interesu w uzyskaniu tych danych konieczne jest bowiem wykazanie, że prawa i obowiązki zmarłej przeszły na konkretnych spadkobierców, a więc że wierzyciel posiada wymagalne roszczenie wobec tych osób (wyrok z 15 lipca 2016 r., II OSK 2679/14).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.4.1. Grunty warszawskie. W kategorii gospodarki mieniem nadal istotną grupę stanowiły sprawy dotyczące roszczeń wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy[12]. W kwestii związanej z in-

[11] Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264 ze zm.

[12] Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm., dalej: dekret.

teresem prawnym strony kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, w myśl której urzędy likwidacyjne powołane dekretem z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich[13] nie zostały upoważnione do reprezentowania byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, w tym do składania tzw. wniosków dekretowych (wyroki z 11 marca 2016 r., I OSK 1306/14 i 10 listopada 2016 r., I OSK 611/15), a w postępowaniu dekretowym oprócz Skarbu Państwa lub gminy może występować jedynie – w charakterze strony – były właściciel nieruchomości lub jego następca prawny, a także osoba trzecia, jeżeli uprawnienie swoje wywodzi z tytułu prawnorzeczowego. Nadal uznawano zatem, iż takiego interesu nie posiada wspólnota mieszkaniowa utworzona w budynku, w którym wyodrębniono nieruchomości lokalowe (wyroki z 8 stycznia 2016 r., I OSK 2724/14 i 19 kwietnia 2016 r., I OSK 1991/15), natomiast interes prawny w tego rodzaju postępowaniu (zarówno w trybie zwykłym, jak i nadzwyczajnym) posiadają sami właściciele wykupionych lokali (ww. wyroki oraz wyroki z 8 stycznia 2016 r., I OSK 1030/14 i I OSK 1691/14). W postępowaniu dekretowym nie dowodzi istnienia interesu prawnego posiadanie przez spółdzielnię mieszkaniową roszczenia opartego na art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[14] (wyrok z 14 stycznia 2016 r., I OSK 961/14) ani powoływanie się przez spółkę akcyjną na zobowiązanie m. st. Warszawy zawarte w umowie do ustanowienia na rzecz ww. spółki prawa użytkowania wieczystego do gruntu wchodzącego w skład danej nieruchomości warszawskiej (wyrok z 1 marca 2016 r., I OSK 1906/15), gdyż roszczenia te mogą być realizowane tylko na drodze cywilnej. Przyjęto natomiast, że wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ww. dekretu, mógł złożyć małżonek byłego właściciela nieruchomości warszawskiej, który w drodze spadkobrania stał się uprawnionym – na zasadzie dożywocia – do udziału w takiej nieruchomości (wyrok z 12 października 2016 r., I OSK 2872/14), a także każdy ze współwłaścicieli nieruchomości, gdyż każdy z nich mógł i może wykonywać czynności zmierzające do zachowania wspólnego prawa – czynności zachowawcze (wyrok z 12 października 2016 r., I OSK 2819/14).

Przepisy rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy[15] nie nakładały na gminę obowiązku poszukiwania dotychczasowych właścicieli ani ustalania ich adresów zamieszkania. Gmina miała bowiem jedynie obowiązek zawiadomienia dotychczasowego właściciela bądź osoby prawnej jego reprezentującej o terminie oględzin nieruchomości, jednak tylko w miarę posiadania danych o miejscu ich pobytu (wyrok z 5 października 2016 r., I OSK 2798/14).

Podtrzymano także stanowisko, że oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości warszawskiej osobie trzeciej mimo istnienia nierozpoznanego wniosku dekretowego albo gdy stwierdzono nieważność odmownej decyzji dekretowej, uniemożliwia uwzględnienie takiego wniosku, gdyż ze względu na zakres uprawnień obecnego użytkownika wieczystego nie jest możliwe zadysponowanie obciążonej tym prawem nieruchomości na rzecz innego podmiotu, nawet jeśli ma on do tego pełne prawo (wyrok z 20 stycznia 2016 r., I OSK 1019/14).

Dokonując natomiast wykładni art. 215 u.g.n., NSA uznał, że przepis ten miał i nadal ma charakter szczególny, a zatem musi być wykładany precyzyjnie. W przepisie tym zaś – w odniesieniu do byłych właścicieli lub ich następców prawnych – zostało zawarte sformułowanie „zostali pozbawieni", a nie np. „utracili" czy „nie mają" albo „nie dysponują". Powyższe oznacza więc, iż w rozumieniu art. 215 ust. 2 u.g.n. poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni

[13] Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.
[14] Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: u.g.n.
[15] Dz.U. Nr 16, poz. 112.

nie mogą legitymować się faktyczną możliwością władania działką na skutek pozbawienia ich tego przymiotu przez inny podmiot, a nie na skutek własnego działania, np. zawarcia umowy dzierżawy (wyrok z 13 października 2016 r., I OSK 3451/15). Przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. zawiera wprawdzie wyraźne odesłanie do przepisów dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, ale tylko odpowiednie. Przepis ten jest więc przepisem konkretnym, lecz tylko jeśli chodzi o przesłanki warunkujące przyznanie odszkodowania. Natomiast w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów ogólnych, takiego charakteru już nie ma. Oceniając więc powyższą regulację prawną, w kontekście rażącego naruszenia prawa uznano, że kwestia pochodzenia środków finansowych, z których miałoby być pokryte przyznane w tej sprawie odszkodowanie (z Funduszu Reprywatyzacji), nie była w pełni oczywista, jak również nie było oczywiste, jakie przepisy w tym konkretnym przypadku miałyby mieć zastosowanie (wyrok z 28 lipca 2016 r., I OSK 2519/14).

Postępowanie o odtworzenie akt ma charakter wyłącznie pomocniczy i rekonstrukcyjny, a nie rozpoznawczy, zatem nie jest dopuszczalne ustalanie w tym trybie okoliczności, czy wniosek określony w art. 7 ust. 1 cyt. dekretu został istotnie wniesiony (postanowienia z 25 listopada 2016 r., I OSK 3046/14 i 25 listopada 2016 r., I OSK 442/16).

3.4.2. Mienie zabużańskie. Znaczną grupę stanowiły sprawy prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[16].

Po raz pierwszy rozpatrywane były sprawy, w których wnioskodawcy wystąpili o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia mienia, które przed II wojną światową wchodziło w skład ordynacji rodowych. W wyroku z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2867/15, NSA uznał, że ordynata, któremu na gruncie ABGB przysługiwała pełnia własności do majątku ordynacji, należy na dzień 1 września 1939 r. traktować jako właściciela tego majątku, a zatem jako w ujęciu cyt. ustawy uprawnionego do rekompensaty z tytułu mienia pozostawionego w związku z działaniami wojennymi, gdyż to on skupiał w swojej osobie własność zarówno zwierzchnią, jak i użytkową. Analogiczny też pogląd został wyrażony w wyroku z 30 maja 2016 r., I OSK 888/15, w którym NSA przyjął, iż na prawo do rekompensaty za nieruchomości wchodzące w skład ordynacji (funkcjonującej w oparciu o przepisy Zbioru Praw Cesarstwa Rosyjskiego) należy patrzeć poprzez cel ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. widziany w świetle konstytucyjnej zasady równości, gdyż tylko ordynat może być podmiotem, o którym mowa w art. 2 cyt. ustawy, tj. właścicielem nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Dokonując wykładni pojęcia „miejsce zamieszkania"[17], NSA, odwołując się do wyroku TK z 23 października 2012 r., SK 11/12, wyłożył to pojęcie w oparciu o przepisy międzywojenne, które przewidywały, iż za miejsce zamieszkania osoby, zwykle mieszkającej w dwóch lub więcej miejscowościach, będzie uważana – stosownie do okoliczności – ta z tych miejscowości, w której m.in. znajduje się majętność osoby zinteresowanej (wyrok z 9 czerwca 2016 r., I OSK 32/15). Dokonując natomiast wykładni art. 1 ust. 1a ww. ustawy, przyjął, że przepis ten nie uzależnia prawa do rekompensaty od opuszczenia byłego terytorium Polski w związku z II wojną światową. Stanowi on samodzielną przesłankę do ustalenia prawa do rekompensaty bez względu na podstawę prawną i datę nabycia pozostawionej poza granicami Polski nieruchomości (wyrok z 4 marca 2016 r., I OSK 1237/14).

[16] Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm., dalej: ustawa o realizacji prawa do rekompensaty.

[17] W dawnym brzmieniu ustawy, to jest określonym w Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418 ze zm.

W odniesieniu do art. 1 ust. 2 ww. ustawy kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą przyjętą w uchwale z 16 grudnia 2013 r. I OPS 11/13, a sprowadzającą się do poglądu, że przekształcenia własnościowe, które nastąpiły po 1939 r., nie miały wpływu na przysługiwanie uprawnionym prawa do rekompensaty określonego w art. 2 ww. ustawy oraz iż repatriacja dokonana w oparciu o postanowienia umowy z dnia 25 marca 1957 r. zawartej pomiędzy Rządem PRL a Rządem ZSRR może stanowić podstawę przyznania rekompensaty zabużańskiej (wyroki z 27 stycznia 2016 r., I OSK 1115/14 i I OSK 1051/14; 6 kwietnia 2016 r., I OSK 1647/14; 13 maja 2016 r., I OSK 2950/13 i 18 sierpnia 2016 r., I OSK 2654/14).

W wyrokach z 3 sierpnia 2016 r., I OSK 205/14, i z 10 listopada 2016 r., I OSK 87/15, podzielono też pogląd wyrażony w wyroku z 22 stycznia 2015 r., I OSK 1064/13, iż w postępowaniu o potwierdzenie prawa do rekompensaty nie mają doniosłości prawnej późniejsze zdarzenia, dotyczące mienia otrzymanego przez repatrianta w trybie przepisów dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska[18] oraz dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych[19].

Podtrzymano również stanowiska, że w odniesieniu do nieruchomości położonych na terenie tzw. Litwy Kowieńskiej ustawodawca nigdy nie zakładał i nie zakłada, aby można było w trybie ustawy dnia 8 lipca 2005 r. dochodzić prawa do rekompensaty, gdy pozostawiona poza obecnymi granicami Państwa Polskiego nieruchomość nigdy nie znajdowała się na jego terytorium (wyrok z 27 września 2016 r., I OSK 2948/14), że brak repatriacji byłego właściciela nieruchomości (zmarł po wojnie we Lwowie) powodował, iż ani on, ani jego spadkobiercy nie nabyli prawa do rekompensaty (wyrok z 3 sierpnia 2016 r., I OSK 2653/14), że ustawodawstwo zabużańskie nigdy nie przewidywało i nadal nie przewiduje możliwości potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia mienia nieruchomego, stanowiącego własność osób prawnych, m.in. spółek prawa handlowego, nawet jeśli udziały lub akcje posiadali w nich obywatele polscy (wyrok z 18 lutego 2016 r., I OSK 1113/14), oraz że aby móc skutecznie dokonać „wskazania", o którym mowa w art. 3 ust. 2 omawianej ustawy, spadkobierca byłego właściciela nieruchomości pozostawionej musi legitymować się obywatelstwem polskim (wyrok z 27 stycznia 2016 r., I OSK 1052/14).

W kwestiach proceduralnych zgodnie przyjmowano, że w przypadku kilku osób uprawnionych do ubiegania się o potwierdzenie prawa do rekompensaty toczy się jedno postępowanie w tym przedmiocie z udziałem wszystkich zainteresowanych, a zatem występuje tzw. jedność materialna wniosku (wyroki z 22 września 2016 r., I OSK 2421/14; 7 października 2016 r., I OSK 3243/14 i 24 listopada 2016 r., I OSK 1718/16).

Co do zagadnień związanych z obowiązkiem dochowania terminu zawitego przewidzianego na wystąpienie z wnioskiem NSA wskazywał, że wnioskodawca ma obowiązek wskazać we wniosku konkretny majątek pozostawiony, a nie określać go jedynie przykładowo, używając słów „między innymi". Użycie bowiem tego rodzaju sformułowania nie stanowi podstawy do domagania się rekompensaty za majątek określony we wniosku złożonym już po upływie terminu określonego przez ustawodawcę (wyrok z 22 września 2016 r., I OSK 3488/15). Zachowanie terminu musi zostać wykazane, a nie uprawdopodobnione, zatem nie może się ono opierać na domniemaniu, ale być stwierdzone datą pewną, a taką jest stempel pocztowy lub prezentata organu, w zależności jaki tryb doręczenia strona zastosowała (wyrok z 26 kwietnia 2016 r., I OSK

[18] Dz.U. Nr 49, poz. 279.
[19] Dz.U. Nr 46, poz. 340.

1999/14). Wskazanie innych nieruchomości niż podane w pierwotnym wniosku nie może być traktowane jako jego precyzowanie lub modyfikacja, gdyż wniosek ten odmiennie kształtuje nawiązany wcześniej stosunek prawny między organem a wnioskującym. Zainteresowani zatem musieli w zakreślonym terminie wyrazić nie tylko swoją wolę skorzystania z przyznanego im ustawą przywileju, ale najpóźniej do 31 grudnia 2008 r. zobowiązani byli wskazać, za jakie konkretnie nieruchomości żądają przyznania im rekompensaty (wyrok z 27 września 2016 r., I OSK 2877/14).

Odnosząc się natomiast do postępowania dowodowego, składy orzekające wprawdzie generalnie zwracały uwagę, że ustawa o realizacji prawa do rekompensaty zawiera szczególną procedurę w zakresie rozpoznawania wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty zabużańskiej, ale jednak w szeregu wyrokach uściślono powyższą zasadę, np. w wyroku z 1 czerwca 2016 r., I OSK 2207/14, NSA uznał, że orzeczenie Powiatowego Urzędu Repatriacyjnego nie ma charakteru dowodu rozstrzygającego w sprawie, lecz stanowi tylko jeden z dowodów wymienionych w art. 6 ust. 4 ww. ustawy. Podobnie w wyroku z 4 marca 2016 r., I OSK 1/15, NSA zauważył, iż oświadczenie to ma moc dowodową, ale jedynie na okoliczność złożenia stosownych oświadczeń w nim zawartych, natomiast nie stanowi dowodu na okoliczność, że repatriantowi istotnie przysługiwał tytuł własności do pozostawionego mienia. W wyroku zaś z 14 kwietnia 2016 r., I OSK 2369/15, NSA uznał, że okoliczność złożenia przez zainteresowanego prawomocnego wyroku sądu powszechnego ustalającego skład mienia pozostawionego nie zwalnia organu z procesowania zgodnie z ustawą zabużańską, który jest uprawniony do poczynienia ustaleń związanych ze spełnieniem przez wnioskujących przesłanek do przyznania im prawa do rekompensaty.

3.4.3. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Rozważając, czy uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[20], przysługuje spółce jawnej, NSA opowiedział się za stosowaniem wykładni literalnej powołanego przepisu i uznał, że niedopuszczalne jest rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia wymienionych w art. 1 ust. 1 ww. ustawy. Ustawodawca w sposób jednoznaczny określił podmioty uprawnione do przekształcenia (osoby fizyczne i osoby prawne), nie wymieniając jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Dokonywanie wykładni przepisów omawianej ustawy z uwzględnieniem treści art. 33^1 § 1 k.c. stanowi niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą art. 1 ust. 1 ustawy. Przepis art. 33^1 § 1 k.c. stanowi jedynie o „odpowiednim" stosowaniu przepisów o osobach prawnych do jednostek organizacyjnych, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. To „odpowiednie" stosowanie prawa nie oznacza stosowania prawa wprost. Prawo użytkowania wieczystego jest regulowane przepisami Kodeksu cywilnego i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca pomimo wprowadzenia w kodeksie spółek handlowych regulacji dotyczącej spółek osobowych nie dokonał nowelizacji art. 4 pkt 12 u.g.n., który stanowi, że przez pojęcie spółki należy rozumieć spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, a zatem przez to pojęcie według ustawodawcy należy rozumieć spółki kapitałowe, nie zaś spółki osobowe prawa handlowego.

NSA powołał się na wyrok TK z 10 marca 2015 r., K 29/13, w którym stwierdzono, że art. 1 ust. 1 i 3 ww. ustawy w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użyt-

[20] Dz.U. z 2012 r. poz. 83, dalej: ustawa o przekształceniu.

kowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw[21], jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. A zatem osoby prawne, takie jak spółki prawa handlowego (poza osobami prawnymi będącymi właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego, nawet jeżeli udział w użytkowaniu wieczystym nabyły po 13 października 2005 r., oraz poza spółdzielniami mieszkaniowymi będącymi właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży) nie posiadały uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej u.g.n. Skoro spółki prawa handlowego nie posiadały uprawnienia do przekształcenia, to tym samym prawa takiego nie posiadały spółki osobowe jawne, które uprawnienie swe wywodzą z uprawnień osób prawnych (wyroki z 2 grudnia 2016 r., I OSK 647/15, I OSK 650/15 i I OSK 651/15, a także wyrok z 14 kwietnia 2016 r., I OSK 1569/14).

W kwestii, czy prokurator wnoszący skargę w ramach przysługujących przewidzianych w art. 53 § 3 p.p.s.a. może skutecznie domagać się wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej decyzji[22], wskazując, iż została ona wydana z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a k.p.a.), NSA wskazał, że prawo do żądania wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania na podstawie art. 145a § 1 k.p.a. ma wyłącznie strona (chodzi o wyrok TK o sygn. akt K 29/13). Od oceny strony zależy, czy oparcie decyzji na wadliwej z punktu widzenia Konstytucji RP podstawie prawnej narusza jej prawa nabyte, czy nie. Jeżeli w jej ocenie do takiego naruszenia nie doszło, nie ma podstaw do weryfikacji decyzji. Zgłoszenie żądania wznowienia przez stronę postępowania nie jest kwestią trybu procedowania w tej materii, lecz materialnoprawną przesłanką wznowienia. NSA uznał, że sama niekonstytucyjność przepisu ustawy, na podstawie którego strona nabyła prawo, nie jest wystarczająca do wszczęcia postępowania wznowieniowego na podstawie art. 145a § 1 k.p.a., jeśli żądanie wznowienia nie pochodzi od strony (wyrok z 7 października 2016 r., I OSK 1072/16).

W kwestii, czy zakaz stosowania prawa przekształcenia w stosunku do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste państwowym i samorządowym osobom prawnym, a także spółkom handlowym, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym, obejmuje tylko te nieruchomości, w stosunku do których podmioty wymienione w art. 1 ust. 1b pkt 2 są w całości użytkownikami wieczystymi (żądanie z ust. 1), czy również te nieruchomości, w stosunku do których są jedynie współużytkownikami wieczystymi (ust. 2 pkt 1), NSA wyraził pogląd, że wyłączenie, o jakim mowa w art. 1 ust. 1b pkt 2 ustawy o przekształceniu, nie obejmuje żądania opartego na art. 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Zagadnienie niedopuszczalności przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, gdy w dacie 13 października 2005 r. prawo użytkowania wieczystego przysługiwało podmiotowi wymienionemu w art. 1 ust. 1b, było przedmiotem rozważań NSA w wyroku z 15 października 2016 r., I OSK 101/14, w którym uznano, że zbycie prawa użytkowania wie-

[21] Dz.U. Nr 187, poz. 1110, dalej: ustawa nowelizująca u.g.n.

[22] Organ, działając na podstawie art. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 4 ust. 1 i 2, art. 5a ustawy o przekształceniu, orzekł o odpłatnym przekształceniu prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości w prawo własności.

czystego po dacie 13 października 2005 r. przez jeden z podmiotów określonych w art.1 ust.1b nie wyłącza zakazu przekształcenia (wyrok z 31 marca 2016 r., I OSK 1499/14, a także wyroki z 12 grudnia 2012 r., I OSK 939/13 i z 2 grudnia 2016 r., I OSK 274/15).

3.4.4. Trwały zarząd. Wydanie decyzji o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd, z pominięciem zgłoszonego w 1948 r. przez przeddekretowych właścicieli nieruchomości roszczenia[23] o przyznanie prawa własności czasowej, a obecnie użytkowania wieczystego, świadczy o wydaniu tej decyzji z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jak również że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Rozpatrzenie bowiem sprawy o oddanie gruntu w trwały zarząd było uzależnione od wyniku sprawy o przyznanie prawa użytkowania wieczystego następcom prawnym przeddekretowych właścicieli gruntu. Organ miał obowiązek wyjaśnić, czy na przeszkodzie uwzględnieniu wniosku o oddanie udziału we współwłasności spornej nieruchomości stały prawa osób trzecich i zawiesić z urzędu postępowanie prowadzone w trybie art. 43 ust. 5 u.g.n., do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie o przyznanie prawa użytkowania wieczystego do gruntu warszawskiego (wyrok z 26 lipca 2016 r., I OSK 2504/14).

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

3.5.1. Wśród rozstrzyganych spraw podobnie jak w latach poprzednich dominowały zagadnienia odnoszące się do nakazu przywrócenia stosunków wodnych na gruncie lub do wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, gdzie organy stosowały art. 29 Prawa wodnego[24]. W sprawach tych przyjmowano, że przez stan wody na gruncie, o jakim mowa w art. 29 ust. 1 Prawa wodnego należy rozumieć zarówno naturalny stan wody na gruncie, jak i stan wody na gruncie, który powstał w wyniku legalnego zagospodarowania terenu, np. w wyniku budowy określonych obiektów budowlanych, a zatem nie tylko naturalne ukształtowanie terenu, ale i takie, które jest wynikiem działań inwestycyjnych znajdujących umocowanie w stosownych decyzjach. Inaczej mówiąc, chodzi o ustabilizowany stan wywołany określonym zagospodarowaniem terenu, który może być jako istniejący stan wody na gruncie przedmiotem rozważań zmian tego stanu w aspekcie art. 29 ust. 3 Prawa wodnego (wyrok z 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2918/14). Stwierdzono ponadto, że brak jest podstawy materialnoprawnej, aby w decyzji nakazowej wydawanej na podstawie ww. przepisu określać termin wykonania urządzeń zapobiegających szkodom (wyrok z 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2923/14).

W odniesieniu do decyzji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w przedmiocie zwolnienia od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnie zagrożonych powodzią wskazywano, że decyzja ta ma charakter uznaniowy, co nie oznacza jednak dowolności organu administracji przy jej wydawaniu, ponieważ organ winien wykazać, że w konkretnej sprawie istniały przesłanki uzasadniające podjęte rozstrzygnięcie. Organ jest obowiązany do rzetelnej i wnikliwej analizy wszelkich okoliczności sprawy, a skoro zwolnienie od zakazu wynikającego z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma charakter wyjątku od zasady, iż na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią istnieje zakaz zabudowy, to przesłanki dla tego zwolnienia muszą być interpretowane ściśle, dostrzegając, że przepisem art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ustawodawca ograniczył prawo własności. Podkreślano, iż należy mieć na względzie wartości konstytucyjne,

[23] Z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

[24] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.).

takie jak ochrona prawa własności (art. 64 Konstytucji RP) i zasada równości (art. 32 Konstytucji RP) (por. wyrok z 5 października 2016 r., II OSK 3379/14).

3.5.2. Spory o właściwość i spory kompetencyjne. Na tle stosowania przepisów ustawy – Prawo wodne rozstrzygano spory o właściwość, m.in. między starostą a wójtem w sprawie uregulowania stosunków wodnych oraz zwiększenia przepustowości rowów. Dokonano oceny wzajemnej relacji przepisów, a przede wszystkim art. 29 i art. 64b ustawy Prawo wodne. Norma z art. 29 ust. 3 Prawa wodnego ma zastosowanie, gdy właściciel gruntu spowodował zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływające na grunty sąsiednie. Natomiast art. 64b cyt. ustawy stanowi podstawę rozstrzygnięcia właściwego organu w przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego. Przyjęto, że skoro wnioskujący o uregulowanie stosunków wodnych domagał się zwiększenia przepustowości rowów, to należy oceniać to jako ich należyte utrzymanie, co wskazuje na właściwość starosty. Ponadto rowy jako urządzenia wodne są inwestycją o charakterze liniowym, które przebiegają na dłuższym odcinku niż tylko jedna nieruchomość, dlatego wszelkie działania muszą być skoordynowane w celu utrzymania jego drożności na całej długości. Wskazanie w tej sprawie wójta jako organu właściwego oznaczałoby, że nakładane przez niego na podstawie art. 29 Prawa wodnego stosowne nakazy nie mogłyby zapewnić właściwego ich utrzymania na całej długości (postanowienie z 29 listopada 2016 r., II OW 54/16).

Wyznaczając jako organ właściwy w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wskazano, że organ ten jest właściwy dla przedsięwzięć, gdy szczególne korzystanie z wód lub wykonanie urządzeń wodnych dotyczące tych przedsięwzięć, w całości lub w części odbywa się na terenach zamkniętych, a odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Szczególnym korzystaniem z wód jest zwłaszcza wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, za błędne jednak uznano założenie, że wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi odbywa się jedynie w miejscu, w którym znajduje się wylot urządzenia wodnoprawnego. Z treści operatu wodnoprawnego przedstawionego w sprawie wynikało, że inwestycja polega w szczególności na rozbudowie i modernizacji istniejącej oczyszczalni ścieków, która docelowo będzie odprowadzać ścieki z będącej terenem zamkniętym jednostki wojskowej do rowu melioracyjnego za pomocą istniejącego już wylotu. Szczególne korzystanie z wód odbywającego się przynajmniej w części na terenie zamkniętym uzasadniało właściwość dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (postanowienie z 4 października 2016 r., II OW 40/16).

Rozstrzygając spór o właściwość między starostą a wójtem gminy w sprawie usunięcia awarii systemu drenażowego, wskazano, że przepis art. 77 Prawa wodnego jest *lex specialis* wobec art. 29 tej ustawy i jego zastosowanie będzie miało pierwszeństwo zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. *Ratio legis* unormowania art. 77 ust. 2 Prawa wodnego polega na tym, że jeżeli obowiązek utrzymania w należytym stanie danego urządzenia melioracji wodnych szczegółowych nie jest realizowany lub jest realizowany nieprawidłowo, to wyłącznie właściwy organ do wydania pozwolenia wodnoprawnego jest zobowiązany nałożyć w formie decyzji stosowne obowiązki, biorąc pod uwagę także treść pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli zostało wydane, co z kolei przesądza o kompetencji starosty (postanowienie z 14 czerwca 2016 r., II OW 23/16).

3.6. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

Analiza orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących decyzji, w których orzekano o nabyciu mienia państwowego przez gminę w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach

samorządowych[25], ujawniła istnienie dwóch odmiennych stanowisk w kwestii ustalania stanu prawnego nieruchomości, którymi faktycznie władało przedsiębiorstwo państwowe PKP i które z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa stały się mieniem gmin, a więc ustalenia, czy w tej dacie PKP dysponowało tytułem prawnym do wspomnianych nieruchomości, co wyłączało możliwość komunalizacji.

W myśl pierwszego poglądu znajdującego potwierdzenie w utrwalonym już od wielu lat orzecznictwie NSA przyjmowano, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r. nieruchomości, które nie zostały przez terenowy organ administracji państwowej rozdysponowane w sposób określony w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości[26], należały do tego organu niezależnie od tego, jaki podmiot faktycznie władał danym mieniem. Zatem za nieruchomość nienależącą do terenowego organu administracji państwowej można było uznać tylko taką nieruchomość, która w dniu 27 maja 1990 r. była w sposób prawem przewidziany oddana w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie państwowej jednostce organizacyjnej. Natomiast ustanowienie zarządu wymagało stosownej formy prawnej, co jednoznacznie wynikało z art. 38 ust. 2 u.g.n. z 1985 r. W wypadku braku takiej decyzji lub umowy odnoszącej się do konkretnej nieruchomości bezwzględnie przyjmowano, że nieruchomość taka w dniu 27 maja 1990 r. należała do terenowego organu administracji państwowej. Jeżeli określone mienie ogólnonarodowe należało do innego podmiotu w sensie faktycznym, a nie prawnym, gdy podmiot ten nie legitymował się odpowiednim tytułem prawnym, to użytkowane mienie było objęte komunalizacją z mocy prawa. Takie prawo jak zarząd, użytkowanie, użytkowanie wieczyste nie mogło w świetle u.g.n. z 1985 r. powstać w sposób dorozumiany, nie można było go domniemywać, lecz jego istnienie musiało zostać wyrażone w formie stosownego aktu administracyjnego lub stosownej umowy. To oznacza, że nie można skutecznie powoływać się na ustanowienie zarządu lub istnienie innego tytułu prawnorzeczowego do gruntu, jeżeli takie zdarzenia prawne nie zostały potwierdzone odpowiednimi dokumentami (wyroki z 18 lutego 2016 r., I OSK 3400/15; 9 marca 2016 r., I OSK 2520/13; 31 marca 2016 r., I OSK 3399/15; 19 lipca 2016 r., I OSK 2526/14; 6 października 2016 r., I OSK 2835/14, w których powołano się także na liczne inne orzeczenia NSA z poprzednich lat).

W dwóch wyrokach NSA zaprezentowano pogląd odmienny, zgodnie z którym jeśli PKP nie legitymuje się dokumentami wskazującymi przekazanie mu konkretnych gruntów, a może udowodnić innymi środkami dowodowymi, że konkretna nieruchomość była gruntem związanym z funkcjonowaniem kolei i wobec tego była w zarządzie PKP, to fakt taki stanowi przeszkodę do komunalizacji. Przedsiębiorstwo PKP na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe[27] uzyskało zarząd powierniczy *ex lege*, który uległ następnie przekształceniu w zarząd, a tym samym władanie nieruchomością przez PKP nie było jedynie władztwem faktycznym. Skoro zatem grunty kolejowe mogły być z mocy prawa w zarządzie powierniczym, a następnie w zarządzie PKP, a nawet mogły stanowić własność poprzedników PKP, to nie można uznać, że jednocześnie były zarządzane przez terenowe organy administracji państwowej. Takie posiadanie gruntów kolejowych przez PKP, stanowiących własność państwa, wyłączało te nieruchomości spod komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej (wyroki z 3 marca 2016 r., I OSK 3397/15 i 16 czerwca 2016 r. I OSK 3398/15).

[25] Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: ustawa komunalizacyjna z 1990 r.
[26] Dz.U. Nr 22, poz. 99, ze zm., dalej: u.g.n. z 1985 r.
[27] Dz.U. z 1948 r. Nr 43, poz. 312.

Gdy działki zostały wywłaszczone decyzją z 15 maja 1983 r. z przeznaczeniem pod budowę linii kolejowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości[28] na cele określone w art. 3 tej ustawy (na cele użyteczności publicznej), to w odniesieniu do tych działek można mówić o mieniu, o którym mowa w art. 5 ust. 2 i 3 ustawy komunalizacyjnej z 1990 r., a nie o mieniu wskazanym w art. 5 ust. 1 tej ustawy. Regulacja z art. 5 ust. 3 wymaga jednak dla komunalizacji mienia ogólnonarodowego (państwowego) służącego użyteczności publicznej, należącego w dniu wejścia w życie ustawy do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, aby mienie to było niezbędne do wykonywania ich zadań. W świetle regulacji zawartych z jednej strony w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, z drugiej strony w ustawie o przedsiębiorstwie państwowym PKP nie sposób przyjąć, że mienie PKP było niezbędne do realizacji zadań rad narodowych, gdyż zadania te należały i nadal należą do PKP. Zatem w odniesieniu do gruntów, przez które przebiega linia kolejowa, nie zostałaby wykazana przesłanka „niezbędności" tego mienia do wykonywania zadań przez rady narodowe (art. 5 ust. 3 ustawy komunalizacyjnej), w konsekwencji działki takie nie podlegałyby komunalizacji (wyrok z 26 kwietnia 2016 r., I OSK 3515/15).

Z uwagi na przedstawioną rozbieżność Prezes NSA w dniu 27 października 2016 r. wniósł o podjęcie uchwały wyjaśniającej „Czy pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego przysługiwania prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oznacza, że nieruchomość ta nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych?".

3.7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

3.7.1. Opłaty za wypisy i wyrysy z operatu ewidencyjnego w związku z ujawnieniem prawa do nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do zawartego w treści art. 40b ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[29] terminu „ujawnienie prawa do nieruchomości"[30], NSA, opowiadając się za wąskim rozumieniem art. 40b ust. 2 pkt 4 lit. a/ p.g.k., wskazał w art. 40b ust. 2 pkt 4 trzy przypadki, w których nie pobiera się opłaty. Ustawodawca określając przypadki zwolnienia od opłat, posługuje się nie tylko kryterium podmiotowym, ale równocześnie stosuje kryterium przedmiotowe, wskazując tym samym, jaki podmiot i w zakresie jakich spraw podlega zwolnieniu. Ustawodawca rozróżnia ujawnienie prawa do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księdze wieczystej (pkt 4 lit. a) od przeniesienia praw do nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego i na odwrót (pkt 4 lit. b/ i lit. c/).

Gdy przeniesienie praw następuje pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego na rzecz podmiotu trzeciego zwolnienie z opłat nie przysługuje. Dlatego utwo-

[28] Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 i Nr 22, poz. 31.

[29] Dz.U. z 2016 r. poz. 1629, dalej: p.g.k.

[30] Zgodnie z którym nie pobiera się opłaty za wypisy i wyrysy z operatu ewidencyjnego sporządzane i wydawane na żądanie organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego w związku z ich działaniami mającymi na celu ujawnienie prawa do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księdze wieczystej.

rzenie kilku nieruchomości w miejsce większej nieruchomości objętej jedną księgą wieczystą nie stanowi ujawnienia prawa w rozumieniu art. 40b ust. 2 pkt 4 lit. a/ p.g.k. O tym, że użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 lit. a/ p.g. k. termin „ujawnienie prawa w księdze wieczystej" może mieć inny zakres niż termin ten funkcjonujący na gruncie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, świadczy ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego[31]. Użyty w tytule ustawy termin „ujawnienie w księgach wieczystych" w sposób bezsporny dotyczy wyłącznie pierwszego ujawnienia Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela określonej nieruchomości. O takim zakresie znaczeniowym tego terminu w sposób bezsporny świadczy treść ustawy z dnia 7 września 2007 r.

Powyższa okoliczność wskazuje, że ustawodawca posługuje się w poszczególnych ustawach pojęciem „ujawnienie w księgach wieczystych" w różny sposób, nadając mu zróżnicowany zakres znaczeniowy. Oznacza to, że pojęcie ujawnienia występujące w ustawie o księgach wieczystych i hipotece nie może być automatycznie przenoszone na pojęcie ujawnienia uregulowane w innej ustawie dotyczącej innej problematyki. Powyższe wskazuje, że sporne pojęcie, o którym mowa w art. 40b ust. 2 pkt 4 lit. a/ p.g.k., należy odczytywać ściśle. Przepis ten nie przewiduje zatem zwolnienia jednostki samorządu terytorialnego z opłat za udostępnienie wypisu z rejestru gruntów i wyrysu z mapy ewidencyjnej, jeżeli celem uzyskania tych danych jest wyłączenie działki z założonej już księgi wieczystej i założenie dla niej nowej księgi wieczystej. Czynności zmierzające do ujawnienia prawa w znaczeniu czynności wieczystoksięgowej, gdy prawo to zostało już ujawnione w księdze wieczystej, nie uprawnia gminy do powtórnego wykorzystania zwolnienia od opłaty. Dążenie przez ustawodawcę do uregulowania ustawą z 7 września 2007 r. rzeczywistego stanu prawnego własności nieruchomości poprzez ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego przemawia również za tezą, że pojęcie „ujawnienie prawa do nieruchomości" użyte w treści art. 40b ust. 2 pkt 4 lit. a p.g.k. należy rozumieć ściśle, a zatem na podstawie powołanego przepisu jednostka samorządu terytorialnego nie może domagać się ponownego zwolnienia z opłaty za wypisy i wyrysy z operatu ewidencyjnego. Ułatwienie jednostkom samorządu terytorialnego zakładania ksiąg wieczystych przez zwolnienie od opłat geodezyjnych miało na celu osiągnięcie zamierzonego celu ustawowego. Po jego realizacji brak jest podstaw do stosowania tych zwolnień. W tej sytuacji zastosowanie wykładni systemowej potwierdziło zasadność dokonanej wykładni językowej, a rezultaty obu wykładni są zgodne. Powyższy problem dotyczący wykładni przepisu art. 40b ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 17 maja 1989 r. p.g.k., pojawił się po raz pierwszy w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok z 9 listopada 2016 r., I OSK 1399/16, analogicznie w sprawach I OSK 1396/16, I OSK 1398/16).

3.7.2. Uwierzytelnianie dokumentów geodezyjnych. W orzecznictwie NSA zarysowały się dwa poglądy dotyczące trybu uwierzytelniania, czyli opatrzenia odpowiednimi klauzulami urzędowym dokumentów przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które powstały na tle wykładni art. 12b ust. 5 p.g.k. Istota problemu sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie: Czy uwierzytelnienie dokumentów następuje na wniosek, czy z urzędu?

Zgodnie z art. 12b ust. 5 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 lipca 2015 r. przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej potwierdza wpisem do ewi-

[31] Dz.U. z 2012 r. poz. 1460 ze zm.

dencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8. Wydane zaś na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego[32] nie odnosiło się do trybu uwierzytelniania. Natomiast w wydanym na podstawie art. 12d ust. 2 ustawy rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych[33] w § 2 przyjęto, że uwierzytelnianie dokumentów następuje na wniosek złożony do właściwego organu, który przyjął do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokumentację zawierającą zbiory danych oraz dokumenty, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy, dalej: „dokumentacja geodezyjna", na podstawie której sporządzone zostały dokumenty przedstawiane do uwierzytelnienia.

Z dniem 1 lipca 2015 r. art. 12b ust. 5 stanowi: „Organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego przekazane zostały zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, potwierdza ich przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także uwierzytelnia dokumenty opracowane na podstawie wykonanych prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilnoprawnych, jeżeli w sprawie tego uwierzytelnienia złożony został wniosek. Uwierzytelnienie polega na potwierdzeniu zgodności dokumentu z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b lub z dokumentacją przekazaną do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w sposób i w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 12d ust. 2". Z kolei zmienione rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. aktualnie określa tylko wzory formularzy zgłaszania prac geodezyjnych.

W wyroku z 28 sierpnia 2015 r., I OSK 785/15, NSA zajął stanowisko, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 lipca 2015 r. jedynym trybem uwierzytelnienia dokumentów był tryb wnioskowy. Zdaniem NSA to wykonawca dokumentów decydował, które z dokumentów mają być oklauzulowane, a które nie. NSA wskazał jednocześnie, że z nowego brzmienia art.12b ust. 5 ustawy jednoznacznie wynika, że uwierzytelnienie dokumentów następuje na wniosek. Powyższe stanowisko ustawodawcy dodatkowo potwierdza, że nigdy nie było jego zamiarem wprowadzenie trybu uwierzytelnienia z urzędu.

Natomiast w wyroku z 5 stycznia 2016 r., I OSK 1693/15, NSA nie podzielił poglądu prawnego wyrażonego w sprawie o sygn. akt I OSK 785/15. Zdaniem NSA art.12b ust. 5 ustawy przed nowelizacją był jasny i wyraźny, jego interpretacja nie wymagała wykładni innej niż gramatyczna. Nie było żadnych podstaw do stosowania § 2 rozporządzenia z dnia 8 lipca 2014 r., gdyż ten akt wykonawczy został wydany na podstawie art. 12d ust. 2 ustawy, podczas gdy mający zastosowanie w sprawie art. 12b ust. 5 ustawy odsyłał do przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, czyli do rozporządzenia z dnia 5 września 2013 r. Stąd też zdaniem Sądu dokonywanie wykładni art. 12b ust. 5 ustawy poprzez § 2 rozporządzenia z dnia 8 lipca 2014 r. jest niedopuszczalne. Przepisów ustawy nie należy wykładać poprzez pryzmat przepisów wyko-

[32] Dz.U. z 2013 r. poz. 1183.
[33] Dz.U. z 2014 r. poz. 914.

nawczych do nich. Z art. 12b ust. 5 przed nowelizacją nie wynikało, aby jedynym trybem uwierzytelniania dokumentów był tryb wnioskowy, lecz wprost przeciwnie. Nadto NSA wskazał, że nowelizacja art. 12b ust. 5 ustawy wprowadziła wyłom w zasadzie uwierzytelniania z urzędu: o ile przepis ten przed nowelizacja był jasny i wyraźny, o tyle jego nowe brzmienie budzi wątpliwości interpretacyjne, kiedy i na jakie potrzeby uwierzytelnienie następuje na wniosek, a kiedy z urzędu, gdyż ten ostatni tryb działania wcale nie został przez nowelizację zmieniony.

3.8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

Podobnie jak w latach poprzednich duża liczba spraw z zakresu prawa ochrony środowiska dotyczyła problematyki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia[34].

Obowiązek uzyskania przez inwestora decyzji środowiskowej odnosi się nie tylko do etapu poprzedzającego wydanie odpowiedniej decyzji legalizacyjnej, lecz nawet do etapu jeszcze przed wszczęciem tego rodzaju postępowania. Wynika to z tego, że skorzystanie przez inwestora z tego rodzaju postępowania legalizacyjnego mieści się w sferze praw i obowiązków inwestora. Oznacza to, że inwestor może wystąpić o wydanie decyzji środowiskowej po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko lub oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 w celu jej późniejszego przedstawienia w postępowaniu służącym legalizacji danej samowoli budowlanej. Dlatego w dacie otrzymania takiej ostatecznej decyzji środowiskowej powyższe postępowanie legalizacyjne, o którym stanowi przepis art. 49 ust. 4a Prawa budowlanego (a więc postępowanie, które kończy się wydaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na wznowienie robót lub decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa już została zakończona), nie musi być jeszcze nawet wszczęte (wyrok z 28 października 2016 r., II OSK 764/16).

Uzgodnienie, o którym mowa w art. 16 ust. 7 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[35], dokonywane w formie postanowienia musi być w tym zakresie przedmiotowym spójne i kompleksowo oceniać wszystkie ustalenia planu miejscowego, które mogą negatywnie oddziaływać na ochronę zgodnie z dyspozycją art. 17 pkt 6 lit. b/ ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[36] w związku z art. 16 ust. 7 u.o.p. Ponadto organ uzgodnieniowy powinien wyjaśnić, z jakich przyczyn uznaje projektowane przeznaczenie danego obszaru w planie miejscowym za sprzeczne z celami parku krajobrazowego (art. 16 ust 3 i 7 u.o.p.), które obowiązują na jego terenie (art. 17 u.o.p.). Oznacza to, że organ uzgodnieniowy nie posiada kompetencji do samodzielnego ustalenia konkretnego przeznaczenia określonego terenu objętego projektem planu miejscowego, ponieważ w takim przypadku wkraczałby bez umocowania ustawowego w tzw. władztwo planistyczne gminy jako jednostki samorządu terytorialnego (wyrok z 8 listopada 2016 r., II OSK 1772/15).

Przepis art. 50 ust. 2 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[37] stanowi, że podjęcie realizacji danej instalacji, a nie obiektu budowlanego, o którym stanowi art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, następuje w dniu faktycznego rozpoczęcia procesu inwestycyjnego dotyczącego danej instalacji. Przyjmując w sprawie wykładnię systemową i celowościową, NSA uznał, że w stanie faktycznym i prawnym rozpoznawanej sprawy

[34] Dalej: decyzja środowiskowa.
[35] Dz.U. z 2013 r. poz. 627, dalej: u.o.p.
[36] Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., dalej: u.p.z.p.
[37] Dz.U. Nr 122, poz. 695, dalej: ustawa o systemie handlu.

prawidłowo wydano przedmiotowe zezwolenie, ponieważ inwestor rozpoczął przed dniem 31 grudnia 2008 r. wymagane przez ten przepis prace przygotowawcze na terenie budowy danej instalacji spalania paliw. Prac tych nie należy jednak utożsamiać z pracami przygotowawczymi na potrzeby procesu budowlanego, o których stanowi art. 41 ust. 1-3 Prawa budowlanego, oraz z obowiązkiem posiadania ostatecznego pozwolenia na budowę. W świetle art. 41 ust. 2 Prawa budowlanego rozpoczęcie budowy zachodzi z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, takich jak wytyczenie geodezyjnie obiektów w terenie, wykonanie niwelacji danego terenu, zagospodarowanie terenu budowy łącznie z budową tymczasowych urządzeń, a także realizacja przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby tej budowy. Świadczy o tym także dyspozycja art. 10 ust. 5 i art. 10c dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE[38].

Oznacza to, że wykładnia art. 50 ustawy o systemie handlu jest zgodna z wydanymi na podstawie art. 10c „Wytycznymi w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE"[39]. Przyjęta wykładnia systemowa i celowościowa art. 50 ust. 2 ustawy o systemie handlu, jest zgodna z jej prounijną wykładnią, biorąc pod uwagę ust. 3 pkt 13-16 komunikatu Komisji w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE. Ponadto NSA stwierdził, że dany proces inwestycyjny i związane z nim prace przygotowawcze obejmują wszelkie czynności faktyczne i prawne, jeżeli ich celem jest realizacja tej inwestycji w ramach procesu programowania, planowania, projektowania i wykonawstwa oraz rozruchu inwestycji produkcyjnej. Oznacza to, że pojęcie prac przygotowawczych na gruncie ustawy o systemie handlu nie jest tożsame z procesem budowlanym. Z tych względów proces inwestycyjny obejmował również prowadzenie na terenie tej inwestycji robót melioracyjnych i ziemnych, nawet jeżeli nie wymagałyby jeszcze stosownych pozwoleń lub zezwoleń, a także wykonanie wstępnych prac geologicznych związanych z przyszłą instalacją (wyrok z 29 września 2016 r., II OSK 2757/14).

3.9. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego

3.9.1. Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów. Sąd administracyjny nie ma kompetencji do tego, aby wnikać w treść recenzji wydanych w toku postępowania o nadanie tytułu profesora ani aby poddawać analizie dorobek naukowy kandydata. Nie ma również żadnych instrumentów prawnych, aby oceniać, czy dorobek naukowy kandydata stanowi znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej. Te zagadnienia należą do sfery danej dziedziny nauki. W zakresie kognicji sądu administracyjnego pozostaje wyłącznie zbadanie, czy w toku postępowania nie doszło do naruszenia trybu postępowania określonego przepisami ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki[40] w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy. Szczególny charakter postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki dotyczy również postępowania odwoławczego toczącego się przed Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów. Szczególny tryb postępowania przed Centralną Komisją, określony w art. 21 usta-

[38] Dz.Urz. UE L Nr 275, s. 32.
[39] Komunikat Komisji nr 2011/C 99/03, Dz.Urz. UE C Nr 99, s. 9.
[40] Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm., dalej: u.s.n.

wy, powoduje, że nie znajdują w nim zastosowania art. 7, 8, 75 § 1 k.p.a. W postępowaniu tym osoba, której dotyczy uchwała, nie korzysta również z praw strony w rozumieniu art. 10 k.p.a. Postępowanie dowodowe prowadzone przed Centralną Komisją ograniczone jest natomiast do uzyskania recenzji, co wynika z art. 35 ust. 3 ustawy. Z obowiązujących przepisów nie wynika też wymóg zapoznania strony, w szczególności przez podjęciem decyzji przez Centralną Komisję, z opiniami powołanych przez ten organ recenzentów (wyrok z 20 lipca 2016 r., I OSK 1/16).

Właściwa do rozpatrzenia zażalenia na bezczynność rady wydziału w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego jest Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów. NSA przyjął, że ze względu na ustrojową rolę Centralnej Komisji oraz jej funkcję w zakresie postępowań administracyjnych toczących się na gruncie ustawy o stopniach i tytule powinna ona być traktowana jako organ wyższego stopnia nad radą wydziału prowadzącą postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego. Centralna Komisja jest organem nie tylko kompetentnym do rozpatrywania odwołań od rozstrzygnięć wydawanych przez rady wydziałów w postępowaniach awansowych, ale ponadto ma ustrojowo określone zadanie zapewnienia harmonijnego rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości badań wymaganych do uzyskania stopni naukowych i tytułu naukowego, co nie będzie możliwe, jeżeli Centralnej Komisji nie będą przysługiwały kompetencje do zwalczania bezczynności organów hamujących ten rozwój. Jednostka musi mieć skuteczne środki zwalczania bezczynności czy przewlekłości w jej sprawie administracyjnej. W ten sposób Centralna Komisja realizuje swoje uprawnienia nadzorcze w przedmiotowych postępowaniach, co potwierdza możliwość traktowania jej w tym ograniczonym zakresie jako organ wyższego stopnia stosownie do art. 17 pkt 3 k.p.a. (postanowienie z 29 kwietnia 2016 r., I OSK 630/16).

Przepis art. 18a ust. 8 u.s.n., który upoważnia komisję habilitacyjną do podjęcia w drodze uchwały opinii w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego, wymaga od komisji, aby zajęła ona w tej kwestii jasne stanowisko. Zatem określenia w uchwale „opinia pozytywna", „opinia neutralna" lub „opinia negatywna" w sprawie nadania skarżącemu stopnia doktora habilitowanego to stanowiska komisji habilitacyjnej rekomendujące radzie wydziału nadanie lub odmowę nadania skarżącemu stopnia doktora habilitowanego i pozostają w zgodzie z art. 7, 77 i 107 k.p.a. Ponadto termin wskazany w art. 18a ust. 7 u.s.n. ma charakter instrukcyjny, a zatem jego uchybienie nie wpływa na „ważność" recenzji. Recenzent jest uprawniony do żądania od habilitanta przedstawienia wszelkich dokumentów, które jego zdaniem są niezbędne do sporządzenia rzetelnej i bezstronnej recenzji osiągnięć naukowych habilitanta. Zażądanie dokumentów zbędnych z tego punktu widzenia lub już znajdujących się w dokumentacji przedstawionej przez habilitanta jest naruszeniem art. 7 k.p.a., pozostającym bez wpływu na wynik sprawy. Ograniczenie uzasadnienia decyzji rady wydziału nie stanowi naruszenia przepisów postępowania, gdyż jest to decyzja podejmowana przez organ kolegialny działający *in pleno* w głosowaniu tajnym, a zatem powodów rozstrzygnięcia podjętego w trybie tajnego głosowania nie da się przedstawić w formie uzasadnienia, o jakim mowa w art. 107 § 3 k.p.a.

Dopuszczenie habilitanta do postępowania habilitacyjnego nie oznacza, że spełnił on przesłanki warunkujące nadanie mu stopnia naukowego, lecz jedynie oznacza wszczęcie postępowania wyjaśniającego w tej sprawie. Natomiast użyte w art. 18a ust. 5 u.s.n. określenie „uznana renoma naukowa, w tym międzynarodowa" jest określeniem prawnie niedookreślonym, którego interpretacja może nasuwać spore trudności. Zdaniem NSA przez „uznaną renomę" należy rozumieć renomę uznaną przez właściwy do tego podmiot, czyli Centralną Komisję, ponieważ pojęcie to ma charakter subiektywny (wyrok z 3 lutego 2016 r., I OSK 2371/15).

W odniesieniu do zagadnień intertemporalnych rozważano kwestię, czy w postępowaniu wznowieniowym mają zastosowanie przepisy obowiązujące przed czy po 1 października 2011 r. NSA podkreślił, że przepis przejściowy zawarty w art. 51 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. u.s.n. stanowi, że przewody doktorskie i habilitacyjne niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy są prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych. Należy zatem uznać, że dotyczy on prowadzenia na podstawie przepisów dotychczasowych tylko przewodów doktorskich i habilitacyjnych niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy. Żeby przyjąć, iż wystąpiła przyczyna wznowienia postępowania wymieniona w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., muszą być jednocześnie spełnione następujące przesłanki: a) wyjścia na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych, b) istnienia ich w dniu wydania decyzji i c) bycia nieznanymi organowi, który wydał decyzję.

Natomiast przyczyną wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 29 ust. 2 u.s.n. jest ujawnienie okoliczności wskazujących na to, że stopień doktora lub doktora habilitowanego albo tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce. Przytoczony przepis nie wymaga, aby to były okoliczności „nowe", „istniejące w dniu wydania decyzji" i co najważniejsze „nieznane organowi, który wydał decyzję". Zatem mogą to być okoliczności znane organowi, który wydał decyzję, ale nie wzięte wówczas przez niego pod uwagę, byleby tylko wskazywały na to, że stopień lub tytuł naukowy został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce. W tym przepisie chodzi bowiem o to, aby naruszenie praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce zawsze stanowiło podstawę do odebrania stopnia lub tytułu naukowego niezależnie od tego, kiedy wiedza na ten temat wyszła na jaw. Najlepszym dowodem na to jest fakt, że do wznowienia postępowania z tej przyczyny nie ma zastosowania art. 146 § 1 k.p.a., co powoduje, że upływ czasu nie stanowi negatywnej przesłanki wznowienia postępowania z tej przyczyny (wyrok z 8 listopada 2016 r., I OSK 617/16).

3.9.2. Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe. Prawa założyciela uczelni niepublicznej nie mają charakteru majątkowego, gdyż uprawnienia i obowiązki założyciela należą do ściśle związanych z osobą zmarłego, a zatem nieprzechodnich. Środki majątkowe, o których mowa w art. 20 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym[41], przeznaczone przez współzałożyciela szkoły na jej utworzenie nie wchodzą w skład masy spadkowej, ponieważ stały się one majątkiem uczelni niepublicznej, tj. majątkiem nowo utworzonej osoby prawnej. Uprawnienia założyciela w stosunku do uczelni niepublicznej wiążą się tylko z jej założeniem. Natomiast po wpisaniu uczelni do rejestru dochodzi do organizacyjno-prawnego oddzielenia założyciela od założonej przez niego uczelni. Zawarte w statucie uczelni określenie „w przypadku śmierci założyciela" ma zastosowanie również do sytuacji, gdy umiera jedna z osób współtworzących założyciela. W rozpoznawanej sprawie w świetle art. 58 ust. 2 p.s.w. nie było przeszkód, żeby postanowienia Statutu tej uczelni stanowiły, że w przypadku śmierci założyciela uczelni w jego miejsce wstępował spadkobierca (-y) (wyrok z 3 sierpnia 2016 r., I OSK 3484/15).

3.9.3. Sprawy kandydatów na studia i studentów. Organy orzekające w sprawach o przyznanie stypendium nie mogą w sposób dowolny stosować podstawowych przepisów regulujących postępowanie administracyjne, w szczególności tych spośród nich, które zapewniają przejrzystość postępowania w poszczególnych sprawach i zachowanie gwarancji proceduralnych. Od-

[41] Dz.U. z 2012 r. poz. 572 ze zm, dalej: p.s.w.

powiednie stosowanie przepisów k.p.a. nie zwalnia bowiem organu od obowiązku zachowania minimum procedury administracyjnej niezbędnej do załatwienia spraw i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony. Oznacza to, że postępowanie w sprawie przyznania stypendium winno zachować ogólne podstawowe cechy postępowania administracyjnego i respektować podstawowe jego wymagania, między innymi w odniesieniu do ustawowych elementów decyzji administracyjnej wynikających z art. 107 § 1 k.p.a. W decyzji oprócz nazwy organu kolegialnego powinny być wymienione z imienia i nazwiska wszystkie osoby wchodzące w jego skład, biorące udział w wydaniu decyzji, mimo że np. szczególny przepis ustawy zwolnił te osoby – z wyjątkiem przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego – z obowiązku podpisywania decyzji (wyrok z 20 maja 2016 r., I OSK 3341/15).

Gdyby student mógł do średniej wliczać oceny nie tylko z przedmiotów, które zdawał w terminach właściwych dla swego roku bądź w terminach z przedmiotów z lat wyższych, na które uzyskał zgodę kierownika studium bądź dziekana, lecz także z przedmiotów, na które koniecznej zgody nie uzyskał, to mógłby uzyskać średnią znacząco wyższą niż inni studenci, studiujący zgodnie z planem studiów, co mogłoby prowadzić np. do uzyskiwania stypendiów w oparciu o wyższą średnią niż uzyskiwana przez większość studentów na danym roku mimo porównywalnej pilności. Doliczenie oceny z dodatkowego przedmiotu prowadziłoby też do zawyżenia średniej z całego okresu studiów w stosunku do studentów, którzy nie mogli uzyskać noty z dodatkowego przedmiotu (wyrok z 8 czerwca 2016 r., I OSK 3378/15).

Podstawowym celem prowadzenia zajęć dydaktycznych jest sprawdzenie, czy doktorant posiadł wystarczające umiejętności dydaktyczne, a zatem czy jest zdolny do kształcenia na poziomie uczelni wyższej (art. 197 ust. 3 p.s.w.). Natomiast podstawowym celem uczestniczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych jest nauczenie samego doktoranta pożądanych umiejętności dydaktycznych, odpowiedzialność zaś za właściwy poziom prowadzonych w ten sposób zajęć spoczywa na nauczycielu akademickim, który te zajęcia prowadzi. Zatem w tym wypadku można mówić o osiągnięciach dydaktycznych prowadzącego zajęcia, a nie osoby, która uczestniczy w tych zajęciach w charakterze praktykanta (osoby uczącej się). Podstawową zasadą obowiązującą przy tworzeniu listy rankingowej jest to, że mogą się na niej znaleźć tylko doktoranci, którzy spełniają kryteria wskazane w art. 200a ust. 1 p.s.w., tzn. wyróżniają się jednocześnie zarówno w pracy naukowej, jak i dydaktycznej. Skoro doktorant otrzymał zero punktów za zaangażowanie w pracę dydaktyczną, to nie można przyjąć, że przy tej punktacji może być uznany za osobę wyróżniającą się w pracy dydaktycznej. W konsekwencji więc nie przysługuje zwiększenie stypendium na podstawie art. 200a ust. 1 i 2 p.s.w. niezależnie od tego, jaką liczbę punktów przyznano za osiągnięcia naukowe, bo nie spełniono kryterium dydaktycznego wymaganego bezwzględnie do zwiększenia stypendium (wyrok z 8 listopada 2016 r., I OSK 723/16).

3.9.4. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze. Rada gminy ma prawo określić w drodze uchwały, że ten sam obszar gminy stanowi obwód szkolny dla więcej niż jednej szkoły podstawowej. Rada może także określić w drodze uchwały, że ten sam obszar gminy stanowi obwód szkolny dla więcej niż jednego gimnazjum. Stwierdzenia te odnoszą się do stanu, w którym rada określa granice obwodów szkół publicznych prowadzonych przez gminę oraz szkół publicznych prowadzonych przez inny podmiot. Artykuł 17 ust. 4 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty[42] nie może być wykładany w sposób sprzeczny z ustrojową normą art. 5 ust. 5 u.s.o., że zakładanie i prowadzenie m.in. publicznych szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów

[42] Dz.U.z 2016 r. poz. 1943, dalej: u.s.o.

specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin. Jest to zgodnie z art. 104 ust. 1 u.s.o. w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zadanie o charakterze obowiązkowym. Tego obowiązku gminy nie może zastąpić rozwiązanie polegające na powierzeniu wykonywania zadań w zakresie zakładania i prowadzenia placówek oświatowych innemu podmiotowi.

Podkreślono również, że dzieci mają prawo do edukacji w publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez gminę. Możliwość spełniania przez dzieci obowiązku szkolnego w szkole publicznej prowadzonej przez podmiot inny niż gmina nie jest obowiązkiem, ale uprawnieniem wynikającym z art. 16 ust. 5 u.s.o. Obwody szkół publicznych (podstawowych i gimnazjów, w tym przypadku szkoły podstawowej i gimnazjum) prowadzonych przez gminę powinny zatem obejmować teren gminy. Utworzenie szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty skutkuje wynikającym z art. 17 ust. 4 obowiązkiem określenia przez radę gminy granic obwodów tych szkół, przy czym obwody te mogą w części pokrywać się z obwodami szkół publicznych prowadzonych przez gminę. Przepis art. 59 ust. 1 u.s.o. w zakresie, w jakim stanowi, że szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, nie ma zastosowania do określania granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów na podstawie art. 17 ust. 4 u.s.o. Zakaz ustanowienia takiej regulacji w trakcie roku szkolnego w rozumieniu art. 63 u.s.o. nie wynika wprost z art. 17 ust. 4. Nie ma także przepisu odsyłającego, jak choćby w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki (art. 59 ust. 6 u.s.o.). Ponadto uchwały o likwidacji lub przekształceniu szkoły mają inny charakter i skutek niż uchwała określająca granice obwodów. Ta ostatnia nie wywołuje zmian w zakresie kontynuowania nauki w tej samej szkole, w której dziecko rozpoczęło naukę na początku roku szkolnego. Zmiany te są następstwem ewentualnej likwidacji lub przekształcenia szkoły.

Z przynależnością terytorialną wiąże się proces rekrutacji do szkół. Uchwała określająca granice obwodów nie wywołuje żadnych skutków w tym zakresie w ciągu roku szkolnego, gdyż proces rekrutacji na dany rok szkolny jest już zakończony. Natomiast obowiązki gminy wynikające z art. 17 ust. 2 u.s.o., także powiązane z zamieszkiwaniem dziecka w obwodzie szkoły, powinny być realizowane w ciągu roku szkolnego według stanu z początku roku szkolnego. Ewentualne zmiany w granicach obwodów szkolnych dokonane w ciągu roku szkolnego nie mogą pociągać za sobą zmian w tym zakresie. Przepisy art. 17 ust. 1-4 ustawy o samorządzie gminnym odczytane w powiązaniu z zakazami ustanowionymi w art. 59 ust. 1 tej ustawy pozwalają na przyjęcie, że dziecko, które rozpoczęło z początkiem roku szkolnego naukę w szkole publicznej, ma prawo do kontynuowania nauki w tej szkole do zakończenia roku szkolnego na tych zasadach, na których rozpoczęło naukę, w tym także z zachowaniem uprawnień przysługujących na podstawie art. 17 ust. 2-3a u.s.o. W konsekwencji nie ma podstaw do formułowania tezy o istnieniu normy zakazującej podjęcia uchwały rady gminy określającej granice obwodów szkolnych w trakcie roku szkolnego (wyrok z 4 listopada 2016 r., I OSK 1389/16).

3.9.5. Sprawy dyrektorów szkół. Norma zawarta w art. 36a ust. 4 u.s.o. nie może być stosowana w takich okolicznościach, w których została powołana komisja konkursowa, która wyłoniła kandydata. Stwierdzono też nieważność zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej, ponieważ takie okoliczności faktyczne wywołują nowy stan prawny, zgodnie z którym komisja konkursowa prawnie nie funkcjonowała od samego początku, ponieważ nieważność zarządzenia wywołuje skutki *ex tunc*, a więc od momentu jego podjęcia. Akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły, dla której organem prowadzącym jest gmina, nie należy wyłącznie do czyn-

ności ze sfery prawa pracy, w których właściwy jest sąd powszechny, ale jest aktem prawnym o podwójnym charakterze, tj. wywołującym skutki zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i w sferze prawa pracy (wyrok z 15 czerwca 2016 r., I OSK 156/16).

Zakaz rozwiązania z radnym stosunku pracy bez zgody rady powiatu przewidziany w art. 22 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym nie obejmuje odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły. Odwołanie takie niewątpliwie nie jest rozwiązaniem stosunku pracy i nie wywołuje żadnych innych skutków prawnych poza pozbawieniem stanowiska, a jedynie oznacza przekształcenie treści stosunku pracy nauczyciela. Taka zmiana jak odwołanie – jednostronna zmiana warunków pracy i płacy na niekorzyść pracownika – nie może być zatem kojarzona z wypowiedzeniem zmieniającym. Nie ma dostatecznych podstaw prawnych do sięgania w tym przypadku do art. 22 ust. 2 u.s.p. poprzez art. 42 § 1 w zw. z art. 69 Kodeksu pracy. Ustawodawca chroni kategorycznie niektóre osoby pełniące określone funkcje publiczne wyłącznie przed utratą pracy. Ta ochrona, stanowiąca wyjątkowe i daleko idące ograniczenie „przyrodzonych" pracodawcy kompetencji do zatrudniania pracowników, nie może być interpretowana w sposób rozszerzający szczególnie wtedy, kiedy uzyskuje wymiar ingerencji w sferę władczych działań administracyjnych gminy i w konsekwencji prowadzi do oddania innym podmiotom (w tym przypadku powiatowi) części władzy publicznej (wyrok z 1 września 2016 r., I OSK 1168/16).

Przepis art. 36a ust. 6 u.s.o. określa w sposób wyczerpujący skład komisji konkursowej, wskazując (w art. 36a ust. 6 pkt 3c), że w jej składzie powinno się znaleźć po jednym przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych. Gdy w szkole lub innej placówce nie działa zakładowa organizacja związkowa określonego związku zawodowego, związek ten nie będzie mógł skorzystać z prawa delegowania swojego przedstawiciela do komisji konkursowej. Przyjęcie, że do składu komisji powoływany jest przedstawiciel każdej organizacji związkowej z danego terenu, niemającej swoich przedstawicieli zatrudnionych u danego pracodawcy, jest wykładnią zbyt szeroką i niezgodną z intencją art. 36a ust. 6 pkt. 3 u.s.o. Gdyby ustawodawca chciał wskazać na wszystkie związki zawodowe, które obejmują terytorialnie swoim działaniem daną szkołę lub placówkę, a nie mają wśród pracowników swoich przedstawicieli, to nie użyłby określenia „zakładowa organizacja związkowa" (wyrok z 8 listopada 2016 r., I OSK 1510/16).

3.9.6. Inne sprawy. Regulaminy dotyczące zasad przeprowadzania i oceniania konkursów podlegają zaliczeniu do źródeł prawa o charakterze wewnętrznym. Akty te mogą stanowić podstawę prawną rozstrzygnięć związanych z wynikiem konkursu konkretnego ucznia, lecz nie przesądzają ostatecznie o jego sytuacji prawnej i nie mają charakteru zewnętrznego (postanowienie z 20 grudnia 2016 r., I OSK 2775/16).

Sprawa opiniowania nauczycieli akademickich nie jest sprawą administracyjną, a wydana w trybie art. 132 p.s.w. opinia nie ma cech rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ani w znaczeniu procesowym, ani materialnym. Nauczyciel akademicki nie zostaje pozbawiony prawa do ochrony sądowej w przypadku rozwiązania z nim za wypowiedzeniem stosunku pracy w wyniku otrzymania oceny negatywnej, gdyż kwestia oceny pracownika jako element związany z rozwiązaniem stosunku pracy i będący jego pośrednią przyczyną będzie podlegać ochronie przed sądem powszechnym. Zgodnie z art. 136 ust. 2 p.s.w. spory o roszczenia ze stosunku pracy pracownika uczelni rozpatrują sądy pracy (postanowienie z 4 października 2016 r., I OSK 1936/16).

3.10. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

3.10.1. Przyjęcie przez ustawodawcę utworzenia rezerwatu przyrody za cel publiczny nie uzasadnia w żadnym stopniu konieczności wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w trybie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[43] dla usankcjonowania jego powstania jako jednej z form ochrony przyrody (wyrok z 21 stycznia 2016 r., II OSK 1211/14).

Gdy projekt decyzji o warunkach zabudowy nie został uzgodniony mimo wymogu sformułowanego w art. 53 ust. 4 pkt 1-11 u.p.z.p., to uchybienia tego nie można sanować w trybie uzupełnienia materiału dowodowego przewidzianego w art. 136 k.p.a. Z przepisu art. 61 ust. 6 i 7 u.p.z.p. oraz § 9 ust. 1-4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[44] wynika, że konieczność ponownego przeprowadzenia analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia, pociąga za sobą konieczność zastosowania wobec decyzji o warunkach zabudowy przepisu art. 138 § 2 k.p.a. (wyrok z 4 lutego 2016 r., II OSK 2800/14).

Na gruncie § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r. NSA podniósł, że granice obszaru analizowanego powinny być dostosowane do konkretnej sprawy, ale zawsze winny być wykreślone przy uwzględnieniu pewnej całości urbanistyczno-architektonicznej. A to, że obejmuje zabudowę istniejącą w sąsiedniej gminie, nie stanowi naruszenia prawa. Uwzględnienie jednolitego obszaru zurbanizowanego, nawet leżącego na obszarze dwóch gmin, w ramach potrzeby zachowania ładu przestrzennego nie jest nieprawidłowe (wyrok z 21 października 2016 r., II OSK 81/15).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. do decyzji o warunkach zabudowy odpowiednie zastosowanie ma art. 54 tej ustawy. Do decyzji o warunkach zabudowy zastosowanie mieć będzie także punkt trzeci tego artykułu. Oznacza to, że w decyzji o warunkach zabudowy należy określić linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Zazwyczaj są to granice działki ewidencyjnej, ale nic nie stoi na przeszkodzie, by za pomocą linii rozgraniczeniowych inwestycji wskazać konkretną część działki, na której może być realizowana inwestycja. Jeśli inwestor posiadający działkę o charakterze częściowo rolnym, a częściowo leśnym, chcący wybudować na tej działce obiekty budowle niesłużące gospodarce leśnej, wskazuje jako teren inwestycji całą działkę, to wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest dopuszczalne (wyrok z 21 października 2016 r., II OSK 101/15).

Brak jest podstaw do wydawania decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do zrealizowanego (realizowanego) obiektu budowlanego, gdy budowa została rozpoczęta na podstawie wydanego pozwolenia na budowę, poprzedzonego decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu podjętą na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, gdy następnie organy nadzoru wstrzymały prowadzenie robót i prowadząc tzw. postępowania naprawcze, wydały decyzję na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Pozostawanie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie której wydano następnie pozwolenie na budowę, oznacza, że decyzja taka wiąże organy, ponadto w kontekście normy art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. stanowi ba-

[43] Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., dalej: u.p.z.p.

[44] Dz.U. Nr 164, poz. 1588, dalej: rozporządzenie z 2003 r.

rierę dla ponownego orzekania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, tym razem w trybie przepisów u.p.z.p. (wyrok z 17 maja 2016 r., II OSK 146/15).

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. do wydania decyzji o warunkach zabudowy niezbędne jest, ażeby teren nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo był objęty zgodą na takie wykorzystanie uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które obowiązywały w dniu wejścia w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[45], tj. 1 stycznia 1995 r. (wyrok z 12 lipca 2016 r., II OSK 2737/14). Wraz ze stwierdzeniem nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „przestała obowiązywać" wydana dla konkretnej działki zgoda na zmianę jej przeznaczenia na cele nierolnicze. Chodzi o to, że decyzja ta – poza procedurą planistyczną, na użytek której została wydana – nie wywołuje żadnego skutku. Decyzja taka nie stanowi generalnej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, lecz zgodę na zmianę tego przeznaczenia w konkretnym, projektowanym miejscowym planie. Jedyny wyjątek w tym zakresie został wyraźnie określony w art. 61 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. i dotyczy terenu, który był objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 2 (wyrok z 24 sierpnia 2016 r., II OSK 2955/14).

3.10.2. Uchwały ustanawiające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Możliwość uczestniczenia na zasadach określonych w ustawie w procedurach uchwalania gminnych aktów planistycznych, służąca jawności i przejrzystości tych procedur, jest prawem właścicieli nieruchomości z obszaru objętego tymi aktami, a nie ich obowiązkiem. Żaden przepis nie uzależnia prawa do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego od wcześniejszego zgłaszania do niego wniosków i uwag oraz od uczestniczenia w debacie publicznej (wyrok z 24 maja 2016 r., II OSK 2644/15).

W orzeczeniach NSA zauważono rozbieżność w kwestii wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[46] przez podmiot reprezentujący grupę mieszkańców gminy.

W sprawie zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stowarzyszenie jako takie nie może reprezentować skarżących wspólnie mieszkańców gminy tworzących grupę, o której mowa w art. 101 ust. 2a u.s.g. Zdaniem NSA brak jest przekonującego uzasadnienia aksjologicznego, dla którego osoba wnosząca skargę na uchwałę lub zarządzenie organu gminy mogłaby ustanowić pełnomocnikiem wyłącznie podmioty wskazane w art. 35 § 1 p.p.s.a., kilka zaś osób wnoszących skargę na taki sam przedmiot nie posiadałoby podobnego ograniczenia (wyroki z 26 stycznia 2016 r., II OSK 2516/14, II OSK 3040/14 i II OSK 1010/15).

Zgodnie z odmiennym poglądem wnoszenie skargi na podstawie art. 101 ust. 2a u.s.g. przez podmiot reprezentujący „grupę mieszkańców gminy" traktowane jest jako działanie „za pośrednictwem swego rodzaju pełnomocnika". Uregulowanie zawarte w art. 101 ust. 2a u.s.g. odmiennie od zawartego w treści art. 35 § 1 p.p.s.a. zakresu osób, którym strona może udzielić pełnomocnictwa w postępowaniu przed sądem administracyjnym, stanowi niewątpliwie *lex specialis* wobec przepisów p.p.s.a., a jego celem jest uproszczenie obrony interesów lokalnej społeczności jako członków wspólnoty samorządowej. Sąd powołał się na postanowienie NSA z 7 lipca 2010 r., II OSK 1267/10 (wyroki z 31 maja 2016 r., II OSK 359/15, II OSK 2562/14 i II OSK 3196/14).

[45] Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

[46] Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.

Obowiązek poprzedzenia uchwalenia planu miejscowego uchwaleniem studium istniał także na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowi on element procedury uchwalenia planu miejscowego, gdyż wymusza określone postępowanie organów gminy. Sporządzanie przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy każdorazowo winno poprzedzać stanowienie planu miejscowego. Podstawę stwierdzenia spójności planu miejscowego z ustaleniami studium w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 2a u.p.z.p. stanowiła łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (wyrok z 16 lutego 2016 r., II OSK 1487/14).

3.10.3. Procedura uchwalania studium oraz planu miejscowego. Procedura sporządzania planu stanowi sformalizowany ciąg czynności, których kolejność jest wyznaczona przepisami prawa. Naruszenie tego ciągu czynności przesądza o kwalifikacji istotnego naruszenia trybu sporządzania planu. Ten ciąg czynności ma podstawy w materialnoprawnej zasadzie zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium. Złożona procedura ustalania studium, a następnie planu miejscowego, wyłącza dopuszczalność połączenia przez radę gminy podjęcia tych uchwał na tej samej sesji. Istotnym naruszeniem procedury sporządzania planu miejscowego jest naruszenie układu czasowego, a tym samym kolejności podejmowania aktów przesądzających o ładzie przestrzennym gminy, przez jednoczesne podjęcie uchwał w przedmiocie studium i planu miejscowego (wyrok z 17 listopada 2016 r., II OSK 303/15, także wyrok z 14 grudnia 2016 r., II OSK 1388/16).

Niespełnianie przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wymagań określonych w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[47] nie skutkuje możliwością stwierdzenia jego nieważności przez sąd administracyjny z powodu naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, jeżeli plan ten zaczął obowiązywać przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Plan miejscowy znajduje się w hierarchii źródeł prawa na poziomie podustawowym, toteż przy jego uchwalaniu organ powinien uwzględnić treść zakazów i ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów wyższego rzędu. Powstanie późniejszej sprzeczności między zapisami planu miejscowego a regulacją ustawową oznacza, że gminny akt planowania przestrzennego powinien zostać dostosowany do nowego stanu prawnego (wyrok z 14 czerwca 2016 r., II OSK 2470/14).

3.10.4. Uzgodnienia projektu planu miejscowego. Uzgadnianie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednym z etapów procedury planistycznej prowadzącej do jego uchwalenia. Zajęcie stanowiska przez inny organ przy sporządzaniu projektu studium lub projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter aktu nadzoru nad działalnością gminy przewidzianego przepisami szczególnymi. Stronami postępowania uzgodnieniowego są jedynie gmina i organ uzgadniający. Na odmowę uzgodnienia przysługuje zażalenie na podstawie art. 106 § 5 k.p.a., do którego odsyła art. 24 ust. 1 u.p.z.p. Stronami takiego postępowania nie będą właściciele nieruchomości objętych projektem planu czy studium. W przypadku skargi na plan miejscowy sąd administracyjny kontroluje, czy organ planistyczny dokonał wymaganych przepisami prawa uzgodnień z właściwymi organami, czy została zachowana procedura uzgodnieniowa oraz czy organ planistyczny uwzględnił prawidłowo dokonane uzgodnienia. Sąd administracyjny, rozpoznając skargę na plan miejscowy, nie posiada jednak kompetencji do kontroli merytorycznej uzgodnień projektu planu przez właściwe organy czy też przyczyn odmowy dokonania takiego uzgodnienia (wyrok z 23 listopada 2016 r., II OSK 556/15).

[47] Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 675.

W przepisie art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[48] wprowadzono obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania planu miejscowego na środowisko. Przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego jest zatem jednoznaczne z przystąpieniem do sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, gdyż jej wykonanie jest obligatoryjne przy opracowywaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W następstwie ogłoszenia i obwieszczenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu oraz określenia formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, każdemu zostaje zapewniona również możliwość złożenia wniosków w zakresie wpływu ewentualnych rozwiązań planistycznych na środowisko. Skoro zasady wnoszenia uwag i wniosków do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle art. 54 ust. 3 ustawy środowiskowej określać ma wyłącznie u.p.z.p., to dotyczy to również zasad wnoszenia wniosków na etapie następującym po ogłoszeniu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu. Z przepisów u.p.z.p. i ustawy środowiskowej nie można formułować obowiązku dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dokonywania odrębnego ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko (wyrok z 14 czerwca 2016 r., II OSK 2481/14).

3.10.5. Uchwały ustanawiające studium. Fundacja nie ma legitymacji skargowej w rozumieniu art. 173 § 2 p.p.s.a. do wniesienia skargi kasacyjnej w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Fundacja nie mogła być stroną w rozumieniu art. 12 w związku z art. 32 i 33 p.p.s.a. w tym postępowaniu. Pojęcie strony jest pojęciem procesowym związanym z postępowaniem administracyjnym w wąskim rozumieniu. Przepis art. 33 p.p.s.a. nie może być stosowany przy rozpoznawaniu spraw sądowoadministracyjnych z innego rodzaju skarg niż skargi na decyzje administracyjne i postanowienia podejmowane w postępowaniu administracyjnym. Jednolitość regulacji art. 33 p.p.s.a. wyłącza dopuszczalność wykładni art. 33 § 2 w zakresie normy, „a także organizacji społecznej, o której mowa w art. 25 § 4 w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności" jako samoistnej normy prawnej. Interpretacja rozszerzająca art. 33 § 2 p.p.s.a. byłaby niezgodna z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w tej ustawie, skoro wolą ustawodawcy nie było przyznanie organizacji społecznej udziału w każdym toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, tak jak przyjęto to w art. 8 p.p.s.a. NSA podzielił w tym zakresie pogląd wyrażony w postanowieniach NSA z 17 lutego 2016 r., II OZ 1270/15 i II OZ 1271/15 (wyrok z 15 marca 2016 r., II OSK 1771/14).

3.11. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

3.11.1. Ochrona gruntów rolnych i leśnych. W kwestii zasadności wyrażenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgody lub odmowy takiej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne zasadnicze było ustalenie w oparciu o zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych, czy wyłączenie danego obszaru gruntów rolnych jest uzasadnione celem społecznym i odpowiada obowiązkowi zapewnienia ochrony gruntów rolnych wynikającemu z art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[49]. Działaniom organów powinna przyświecać zasada ochrony najlepszych gleb i zwartej

[48] Dz. U z 2016 r. poz. 353, dalej: ustawa środowiskowa.
[49] Dz.U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm., dalej: u.o.g.r.l.

przestrzeni rolniczej przed zainwestowaniem oraz ograniczanie działań polegających na nieuzasadnionym przeznaczeniu gruntów na cele nierolnicze.

W przypadku nakładania opłat za niezgodne z prawem wyłączenie gruntu leśnego z produkcji (art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l.), uwzględniając standardy wynikające z rekomendacji nr R(91)1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych z dnia 13 lutego 1991 r., przyjęto, że zastosowanie mają stawki cen drewna obowiązujące w dacie wyłączenia, chyba że stawki obowiązujące w dacie wydania decyzji są korzystniejsze dla osoby dokonującej wyłączenia. Zgodnie z art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l. należność (ustaloną w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji) uiszcza się w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (wyrok z 9 czerwca 2016 r., II OSK 2463/14).

W kwestii zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na rolny w trybie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[50]na wniosek właściciela wskazano, że opłata za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych powinna być traktowana jak niepodatkowa należność budżetowa o charakterze publicznoprawnym, do której zastosowanie mają przepisy Ordynacji podatkowej. Nie ma podstaw do różnego traktowania opłat za wyłączenie z produkcji rolnej oraz z produkcji leśnej (wyrok z 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2913/14).

3.11.2. Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych. Odnosząc się do możliwości przeniesienia prawa do ekwiwalentu z art. 7 ust. 4 ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia[51] na nabywcę nieruchomości, NSA wskazał, że normę tę należy interpretować w świetle stanowiska i argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku TK z 9 grudnia 2014 r., K 46/13. TK uznał niekonstytucyjność art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie umowy sprzedaży bądź spadkobrania. W ocenie NSA oznacza to, że z punktu widzenia celów ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, jak i funkcji, jakie spełnia wypłacany beneficjentom ekwiwalent, sposób przeniesienia własności nieruchomości nie powinien mieć żadnego wpływu na możliwość przejścia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej ani na prawo do podwyższonego ekwiwalentu. Ekwiwalent jest bowiem świadczeniem pieniężnym przyznawanym w drodze decyzji administracyjnej właścicielowi gruntu, który zrezygnował z uzyskiwania dochodów z produkcji rolnej i rozpoczął prowadzenie uprawy leśnej. Nie ma zatem żadnych wątpliwości co do majątkowego charakteru tego prawa i jego ścisłego związku z nieruchomością objętą uprawą leśną, a nie z konkretną osobą, która w dniu rozpoczęcia uprawy leśnej ma status właściciela nieruchomości (wyrok z 2 lutego 2016 r., II OSK 1394/14).

3.11.3. Scalanie i wymiana gruntów. Przepis art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[52] wyłączający stosowanie art. 145–145b oraz art. 154–156 k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat, nie formułuje zakazu wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji scaleniowej. Wyłączenie po upływie określonego terminu zastosowania do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów art. 156 k.p.a. oznacza, że wyłączona została również możliwość zastosowania do tej decyzji

[50] Dz.U. 2015 r. poz. 2100 ze zm., dalej: u.l.

[51] Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz.U. Nr 73, poz. 764).

[52] Dz.U. z 2014 r. poz. 700 ze zm., dalej: ustawa o scalaniu. Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145–145b oraz art. 154–156 k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.

art. 158 § 2 k.p.a. Organy nie mogą bowiem stwierdzić wydania tej decyzji z naruszeniem prawa, jeżeli nie mają możliwości dokonania oceny zaistnienia przesłanek dla nieważności decyzji określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Przepis art. 158 § 2 k.p.a. nie ma charakteru samodzielnego i jego zastosowanie może mieć miejsce tylko wtedy, kiedy możliwe jest zastosowanie do danej decyzji art. 156 k.p.a. (wyrok z 9 listopada 2016 r., II OSK 429/15).

3.11.4. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W odniesieniu do stron postępowania prowadzonego w trybie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[53] NSA wskazał, że brak jest przepisów szczególnych, które ograniczałyby krąg stron postępowania tej ustawy wyłącznie do Skarbu Państwa i gminy występującej o stwierdzenie nabycia nieruchomości rolnej z mocy prawa. Nie można wykluczyć udziału w tym postępowaniu innego podmiotu, który wykaże, że ma interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. Interes prawny w postępowaniu dotyczącym nabycia nieruchomości rolnych w trybie powołanej ustawy może mieć nie tylko podmiot legitymujący się tytułem prawnym do tej nieruchomości (przekreślającym tytuł Skarbu Państwa), lecz także podmiot, który ma roszczenie do Skarbu Państwa o nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Podmiot mający roszczenie o nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" ma interes prawny, a tym samym może być stroną postępowania w sprawie komunalizacyjnej prowadzonej w trybie art. 13 ust. 2 ww. ustawy. Gdy postępowanie komunalizacyjne zakończy się ostateczną decyzją stwierdzającą nabycie własności przedmiotowej nieruchomości z mocy prawa przez Gminę z dniem 1 lipca 2000 r., to oznaczać będzie, że w dniu 27 października 2000 r. Skarb Państwa nie był już właścicielem tej nieruchomości, w związku z czym Spółka nie mogła stać się jej użytkownikiem wieczystym. Jeżeli zaś przedmiotowa nieruchomość nie spełniała przesłanek, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z 1991 r., i wniosek Gminy nie zostanie ostatecznie uwzględniony, to oznaczać będzie, że Skarb Państwa nadal jest właścicielem tej nieruchomości i skarżąca spółka będzie mogła dochodzić swojego roszczenia na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2000 r. (wyrok z 21 stycznia 2016 r., II OSK 1231/14).

3.11.5. Weterynaria i ochrona zwierząt. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[54] rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa w drodze uchwały corocznie do dnia 31 marca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program powinien ustalać wszystkie wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy elementy. Stosownie do ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt program obejmuje „zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt". Uchwała rady gminy – program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – jest aktem prawa miejscowego (wyrok z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16).

Schronisko dla zwierząt zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt powinno być zlokalizowane w miejscu oddalonym co najmniej o 150 m od siedzib ludzkich. Ustawodawca założył, że schroniska dla zwierząt zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie siedzib ludzkich mogą być działalnością uciążliwą dla mieszkańców zamieszkujących sąsiadujące z nim nieruchomości, co nie oznacza, że zawiera on zakaz lokowania na terenie schroniska

[53] Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.
[54] Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.

miejsc przebywania ludzi, szczególnie jeżeli miejsca te są związane z pracą ludzi i ciągłą ich obecnością na terenie schroniska (wyrok z 15 marca 2016 r., II OSK 1769/14).

Skoro prowadzenie schroniska dla zwierząt jest w myśl ustawy o ochronie zdrowia zwierząt działalnością nadzorowaną poddaną wymogom ustawowym i w którą ingerować może powiatowy lekarz weterynarii, to realizacja przez gminę zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt nie może następować poprzez wskazanie schroniska znajdującego się poza terytorium Polski, nawet jeśli miejscem jego położenia jest terytorium państwa-członka Unii Europejskiej (wyrok z 2 lutego 2016 r., II OSK 3051/15).

3.12. Sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości

Odnosząc się do kwestii ustalenia odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną pod drogę publiczną, NSA wskazał, iż zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[55] za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne, które z mocy prawa stały się własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego, wypłacane jest odszkodowanie na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Bezwzględnym warunkiem wszczęcia postępowania jest złożenie przez osobę uprawnioną do uzyskania odszkodowania wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ww. ustawy, w terminie określonym w tym przepisie. Odszkodowanie związane jest z wartością nieruchomości, w tym z wartością udziału we współwłasności nieruchomości każdego z właścicieli. Oznacza to, że w sprawie wszczynanej na wniosek każdy ze współwłaścicieli występuje samodzielnie o wypłatę odszkodowania odpowiadającego jego udziałowi w prawie własności nieruchomości zajętej pod drogi publiczne, spełniającej przesłanki z art. 73 ust. 1.

Prawidłowa wykładnia art. 73 ust. 4 powinna być taka, że wniosek każdego ze współwłaścicieli wszczyna odrębną sprawę o odszkodowanie. Oczywiście wnioski takie mogą być rozpoznane łącznie na mocy art. 62 k.p.a., lecz każdy ze współwłaścicieli ma interes prawny tylko w postępowaniu wszczętym swoim własnym wnioskiem. Każdy ze współwłaścicieli nieruchomości, niezależnie od pozostałych, ma własne roszczenie o odszkodowanie odpowiadające jego udziałowi we własności nieruchomości. Termin do wystąpienia o odszkodowanie biegnie indywidualnie dla każdego z nich, ale złożenie wniosku przez jednego ze współwłaścicieli nieruchomości nie powoduje automatycznie wszczęcia postępowania w sprawie wypłaty odszkodowania na rzecz pozostałych współwłaścicieli nieruchomości, jak też nie tamuje postępowania w sprawie odszkodowania fakt złożenia wniosku tylko przez jednego ze współwłaścicieli zajętej nieruchomości. Gdy nieruchomość stanowi współwłasność kilku podmiotów, ustawodawca w art. 73 ust. 4 nie wprowadza wymogu, by z wnioskiem o odszkodowanie za nieruchomość zajętą pod drogę publiczną w warunkach określonych w art. 73 ust. 1 wystąpili wszyscy współwłaściciele nieruchomości. Każdy ze współwłaścicieli domagać się może odszkodowania jemu należnemu, w wysokości odpowiadającemu swemu udziałowi w prawie własności przedmiotowej nieruchomości.

Ustawodawca precyzyjnie określił okres dla skutecznego złożenia wniosku przez właściciela (współwłaściciela) o odszkodowanie. Po dniu 31 grudnia 2005 r. roszczenie wygasa. Podkreślono przy tym, że współwłasność nieruchomości i prawo do odszkodowania za nią to dwa różne prawa majątkowe. Prawem wspólnym była własność działki zajętej pod drogę, przejętej

[55] Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

na rzecz podmiotu publicznego. Natomiast roszczenie o odszkodowanie jest prawem podzielnym, przysługującym każdemu współwłaścicielowi w części odpowiadającej jego udziałowi we współwłasności.

NSA wskazał też, iż TK w wyroku z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, orzekając o zgodności art. 73 ust. 4 ww. ustawy z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zauważył, że podzielność prawa do odszkodowania na gruncie art. 73 ust. 4 (w przeciwieństwie do własności nieruchomości) i wyznaczenie terminu do jego dochodzenia (pozostającego w zgodzie z Konstytucją) nie uprawnia do tezy, że złożenie w ustawowym terminie wniosku o odszkodowanie za nieruchomość zajętą pod drogę publiczną przez jednego ze współwłaścicieli powoduje, że roszczenie nie wygasa w stosunku do pozostałych (wyroki z 28 stycznia 2016 r., I OSK 1130/14, z 3 marca 2016 r., I OSK 1312/14).

Przepis art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych stanowi, że wysokość odszkodowania ustala się wg stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz wg jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Zatem istotnym czynnikiem jest wartość nieruchomości, a tę ustala stosownie do art. 130 ust. 2 u.n.g. rzeczoznawca majątkowy. Skoro wysokość odszkodowania ma odpowiadać wartości nieruchomości, to nie może ono tej wartości przewyższać czy być od niej niższe (wyrok z 4 sierpnia 2016 r., I OSK 2601/14, z 7 grudnia 2016 r., I OSK 1659/16).

Konsekwencją uznania, że odszkodowanie powinno odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości oraz ma za zadanie zrekompensowanie wartości utraconego przez właściciela prawa, a nie zrekompensowanie całości szkody powstałej na skutek wywłaszczenia nieruchomości, jest brak możliwości zwiększenia wartości nieruchomości o podatek od towarów i usług, gdyż nie przewidują tego przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie wartości rynkowej nieruchomości jest dokonywane w trybie uregulowanym w art. 150–159 u.n.g. Ani z tych przepisów, ani z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego[56] nie wynika taka możliwość. Podatek VAT nie stanowi zatem ustawowo określonej składowej wysokości odszkodowania należnego na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w związku z art. 134 ust. 1 oraz art. 151 ust. 1 u.g.n. Nie jest także czynnikiem wpływającym na wycenę nieruchomości. Odszkodowanie oraz podatek VAT z tytułu przeniesienia z nakazu organu władzy publicznej prawa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie są odrębnymi instytucjami prawa materialnego, między którymi jest tylko taki związek, że w razie spełnienia przesłanek określonych w ustawie VAT z 2004 r. następuje opodatkowanie wywłaszczonego podatkiem od tego przeniesienia. Podatek VAT jest więc zdarzeniem następczym w stosunku do ustalenia na podstawie decyzji właściwego organu odszkodowania za nieruchomość, w stosunku do której została wydana decyzja o zezwoleniu na realizację dróg publicznych (wyroki z 23 marca 2016 r., I OSK 3246/15, z 27 października 2016 r., I OSK 1289/16).

[56] Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

3.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

Zgodnie z art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[57] przywrócenie policjanta do służby następuje z mocy prawa, a reaktywacja stosunku służbowego jest związana z wejściem do obrotu prawnego orzeczenia uchylającego lub stwierdzające nieważność decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby. Wywołanie tego skutku następuje z dniem prawomocności wyroku uchylającego (ewentualnie stwierdzającego nieważność) decyzji zwolnieniowej, lecz także z dniem prawomocności wyroku uniewinniającego w sprawie karnej od popełnienia przestępstwa, którego przyjęcie oczywistości popełnienia legło u podstaw wydania rozkazu personalnego o zwolnieniu na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji. Przepisy ustawy o Policji nie wprowadzają żadnych rozwiązań, od spełnienia których uzależnione byłoby przywrócenie do służby. Nie dają też jakichkolwiek podstaw do wydawania decyzji o przywróceniu do służby. Zatem jeżeli spełnione zostaną pozostałe warunki przewidziane w ustawie (złożenie oświadczenia o zgłoszeniu gotowości do niezwłocznego podjęcia służby, o jakim mowa w art. 42 ust. 2, zdolność do służby), to organy Policji zobowiązane są ustalić policjantowi nowe stanowisko służbowe i określić należne na tym stanowisku uposażenie. Tylko w tym zakresie wymagana jest autorytatywna konkretyzacja przez organ praw i obowiązków przywróconego do służby policjanta (wyrok z 18 lutego 2016 r., I OSK 2932/14).

W kwestii odmowy wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy zwolnionemu ze służby w Policji, który nie mógł być udzielony w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych, NSA wskazał, iż przepisy ustawy o Policji nie zawierają regulacji, z której wynikałoby, że wystąpienie w okresie trwania stosunku służbowego policjanta okresu niepełnienia służby (zawieszenie w czynnościach służbowych) powoduje, że w jego trakcie nie nabywa on prawa do urlopu wypoczynkowego i dodatkowego, a w przypadku zwolnienia ze służby – uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i dodatkowe. Użyty w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów zwrot, iż policjantowi „nie udziela się urlopu wypoczynkowego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych", stanowi jedynie niewyrażenie zgody na skorzystanie przez niego z uprawnienia w tym czasie, a nie pozbawienie prawa do urlopu wypoczynkowego za ten okres. Brak w powołanym przepisie rozporządzenia regulacji dotyczącej możliwości przesunięcia policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych urlopu wypoczynkowego na późniejszy termin również nie stanowi podstawy do przyjęcia, że za ten okres utracił on prawo do urlopu wypoczynkowego, a w razie zwolnienia ze służby – uprawnienie do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe (wyrok z 12 lipca 2016 r., I OSK 2657/14).

Zgodnie z art. 124 ust. 2 ustawy o Policji po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, policjant otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, jeżeli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Przepis art. 124 ust. 2 ustawy o Policji jest przepisem płacowym o charakterze gwarancyjnym. Wypłatę zawieszonej części uposażenia i obligatoryjnych podwyżek wprowadzonych w czasie zawieszenia determinuje jedynie sposób zakończenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a nie fakt pozostawania policjanta w tym czasie w służbie. Gdyby ustawodawca rzeczywiście zamierzał uwarunkować otrzymanie przedmiotowych świadczeń od

[57] Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

nieprzerwanego pozostawania przez policjanta w służbie, to wyraźnie musiałby to stwierdzić, przewidując konieczność spełnienia takiej przesłanki (wyroki z: 23 sierpnia 2016 r., I OSK 93/15, z 12 lipca 2016 r., I OSK 3232/14 i z 14 kwietnia 2016 r., I OSK 1437/14).

Złożenie wniosku przez policjanta o przyznanie lub podwyższenie dodatku służbowego nie wyłącza władztwa organu do rozpatrzenia zasadności tego wniosku w oparciu o wskazane w stosownych przepisach kryteria i – w zależności od poczynionych ustaleń – wydania rozstrzygnięcia pozytywnego lub negatywnego dla policjanta. Z żadnego przepisu prawa nie wynika, aby postępowanie w sprawie podwyższenia dodatku służbowego mogło być wszczęte wyłącznie z urzędu. Ewentualne ograniczenie uprawnień strony w tym zakresie wynikać musiałoby z wyraźnego przepisu, a ani ustawa o Policji, ani akty wykonawcze do tej ustawy ograniczenia takiego nie zawierają (wyrok z 18 maja 2016 r., I OSK 3126/14).

Ustanie stosunku pracy nie powoduje wygaśnięcia obowiązku zapłaty niewypłaconego pracownikowi wynagrodzenia należnego mu z tytułu pracy wykonanej na rzecz pracodawcy. Celem nakazu wydanego na podstawie art. 11 pkt 7 stawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy[58] jest wymuszenie na pracodawcy wypełnienia wobec pracownika obowiązku wynikającego z zawartej umowy o pracę w zakresie wypłaty wynagrodzenia. Obowiązek taki pomimo ustania stosunku pracy nadal występuje, istotny jest bowiem stan prawny w dniu, gdy określone świadczenie stało się należne i wymagalne, a nie gdy zaistniała możliwość zobowiązania pracodawcy do wywiązania się z zaległych obowiązków wynikających z zawartej umowy o pracę. Dopuszczalne jest zatem wydanie przez inspektora pracy decyzji nakazującej wypłatę przez zobowiązanego pracodawcę wynagrodzenia za pracę także wobec byłego pracownika (wyrok z 10 lutego 2016 r., I OSK 1734/14).

3.14. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W orzeczeniach zapadłych w 2016 r. w tym przedmiocie NSA przyjął, że przy wykładni przepisu art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[59], określającego praktyki stanowiące naruszenie zbiorowych praw pacjentów, należy odwołać się do konstytucyjnej wartości, jaką jest ochrona zdrowia (art. 68 Konstytucji RP).

Prawo dostępu do dokumentacji medycznej jest podstawowym prawem pacjenta, które nie zostało przedmiotowo ograniczone, a tym samym pacjent ma prawo wyboru formy udostępnienia dokumentacji medycznej z uwagi na zaspokojenie jego potrzeb w zakresie ochrony zdrowia i życia. Z regulacji art. 26 ust. 3 ustawy o prawach pacjenta, dotyczącej udostępniania dokumentacji medycznej innym organom, instytucjom, podmiotom udzielającym świadczeń zdrowotnych, podmiotom prowadzącym rejestry usług medycznych i innym jednostkom, nie należy wyprowadzać ograniczenia praw pacjenta do żądania wydania oryginału dokumentacji medycznej za pokwitowaniem odbioru i z zastrzeżeniem zwrotu (wyrok z 19 kwietnia 2016 r., II OSK 2361/15). Ograniczenie w dostępie do dokumentacji medycznej spowodowane zamknięciem podmiotu leczniczego stanowi praktykę naruszającą zbiorowe prawa pacjenta, jeżeli nie zapewniono działań organizacyjnych, które gwarantowałyby dostęp do dokumentacji medycznej. Przy ocenie danej praktyki jako naruszającej zbiorowe prawa pacjenta należy dać pierwszeństwo ochronie zdrowia i życia, a nie swobodzie działalności gospodarczej (wyrok z 11 lutego 2016 r., II OSK 3047/15). Ustalenie naruszenia zbiorowych praw pacjentów nie jest zależne od

[58] Dz.U. z 2012 r. poz. 404 ze zm.

[59] Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej: ustawa o prawach pacjenta.

stwierdzenia wielości zgłoszeń działań lub zaniechań naruszających zbiorowe prawa pacjenta. Oczekiwanie na wielość zgłoszeń naruszenia praw pacjentów podważa cel instytucji ochrony przed bezprawną praktyką podmiotów leczniczych, a jednocześnie jest zaniechaniem naruszającym przepisy prawa (wyrok z 29 listopada 2016 r., II OSK 1908/16).

Do uchwały organu samorządu lekarskiego odnośnie do prawa wykonywania zawodu lekarza należy jednak stosować przepisy k.p.a. odnoszące się do decyzji administracyjnych (art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty[60] (wyrok z 14 stycznia 2016 r., II OSK 273/15). Od uchwały o zawieszeniu lekarza w prawie wykonywania zawodu albo o ograniczeniu w wykonywaniu określonych czynności medycznych nie przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem o jej uchylenie na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty (wyrok z 6 lipca 2016 r., II OSK 2625/14).

3.15. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

Zgodnie z akceptowanym poglądem w orzecznictwie, gdy policjant jest uprawniony do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji o przydziale, a takiego lokalu z zasobów mieszkaniowych Policji mu nie przydzielono, to policjantowi nie można odmówić równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, jeżeli posiadane przez niego lub jego małżonka mieszkanie nie zapewnia przysługujących im norm zaludnienia. Posiadanie bowiem lokalu nieodpowiadającego przysługującym policjantowi i jego rodzinie normom zaludnienia wyklucza prawo do równoważnika jedynie wtedy, kiedy policjantowi przydzielono już lokal mieszkalny z zasobu mieszkaniowego Policji. Wówczas policjantowi przysługuje jedynie prawo do zamiany posiadanego lokalu na inny lokal o odpowiednim standardzie i metrażu, a nie prawo do równoważnika przewidzianego w art. 92 ust. 1 ustawy o Policji (wyrok z 9 marca 2016 r., I OSK 2124/14).

Posiadacz zależny włada lokalem mieszkalnym. Posiada zatem lokal mieszkalny w miejscu pełnienia służby. W konsekwencji, w świetle art. 92 ust. 1 ustawy o Policji uprawnienie do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego mu nie przysługuje. Oznacza to, że przestał spełniać warunki, o których mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego do otrzymywania przedmiotowego równoważnika. Zgodnie z § 6 cyt. rozporządzenia skutkowało to wydaniem decyzji o cofnięciu uprawnienia do dotychczas przyznanego równoważnika pieniężnego (wyrok z 10 listopada 2016 r., I OSK 2514/15).

W razie przysługiwania żołnierzowi zawodowemu uprawnień z art. 24 ust. 5 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, tj. uprawnień mieszkaniowych żołnierzy zawodowych wyznaczonych do pełnienia zawodowej służby wojskowej poza granicami państwa, żołnierz ten nie ma prawa do realizowania prawa do zakwaterowania w formie wypłaty świadczenia mieszkaniowego, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (wyroki z 14 czerwca 2016 r., I OSK 1349/15, 7 grudnia 2016 r., I OSK 2028/15).

Z przepisu art. 99a ust. 1 pkt 9 ustawy o Straży Granicznej wynika, że funkcjonariusz jest zobowiązany do opróżnienia lokalu jedynie wtedy, kiedy ma faktycznie realną możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w powiązaniu z tytułem prawnym umożliwiającym mu niezakłócone dysponowanie lokalem. W sprawie dotyczącej opróżnienia lokalu nie mogły mieć znaczenia regulacje zawarte w art. 99 ust.1 pkt 4 ustawy o Straży Granicznej, a to z tej przyczy-

[60] Dz.U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634.

ny, że odnoszą się one do instytucji przydziału mieszkania. Przesłanek warunkujących przydział lokalu nie można utożsamiać z przyczynami cofnięcia przydziału, skoro ustawodawca wyodrębnił osobne regulacje odnoszące się do obu tych instytucji. Przepis art. 99a ust.1 pkt 9, stanowiący w istocie przyczyny pozbawienia prawa do lokalu, nie stanowi konieczności opróżnienia mieszkania w razie zbycia uzyskanego obok dotychczas przysługującego funkcjonariuszowi lokalu mieszkalnego. Utrata nabytych w drodze decyzji uprawnień jest wprawdzie możliwa, ale musi mieć niebudzącą wątpliwości podstawę prawną. Przepisu stanowiącego podstawę pozbawienia uprawnień nie należy interpretować rozszerzająco. Regulacja prawna w tym względzie obowiązuje tylko w takim zakresie, jaki wynika z jego treści i nie może w drodze zabiegów interpretacyjnych być przenoszona na sytuacje podobne lub zbliżone (wyrok z 20 maja 2016 r., I OSK 676/15).

Decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 11 zdanie pierwsze ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest decyzją związaną, co oznacza, że przepis ten nie pozostawia organowi administracji publicznej tzw. luzu decyzyjnego w kwestii wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Wobec informacji podmiotu wskazanego w art. 8 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych o zaleganiu z opłatami za zajmowany lokal w wysokości obejmującej dwa pełne miesiące, organ zobligowany jest do wydania decyzji o wstrzymaniu wypłaty dodatku mieszkaniowego (wyrok z 25 maja 2016 r., I OSK 702/15). Charakter związany decyzji o wstrzymaniu dodatku mieszkaniowego nie zwalnia organu od zbadania, czy informacja o zaległości dotyczy okresu istotnego dla wstrzymania świadczenia. Zadaniem organu przyznającego dodatek mieszkaniowy jest zweryfikowanie informacji zarządcy budynku, w szczególności ustalenie, czy zgłoszona zaległość ma charakter bieżący, to znaczy czy dotyczy zaległości powstałych w okresie obowiązywania decyzji uprawniającej do dodatku mieszkaniowego, którego wstrzymanie wypłaty ma nastąpić (wyrok z 19 maja 2016 r., I OSK 240/15).

3.16. Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego

Umieszczenie w jednej wspólnej uchwale rady gminy 14 odrębnych statutów sołectw jako załączników do tej uchwały nie narusza art. 35 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Zgodnie z treścią ww. przepisów status prawny aktu prawa miejscowego poszczególne statuty sołectw posiadają z mocy prawa. Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania aktu regulującego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, tj. statutu tej jednostki pomocniczej, jest równoznaczne z podjęciem aktu prawa miejscowego, ponieważ z mocy ustawy wynika, że statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego. Status prawny aktu prawa miejscowego nie jest zależny od odrębnego głosowania nad poszczególnymi statutami jednostek pomocniczych ani od umieszczenia statutów w samej treści uchwały, a nie w jej załączniku (wyrok z 15 stycznia 2016 r., II OSK 2690/15).

Pytanie referendalne, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[61], powinno być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia sprawy. Przedmiotem oceny organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji ewentualnie także sądu administracyjnego, jest nie tylko charakter planowanego referendum, ale także prawidłowość sformułowania pytania referendalnego, które musi być dostosowane do charakteru takiego referendum (wiążą-

[61] Dz.U. z 2013 r. poz. 1485.

cego lub opiniodawczego), aby nie może wprowadzać głosujących w błąd co do jego rzeczywistych skutków (wyrok z 2 lutego 2016 r., II OSK 2851/15).

Zarządzenie prezydenta miasta w przedmiocie przyjęcia regulaminu dla przedsiębiorców obsługujących ruch turystyczny pojazdami zaprzęgowymi w mieście, z którymi miasto zawarło umowy cywilnoprawne, jest aktem prawa miejscowego. Charakter norm zawartych w regulaminie w sposób prawotwórczy kształtuje sytuację prawną przedsiębiorców chcących obsługiwać ruch turystyczny pojazdami zaprzęgowymi na wskazanym obszarze w mieście. Oznacza to, że zaskarżone zarządzenie wraz z załącznikiem (regulaminem) jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego, który stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. podlega kognicji sądu administracyjnego (wyrok z 25 lutego 2016 r., II OSK 1572/14).

Przewodniczący zgromadzenia związku międzygminnego realizuje wyłącznie funkcje techniczne, wykonawcze w stosunku do kompetencji samego zgromadzenia związku, któremu wyłącznie przewodniczy. Nie posiada on kompetencji, które wykraczałyby poza sferę organizatorską. Oceniając w u.s.g. przepisy dotyczące funkcji i pozycji przewodniczącego rady i dokonując ich projekcji na przewodniczącego zgromadzenia związku nie można uznać za poprawne i racjonalne przypisywanie przewodniczącemu zgromadzenia kompetencji w zakresie ustalania wynagrodzenia członkom zarządu związku. Projekcja taka jest uzasadniona, ponieważ według art. 64 ust. 3 u.s.g. prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku określone w statucie związku przechodzą na ten związek. Zatem w sferze pewnej kategorii zadań publicznych związek międzygminny zastępuje gminę, a do działania organu stanowiącego związku międzygminnego prawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o radzie gminy. Funkcje, jakie u.s.g. przypisuje przewodniczącemu rady, a w konsekwencji odpowiednio przewodniczącemu zgromadzenia związku mają charakter organizatorski. Zatem argumenty natury systemowej i celowościowej przemawiają przeciwko poglądowi, że przewodniczącemu zgromadzenia związku winna być przypisana kompetencja zgoła odmienna od pozostałych. Tym samym przyjęcie interpretacji art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[62], zgodnie z którą to przewodniczący zgromadzenia związku miałby posiadać samodzielne kompetencje do ustalania wynagrodzenia członkom zarządu związku, narusza istotę roli, jaką ustawodawca przypisał przewodniczącemu organu uchwałodawczego jednostek samorządu terytorialnego (wyrok z 12 kwietnia 2016 r., II OSK 76/16).

Uchwała w sprawie odwołania z funkcji przewodniczącego rady powiatu ma charakter wyłącznie uchwały deklaratoryjnej. Stwierdza jedynie skutek prawny głosowania wynikający z rezultatu głosowania rady w tym przedmiocie. Sama uchwała nie kształtuje prawa, nie konstytuuje sytuacji prawnej osoby, której dotyczy. Zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie prac oraz prowadzenie obrad rady; stanowi o tym art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[63]. Przewodniczący jest jedynie organem wewnętrznym rady, organizującym pracę. Zatem uchwała w przedmiocie odwołania przewodniczącego rady ze swej istoty nie ma charakteru uchwały merytorycznej podejmowanej przez radę powiatu w sprawach należących do jej kompetencji, a określonych w przepisach powszechnie obowiązujących (wyrok z 13 maja 2016 r., II OSK 242/16).

Sprawowanie funkcji prezesa zarządu stowarzyszenia prowadzącego usługową działalność gospodarczą polegającą na reklamowaniu i promowaniu za odpłatnością sponsorów gminy oraz gminnego ośrodka sportu i rekreacji oznacza zarządzanie działalnością stowarzyszenia, w której

[62] Dz.U. z 2014 r. poz. 1202.

[63] Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.

wykorzystuje się mienie komunalne. Tego rodzaju działalność spełnia cechy działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż jest prowadzona w sposób zorganizowany, ciągły oraz przynosi zysk. Radny sprawujący funkcję prezesa zarządu stowarzyszenia, zarządzając działalnością gospodarczą stowarzyszenia, narusza zakaz określony w art. 24f ust. 1 u.s.g. bez względu na to, czy czyni to na własny rachunek, czy odnosi z tej działalności osobiste korzyści. To, że dochody stowarzyszenia uzyskiwane z prowadzenia działalności gospodarczej są przeznaczone na takie czy inne cele, nie zmienia charakteru takiej działalności. Stowarzyszenie podejmując działalność gospodarczą, prowadzi tę działalność na ogólnych zasadach regulujących prowadzenie działalności gospodarczej i nie zmienia tego fakt, że dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia jest przeznaczony na realizację celów statutowych stowarzyszenia i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (wyrok z 17 maja 2016 r., II OSK 725/16).

Uznanie działki za drogę wewnętrzną poprzez nadanie jej nazwy uchwałą rady gminy w trybie art. 8 ust. 1a u.d.p. skutkuje w myśl art. 8 ust. 2 i 3 u.d.p. tym, że budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. Finansowanie tych zadań należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. Współwłaściciele działki rolnej przeznaczonej na drogę wewnętrzną poprzez nadanie jej nazwy muszą zatem liczyć się zarówno z obowiązkami, jak i z ich finansowaniem. Nie można podzielić stanowiska, że nadanie nazwy działce nie zmienia jej przeznaczenia z rolnej na drogę wewnętrzną, nie spowoduje dodatkowych obowiązków i nie będzie związane z kosztami finansowymi. Zakres tych obowiązków i kosztów jest taki, że uzasadnia wymóg zgody wszystkich współwłaścicieli (wyrok z 12 lipca 2016 r., II OSK 2733/14).

Przepis art. 383 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy[64] dotyczy wszystkich radnych niezależnie od tego, czy objęli mandat bezpośrednio po wyborach, w ich wyniku, czy też mandat ten objęli później, w trybie art. 387 k.w. i nie czyni w tym względzie żadnych wyjątków. Radni, którzy obejmują funkcję na podstawie postanowienia komisarza wyborczego w trybie art. 387 § 1 k.w., też brali udział w wyborach (uzyskali kolejno największą liczbę głosów). Wszyscy radni, ci, którzy objęli mandat bezpośrednio po wyborach, jak i ci, którzy objęli go później, mają jednakowy status, jednakowe prawa i obowiązki. Do tych obowiązków należy też przestrzeganie zakazów łączenia funkcji radnego i innych określonych ustawowo funkcji oraz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, a momentem, od którego rozpoczynają bieg terminy ustanawiające określone zakazy i obowiązki jest niezależnie od trybu uzyskania mandatu data złożenia ślubowania (wyrok z 21 lipca 2016 r., II OSK 1289/16).

Uchwała rady gminy w sprawie nadania nazw ulicom jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników. Uchwała o nadaniu nazwy konkretnej ulicy ma nieograniczony krąg adresatów, jest zatem uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami tymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą i zmieniać (co często związane jest z obowiązkiem poniesienia stosownych opłat) adres zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej czy miejsce położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych. Konieczność aktualizowania adre-

[64] Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: k.w.

su jest niekiedy objęta także systemem sankcji administracyjnych. Nazwa ulicy jest tym samym także elementem realizacji praw i obowiązków publicznych, a takie prawa i obowiązki muszą mieć podstawę normatywną powszechnie obowiązującą. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. stanowi podstawę do podejmowania przez radę gminy uchwał o nadaniu nazwy ulicom i – choć trudno ją uznać za pełną – jest to podstawa wyraźnie określona, uprawniająca do podejmowania takich uchwał przez organ stanowiący, i to na zasadzie wyłączności, zamieszczona w przepisach samej ustawy ustrojowej. Gdy nie ma szczególnej podstawy prawnej do podjęcia aktu prawa miejscowego, taką podstawę należy uznać za umocowaną w przepisie art. 40 ust. 1 u.s.g. (wyrok z 23 sierpnia 2016 r., II OSK 2904/14).

Planowanie przestrzenne nie jest wyłącznie sprawą lokalną, a więc co do zasady nie można dopuścić w tego rodzaju sprawach rozstrzygnięć w drodze referendum. Dopuszczenie referendum w sprawach planowania przestrzennego oznaczałoby możliwość wykluczenia przez społeczność lokalną dopuszczalności realizacji na obszarze gminy inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym. Tym samym NSA podzielił wyrażony w orzecznictwie pogląd o ogólniejszym charakterze, że uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do formułowania założeń planistycznych sprzeciwia się obowiązującym przepisom (wyrok z 20 września 2016 r., II OSK 1709/16).

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Do ustalenia zakresu (zasad) korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim niewątpliwie jest park miejski, należy zaliczyć nadanie mu nazwy, nadanie nazwy parkowi (miejskiemu) ma bowiem znaczenie powszechne, stanowiąc wyraz uporządkowania określonej przestrzeni miasta. Jest przykładem działania o charakterze organizatorskim podjętym w stosunku do określonego obiektu spełniającego funkcję obiektu użyteczności publicznej. Każda czynność prawna dotycząca tego fragmentu przestrzeni publicznej wymaga użycia określenia wskazanego w uchwale w sprawie nadania imienia parkowi. Normatywności przedmiotowej uchwały można zatem upatrywać w nakazie skierowanym do nieograniczonego adresata, aby w przypadku czynności prawnych odnoszących się do tego fragmentu przestrzeni używał określenia wprowadzonego uchwałą. Taka uchwała tworzy nową normę, dotyczy indywidualnie oznaczonego parku, ale krąg jej adresatów jest nieograniczony. Jest to akt generalny i zewnętrzny, a za uznaniem go za akt prawa miejscowego przemawiają także spełniane przez nazwę parku funkcje publicznoprawne. Przedmiotowa uchwała mieści się zatem w zakresie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., stanowiąc akt prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym (wyrok z 4 października 2016 r., II OSK 2064/16).

Zarządzenie prezydenta miasta w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora domu pomocy społecznej mieści się w zakresie kompetencji do zatrudnienia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Brak regulacji prawnej *expressis verbis* normującej skutki prawne następstw niewyłonienia kandydata w wyniku przeprowadzonego konkursu nie podważa wyprowadzenia kompetencji wójta do powierzenia stanowiska kierowniczego w samorządowej jednostce organizacyjnej, jeżeli wymagają tego potrzeby tej jednostki. Kompetencja ta mieści się w zakresie kompetencji sprawowania kierownictwa, jaka przysługuje organowi wykonawczemu wspólnoty samorządowej wobec samorządowych jednostek organizacyjnych (wyrok z 25 października 2016 r., II OSK 125/15).

3.17. Sprawy cudzoziemców

Przeważająca część spraw cudzoziemców dotyczyła wniosków o nadanie ochrony międzynarodowej. W sprawach tych w większości oddalono skargi kasacyjne, a NSA podzielił stanowisko wyrażone w zaskarżonych wyrokach, że ubiegający się o ochronę nie wykazali przesłanek z art. 13 ust. 1 i art. 15 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[65]. Jeden z analizowanych problemów wynikał z wykładni art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu obowiązującym do 12 listopada 2015 r.). W ocenie NSA analiza jego treści nie pozostawia wątpliwości, że celem ustawodawcy było określenie obowiązku organu administracji zapewnienia cudzoziemcowi możliwości porozumienia się z organami prowadzącymi postępowanie w języku mu zrozumiałym. Treść przepisu nie wskazuje natomiast, aby porozumienie to musiało nastąpić za pośrednictwem tłumacza przysięgłego (wyrok z 17 czerwca 2016 r., II OSK 2501/14).

Kolejna istotna kwestia dotyczyła przeprowadzenia badań lekarskich lub psychologicznych, o których mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten wskazuje, że przeprowadzenie badań jest wymagane m.in., gdy cudzoziemiec sygnalizuje, iż był poddany przemocy, która pozostawiła ślady fizyczne bądź psychiczne, które mogą zostać stwierdzone w wyniku dokonania obdukcji lub badania psychologicznego. W ocenie NSA nie każde powołanie się na problemy zdrowotne oznaczać będzie konieczność zapewnienia przeprowadzenia badań. W postępowaniu wszczętym na podstawie kolejnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy obowiązek ten ma charakter ograniczony. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie ma podstaw do zarządzenia poddania cudzoziemca tego typu badaniom między innymi w sytuacji, gdy wskazywane w ponowionym wniosku zdarzenie łączące się z podleganiem przez cudzoziemca przemocy jest okolicznością, która stanowiła przedmiot postępowania zakończonego decyzją ostateczną i została uznana za niewiarygodną (wyrok z 6 lipca 2016 r., II OSK 1662/15).

W związku z problematyką udzielania ochrony międzynarodowej pozostaje materia przyznawania pomocy społecznej osobom, które ją uzyskały. Zastosowanie ma w takiej sytuacji ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[66]. NSA zajął stanowisko, że decyzja przyznająca cudzoziemcowi pomoc w celu wsparcia procesu integracji w Polsce powinna być wydawana na podstawie ostatecznej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Za dzień uzyskania przez cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy, od którego w myśl art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej liczyć należy początek 60-dniowego terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji, nie może być uznany dzień doręczenia cudzoziemcowi nieostatecznej decyzji o przyznaniu mu statusu uchodźcy. Za właściwą należy uznać taką wykładnię art. 91 ust. 3 powołanej ustawy, która przyjmuje, że bieg terminu do złożenia wniosku przez cudzoziemca o udzielenie świadczeń pomocowych należy wiązać z wykonalnością decyzji o nadaniu statusu uchodźcy (wyrok z 21 czerwca 2016 r., II OSK 2585/14).

Na gruncie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[67] główna problematyka będąca przedmiotem orzecznictwa NSA dotyczyła zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony. Przedmiotem znacznej części spraw była analiza spełnienia przez cudzoziemca przesłanek

[65] Dz.U. z 2012 r. poz. 680.
[66] Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.
[67] Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

udzielenia zezwolenia z art. 53 powołanej ustawy. Jeden z poruszonych problemów dotyczył stosowania art. 53a ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach. W ocenie NSA nie może on być stosowany w oderwaniu od przepisu art. 56 ust. 2 pkt 7 tej ustawy, który stanowi, że cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 53a ust. 2, udziela się zezwolenia na zamieszkanie na okres niezbędny do realizacji celu, w którym zostało wydane, nie dłuższy niż 3 miesiące. Oznacza to, że przesłanka zezwolenia, o której mowa w art. 53 ust. 2 pkt 2 ustawy, dotyczy krótkotrwałej sytuacji osobistej cudzoziemca, która może być rozwiązana w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące. Takiej sytuacji nie stanowi kontynuowanie studiów przez kolejne semestry (wyrok z 7 kwietnia 2016 r., II OSK 1923/14).

W odniesieniu do spełnienia przesłanki posiadania przez cudzoziemca wystarczających środków na pokrycie kosztów utrzymania i powrotu, o których mowa w art. 53b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, NSA podkreślił, że kwestię tę należy ocenić przez pryzmat regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie minimalnych kwot, jakie powinni posiadać cudzoziemcy podejmujący lub kontynuujący studia oraz prowadzący badania naukowe na pokrycie kosztów utrzymania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i powrotu oraz dokumentów, które mogą potwierdzać możliwość uzyskania takich środków[68]. Okoliczność, że cudzoziemiec w chwili złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony posiadał określone środki na koncie, a zaświadczenie potwierdzające ten fakt zostało wystawione nie później niż miesiąc przed złożeniem tego wniosku, nie oznacza, że organ nie może tych ustaleń weryfikować w toku postępowania administracyjnego, zwłaszcza gdy zmieniają się okoliczności dotyczące konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z nauką (np. zmiana rodzaju studiów z bezpłatnych na płatne). Regulacja § 4 ust. 2 powołanego rozporządzenia nie wyłącza możliwości prowadzenia przez organy administracji dalszego postępowania dowodowego w zakresie posiadania przez cudzoziemca środków niezbędnych na pokrycie kosztów utrzymania na terytorium Polski oraz powrotu. Środki utrzymania potrzebne są na bieżąco, konieczne jest zatem dysponowanie określoną kwotą nie tylko w momencie składania wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie (wyrok z 18 lipca 2016r., II OSK 2682/14).

W orzecznictwie pojawiła się również kwestia wydawania cudzoziemcom polskich dokumentów podróży. NSA zaprezentował stanowisko, że na podstawie art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach możliwe jest wydanie cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium Polski i nieposiadającemu żadnego obywatelstwa, polskiego dokumentu podróży, jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej. Jest konieczne w procesie stosowania powyższego przepisu właściwe wyważenie interesów – publicznego i prywatnego jednostki. Cudzoziemiec dożywotnio pozbawiony wolności, którego obywatelstwo jest nieustalone, ma interes w uzyskaniu polskiego dokumentu tożsamości. Celem jest stworzenie sytuacji ewidencyjnej, która umożliwi cudzoziemcowi realizację ochrony jego prawa do życia prywatnego i prawa do zawarcia małżeństwa. Organy władzy państwowej nie powinny ustanawiać przeszkód natury formalnej, a zwłaszcza mających źródło w zawężającej interpretacji prawa, uniemożliwiających skazanemu skorzystanie z prawa do zawarcia związku małżeńskiego (wyrok z 26 stycznia 2016 r., II OSK 1251/14).

Na tle ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[69] w orzecznictwie zarysowały się problemy dotyczące prawidłowej wykładni prawa materialne-

[68] Dz.U. Nr 222, poz. 1766.
[69] Dz.U. z 2016 r. poz. 1061.

go. W ocenie NSA treść art. 1a ust. 5 powołanej ustawy wskazuje na przyjęcie przez ustawodawcę dychotomicznego podziału celów, jakimi może być podyktowane nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. W rezultacie, dokonując wykładni użytego w tym przepisie sformułowania „potrzeby życiowe", przyjął, że będą to nie tylko potrzeby związane z zamieszkaniem i wypoczynkiem, ale również innego rodzaju cele niezwiązane z działalnością gospodarczą czy rolniczą. Przy tak określonych kryteriach zasadą jest ograniczenie możliwego areału do 0,5 ha każdej nabywanej przez cudzoziemca nieruchomości. Wyjątkiem zaś od tej reguły jest sytuacja, w której tytuł bądź okoliczności nabycia związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej lub rolniczej. NSA wskazał też, że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zwolnienie cudzoziemca z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości związane jest z sytuacją, w której źródłem przysporzenia jest dziedziczenie. Znajdzie on zatem zastosowanie w sytuacji, w której do dziedziczenia wprost powołana zostaje osoba uprawniona do dziedziczenia ustawowego, jak również gdy dany spadkobierca zostanie powołany do dziedziczenia ustawowego w wyniku odpowiedniego zachowania się innych osób będących kandydatami na spadkobierców. Przykładem takiego zachowania będzie oświadczenie o odrzuceniu spadku, prowadzące do dziedziczenia ustawowego cudzoziemca. Od powyższego należy jednak odróżnić sytuację, w której z uwagi na odpowiednie zachowanie jednego ze spadkobierców innemu współspadkobiercy będącemu cudzoziemcem przysługiwać będzie większy niż pierwotnie należny mu udział w spadku. W takiej sytuacji źródłem uzyskania uprawnienia do spadku ponad odziedziczony udział nie jest bowiem dziedziczenie, tylko inna czynność prawna spadkobiercy. Nabycie przez spadkobiercę będącego cudzoziemcem od innego współspadkobiercy udziału w spadku obejmującego własność nieruchomości stanowi odrębne zdarzenie prawne, które nie jest objęte zwolnieniem określonym w art. 7 ust. 2 powołanej ustawy (wyrok z 9 czerwca 2016 r., II OSK 2298/14).

W odniesieniu do rozumienia art. 1a ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców NSA stwierdził, że źródłem więzi cudzoziemca z Rzeczpospolitą Polską mogą być szczególne relacje z obywatelem polskim niestanowiące związku małżeńskiego. Zezwolenie może zostać wydane ze względu na inne niewymienione w art. 1a ust. 2 powołanej ustawy okoliczności potwierdzające istnienie tej więzi (wyrok z 14 września 2016 r., II OSK 2982/14).

3.18. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

Kodeks kanoniczny i inne przepisy prawa kanonicznego nie stanowią powszechnie obowiązującego źródła prawa. Z tych przepisów nie można wywodzić interesu prawnego do bycia stroną postępowania administracyjnego. To poszczególne jednostki organizacyjne Kościoła są osobami prawnymi (art. 4 Konkordatu, art. 6–11 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunkach Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, art. 33 Kodeksu cywilnego), co świadczy o tym, że diecezja nie mogła być stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie dotyczącej spraw majątkowych parafii, niezależnie od relacji wynikających między tymi jednostkami z przepisów prawa kanonicznego (Kodeksu prawa kanonicznego). A więc w tego rodzaju sprawach pojęcie interesu prawnego, z którego wynika przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie może w stosunkach zewnętrznych jednostek organizacyjnych Kościoła z organami administracji publicznej mieć podstawy materialnoprawnej w przepisach prawa kanonicznego, jak błędnie wywodzi się w skardze kasacyjnej, gdyż organy państwowe i samorządowe działają na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, a takim nie jest w RP prawo kanoniczne. Należy odróżnić działalność Kościoła Katolickiego w sferze we-

wnętrznej, np. od stosunków pomiędzy diecezją a parafią, od sfery zewnętrznej, tj. z organami administracji państwowej, samorządowej czy z osobami trzecimi (osobami fizycznymi, osobami prawnymi). W związku z tym w sferze zewnętrznej interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. parafii jako jednostki organizacyjnej Kościoła Katolickiego wynika z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[70], a nie z przepisów prawa kanonicznego (wyrok z 5 lutego 2016 r., II OSK 1631/14).

3.19. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

W sprawach dotyczących przejęcia mienia ocenie NSA podlegał interes podmiotów biorących udział w tych postępowaniach. Muzeum Narodowe jako użytkownik nieruchomości może wywodzić swój interes prawny w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej dekretu o reformie rolnej[71] z tzw. prawa refleksowego, z którym mamy do czynienia, gdy prawo podmiotowe wykonywane przez uprawnionego (w analizowanym przypadku: prawo do stwierdzenia, iż dana nieruchomość nie podpada pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu, wykonywane przez następców prawnych byłego właściciela) może prowadzić do naruszenia normy prawa przysługującego Muzeum (uzyskane z mocy prawa wieczystego użytkowania przedmiotowych działek gruntu w trybie art. 202 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n.).

Pomiędzy prawem refleksowym a prawem głównym, konkretyzowanym w drodze rozstrzygnięcia administracyjnego w danym postępowaniu, musi istnieć ścisły związek. Prawo refleksowe ma bowiem tylko wtedy zastosowanie, kiedy w postępowaniu administracyjnym może zapaść decyzja ograniczająca lub wręcz uniemożliwiająca skorzystanie z przysługujących praw przez inny podmiot. Przy tym żądanie ochrony prawnej w postępowaniu, musi wynikać wprost z prawa materialnego konkretyzującego określone prawa i obowiązki. W niniejszej sprawie tym prawem materialnym, jak to wskazano wyżej, jest przepis art. 202 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem państwowe instytucje kultury, które na podstawie stosownych przepisów uzyskały osobowość prawną, nabywają z mocy prawa z dniem wpisu do rejestru instytucji kultury użytkowanie wieczyste gruntów, którymi zarządzały w dniu 5 grudnia 1990 r., oraz własność położonych na nich budynków i innych urządzeń i lokali, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nadal zarządzają tymi gruntami. Jednak nie może to naruszać praw osób trzecich.

NSA zaznaczył, że w tej sprawie Muzeum nie jest użytkownikiem wieczystym przedmiotowych działek gruntu, gdyż niezależnie od tego, że nie legitymuje się stosowną decyzją deklaratoryjną stwierdzającą nabycie tego prawa, to nabycie użytkowania wieczystego mogło nastąpić z mocy prawa, tylko gdy nie naruszało to praw osób trzecich. Natomiast czy naruszało prawa tych osób, czy też nie naruszało, rozstrzygnie właśnie postępowanie o stwierdzenie, że przedmiotowa nieruchomość nie podpada pod przepisy dekretu o reformie rolnej. Interes prawny Muzeum w niniejszym postępowaniu oparty na prawie refleksowym wywodzi się właśnie z powyższego przepisu. Od rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie będzie zatem zależało, czy Muzeum skorzysta ze swojego prawa wynikającego z art. 202 u.g.n., czy też nie będzie to możliwe. Interes ten ma charakter pośredni, nie wynika bowiem z przepisów dekretu, ale jest on indywidualny i skonkretyzowany w przepisach prawa materialnego, a przede wszystkim ściśle

[70] Dz.U. z 2013 r. poz. 1169 ze zm.
[71] Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

powiązany z prawem głównym, o którym rozstrzyga się w niniejszym postępowaniu. Ten interes prawny nie daje uprawnień do wszczęcia postępowania, nie ma bowiem samoistnego bytu prawnego, ale aktualizuje się w sytuacji wszczęcia postępowania z urzędu lub na wniosek właściwego podmiotu, dając w nim podmiotom trzecim uprawnienie strony (wyrok z 19 stycznia 2016 r., I OSK 1138/14).

W przedmiocie interesu prawnego NSA wywiódł także, iż sam fakt zawieszenia postępowania sądowego przed sądem powszechnym z uwagi na wystąpienie przez dany podmiot z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji nie oznacza, że podmiot, który wystąpił o to zawieszenie i/lub z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji z uwagi na możliwość wykorzystania takiej decyzji w sprawie zasiedzenia w postępowaniu przed sądem powszechnym, posiada interes prawny do stwierdzenia nieważności orzeczenia wydanego w oparciu o przepis art. 17 ust 2 lit. b/ ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym[72] w przedmiocie dotyczącym przejścia nieruchomości z mocy prawa na rzecz Państwa. Wynik postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji nie reguluje bezpośrednio statusu prawnego potencjalnych beneficjentów zasiedzenia, jest jedynie jedną z przesłanek stanu faktycznego dla postępowania przed sądem powszechnym. Pomiędzy sytuacją prawną żądających zasiedzenia podmiotów a postępowaniem o stwierdzenie nieważności orzeczenia z 1987 r. istnieje związek polegający na tym, że stwierdzenie nieważności tego orzeczenia wpływa refleksowo na ich sytuację faktyczną w zakresie możliwości skorzystania przez nich z instytucji zasiedzenia fragmentów działki, ale w systemie obowiązującego prawa nie ma normy, która upoważniałaby z tego tytułu potencjalnych, hipotetycznych beneficjentów zasiedzenia do kwestionowania tytułu prawnego innego podmiotu do nieruchomości, nabytego w drodze aktu administracyjnego, jeżeli ten akt nie reguluje zarazem sytuacji prawnej tych beneficjentów (wyrok z 24 maja 2016 r., I OSK 1790/14).

Oceniając interes prawny spółdzielni mieszkaniowej w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia o przejęciu na własność Państwa przedsiębiorstwa pod przymusowym zarządem, NSA stwierdził, że złożenie odpowiedniego wniosku przez spółdzielnię w trybie art. 208 ust. 2 u.g.n. stanowi niewątpliwie przejaw jej woli nabycia prawa wieczystego użytkowania gruntów i nieodpłatnego przeniesienia własności znajdujących się na nich budynków. Nie sposób jednak mówić o powstaniu ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, gdyż taki wniosek to tylko pierwszy, otwierający postępowanie w sprawie etap. Samo ustanowienie prawa jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, gdyż przedmiot prawa podlega *de facto* dopiero ustaleniu w postępowaniu pod kątem spełnienia przesłanek dla ustanowienia (nabycia) prawa. Na gruncie art. 208 ust. 2 u.g.n. nie mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, o czym świadczy również fakt, że roszczenie takie nie może stać się przedmiotem obrotu (wyrok z 26 stycznia 2016 r., I OSK 1040/14).

3.20. Sprawy dotyczące posiadania broni i materiałów wybuchowych

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji[73] właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiada-

[72] Dz.U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37 ze zm.
[73] Dz.U. z 2012 r. Nr 576 ze zm.

nia broni. Stosownie zaś do art. 10 ust. 3 pkt 3 tej ustawy za ważną przyczynę, o której mowa w ust. 1, uważa się w szczególności udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych, o których mowa w art. 10b ustawy o broni i amunicji, oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego dla pozwolenia na broń do celów sportowych. Zatem jednym z warunków koniecznych do uzyskania pozwolenia na broń do celów sportowych jest legitymowanie się licencją właściwego polskiego związku sportowego. Okoliczność, że na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów ubiegający się o pozwolenie spełniał wymogi do posiadania broni palnej sportowej, nie oznacza, że nie jest on związany regulacjami wynikającymi z przepisów obecnie obowiązującej ustawy. NSA uznał, że również osoba posiadająca pozwolenie na broń wydane na podstawie przepisów wcześniej obowiązującej ustawy musi spełnić warunki określone w art. 10 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, m.in. warunek posiadania stosownej licencji (wyrok z 20 maja 2016 r., II OSK 2265/14).

Zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy o broni i amunicji właściwy organ Policji może cofnąć pozwolenie na broń, jeżeli ustały okoliczności faktyczne, które stanowiły podstawę do jego wydania. Konieczne jest więc zbadanie, jakie okoliczności były podstawą wydania pozwolenia na broń sportową i jeżeli było to uprawianie sportu strzeleckiego, niezbędne jest zbadanie, czy te okoliczności ustały, a więc czy posiadacz pozwolenia na broń sportową zaprzestał uprawiania sportu o charakterze strzeleckim. Fakt, że obecnie nie posiada on licencji zawodniczej, może być okolicznością faktyczną potwierdzającą to, że nie uprawia tego rodzaju sportów. Nie można więc wykluczyć, że posiadacz broni uprawia sporty o charakterze strzeleckim organizowane poza Polskim Związkiem Strzelectwa Sportowego. Nie można tego wykluczyć nawet mimo art. 10b ustawy o broni i amunicji, z którego wynika, że uprawianie sportów o charakterze strzeleckim wymaga posiadania kwalifikacji potwierdzonych dokumentem, który wydaje polski związek sportowy, czyli PZSS, gdyż organy Policji przyznają, że wyklucza on możliwość uprawiania sportów o charakterze strzeleckim przez osoby nieposiadające patentu, jedynie „formalnie".

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o sporcie sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Zatem sportem nie jest wyłacznie współzawodnictwo zorganizowane, ale też doraźne i na wszelkich poziomach, a nie tylko na poziomie krajowym (Mistrzostwa Polski i Puchar Polski). Ustawodawca, zmieniając kryteria przyznawania pozwoleń na broń, w tym broń sportową, zarówno gdy uchwalał w dniu 21 maja 1999 r. ustawę o broni i amunicji, jak i gdy już pod rządami tej ustawy istotnie zmieniał te kryteria ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r., nie wprowadził żadnego trybu dostosowawczego, który miałby na celu wymuszenie na posiadaczach pozwoleń na broń uzyskanych na dotychczasowych warunkach dostosowania się do nowych wymogów, lecz stanowił, że dotychczasowe uprawnienia zachowują moc (art. 52 ustawy o broni i amunicji oraz art. 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r.) (wyrok z 20 września 2016, II OSK 3126/14).

Europejska karta broni palnej, o której mowa w art. 7a ustawy o broni i amunicji, może być wydana posiadaczowi broni palnej, na którą uzyskał pozwolenie, jak i kiedy pozwolenie na broń nie jest wymagane zgodnie z art. 11 powyższej ustawy. Wydanie Europejskiej karty broni palnej przez właściwy organ jest czynnością materialno-techniczną, natomiast odmowa wydania tego dokumentu powinna mieć miejsce w drodze decyzji administracyjnej (wyrok z 13 maja 2016 r., II OSK 2130/14).

3.21. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

3.21.1. Sprawy z zakresu objętego regulacją ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wśród spraw rozstrzyganych przez NSA w 2016 r. nadal aktualna pozostawała kwestia wykładni art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[74] w odniesieniu do starającego się o świadczenie pielęgnacyjne, który jest posiadaczem gospodarstwa rolnego. W wyroku z 12 lipca 2016 r., I OSK 2817/14, NSA, powołując się na uchwałę z 11 grudnia 2012 r. I OPS 5/12, podkreślał, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę przyznania tej osobie świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 u.ś.r. W wyroku z 14 lipca 2016 r., I OSK 3274/14, dodatkowo zaznaczył, że prowadzenie gospodarstwa rolnego oznacza stałą i osobistą działalność rolnika, mającą charakter zarówno wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z tym prowadzeniem, jak i zarządzanie gospodarstwem. Zatem przy właściwej organizacji pracy rolnik może prowadzić gospodarstwo rolne – zarządzać nim i jednocześnie sprawować opiekę nad osobą niepełnosprawną. Sam fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego pozbawia rolnika prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i nie ma w tym wypadku potrzeby dokonywania oceny, czy wielkość posiadanego przez niego gospodarstwa albo rodzaj upraw pozwalałyby mu na podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej poza rolnictwem, a pracy takiej nie podejmuje (bądź z niej rezygnuje) z powodu konieczności opieki nad osobą niepełnosprawną, względem której ciąży na nim obowiązek alimentacyjny. Rezygnacja z zatrudnienia w celu zapewnienia opieki musi być stanem trwałym, czyli osoba taka musi zrezygnować definitywnie zarówno z aktualnego zatrudnienia, jak i nie podejmować tego zatrudnienia w przyszłości. W przypadku rolnika oznaczałoby to konieczność rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Dopiero ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów[75] zostały z dniem 15 maja 2014 r. w ustawie o świadczeniach rodzinnych wprowadzone zmiany polegające m.in. na dodaniu art. 17b regulującego warunki ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przez rolników, małżonków rolników bądź domowników. Przepis ten stanowi, że jeżeli o specjalny zasiłek opiekuńczy lub świadczenie pielęgnacyjne ubiegają się rolnicy, świadczenia te przysługują rolnikowi w przypadku zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego. Warunek ten usuwa dotychczasowe kontrowersje związane z interpretacją art. 17 u.ś.r. W wyroku z 4 sierpnia 2016r., I OSK 494/15, NSA stwierdził, że choć przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 u.ś.r. obowiązujące od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 7 grudnia 2012 r., tj. od 1 stycznia 2013 r., w istotnym zakresie zostały zmodyfikowane, jeśli chodzi o przesłanki uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, to zasadniczo nie zmieniły rozumienia określenia „niepodejmowania, rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej". Oznacza to, że nie jest możliwe uzyskanie świadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy rolnik prowadzi gospodarstwo rolne. Sam fakt prowadzenia gospodarstwa pozbawia rolnika prawa do tego świadczenia i nie jest konieczne dokonywanie oceny, czy rozmiar działalności pozwalałby na podjęcie dodatkowo innej pracy, a pracy takiej nie podejmuje z powodu konieczności sprawowania opieki. Zobowiązanie się do ponoszenia ciężaru opłacania składek na rolnicze ubezpieczenie społeczne, przy wykazaniu prawa do nieruchomości wraz z oświadczeniem, że w tym gospodarstwie się pracuje, i zaświadczeniem, że płaci się z tego powodu podatek rolny, jest równoznaczne z przyznaniem statusu rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne.

[74] Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., dalej: u.ś.r.

[75] Dz.U. z 2014 r. poz. 567.

Brak wspólnego zamieszkiwania i utrzymywania stosownych relacji małżeńskich między małżonkami nie stanowi wystarczającej podstawy do wyłączenia stosowania art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ u.ś.r. Uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego dla krewnych podopiecznego przysługuje bowiem dopiero wtedy, kiedy małżonek osoby wymagającej opieki jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, dlatego nie jest możliwe wypełnianie przez niego ustawowego obowiązku alimentacyjnego w sposób właściwy. Ograniczenie ustawowego prawa do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wymienione w art. 17 ust. 1 i 1a u.ś.r. ze względu na sprawowanie opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim wyłącznie do sytuacji, w której małżonek osoby legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, stanowi normatywny wyjątek, którego nie można interpretować rozszerzająco (wyrok z 20 stycznia 2016 r., I OSK 3283/14).

Przez rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w świetle art. 16a ust. 1 u.ś.r. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2015 r. należy rozumieć także rezygnację z podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Z punktu widzenia celu omawianego świadczenia nie jest istotne, czy nastąpiła rezygnacja z trwającego zatrudnienia, czy rezygnacja z podjęcia zatrudnienia. Istotne jest natomiast to, czy zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku istnieje bezpośredni związek ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną osobą. Taka wykładnia znajduje pełne umocowanie w wartościach przyjętych w preambule Konstytucji RP, gwarantującej godność człowieka pozbawionego zdolności do samodzielnej egzystencji w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i w konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa.

NSA podkreślał znaczenie wyroku TK z 5 grudnia 2013 r. K 27/13 i wprowadzonej w wyniku tego wyroku nowelizacji art. 16 a ust. 1 u.ś.r., który to przepis został zmieniony ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów[76] i wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2015 r. Nowelizacja ta usunęła wszelkie wątpliwości interpretacyjne co do uznania, czy norma zawarta w tym przepisie obejmuje również osoby, które zrezygnowały z podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. O ile treść art. 16a ust. 1 u.ś.r. została literalnie dostosowana do standardów konstytucyjnych wskazaną nowelizacją, o tyle w żaden sposób nie wyklucza takiego rozumienia powołanego przepisu przed dniem 1 stycznia 2015 r. w ramach jego wykładni, a nie literalnego brzmienia (zob. wyroki z 15 czerwca 2016 r., I OSK 3193/14; 27 września 2016 r., I OSK 330/15; 14 października 2016 r., I OSK 894/15).

O świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad osobą pełnoletnią na podstawie art. 17 ust. 1 u.ś.r. może się ubiegać wyłącznie ten, na kim ciąży obowiązek alimentacyjny względem tej osoby. Ograniczenie to nie narusza standardów konstytucyjnych. Nie ma podstaw do rozszerzania kręgu uprawnionych na osoby sprawujące faktycznie opiekę, ale nie obciążone obowiązkiem alimentacyjnym względem podopiecznego. Brak jest w szczególności podstaw do sięgania poprzez analogię do art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r., który to przepis należy zawsze interpretować w powiązaniu z art. 3 pkt 14 u.ś.r. Przepis art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje opiekunowi faktycznemu dziecka, jednak zgodnie z art. 3 pkt 14 u.ś.r. opiekunem faktycznym dziecka jest osoba faktycznie nim się opiekująca i jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka, co presuponuje powstanie obowiązku alimentacyjnego.

Określony w tym przepisie przypadek nie dotyczy osoby pełnoletniej, lecz tylko małoletniego, a dodatkowo zakłada konieczność, by opiekun był w przyszłości powiązany z podopiecznym

[76] Dz.U. z 2014 r. poz. 567.

stosunkiem alimentacyjnym. Cały czas chodzi bowiem o to, by pomiędzy opiekunem a podopiecznym wytworzył się stan prawny taki, jaki występuje pomiędzy osobami w pierwszym stopniu spokrewnionymi. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego osób nie zobowiązanych do alimentacji pełnoletniej osoby wymagającej opieki nie narusza zasady równości, gdyż nie oznacza pozbawienia takich osób świadczeń z innych tytułów i udzielanych na podstawie innych przepisów (wyrok z 25 listopada 2016 r., I OSK 580/15).

Norma zawarta w art. 24 ust. 3 u.ś.r. nie może być odczytywana w oderwaniu od art. 24 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym[77], tj. od dnia 5 lipca 2007 r., nie budzi już wątpliwości, że prawo do świadczeń rodzinnych, także tych uzależnionych od niepełnosprawności, gdy orzeczenie wydano na czas określony, ustala się do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin ważności orzeczenia, nie dłużej jednak niż do końca okresu zasiłkowego (art. 24 ust. 3 u.ś.r.). Mimo że treść art. 24 ust. 3 u.ś.r. uległa zmianie dopiero w 2007 r., to zmiana ta była jedynie swoistym potwierdzeniem wykładni tego przepisu, zgodnie z którą w przypadku ustalania prawa do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności osoby, jeżeli orzeczenie to wydane zostało na czas określony, świadczenie przyznaje się na okres zasiłkowy lub okres krótszy, jeżeli niepełnosprawność orzeczona została na okres krótszy, a nie na okres przekraczający okres zasiłkowy, na który orzeczono o niepełnosprawności (wyrok z 29 czerwca 2106 r., I OSK 2548/14).

NSA zajmował się także dodatkami do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Wydane wyroki uwzględniały stanowisko wyrażone w uchwale z 26 czerwca 2014 r., I OPS 15/13, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.ś.r., w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci (wyroki z 23 czerwca 2016 r., I OSK 244/14 i 7 lipca 2016 r., I OSK 2788/14).

3.21.2. Sprawy z zakresu objętego regulacją ustawy o pomocy społecznej. NSA podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie warunków przyznawania zasiłku celowego, specjalnego zasiłku celowego, zasiłku okresowego i stałego, podkreślając, że nawet spełnienie kryteriów przez osobę ubiegającą się o zasiłek celowy (art. 39 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[78]) nie oznacza, że istnieje po jej stronie roszczenie o przyznanie tego świadczenia w wysokości, którą sama określi. Organy pomocy społecznej mogą zatem przyznać osobie ubiegającej się o taki zasiłek świadczenie w niższej niż wnioskowana wysokości, nawet gdy osoba wnioskująca z uwagi na swoją sytuację osobistą i majątkową spełnia kryteria niezbędne do jego otrzymania. Wsparcie udzielane w ramach pomocy społecznej ma charakter tylko pomocniczy (art. 2 ust. 1 u.p.s.) (wyroki z 22 czerwca 2016 r., I OSK 2261/15; 24 czerwca 2016 r., I OSK 2068/14 i I OSK 2629/14; 20 października 2016 r., I OSK 404/15).

W odniesieniu do specjalnego zasiłku celowego NSA podkreślał, że przesłanki przyznania świadczenia na podstawie art. 41 u.p.s. nie mogą obejmować sytuacji zwykłych, zazwyczaj występujących. NSA wskazywał na utrwalone w orzecznictwie pojęcie „uzasadniony przypadek" określony w art. 41 u.p.s. oraz podkreślał, że zasiłek celowy winien być traktowany jako wyjątkowa, szczególna pomoc doraźna na konkretny cel bytowy w sytuacji, gdy uzyskiwany dochód przekracza ustawowe kryterium dochodowe. Życiowa sytuacja osoby lub rodziny musi

[77] Dz.U. Nr 109, poz. 747.

[78] Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm., dalej: u.p.s.

jednak ponad wszelką wątpliwość, bez konieczności wnikliwych zabiegów interpretacyjnych stanu faktycznego danej sprawy, pozwalać jednoznacznie stwierdzić, że jest ona nadzwyczaj drastyczna, dotkliwa w skutkach i głęboko ingerująca w plany życiowe oraz że nie wynika ze zdarzeń należących do czynności życia codziennego ani nawet do zdarzeń nadzwyczajnych (wyroki z 21 kwietnia 2016 r., I OSK 1646/14; 17 czerwca 216 r., I OSK 384/15; 22 września 2016 r., I OSK 197/15; 7 października 2016 r., I OSK 275/15).

Wywiad środowiskowy jest obligatoryjnym środkiem dowodowym poprzedzającym wydanie decyzji o przyznaniu świadczenia. Wprawdzie żaden przepis ustawy o pomocy społecznej ani aktu wykonawczego nie określa wprost, czy wywiad środowiskowy przeprowadza się z innymi osobami niż wnioskodawcy lub członkowie ich rodzin, niemniej nie można z tego wywodzić, że wywiad środowiskowy może być przeprowadzany z innymi osobami z otoczenia wnioskodawcy. Inne osoby (np. sąsiedzi) mogą stanowić jedynie uzupełniające źródło dowodowe w zakresie regulowanym przepisami k.p.a. Uniemożliwienie organowi przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego jest jedną z postaci braku współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.p.s. i może prowadzić do odmowy przyznania świadczenia. Pogląd ten został umocniony na skutek zmiany z dniem 11 maja 2013 r. treści art. 107 u.p.s. poprzez dodanie ust. 4a na mocy art. 1 pkt 20b ustawy z 22 lutego 2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw[79] (wyrok z 21 lipca 20106 r., I OSK 2580/14, podobnie w wyroku z 28 października 2016 r., I OSK 949/15).

Kiedy dochodzone przez stronę świadczenie stanowi kontynuację dotychczas otrzymywanego świadczenia, to okoliczność zawinionego nie przez stronę, lecz przez właściwe organy opóźnienia w możliwości posiadania przez stronę wymaganej dokumentacji, którą winna załączyć do podania o kontynuację świadczenia, nie powinna jej obciążać. Przepis art. 106 ust. 3 u.p.s. znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie świadczenia pomocowego jest pierwszym wnioskiem wszczynającym postępowanie, nie zaś gdy strona występuje o świadczenie w związku z uzyskaniem kolejnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W takim przypadku datą wszczęcia postępowania jest moment złożenia pierwotnego wniosku, jeżeli niepełnosprawność – potwierdzona orzeczeniem właściwego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności – istnieje przez cały okres. Wskazano przy tym na wyrok TK z 6 października 2015 r., SK 19/14[80] (wyrok z 21 czerwca 2016 r., I OSK 2348/14).

W kwestii rozumienia dochodu na gruncie art. 8 ust. 3 u.p.s. i podstaw jego pomniejszenia NSA wskazał, że ustawodawca nie definiuje przychodu, nie łączy go z działalnością zarobkową, lecz wręcz przeciwnie – traktuje go bardzo szeroko, niezależnie od źródła i tytułu jego otrzymania. Takie ujęcie pozwala zaliczyć do dochodu różne przysporzenia, które na podstawie odrębnych przepisów nie są kwalifikowane jako dochód, np. można wskazać na zwrot nadpłaconego podatku, przyznanie kredytu czy odszkodowanie z tytułu wypadku. Opłacenie czynszu za mieszkanie przez jednego z małżonków (przy istnieniu wspólności ustawowej) zwalnia drugiego z tego obowiązku i w tym sensie całość tej kwoty stanowi jego przychód (wyrok z 28 października 2016 r., I OSK 3026/15). Darowizna środków pieniężnych mieści się w kategorii dochodu, gdyż ani w art. 8 ust. 4 u.p.s., ani w innych przepisach tej ustawy nie wymienia się darowizny

[79] Dz.U. z 2013 r. poz. 509.

[80] Tj. że art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i niemającej innych środków utrzymania, prawo do zasiłku ustala się począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

jako podlegającej wyłączeniu przy ustalaniu dochodu osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej lub wnioskującej o taką pomoc. Darowizna podlega zatem wliczeniu do dochodu również przy ustalaniu prawa do zasiłku stałego i nie ma znaczenia, na jaki cel środki zostały darowane i wydatkowane (wyrok z 27 stycznia 2016 r., I OSK 1074/14). Powyższe stanowisko w stosunku do kredytów i pożyczek NSA potwierdził w wyroku z 21 kwietnia 2016 r., I OSK 1631/14, stwierdzając, że także kwoty pożyczek czy kredytów wydatkowanych na podstawowe utrzymanie stanowią z punktu widzenia ustawy o pomocy społecznej przychód podlegający wliczeniu do dochodu.

W kwestii odliczeń od dochodu NSA przyjął, że odliczeniu podlegają wyłącznie alimenty świadczone przez stronę na rzecz osoby uprawnionej, przy czym krąg osób uprawnionych wynika z regulacji zawartych w art. 130 i nast. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Alimenty świadczone na rzecz takich osób podlegają odliczeniu od dochodu wnioskodawcy ubiegającego się o świadczenie z pomocy społecznej niezależnie od tego, czy świadczone są terminowo (alimenty bieżące), czy z opóźnieniem (alimenty zaległe). Natomiast inne należności wynikające z obowiązku zwrotu świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego nie podlegają odliczeniu od dochodu (wyrok z 8 stycznia 2016 r., I OSK 1358/14). Inaczej w tej kwestii orzekł NSA w wyroku z 14 lipca 2016 r., I OSK 3286/14, przyjmując, że odliczeniu podlegają wyłącznie alimenty bieżące, istota alimentów polega bowiem na dostarczaniu uprawnionym środków utrzymania. NSA podzielił przy tym stanowisko, że brak jest podstaw do pomniejszania dochodu o kwoty odsetek i kosztów egzekucyjnych.

Nie podlega także odliczeniu od dochodu kwota odszkodowania z ZUS za wypadek przy pracy. Katalogi pomniejszeń i odliczeń od dochodu wymienione w art. 8 ust.3 i 4 u.p.s. są zamknięte i nie są tam wymienione odszkodowania ZUS z tytułu wypadku przy pracy jako przychody nie wliczane do dochodu, o którym mowa w art. 8 ust.3 u.p.s. (wyrok z 24 sierpnia 2016 r., I OSK 405/15). Zarówno katalog odliczeń, jak i katalog pomniejszeń nie obejmują kwot uzyskanych z tytułu świadczeń, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[81]. Celem przyznania tych środków nie jest bowiem zaspokajanie potrzeb bytowych osób potrzebujących o niskich dochodach, lecz aktywizacja osób niepełnosprawnych. Podkreślono, że celem tej instytucji jest motywowanie osób niepełnosprawnych pozostających bez pracy do podejmowania działalności gospodarczej, samodzielnego tworzenia miejsc pracy przez te osoby. Uznano, że kwoty uzyskane z PFRON na podjęcie działalności gospodarczej kreują dochód, nie zmniejszając go (wyrok z 8 listopada 2016 r., I OSK 1315/15).

W kwestii ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej i orzekania o zwrocie opłat zastępczo poniesionych przez gminę NSA przyjął, że skoro w decyzji, o jakiej mowa w art. 59 ust. 1 u.p.s., doznają konkretyzacji przepisy art. 60 ust. 1 i 61 ust. 1 i 2 u.p.s., to organ administracji nie może w sposób arbitralny dokonywać wyboru osoby spośród zobowiązanych do ponoszenia opłaty wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. i tylko w stosunku do niej prowadzić postępowanie. W takiej sytuacji organ powinien prowadzić postępowanie jednocześnie w stosunku do wszystkich osób należących do tego samego kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty. Z uwagi na fakt, iż wnoszenie opłat nie obciąża równocześnie wszystkich zobowiązanych wymienionych w art. 61 ust. 1, ale przechodzi na nich w kolejności ustawowej, za dopuszczalne należy uznać określenie obowiązku ponoszenia opłat w odrębnej decyzji w stosunku do beneficjenta tej formy pomocy, a w odrębnej decyzji w stosunku do osób spośród dalszych

[81] Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

zobowiązanych. Decyzja o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej może określać obowiązek ponoszenia opłaty za okres poprzedzający wydanie decyzji ustalającej odpłatność (wyrok z 14 października 2016 r., I OSK 410/15). Podobne stanowisko w kwestii dopuszczalności określenia odpłatności za okres poprzedzający wydanie decyzji ustalającej odpłatność zajął NSA w wyrokach z 19 lutego 2016 r., I OSK 1449/14 i z 12 października 2016 r., I OSK 855/16.

W kwestii dochodzenia zwrotu przez gminę zastępczo poniesionych opłat NSA podtrzymywał stanowisko, że gmina ma obowiązek ponoszenia opłat zastępczych, gdy osoba, za którą gmina zastępczo wnosi opłatę, ma prawnie określony obowiązek opłaty w oznaczonej wysokości. W wyroku z 14 czerwca 2016 r., I OSK 3163/14, NSA przyjął, że gmina jest zobowiązana do ponoszenia opłat w wykonaniu zadania własnego oraz obowiązku ustawowego określonego w art. 61 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 u.p.s. od chwili przyjęcia osoby do domu pomocy społecznej niezależnie od tego, czy doszło już do wydania decyzji o ustaleniu opłat. Choć wydanie decyzji na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust 3 u.p.s., zobowiązującej do zwrotu zastępczo poniesionych opłat, powinno nastąpić po zindywidualizowaniu obowiązku ponoszenia opłat przez osoby z kręgu określonego w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., to nie można wykluczyć, z uwagi na uwarunkowania faktyczne i prawne skierowania i umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej, dopuszczalności rozstrzygnięcia obu kwestii w jednej decyzji administracyjnej. Decyzja ta powinna ustalać wysokość opłaty za pobyt, konkretyzować obowiązek w odniesieniu do osób zobowiązanych, o jakich mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. i zobowiązywać do zwrotu przez te osoby części zastępczo przez gminę poniesionej opłaty.

Z uwagi na stwierdzone w orzecznictwie rozbieżności w kwestii charakteru decyzji opłat za pobyt w domu pomocy społecznej oraz okresu, który może być objęty taką decyzją, NSA postanowił przedstawić zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA: „1. czy obowiązek ponoszenia przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby powstaje z mocy prawa, czy też na mocy decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 tej ustawy? 2. w przypadku udzielenia na pytanie postawione w pkt 1 odpowiedzi wskazującej na konieczność wydania decyzji, czy decyzja ta może obejmować okres sprzed daty jej wydania?"

3.21.3. Sprawy z zakresu objętego regulacją ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Rozbieżne stanowisko NSA zajmował w kwestii interesu prawnego dłużnika alimentacyjnego w postępowaniu o przyznanie świadczeń z funduszu. W wyroku z 25 listopada 2016 r., I OSK 775/15, powołując się na dotychczasowe stanowisko w tej kwestii (wyroki z 5 października 2011 r., I OSK 800/11 i 7 czerwca 2013 r., I OSK 2226/12), NSA wskazał, że interes dłużnika alimentacyjnego wymaga ochrony już w postępowaniu o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego, a zatem dłużnik alimentacyjny jest stroną postępowania o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego i może kwestionować w drodze odwołania zasadę i rozmiar swego przyszłego zobowiązania kreowanego z mocy prawa przez art. 27 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów[82]. Wydanie bowiem przez właściwy organ decyzji o przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego nakłada na dłużnika nowe obowiązki w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Odmienne stanowisko w kwestii interesu prawnego i legitymacji dłużnika alimentacyjnego w postępowaniu o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego przedstawił NSA w wyrokach z 29 listopada 2016 r., I OSK 1726/16 i I OSK 1725/16, w których przyjął, że przepisy w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie przewidują

[82] Dz.U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.

aktywnej roli dłużnika alimentacyjnego w toczącym się postępowaniu o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Artykuł 27 ust. 7 pkt 1 ustawy nakazuje organowi właściwemu wierzyciela jedynie przekazanie dłużnikowi alimentacyjnemu (a także organowi właściwemu dłużnika) informacji o przyznaniu osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Takie sformułowanie ustawy jednoznacznie wskazuje, że dłużnik alimentacyjny nie jest stroną postępowania w przedmiocie przyznania osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Gdyby bowiem ustawodawca uważał dłużnika alimentacyjnego za stronę postępowania w sprawie przyznania osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego, przepis art. 27 ust. 7 pkt 1 ustawy byłby zbędny z tego względu, że stronie postępowania są doręczane wszystkie rozstrzygnięcia zapadające w sprawie, w związku z czym nie ma potrzeby przekazywania jej odrębnej informacji o wydanym orzeczeniu. W konsekwencji dłużnik alimentacyjny nie jest stroną postępowania w sprawie dotyczącej przyznania osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego, toteż nie może kwestionować w drodze odwołania zasady i rozmiaru swego przyszłego zobowiązania kreowanego przez art. 27 ww. ustawy. Nie jest on także stroną postępowania zmierzającego do ustalenia, czy osoby uprawnione pobrały należnie czy nienależnie zaliczkę alimentacyjną.

3.22. Sprawy z zakresu bezrobocia

Wymóg rejestracji w urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce zameldowania osoby bezrobotnej jest istotny tylko w dacie rejestracji. Nie ma podstaw do przyjęcia, że bezrobotny, nie będąc już zameldowany w miejscu objętym działaniem powiatowego urzędu pracy, w którym jest zarejestrowany, traci na tym terenie status osoby bezrobotnej. Zdaniem NSA miejsce zameldowania ma istotny wpływ na status bezrobotnego przez cały okres jego rejestracji w konkretnym urzędzie pracy. Zakończenie czasowego zameldowania na terenie działania danego urzędu pracy przy istnieniu stałego zameldowania na obszarze działania innego urzędu pracy skutkuje pozbawieniem statusu bezrobotnego przez urząd pracy właściwy dla dotychczasowego miejsca zameldowania (wyrok NSA z 2 czerwca 2016 r., I OSK 1195/15)[83].

Jednym z celów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy było objęcie ochroną socjalną maksymalnie dużej grupy rzeczywistych ofiar bezrobocia przymusowego, a jednocześnie wyeliminowanie z kręgu uprawnionych tych, którzy zainteresowani są nie tyle podjęciem pracy, ile otrzymywaniem jedynie świadczeń z Funduszu Pracy oraz zdobyciem w ten sposób pewnych środków umożliwiających realizację innych planów osobistych i zawodowych. Ustawodawca definiując pojęcie osoby bezrobotnej, określił zarówno przesłanki pozytywne, jak i negatywne, które odpowiednio warunkują lub wykluczają nabycie (zachowanie) statusu osoby bezrobotnej. Istotnym elementem definicji bezrobotnego jest między innymi „gotowość do podjęcia pracy". Warunek ten musi być spełniony zarówno w dniu rejestracji w charakterze bezrobotnego, jak i przez cały czas korzystania z omawianego statusu. Chodzi tu nie o możliwość podjęcia jakiejkolwiek działalności zarobkowej, lecz o gotowość – co do zasady (z wyjątkiem osób niepełnosprawnych) – do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy.

Gotowość do podjęcia pracy należy oceniać ponadto w kategoriach obiektywnych, a zatem badać również rzeczywistą, faktyczną i aktualną możliwość podjęcia pracy, gdyż z tą właśnie kwestią wiąże się nabycie określonych praw podmiotowych do świadczeń publicznoprawnych. Z powyższych względów należy przyjąć, że uzyskanie statusu osoby bezrobotnej wyklucza

[83] Zob. także wyroki z 18 czerwca 2013 r., I OSK 2257/12 i z 23 sierpnia 2006 r., I OSK 248/06.

między innymi pełnienie funkcji w zarządach spółek prawa handlowego, a także wykonywanie usług na podstawie umów cywilnoprawnych. Prowadzący taką działalność nawet gdy z tego tytułu nie pobiera żadnego wynagrodzenia, nie wykazuje pełnej gotowości do podjęcia zatrudnienia, a zatem osoba taka nie spełnia podstawowej przesłanki do uzyskania statusu bezrobotnego (m.in. wyroki z 25 maja 2016 r., I OSK 1982/14 i z 9 listopada 2016 r., I OSK 619/15).

Zgodnie z art. 78 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w przypadku przyznania bezrobotnemu prawa do emerytury, świadczenia przedemerytalnego, renty z tytułu niezdolności do pracy lub służby, o której mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1, renty szkoleniowej, renty socjalnej, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę za okres, w którym był bezrobotnym, pozbawienie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku następuje za okres, za który przyznano emeryturę i inne wskazane świadczenia. Jednak przepis art. 78 ust. 4 ww. ustawy nie przewiduje okoliczności, gdy wskutek zawartej ugody, w dniu, w którym osoba bezrobotna zarejestrowała się w urzędzie pracy, pozostawała w stosunku pracy i pobierała wynagrodzenie za pracę. Przy wykładni tego przepisu należy uwzględnić to, że jego celem było niewątpliwie umożliwienie bezrobotnemu przywrócenia przysługującego mu statusu bez konieczności ponownej rejestracji w przypadku przyznania, z mocą wsteczną, świadczeń wykluczających status osoby bezrobotnej. W wyniku zawartej ugody skarżący w dniu rejestracji w urzędzie pracy pozostawał przez okres półtora miesiąca osobą zatrudnioną i otrzymywał wynagrodzenie, co w myśl art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wykluczało możliwość uznania skarżącego za osobę bezrobotną. W opinii NSA sytuacja takiej osoby jest analogiczna do sytuacji osób, którym przyznano świadczenia wymienione w art. 78 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Dokonując wykładni funkcjonalnej powołanego przepisu, należy zatem dojść do wniosku, że ma on zastosowanie również do bezrobotnych, których sytuacja prawna w dniu rejestracji uległa zmianie na skutek później zawartej ugody sądowej. Inna interpretacja byłaby sprzeczna z celem powołanego przepisu, a także z prawem do zabezpieczenia społecznego wyrażonym w art. 67 ust. 2 i z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok z 21 kwietnia 2016 r., I OSK 1702/14).

W kwestii odmowy przyznania na terytorium Polski zasiłku dla bezrobotnych z uwzględnieniem okresów zatrudnienia w innym państwie członkowskim UE NSA nie uwzględnił wniosku o skierowanie do TSUE pytania prejudycjalnego, uznając, że przepis art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego rozporządzenia 987/2009 w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości wskazuje, że zamiar osoby zainteresowanej może być brany pod uwagę przy ocenie jej miejsca zamieszkania, wyłącznie gdy tzw. kryteria obiektywne, tj. kryteria określone w art. 11 ust. 1 powołanego rozporządzenia, nie pozwalają na ustalenie miejsca zamieszkania tej osoby. Oznacza to, że zamiar danej osoby ma charakter subsydiarny wobec tzw. obiektywnych kryteriów ustalania miejsca zamieszkania. Takie stanowisko od kilku lat jest powszechnie aprobowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przepisy rozporządzenia 883/2004 stanową, że państwa członkowskie mogą dowolnie kształtować w swoich ustawodawstwach warunki nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, niezależnie od sposobu uregulowania takich warunków w innych państwach członkowskich (wyrok z 9 listopada 2016 r., I OSK 558/15).

Z przepisów rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wynika, że sytuację danej osoby wykonującej zatrudnienie w określonym

państwie członkowskim poświadczać mogą jedynie dokumenty wydane przez stosowne instytucje tego państwa członkowskiego. Takie dokumenty muszą być akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane. Weryfikować, wyjaśniać wątpliwości czy wycofywać dane dokumenty może tylko instytucja, która je wydała. Do czasu kiedy to nie nastąpi, organ rozpatrujący wniosek o przyznanie zasiłku powinien wstrzymać się z wydaniem jakiegokolwiek rozstrzygnięcia (wyrok z 22 marca 2016 r., I OSK 2049/14).

3.23. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich[84]

3.23.1. Donoszenie władzom komunistycznym o żołnierzach podziemia jako przesłanka dla pozbawienia osoby uprawnień kombatanckich a brak przynależności tych osób do organizacji podziemia. Każda z dwóch postaci uchybienia godności obywatela polskiego, to jest zarówno donoszenie władzom komunistycznym o żołnierzach podziemia, jak i donoszenie władzom komunistycznym o organizacjach podziemnych, stanowi samodzielną przesłankę do pozbawienia danej osoby uprawnień kombatanckich z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. W rozstrzyganej sprawie NSA uznał, że nawet gdyby hipotetycznie, osoby wskazane w powołanych dokumentach nie należały do wskazanych organizacji, to i tak istniałaby przesłanka do pozbawienia skarżącego uprawnień kombatanckich. Z przeanalizowanej przez NSA dokumentacji wynikało, że skarżący nie składał donosów pod przymusem, lecz dobrowolnie przystąpił do współpracy z UBP, a następnie działał jako tajny współpracownik pod przyjętymi pseudonimami. Zgromadzone w trakcie postępowania weryfikacyjnego dokumenty dowodziły w sposób nie budzący wątpliwości, że na przełomie lat 1946-1947 skarżący dopuścił się czynów, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach (wyrok z 13 stycznia 2016 r., II OSK 1116/14)

3.23.2. Przebywanie w innych miejscach odosobnienia, w których warunki pobytu nie różniły się od warunków w obozach koncentracyjnych, a osoby tam osadzone w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa jako warunek przyznania uprawnień kombatanckich. Wysiedlenie, pobyt w miejscu odosobnienia o charakterze innym niż określony w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, jak i przebywanie na deportacji nie jest represją, która uzasadnia przyznanie uprawnień kombatanckich.

Podstawą stwierdzenia braku podstaw do przyznania skarżącemu uprawnień kombatanckich za przebywanie w obozie przy ul. Litewskiej w Warszawie i w obozie przejściowym w Pruszkowie było uprzednie prawomocne rozstrzygnięcie, że pobyt w tych obozach nie jest w świetle art. 4 ust. 1 pkt. 1 lit. b/ ustawy o kombatantach przebywaniem w innych miejscach odosobnienia, w których warunki pobytu nie różniły się od warunków w obozach koncentracyjnych, osoby tam osadzone były zaś w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa (wyrok z 8 stycznia 2016 r., II OSK 1384/15).

3.24. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

Prowadzenie robót budowlanych w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę nie wyłącza kompetencji organu konserwatorskiego do wydania decyzji na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy

[84] Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1255 ze zm.).

z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[85], gdy zabytek nieruchomy został wpisany do rejestru zabytków po wydaniu decyzji o pozwoleniu na prowadzenie przy tej nieruchomości robót budowlanych. Z datą wpisania nieruchomości do rejestru zabytków na inwestorze spoczywa bowiem obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (wyrok z 18 października 2016 r., II OSK 3/15).

Zgoda Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego podejmowana w ramach kompetencji przysługujących mu zgodnie z art. 13 ust. 8 ustawy o bibliotekach, bez względu na to, czy jest obszerna i szczegółowa, nie jest decyzją administracyjną ani postanowieniem, do których mają zastosowanie przepisy k.p.a., dotyczące uzasadniania rozstrzygnięć. Motywy stanowiska zajętego w ramach uznania administracyjnego nie wynikają jedynie z uzasadnienia podjętej czynności. Istotne jest również to, jakim materiałem dysponował organ, rozstrzygając, czy wyrazić zgodę na połączenie biblioteki publicznej z inną instytucją kultury, czy nie i czy ten materiał pozwalał na zweryfikowanie uznania administracyjnego (wyrok z 6 kwietnia 2016 r., II OSK 1899/14).

Gdy o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w art. 36 ustawy o ochronie zabytków, występuje jeden ze współwłaścicieli nieruchomości, to nie musi legitymować się zgodą pozostałych współwłaścicieli na wykonywanie robót budowlanych objętych wnioskiem niezależnie od ich charakteru. Dopiero po uzyskaniu pozytywnego w tym zakresie rozstrzygnięcia organu ochrony zabytków współwłaściciel ten powinien podjąć starania w celu uzyskania zgody pozostałych współwłaścicieli, jeżeli w świetle przepisów kodeksu cywilnego czy ustawy o własności lokali jest ona wymagana dla uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok z 29 stycznia 2016 r., II OSK 1346/14).

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych innych niż te znajdujące się w zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych, technicznych i sprzętu do nurkowania (art. 36 ust. 1 pkt 12 ustawy o ochronie zabytków) obejmuje wszystkie rodzaje zabytków ruchomych niezależnie od tego, na jakim terenie poszukiwania te będą realizowane. Powyższe pozwolenie powinno być wydawane w formie decyzji na podstawie ogólnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (wyrok z 22 stycznia 2016 r., II OSK 1202/14).

3.25. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

W kategorii spraw z zakresu ochrony danych osobowych odniesiono się do zagadnienia dotyczącego procesu udostępniania informacji gospodarczych do Krajowego Rejestru Długów Biura Informacji Gospodarczej na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych[86]. NSA stwierdził, że wezwanie do zapłaty, o którym mowa w art. 14 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, jest czynnością stanowiącą na gruncie prawa publicznego oświadczenie woli będące świadectwem dochowania określonych prawem czynności celem przekazania informacji o zobowiązaniu dłużnika do biura informacji gospodarczej. Tym samym wezwanie do zapłaty stanowi składnik (element) czynności prawnej, do którego zastosowanie znajdzie art. 78 § 1 Kodeksu cywilnego. Za prawidłową należy uznać konkluzję, że wezwanie do zapłaty powinno zawierać podpis. Wymóg pisemności wezwania został sformułowany w art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych

[85] Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.
[86] Dz.U. Nr 81, poz. 530 ze zm.

i wymianie danych gospodarczych poprzez ustalenie warunku wysłania wezwania listem poleconym albo doręczenie do rąk własnych dłużnika.

NSA uznał, że badając spełnienie przez wierzyciela wymogów określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych z uwagi na skutki, jakie wiążą się z pozyskaniem informacji o dłużniku, w szczególności w aspekcie przetwarzania przez biuro danych osobowych, zachodzi konieczność identyfikacji podmiotu, który przesłał wezwanie do zapłaty również poprzez weryfikację złożonego pod tym wezwaniem podpisu. Podpis upoważnionej osoby stanowi bowiem potwierdzenie znajomości treści dokumentu, jak również akceptację skutków, jakie odpowiednie przepisy wiążą z jego wysłaniem do innych osób. Samo zatem przesłanie odtworzonej mechanicznie treści wezwania bez złożonego na nim podpisu nie pozwala na pełną identyfikację wystawcy dokumentu, co może mieć wpływ na nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych (wyrok z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 1569/15).

W kwestii uzyskania przez potencjalnego pracodawcę zgody na przetwarzanie danych osobowych, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[87], NSA wskazał, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w literaturze przedmiotu w procesie rekrutacji kandydatów do pracy podstawę prawną zbierania danych osobowych stanowi art. 221 Kodeksu pracy w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych, co wyłącza wymóg uzyskania zgody kandydata w zakresie obejmującym wymienione tam dane[88] (wyrok z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 864/16).

Odnośnie do władczych uprawnień służących Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych do wydawania m.in. decyzji administracyjnych i rozpatrywania w trybie k.p.a. skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych (art. 12 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych) NSA podkreślił, że pojęcie skargi użyte w tym przepisie powinno być rozumiane szeroko jako środek prawny służący zainteresowanym osobom do zgłaszania wszelkich nieprawidłowości w zakresie przetwarzania danych osobowych zarówno we własnych sprawach, jak też w sprawach innych osób. Gdy skarga dotyczy sytuacji prawnej skarżącego, organ ten jest władny i zobligowany do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie, czy dane osobowe skarżącego są w istocie przetwarzane, a jeżeli tak, to w jakim celu, i czy następuje to z poszanowaniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Ustalenia takie mogą zostać poczynione w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego co do zasady według przepisów k.p.a. Skarga, o której mowa w art. 12 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, jest powszechnie dostępnym środkiem prawnym inicjującym uproszczone postępowanie o charakterze kontrolnym. Organ wszczyna zatem i prowadzi postępowanie na wniosek strony według przepisów k.p.a. i rozstrzyga sprawę indywidualną strony w zakresie objętym jej wnioskiem (wyroki z 6 lipca 2016 r., I OSK 3016/15 i 14 stycznia 2016 r., I OSK 1425/16).

3.26. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

3.26.1.Pojęcie informacji publicznej i tryby jej udostępniania. W orzecznictwie NSA nadal dominuje szerokie ujęcie informacji publicznej, nawiązujące do art. 61 Konstytucji, dlatego podkreśla się, że wniosek podmiotu prywatnego wszczynający postępowanie administracyjne mieści się

[87] Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

[88] Por. P. Barta, P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 257–258.

w pojęciu informacji publicznej (wyrok z 7 lipca 2016 r., I OSK 39/15). Wskazuje się również, że taki charakter mają zadania egzaminacyjne na certyfikat kompetencji zawodowych (wyrok z 12 maja 2016 r., I OSK 2873/14), wzory identyfikatorów upoważniających do kontroli biletów (wyrok z 23 sierpnia 2016 r., I OSK 122/15), informacje dotyczące kwot wynagrodzeń, jak i składników wynagrodzeń oraz nagród osób zajmujących kierownicze stanowiska na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej niezależnie od tego, czy są to stałe elementy wynagrodzenia, czy fakultatywne lub uznaniowe (wyrok z 22 września 2016 r., I OSK 358/15), informacje dotyczące przewodów w przedmiocie nadania stopnia lub tytułu naukowego (wyrok z 25 października 2016 r., I OSK 449/15), opinie prawne sporządzone przez radcę prawnego, wytworzone na potrzeby sprawy publicznej (wyrok z 14 października 2016 r., I OSK 1797/16), a także umowy cywilnoprawne zawierane przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym (wyroki z 23 listopada 2016 r., I OSK 2606/15 i I OSK 645/16).

Stwierdza się przy tym, że pojęcie informacji publicznej ma szersze znaczenie niż pojęcie dokumentu urzędowego (wyrok z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 3416/15). Podkreśla się jednak różnice w zakresie udostępniania informacji o dokumentach urzędowych i prywatnych. Dokumenty urzędowe podlegają bowiem udostępnieniu zarówno w zakresie swojej treści, jak i formy, prywatne zaś tylko w zakresie treści przedmiotowych dokumentów (wyrok z 12 maja 2016 r., I OSK 2786/14). Jednocześnie w wyroku z 8 listopada 2016 r., I OSK 541/15, wskazano, że nie ma podstaw do przyjęcia, że informacja publiczna może być zawarta jedynie w oryginale dokumentu. Udostępnieniu podlegać może zatem także kopia aktu administracyjnego.

Okazjonalnie odwołuje się jednak w orzecznictwie także do wąskiego określenia informacji publicznej, nawiązującej do sprawy publicznej (wyrok z 2 września 2016 r., I OSK 224/15), a nawet niekiedy do dokumentu urzędowego (np. wyrok z 25 sierpnia 2016 r., I OSK 182/15 i z 6 września 2016 r., I OSK 279/15). Stąd też w wyroku z 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2449/14, wskazano, że walor informacji publicznej mają orzeczenia dyscyplinarne, ale już nie protokoły z rozpraw w sprawach dyscyplinarnych. Podobnie w wyroku z 29 kwietnia 2016 r., I OSK 835/15, stwierdzono, że informacja dotycząca ocen i ich uzasadnień z egzaminu adwokackiego nie mieści się w definicji pojęcia informacji publicznej. Tę ostatnią może natomiast stanowić ogólna informacja w zakresie liczby osób zdających egzamin i wystawionych ocen przez komisję (podobnie wyroki z 29 kwietnia 2016 r., I OSK 1473/15 czy I OSK 2967/14). Z kolei w wyroku z 23 listopada 2016 r., I OSK 1323/15, podkreślono, że choć charakter informacji publicznej ma informacja dotycząca dat urodzenia sędziów, to nie dotyczy to ich miejscowości zamieszkania, informacja ta nie pozostaje bowiem w bezpośrednim związku z wykonywaną funkcją.

Nadal z zakresu pojęcia informacji publicznej wyłącza się co do zasady dokumenty wewnętrzne i informacje techniczne, lecz występują rozbieżności w zakresie ich ujmowania. Dotyczy to, po pierwsze, dokumentów wewnętrznych. Mimo odwoływania się do wyroku TK z 13 listopada 2013 r. P 25/12 są one nadal rozumiane szeroko. Podkreśla się przy tym, że dotyczą one informacji, które mogą być potencjalnie wykorzystane w przyszłości, takich jak opinia prawna odnosząca się do sfery zamierzeń (wyrok z 8 czerwca 2016 r., I OSK 682/15) czy protokoły z posiedzeń kolegium prezydenta gminy, będącego wewnętrznym gremium działającym na rzecz prezydenta (wyrok z 6 lipca 2016 r., I OSK 114/15). Wskazuje się też, że dokumenty wewnętrzne odnoszą się do sfery dyskrecjonalnej, którą dysponuje organ przy wyborze konkretnego rozwiązania, gdy ich ujawnienie powodowałoby ograniczenie jego swobody w tym zakresie (wyrok z 20 września 2016 r., I OSK 2649/15).

Z reguły jednak kwestionowano wewnętrzny charakter dokumentu. I tak w wyroku z 16 lutego 2016 r., I OSK 2440/14, podkreślono, że prowadzony rejestr umów dotyczących wydatkowania środków publicznych jest ze względu na jego zawartość i treść tych umów informacją publiczną. Rejestr może być dokumentem wewnętrznym, ale tylko wtedy, kiedy nie dotyczy spraw publicznych, lecz tylko wewnętrznych spraw danego podmiotu i prowadzony jest w celu lepszej organizacji pracy określonej komórki czy komórek organizacyjnych. Z kolei w wyroku z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 1097/15, stwierdzono, że takiego charakteru nie ma pisemne uzasadnienie wystawionej przez egzaminatora oceny cząstkowej, o którym mowa w art. 78e ust. 3 pr. adw. (podobnie wyroki z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 1599/15 czy I OSK 3337/15). Jednocześnie wskazywano, że dokumenty wytworzone na potrzeby sprawy publicznej nie są dokumentami wewnętrznymi (wyrok z 14 października 2016 r., I OSK 1800/16).

Z zakresu informacji publicznej wyłączano też tzw. informacje techniczne. Zaliczano do nich dane o numerach telefonów służbowych (wyroki z 5 lutego 2016 r., I OSK 2458/14 i I OSK 2607/14, podobnie wyrok z 21 kwietnia 2016 r., I OSK 2553/14 czy wyrok z 20 maja 2016 r., I OSK 3238/14). Na granice między informacją techniczną a publiczną wskazano w wyroku z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 2496/14. Podkreślono w nim, że co do zasady czynności zindywidualizowanej obsługi/konfigurowania/logowania się do konkretnej elektronicznej skrzynki podawczej nie stanowią czynności z zakresu zadań publicznych, gdyż ESP danego podmiotu publicznego jest jedynie narzędziem/„środkiem"/instrumentem (teleinformatycznym) wykorzystywanym do wykonywania powierzonych mu zadań. Podobnie informacja dotycząca ustawienia powiadomienia na adres *e-mail* nie jest sama w sobie zadaniem publicznym, lecz środkiem technicznym służącym realizacji takich zadań.

W wyroku z 8 czerwca 2016 r., I OSK 3110/14, wskazano jednak pośrednio, uchylając zaskarżony wyrok odwołujący się do pojęcia informacji technicznej, że żądana informacja w sprawie kamer monitoringu wizyjnego instalowanych na wskazanych we wniosku dworcach, w szczególności ich liczby, umiejscowienia, możliwości nagrywania dźwięku, dostępu do nagrań i trybu odtwarzania stanowi informację publiczną, natomiast osobną kwestią jest, które z żądanych informacji objęte są prawnie chronioną tajemnicą.

Nadal przyjmuje się podział na informację prostą i przetworzoną, podkreślając, że z uwagi na brak legalnej definicji informacją prostą jest taka, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w formie, w jakiej ją posiada, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 5 ustawy, przy czym wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowań) nie jest związane z koniecznością poniesienia kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. Informacja prosta poprzez sam proces anonimizacji nie zmienia się w informację przetworzoną. O przetworzeniu informacji nie stanowi też sięganie do materiałów archiwalnych (por. wyrok z 26 lutego 2016 r., I OSK 833/15). Pojawiło się też poszerzone pojęcie informacji przetworzonej. W wyroku z 15 kwietnia 2016 r., I OSK 2760/14, sąd wskazał, że oceniając charakter informacji (prosta czy przetworzona) powinno się ją analizować nie w perspektywie pojedynczego wniosku z jednej daty, lecz w zakresie wszystkich wniosków przez niego rozpatrywanych w danej materii (informacji publicznej) i od tego samego wnioskodawcy. Podkreślono, że decydując o tym, czy zakres żądanych informacji czyni je informacjami przetworzonymi, uwzględnić należy charakter i specyfikę podmiotu zobowiązanego. Inny standard będzie odnosił się zatem do podmiotu dysponującego fachowym aparatem przygotowanym do opracowywania i udostępniania informacji publicznej (np. ministra), a inny do podmiotów, których główną czy zasadniczą funkcją nie jest działanie w charakterze organu administracji

czy udostępnianie informacji (podobnie wyroki z 15 kwietnia 2016 r., I OSK 2645/14, I OSK 2763/14 czy I OSK 96/15).

3.26.2. Zakres podmiotowy u.d.i.p. W orzecznictwie nadal przyjmuje się szeroki zakres pojęcia podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej. Może być nim każdy, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i prawne (por. wyrok z 6 września 2016 r., I OSK 1172/16) oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, w tym organizacje społeczne (wyrok z 18 listopada 2016 r., I OSK 1746/16). W przypadku jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, np. stowarzyszenia zwykłego, prawo do informacji publicznej mogą realizować wspólnie bądź osobno ich członkowie (wyrok z 18 lutego 2016 r., I OSK 2259/14). Podmiotem uprawnionym nie może być natomiast przewodniczący rady gminy w odniesieniu do informacji o organie wykonawczym tej samej gminy (wyrok z 6 września 2016 r., I OSK 783/16).

Szeroko traktowano także pojęcie podmiotów zobowiązanych. Wskazywano, że mogą być nimi organy samorządu zawodowego, takie jak Okręgowy Sąd Pielęgniarek i Położnych (wyroki z 25 listopada 2016 r., I OSK 579/16 czy I OSK 385/16), okręgowa rada adwokacka (wyrok z 10 lutego 2016 r., I OSK 2372/14) oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, takie jak np. gminna spółka „Stadion w Zabrzu" sp. z o.o. z siedzibą w Zabrzu, której jedynym wspólnikiem jest Gmina Zabrze, a której przedmiotem działalności jest w szczególności działalność obiektów kulturalnych i obiektów sportowych (wyrok z 8 czerwca 2016 r., I OSK 3156/14), Stowarzyszenie „Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej" z uwagi na realizowanie zadań określonych w art. 84 u.s.g. (wyrok z 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2482/14) czy PGE EJ Sp. z o.o. odpowiedzialna za całościowe przeprowadzenie procedury wybudowania i oddania do użytku elektrowni atomowej, a następnie jej eksploatacji (wyrok z 9 listopada 2016 r., I OSK 618/15), oraz Polski Związek Narciarski, dysponujący majątkiem publicznym i realizujący zadania publiczne związane z upowszechnianiem i wspieraniem kultury fizycznej oraz sportu (wyrok z 6 września 2016 r., I OSK 147/15).

Podkreślano jednak, że w odniesieniu do niektórych podmiotów obowiązek udostępniania informacji ma charakter ograniczony. Dotyczy to w szczególności stowarzyszeń, m.in. Polskiego Związku Łowieckiego, toteż Związek ten jest zobowiązany udostępniać tylko taką informację będącą w jego posiadaniu, która odnosi się do wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym. Dokonano przy tym analizy zadań, które należą do tej sfery, wskazując, które z nich stanowią, a które nie dotyczą informacji publicznej (por. wyroki z 26 lipca 2016 r., I OSK 2189/15, I OSK 2067/15). Ograniczenie takie odnoszono też do innych stowarzyszeń, jak np. Wspólnota Polska (wyrok z 22 marca 2016 r., I OSK 458/15) czy Wojewódzki Związek Pszczelarzy w Lublinie (wyrok z 20 kwietnia 2016 r. I OSK 2633/14).

Na tle skarg na Polski Związek Łowiecki wyłoniła się natomiast zasadnicza rozbieżność odnośnie do wymogów wniosków o udostępnienie informacji składanych przez osoby powołujące się na swój status dziennikarza. W większości przypadków przyjmowano, że już na tym etapie dziennikarz powinien potwierdzić swój status, w przeciwnym wypadku mogłoby bowiem dochodzić do nadużycia prawa (np. wyroki z 13 stycznia 2016 r., I OSK 302/15, I OSK 303/15; z 15 stycznia 2016 r., I OSK 452/15, I OSK 436/15; z 26 lutego 2016 r., I OSK 568/15, I OSK 749/15, I OSK 438/15; z 5 kwietnia 2016 r., I OSK 1487/15 czy z 26 lipca 2016 r., I OSK 2765/15).

Pojawiło się także odmienne stanowisko w wyrokach z 4 lutego 2016 r., I OSK 830/15, I OSK 831/15, I OSK 873/15 i I OSK 896/15, oraz opartych na zbliżonej argumentacji zdaniach odrębnych do wyroków z 17 marca 2016 r., I OSK 1452/15, 1088/15, 1400/15, 1411/15. W wyrokach tych zwrócono uwagę, że dla wszczęcia postępowania wystarczy wniosek ustny bądź złożony w innej niesformalizowanej formie (wyrok z 10 lutego 2016 r., I OSK 2372/14 czy z 16 lutego 2016 r.,

I OSK 2186/14) i nie musi on być poparty żadnym uzasadnieniem ani wskazaniem szczególnego interesu. Podkreślano też, że przepisy u.d.i.p. nie przewidują możliwości wzywania strony do uzupełnienia braków wniosku na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., jak i pozostawienia wniosku bez rozpoznania (wyrok z 13 stycznia 2016 r., I OSK 2899/14).

Nie uznano natomiast za podmiot zobowiązany Prezesa Zarządu Okręgu Małopolskiego ZNP w Krakowie z uwagi na fakt, że Związek Nauczycielstwa Polskiego (a tym samym jego Małopolski Okręg) nie stanowi „reprezentatywnej organizacji związkowej", o której mowa w art. 4 ust. 2 u.d.i.p. (wyrok z 21 października 2016 r., I OSK 433/15). Podkreślono też, że nie może być podmiotem zobowiązanym Sąd Dyscyplinarny Okręgowej Rady Adwokackiej, gdyż takiego podmiotu nie ma, sądy dyscyplinarne są bowiem organami izb adwokackich (postanowienie z 21 października 2016 r., I OSK 447/14).

Podkreślano też zadania podmiotów zobowiązanych w zakresie przyjmowania wniosków składanych drogą elektroniczną. Wskazywano, że ryzyko nieodebrania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej listu skierowanego na oficjalnie dostępny adres poczty elektronicznej organu obciąża organ, a nie wnioskodawcę (wyroki z 15 września 2016 r., I OSK 300/15, I OSK 531/15). Jednocześnie jednak w wyroku z 16 września 2016 r., I OSK 1924/16, stwierdzono, że dla zastosowania opisanego wyżej domniemania kluczowe jest ustalenie, czy wniosek został w ogóle wysłany drogą elektroniczną. Dopiero potwierdzenie tego faktu pozwala przenieść ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony, na organ administracji, na którego adres poczty elektronicznej wniosek został skierowany.

Wskazywano też na dwa tryby udostępniania informacji publicznej, podkreślając, że celem dostępu do informacji publicznej jest kontrola życia publicznego, natomiast w przypadku ponownego jej wykorzystywania jest nim przede wszystkim cel rynkowy i gospodarczy (wyrok NSA z 18 lutego 2016 r., I OSK 2136/14).

3.26.3. Kontrola sądowa w zakresie dostępu do informacji publicznej. Nadal sporo jest skarg na bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej. Zwraca się przy tym uwagę, że z zarzutu bezczynności nie zwalnia udostępnienie informacji na Portalu Orzeczeń (wyrok z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14) czy na innych stronach internetowych (wyrok 23 listopada 2016 r., I OSK 696/15). Dla realizacji obowiązku informacyjnego istotne jest, czy dany podmiot posiada informacje żądane przez stronę, nie ma natomiast znaczenia, czy istniała podstawa prawna do ich wytworzenia, a także jakie przepisy prawa materialnego zobowiązują organ do ich gromadzenia (wyrok z 17 lutego 2016 r., I OSK 2321/14). Wskazuje się, że samo zastosowanie anonimizacji w przypadku udzielenia informacji z zachowaniem zasady dóbr chronionych nie wymaga wydania odrębnej decyzji na podstawie art. 16 u.d.i.p. (wyrok z 4 listopada 2016 r., I OSK 1372/15). Nie odnosi się to jednak do sytuacji, gdy ten sposób przetworzenia treści udostępnianego dokumentu niweczy pożądany przez stronę rezultat w postaci uzyskania informacji o konkretnie wskazanych sprawach (wyrok z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2706/14).

Odnośnie do konieczności wyczerpania środków zaskarżenia przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego stwierdzono, że zasadniczo w przypadku bezczynności przy udzielaniu informacji publicznej przepis art. 37 k.p.a. nie znajduje zastosowania, lecz gdy organ wyda decyzję administracyjną o odmowie, która zapada w ramach postępowania administracyjnego, skargę na bezczynność należy poprzedzić zażaleniem lub wezwaniem do usunięcia prawa zgodnie z art. 37 k.p.a. (postanowienie z 28 października 2016 r., I OSK 125/15).

Oceniając bezczynność organu w aspekcie rażącego naruszenia prawa, zwracano uwagę na charakter podmiotu zobowiązanego. W wyroku z 25 października 2016 r., I OSK 449/15, podkreślono w związku z tym, że naruszenie standardów postępowania przez dziekana wydziału

prawa pozwala na kwalifikację bezczynności organu jako rażąco naruszającej prawo oraz potwierdza zasadność wymierzenia grzywny.

Sądy w szerokim zakresie kontrolowały także decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Dotyczyło to w szczególności decyzji odmownych z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy. Wskazywano jednak, że niektóre podmioty nie mogą się powoływać na tę tajemnicę, np. uczelnia wyższa w związku z regulacją art. 106 Prawa o szkolnictwie wyższym nie może odmówić udostępnienia informacji publicznej związanej z jej działalnością dydaktyczną, naukową, badawczą, doświadczalną, artystyczną, sportową, rehabilitacyjną lub diagnostyczną na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok z 30 marca 2016 r., I OSK 3133/14). Nie należą też do informacji, które mogą być objęte tajemnicą przedsiębiorcy, akty administracyjne (wyrok z 6 września 2016 r., I OSK 700/16). Podkreślano przy tym, że odmowa musi odnosić się do konkretnych, ujętych w decyzji administracyjnej przyczyn utajnienia określonych informacji (wyrok z 17 lutego 2016 r., I OSK 2384/14).

Dodatkowo uzasadnienie tajemnicy powinno umożliwiać sądowi weryfikację stanowiska, że określony interes gospodarczy może uzyskać pierwszeństwo przed prawem do informacji, a kontrola musi być prowadzona na podstawie dokumentów źródłowych (wyroki z 18 sierpnia 2016 r., I OSK 113/15, I OSK 387/15 czy I OSK 1464/15). W związku z tym sąd niekiedy kwestionował istnienie tajemnicy przedsiębiorcy, wskazując, że organ powoływał się co prawda na aspekt „techniczności" informacji, ale nie wykazał, na czym on polega (wyrok z 20 kwietnia 2016 r., I OSK 2539/14). W innych przypadkach aprobowano fakt wystąpienia tajemnicy przedsiębiorcy, wskazując, że żądane informacje bezsprzecznie mają wartość gospodarczą i podlegają ochronie prawnej, gdyż wiedza na temat planowanej oferty może mieć znaczenie dla operatorów alternatywnych poprzez uzyskanie informacji o zamierzeniach konkurentów (wyrok z 15 kwietnia 2016 r., I OSK 2705/14). Podkreślano jednocześnie konieczność zastosowania kryterium proporcjonalności między potrzebą ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa a obywatelskim prawem do informacji (wyrok z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2563/14 czy z 22 września 2016 r., I OSK 413/15).

Przedmiotem oceny były też decyzje odmawiające udostępnienia informacji z uwagi na ochronę prywatności. Spory na tym tle dotyczyły przede wszystkim informacji nt. wysokości wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne. Przyjmowano też, że związek z pełnieniem funkcji publicznych zachodzi w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego, nie zaś w stosunku do innych składników wynagrodzenia, wynikających ze statusu rodzinnego lub socjalnego pracownika (wyroki z 5 stycznia 2016 r., I OSK 3185/14, I OSK 3184/14 czy I OSK 3087/14). Na tle art. 5 u.d.i.p. wskazano też, że ocena naruszenia prywatności właścicieli działek poprzez ujawnienie ich tożsamości czy ujawnienie numeru ewidencyjnego działki powinna być dokonywana przy wzięciu pod uwagę wszystkich powszechnie osiągalnych pól dostępu do danych osobowych, jak i przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych danej sprawy (wyrok z 30 listopada 2016 r., I OSK 1263/16).

Kontrowersje dotyczyły również statusu strony w postępowaniu w zakresie decyzji objętej ochroną prywatności. W wyroku z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2456/14, wskazano, że w sprawach o udostępnienie informacji publicznej wszczętych na wniosek nie znajduje zastosowania art. 28 k.p.a., nie można zatem uznać, aby ktokolwiek poza podmiotem, któremu odmówiono informacji publicznej w drodze decyzji (w tym także podmiot, którego informacja ta pośrednio dotyczy), miał interes prawny uprawniający do złożenia skargi na tę decyzję (podobnie wyrok z 6 września 2016 r., I OSK 634/16). Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego. W postanowieniu z 13 stycznia 2016 r., I OSK 2932/15, sąd stwierdził bowiem, że mogą istnieć sytuacje wyjątkowe, dotyczące najbardziej istotnych interesów skarżącego, np. ochrony czci i dobrego imienia

adwokata. Pozbawienie skarżącego możliwości udziału w postępowaniu, którego wynik może narazić na szwank jego cześć i dobre imię, byłoby zaś nieakceptowalnym w państwie prawa ograniczeniem jego konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do ochrony godności i dobrego imienia.

Kontrola dotyczyła także decyzji odmownych z uwagi na ochronę informacji niejawnych. Podkreślano, że aby informację uznać za niejawną w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.d.i.p., wystarczy ustalenie, że spełniona jest przesłanka materialna z art. 1 ust. 1 u.o.i.n. Dla wykładni informacji niejawnej w świetle art.1 ust.1 u.o.i.n. przydatny jest jednak katalog zawarty w art. 5 tej ustawy mimo braku nadania informacji klauzuli tajności (por. wyrok z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2620/14 czy wyrok z 6 września 2016 r., I OSK 210/15). Jeżeli ujawnienie informacji spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, to należy je uznać za podlegające reżimowi przewidzianemu dla ochrony informacji niejawnych bez względu na to, czy nadano im klauzulę tajności. Dotyczy to np. informacji w zakresie technicznych możliwości śledzenia połączeń telefonicznych oraz komunikacji w sieci Internet za pomocą słów kluczowych i faktycznego wykonywania tych czynności oraz monitorowania połączeń z zagranicą w zakresie danych dotyczących ochrony Premiera i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przed nieuprawnionym pozyskaniem ich korespondencji (wyrok z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2620/14, podobnie wyrok z 30 czerwca 2016 r., I OSK 3271/14 czy wyrok z 9 września 2016 r., I OSK 291/15).

Wskazując na regulacje szczególne w zakresie dostępu do informacji publicznej, podkreślano, że nie zawsze wyłączają one kontrolę sądu, niekiedy bowiem nie wprowadzają odmiennych zasad i trybu dostępu. Dotyczy to np. art. 32 ust. 5 reguł arbitrażowych Komisji Narodów Zjednoczonych do Spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych na mocy uchwały 31/98 z dnia 15 grudnia 1976 r. (wyrok z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2456/14) czy ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1460) (wyrok z 12 maja 2016 r., I OSK 3057/14). Zwrócono też uwagę, że regulacje zmierzające do ochrony dokumentacji rachunkowości dotyczą egzemplarzy dokumentów rachunkowości jako nośników pewnych informacji, a nie samych informacji, które udostępniane są na podstawie u.d.i.p. (wyrok z 4 listopada 2016 r., I OSK 900/15).

Podkreślano, że nawet w przypadku istnienia takich odrębnych zasad może być przeprowadzana kontrola sądowa, np. w świetle zasad udostępniania informacji na podstawie art. 8 i 9 u.d.i.ś. W wyroku z 7 grudnia 2016 r., I OSK 462/15, dokonano szczegółowej analizy u.d.i.ś. zarówno co do jej zakresu, trybu, terminu rozpatrzenia wniosku, jak i przesłanek obligatoryjnej odmowy udostępnienia informacji.

W orzecznictwie nawiązywano też do koncepcji nadużycia prawa jako podstawy oddalenia skargi. W wyroku z 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, wskazano, że nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego czy jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej. Może o tym świadczyć m.in. liczba i treść złożonych wniosków.

Na tle informacji publicznej w związku z pojęciem nadużycia prawa procesowego do sądu, jak i prawa do informacji publicznej zadano też pytanie do składu siedmiu sędziów NSA co do możliwości odrzucenia skargi w sprawie oczywiście i rażąco błahej (postanowienie z 16 października 2015 r., I OSK 1992/14). Postanowieniem z 21 marca 2016 r., I OPS 3/15, NSA odmówił

podjęcia uchwały z uwagi na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej ze sprawą, gdyż wątpliwość prawna przedstawiona w postanowieniu została już rozstrzygnięta w wyniku wydania orzeczenia NSA, tj. postanowienia z 1 października 2013 r.

3.27. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych

Na gruncie art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[89] organ prowadzący postępowanie sprawdzające w spawie wydania poświadczenia bezpieczeństwa nie jest zobowiązany do wykazania konkretnych okoliczności powodujących, że osoba sprawdzana jest podatna na szantaż lub presję, lecz jedynie do usunięcia wątpliwości co do istnienia ryzyka takiej podatności. Jednocześnie NSA zauważył, że użycie w art. 24 ust. 2 pkt 5 i art. 24 ust. 4 tej ustawy pojęć niedookreślonych, m.in. pojęcia „ryzyko", jest związane z pierwszeństwem interesu ochrony informacji niejawnych przed innymi prawnie chronionymi interesami, a ich zastosowanie każdorazowo podlega ocenie w toku postępowania (wyroki z 11 października 2016 r., I OSK 1829/16, I OSK 1830/16 i I OSK 1956/16).

Treść art. 12a § 2 p.p.s.a. nie przesądza o tym, że sąd administracyjny ma obowiązek udostępniania stronom postępowania także tej części akt postępowania, w których znajdują się dokumenty, którym nadano klauzulę „tajne". Nadużywanie alkoholu może mieć wpływ na poziom ochrony informacji niejawnych. W ramach postępowania, o którym mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, organ ma prawo wykorzystać dokumentację lekarską i szpitalną w celu ustalenia, czy dane podane przez skarżącego w ankiecie oraz informacje uzyskane w trakcie postępowania sprawdzającego są nadal aktualne. Zdaniem NSA na tle art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego ma prawo pozyskiwać wszelkie dane, w tym także dane wrażliwe, np. o stanie zdrowia (objęte tajemnicą lekarską) czy o nałogach, jeżeli jest to potrzebne z punktu widzenia prowadzonego postępowania sprawdzającego, w tym również kontrolnego postępowania sprawdzającego. Jak stwierdził NSA, ustawowe uprawnienia Agencji w tym zakresie nie są uzależnione od rodzaju prowadzonego postępowania, lecz wynikają z charakteru realizowanych zadań (wyroki z 26 października 2016 r., I OSK 1884/16 i I OSK 1885/16).

3.28. Świadczenia w drodze wyjątku

Sprawy dotyczące świadczenia w drodze wyjątku w przeważającej większości oparte były na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[90]. Zgodnie z jego treścią ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenie w wysokości nieprzekraczającej świadczeń przewidzianych w ustawie. Z treści omawianego przepisu wynikają przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia w drodze wyjątku, które wyznaczają jednocześnie granice uznania administracyjnego. Po pierwsze, niespełnienie wymagań dających prawo do emerytury lub renty musi być spowodowane szczególnymi

[89] Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.
[90] Dz.U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.

okolicznościami; po drugie, ubiegający się o to świadczenie nie może podjąć pracy lub innej działalności zarobkowej objętej ubezpieczeniem społecznym z powodu całkowitej niezdolności do pracy lub wieku; po trzecie osoba ta nie ma niezbędnych środków utrzymania. Przyznanie przedmiotowego świadczenia ustawa uzależnia od łącznego spełnienia wszystkich trzech wymienionych przesłanek. Brak choćby jednej z nich wyklucza tę możliwość.

Świadczenie w drodze wyjątku nie ma charakteru roszczeniowego, a jego przyznanie następuje w ramach tzw. uznania administracyjnego. Jednak podstawą przyznania świadczenia w drodze wyjątku nie jest sama, nawet najtrudniejsza, sytuacja materialna danej osoby (wyroki z 20 lipca 2016 r., I OSK 3020/15; 23 marca 2016 r., I OSK 2840/15; 20 stycznia 2016 r., I OSK 2717/15). Punktem wyjścia dla ustalenia prawa do świadczenia w drodze wyjątku jest spełnienie w znacznym stopniu warunków uzyskania zwykłej emerytury lub renty (wyrok z 20 lipca 2016 r., I OSK 872/16), a następnie zaistnienia „szczególnych okoliczności", które uniemożliwiły otrzymanie emerytury lub renty na zasadach ogólnych. Pojęcie „w drodze wyjątku" nie dotyczy zatem wyjątkowych potrzeb czy niedostatku i sytuacji życiowej starającego się o to świadczenie. Nie chodzi tu o każdy przypadek nieotrzymania świadczenia w trybie zwykłym, lecz o taki, który mieści się w zakresie pojęcia „szczególne okoliczności".

Pojęcie „szczególne okoliczności" choć jest sformułowaniem nieostrym, to jednak doczekało się obszernego orzecznictwa, które je interpretuje. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem za szczególną okoliczność na potrzeby stosowania ww. przepisu prawa przyjmuje się wyłącznie obiektywne i niezależne od woli konkretnej osoby zdarzenia bądź trwały stan, wykluczający jej aktywność zawodową z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków (wyroki z 8 stycznia 2016 r., I OSK 2055/15; 15 stycznia 2016 r., I OSK 2088/15; 15 czerwca 2016 r., I OSK 3375/15). Należy zaznaczyć, że „szczególne okoliczności" to nie tylko zdarzenia o charakterze siły wyższej, ale wszelkiego rodzaju sytuacje, które czynią daną osobę nieatrakcyjną na rynku pracy i pozostającą poza kręgiem zainteresowania pracodawców, również takie, kiedy osoba nie jest zdolna pod względem zdrowotnym do świadczenia pracy, choć nie legitymuje się orzeczeniem o całkowitej, a jedynie o częściowej niezdolności do pracy (wyrok z 10 listopada 2016 r., I OSK 1225/16).

Szczególną okolicznością uzasadniającą niewypracowanie wymaganego okresu ubezpieczenia uprawniającego do przyznania świadczenia w trybie zwykłym nie jest jednak powoływanie się wyłącznie na fakt alkoholizmu przy braku orzeczenia o niezdolności do pracy czy jakichkolwiek innych dokumentów wskazujących na pogarszający się stan zdrowia. Alkoholizm sam w sobie nie może stanowić okoliczności szczególnej, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy emerytalnej (wyrok z 20 lipca 2016 r., I OSK 3020/15). Również powoływanie się wyłącznie na pogarszający się stan zdrowia przy braku orzeczenia o niezdolności do pracy czy innych dokumentów wskazujących na to, że stan zdrowia uniemożliwiał podjęcie zatrudnienia, nie może być uznane za szczególną okoliczność (wyrok z 20 lipca 2016 r., I OSK 872/16). Trudna sytuacja na rynku pracy nie może stanowić jedynej okoliczności przemawiającej za przyznaniem świadczenia w drodze wyjątku (wyroki z 4 października 2016 r., I OSK 410/16 i z 23 marca 2016 r., I OSK 2756/15). Rezygnacja z zatrudnienia na rzecz opieki nad dziećmi nie usprawiedliwia braku odpowiedniego okresu ubezpieczenia i nie wystarcza do przyznania świadczenia w drodze wyjątku. Poświęcenie się obowiązkom rodzinnym nie może być uznane za szczególną okoliczność, usprawiedliwiającą bezczynność zawodową i dającą tytuł do świadczenia z ubezpieczenia społecznego (wyrok NSA z 4 października 2016 r., I OSK 410/16).

Kolejna grupa spraw dotyczyła przyznania emerytury lub renty przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Dokonując wykładni tego

przepisu, należy z jednej strony zwrócić uwagę na użyte w nim sformułowanie „może", co wskazuje na przyjęcie przez ustawodawcę konstrukcji uznania administracyjnego, a z drugiej strony na zamieszczone w nim pojęcie niedookreślone w postaci „szczególnie uzasadnionych przypadków". Za przyznaniem świadczenia specjalnego ma przede wszystkim przemawiać wybitność zasług, a nie ich zasięg, np. ogólnokrajowy czy regionalny (wyrok z 20 lipca 2016 r., I OSK 616/16). W wyroku z 8 stycznia 2016 r., I OSK 1737/15, wskazano: „Wykładając przepis art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, należy mieć na uwadze, że użyte w nim pojęcie »w szczególnie uzasadnionych przypadkach« jest pojęciem nieostrym, zawierającym elementy ocenne, ale nie jest tożsame z uznaniem administracyjnym".

3.29. Sprawy inne

Włączenie danego podmiotu do systemu polegające w tym przypadku na „nadaniu funkcjonalności podmiotowi publicznemu na ePUAP" w trybie § 5 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej[91], ma charakter publicznoprawny, przejawiający się – przy spełnieniu warunków w określonych w ustawie i wskazanym rozporządzeniu wykonawczym – możliwością świadczenia przez podmiot publiczny usług. Zadania i kompetencje organu, tj. ministra właściwego do spraw informatyzacji, wobec tego systemu i w zakresie określonym w tym przepisie mają charakter administrujący. Organ ten jako podmiot realizujący zadania publiczne w sposób władczy i zarazem konkretyzująco-jednostkowy decyduje o nadaniu funkcjonalności podmiotowi publicznemu na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP). W ramach tej konkretyzacji następuje badanie formalnej i merytorycznej treści wniosku, w szczególności ustalenie, czy wnioskujący jest podmiotem publicznym w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne[92]. Rozstrzygnięcie w tej sprawie decyduje zatem władczo o możliwości funkcjonowania systemu ePUAP dla danego podmiotu, bezpośrednio dotycząc jego interesu prawnego.

Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[93] wprowadzono instytucję ePUAP, czyli jak to zdefiniowano w art. 1 pkt 3 lit c) nowelizacji, „system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet" (por. art. 3 pkt 13 ustawy o informatyzacji). Z funkcjonowaniem tej platformy wiążą się tak istotne, także ze względu na skutki prawne, instytucje jak „profil zaufany ePUAP" (art. 3 pkt 14 ustawy o informatyzacji), podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP (art. 3 pkt 15 ustawy o informatyzacji) i podpis systemowy ePUAP (art. 3 pkt 16 ustawy o informatyzacji). Zgodnie z art. 16 ust. 1 i 1a ustawy o informatyzacji podmiot publiczny, organizując przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, jest obowiązany zapewnić możliwość przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, wykorzystując informatyczne nośniki danych lub środki komunikacji elektronicznej oraz udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, a także zapewnia jej obsługę.

[91] Dz.U. z 2014 r. poz. 584.
[92] Dz.U. z 2014 r. poz. 1114.
[93] Dz.U. z 2010 r. Nr 40, poz. 230.

Zgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy o informatyzacji minister właściwy do spraw informatyzacji zapewnia funkcjonowanie ePUAP, zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu jest administratorem danych użytkowników ePUAP. Do konkretyzacji prawnego stosunku administracyjnego nie jest wymagane rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, natomiast mogą pojawić się akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej, których przedmiotem jest odmowa przyznania lub odmowa stwierdzenia albo odmowa uznania określonego uprawnienia lub obowiązku, wynikających z mocy powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Jednak w judykaturze i doktrynie przeważa obecnie stanowisko, że odmowa dokonania czynności materialno-technicznej jest negatywnym rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, odmową potwierdzenia uprawnienia strony. Odmowa taka jako władcze, jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o czyichś uprawnieniach lub ich braku powinna zatem być wyrażona w drodze decyzji administracyjnej (wyrok z 3 sierpnia 2016 r., I OSK 3373/15).

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

4.1.1. W sprawach budowlanych istotne znaczenia dla eliminowania rozbieżności w orzecznictwie miała działalność uchwałodawcza Izby. I tak w uchwale z 16 lutego 2015 r., II OPS 4/15, NSA przesądził, że na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, wydane na podstawie art. 62 ust. 3 w związku z art. 81c ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane[94], po wcześniejszym nałożeniu obowiązku przeprowadzenia kontroli tego obiektu, przysługuje zażalenie. Natomiast w uchwale z 3 października 2016 r., II OPS 1/16, NSA stwierdził, że do robót budowlanych i obiektów budowlanych, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę i nie są objęte obowiązkiem zgłoszenia, mogą być stosowane przepisy art. 50 ust. 1 pkt 2 lub pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[95], a także art. 51 ust. 7 tej ustawy, jeżeli roboty budowlane zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lub pkt 4 *in fine*.

4.1.2. W 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, pojawiają się różnice stanowisk co do żądania od inwestora w ramach postępowania prowadzonego w oparciu o art. 51 Prawa budowlanego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością. W uchwale z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, NSA przesądził, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W wyroku z 30 maja 2016 r., II OSK 2284/14, NSA wyraził zgodny z ww. uchwałą pogląd, że ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 30 ust. 2, art. 32 ust. 4 pkt 2, art. 33 ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1, art. 48 ust. 3 pkt 2, art. 49b ust. 2 pkt 1, art. 71 ust. 2 pkt 3, art. 71a ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego wszystkie przypadki, kiedy organy administracji architektoniczno-budowlanej albo organy nadzoru budowlanego mają prawo żądać od inwestora przedstawienia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego, a inwestor ma obowiązek w tych wypadkach

[94] Tamże.
[95] Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.

przedstawić taki dokument. Zdaniem NSA ww. przepisy tworzą katalog zamknięty. Ponadto NSA wskazał, że w przepisie tym mówi się o złożeniu „oświadczenia", z czego nie wynika, iż organy nadzoru budowlanego mają prawo czy obowiązek badania prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Podobne stanowisko zajął również NSA w wyroku z 8 czerwca 2016 r., II OSK 1048/14 oraz WSA Krakowie w wyroku z 8 lipca 2016 r., II SA/Kr 501/16.

Stanowisko to należy uznać za odosobnione, gdyż w orzecznictwie przeważył pogląd, że powyższa uchwała przesądza jedynie, iż przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek przedłożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Stwierdzenia braku podstawy do żądania przedłożenia oświadczenia na podstawie powołanego wyżej przepisu nie można utożsamiać z brakiem podstaw dla organu do badania kwestii posiadania przez inwestora tytułu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wskazano, że NSA podejmując powyższą uchwałę, uznał i wyraził to w jej uzasadnieniu, że nie można wykluczyć, iż organ nadzoru budowlanego prowadząc postępowanie uregulowane w art. 51 Prawa budowlanego, po ustaleniu, że inwestor nie miał i nadal nie ma wymaganego ustawą prawa do terenu na cele budowlane, skorzysta z uprawnienia określonego w art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i wyda stosowne do ustalonego stanu faktycznego rozstrzygnięcie, którym może być decyzja nakazująca przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania bądź rozbiórkę obiektu budowlanego. W takim wypadku podstawę rozstrzygnięcia stanowiłoby ustalenie, że inwestor nie dysponuje i nie dysponował prawem do nieruchomości na cele budowlane, a nie to, czy ma przedłożyć oświadczenie o posiadaniu takiego prawa. Uznano, że za taką interpretacją przepisów Prawa budowlanego regulujących tryb postępowania organów nadzoru budowlanego w przypadku samowolnego wykonywania robót budowlanych przemawia również art. 4 Prawa budowlanego, zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Jak wielokrotnie wskazywano w ukształtowanym po podjęciu ww. uchwały orzecznictwie NSA, nie do zaakceptowania jest taka interpretacja uchwały o sygn. akt II OPS 2/10, która przyjmuje, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy organy nadzoru budowlanego nie zajmują się kwestią prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, gdyż może to doprowadzić do zalegalizowania robót budowlanych wykonanych przez inwestora z naruszeniem prawa własności osób trzecich. I choć organy, czyniąc ustalenia w tej materii, nie wkraczają w sferę zastrzeżoną dla właściwości sądów powszechnych, to nie mogą jednak wydać decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 ustawy, dopóki nie będą miały pewności, że adresatem tej decyzji jest inwestor dysponujący nieruchomością na cele budowlane stosownie do art. 4 Prawa budowlanego (wyroki z 26 stycznia 2016 r., II OSK 1290/14; 29 stycznia 2016 r., II OSK 1311/14; 9 marca 2016 r., II OSK 1720/14; 15 marca 2016 r., II OSK 1621/15; 17 marca 2016 r., II OSK 1796/14; 30 marca 2016 r., II OSK 1865/14; 30 marca 2016 r., II OSK 1866/14; 19 kwietnia 2016 r., II OSK 1972/14; 22 czerwca 2016 r., II OSK 2566/14; 23 czerwca 2016 r., II OSK 222/16; 4 października 2016 r., II OSK 3243/14; a także WSA w Olsztynie w wyrokach z 28 stycznia 2016 r., II SA/Ol 1383/15, 9 lutego 2016 r., II SA/Ol 1114/15; WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 20 kwietnia 2016 r., II SA/Go 219/16; WSA w Krakowie w wyroku z 24 maja 2016 r., II SA/Kr 371/16; WSA w Gliwicach w wyroku z 10 czerwca 2016 r., II SA/Gl 229/16; WSA w Poznaniu wyroku z 10 sierpnia 2016 r., IV SA/Po 177/16; WSA w Warszawie w wyroku z 10 sierpnia 2016 r., VII SA/Wa 962/15.

Powyższe zagadnienie zostało omówione na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA w listopadzie 2016 r.

4.1.3. Stosowanie instytucji zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych do robót zrealizowanych. Problematyczna w orzecznictwie jest kwestia, czy zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych może być udzielona wyłącznie w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, a więc w postępowaniu dotyczącym przyszłych inwestycji, czy także po wykonaniu robót budowlanych czy to wskutek wykonania decyzji pozwalającej na budowę, czy zrealizowanych w warunkach samowoli budowlanej na etapie jej legalizacji.

We wcześniejszym orzecznictwie dominujące było stanowisko, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne wyrażenie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych po wykonaniu robót budowlanych czy to wskutek wykonania decyzji pozwalającej na budowę, czy zrealizowanych samowolnie. W konsekwencji wskazywano, że z uprawnienia wynikającego z art. 9 Prawa budowlanego inwestor może skorzystać jedynie przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a nie po wykonaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia (por. stanowisko NSA w wyrokach z 6 marca 2009 r., II OSK 303/08; 12 lutego 2010 r., II OSK 352/09; 9 czerwca 2011 r., II OSK 990/10; 15 lutego 2012 r., II OSK 2135/10; 5 lipca 2012 r., II OSK 683/11; 12 lutego 2013 r., II OSK 1897/11; 15 lutego 2013 r., II OSK 1946/11; 26 lutego 2013 r., II OSK 2037/11; 24 maja 2013 r., II OSK 252/12). Wyrażony został również pogląd, że art. 9 Prawa budowlanego nie ma zastosowania, gdy inwestor dokonał istotnego odstąpienia od pozwolenia na budowę bez wcześniejszego uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Na etapie stwierdzonego już odstępstwa od pozwolenia na budowę nie podlega rozważaniu możliwość zgody organu w trybie art. 9 Prawa budowlanego (por. wyrok NSA z 2 października 2000 r., II SA/Ka 2223/98).

W najnowszym orzecznictwie pojawiły się poglądy, które dopuszczają zastosowanie instytucji uregulowanej w art. 9 Prawa budowlanego również w postępowaniu legalizacyjnym/naprawczym do obiektów zrealizowanych. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazuje się, że decyzja legalizująca samowolę budowlaną wydawana w postępowaniu legalizacyjnym jest w istocie odpowiednikiem decyzji o pozwoleniu na budowę. W postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę dokonywana jest kontrola uprzednia inwestycji, a w postępowaniu legalizacyjnym jej kontrola następcza. Dokonując kontroli następczej, organ administracji publicznej ocenia, czy gdyby inwestor wystąpił o pozwolenie na budowę, to uzyskałby pozwolenie na taką inwestycję, jaką zrealizował, czy nie. Zasadnicze przesłanki dla legalizacji samowoli budowlanej wymienione w art. 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego są tożsame z przesłankami dla zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę wymienionymi w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Skoro uprzednia ocena inwestycji bierze pod uwagę uzyskaną przez inwestora zgodę na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, to ocena następcza także powinna brać pod uwagę możliwość uzyskania takiej zgody.

Podkreślano także, iż celem przepisów pozwalających na legalizację samowoli budowlanej jest możliwość pozostawienia w użytkowaniu samowolnie zrealizowanych obiektów budowlanych, jeśli ich konstrukcja i umiejscowienie nie naruszają prawa. Postępowanie legalizacyjne służy ocenie, czy samowolnie zrealizowany obiekt budowlany wykonany został zgodnie z przepisami prawa. Przesłanką dla uzyskania zgody na odstępstwo jest wyłącznie istnienie szczególnie uzasadnionego przypadku o wyrażeniu takiej zgody. Istnienie tej przesłanki nie jest uzależnione od terminu złożenia wniosku o udzielenie zgody na odstępstwo.

Przesłanki dla udzielenia zgody na odstępstwo nie przestaną istnieć tylko dlatego, że budynek został wybudowany samowolnie. Skoro na etapie postępowania legalizacyjnego możliwe jest uzyskanie przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy dla danej inwestycji, a więc moż-

liwe jest „konwalidowanie braku" pochodzącego z postępowania poprzedzającego postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę, to tym bardziej za prawnie dopuszczalną uznano możliwość zastosowania w postępowaniu legalizacyjnym instytucji zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Stwierdzono jednak, że możliwość udzielania zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych w toku postępowania legalizacyjnego nie oznacza, że w każdej sprawie organ nadzoru budowlanego ma obowiązek występowania do właściwego ministra z wnioskiem o uzyskanie upoważnienia do wyrażenia takiej zgody. Wystąpienie z tego rodzaju wnioskiem jest uzależnione od istnienia w danej sprawie szczególnie uzasadnionego przypadku (por. wyroki z 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08; 4 września 2014 r., II OSK 542/13; 10 grudnia 2015 r., II OSK 761/14).

Wskazano również, że projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę po spełnieniu wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, art. 34 ust. 4 Prawa budowlanego. Projekt budowlany podlega także zatwierdzeniu w decyzji, o jakiej mowa w art. 51 ust. 4 powołanej ustawy, oraz w decyzji, o której mowa w art. 49 ust. 4. To uzasadnia stanowisko, że z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo może wystąpić także organ administracji publicznej prowadzący postępowanie legalizacyjne. Organ ten również po uzyskaniu upoważnienia może udzielić zgody na odstępstwo bądź odmówić udzielenia takiej zgody. Dla zastosowania regulacji zawartej w art. 9 Prawa budowlanego istotne jest bowiem to, czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek przemawiający za udzieleniem zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7 Prawa budowlanego.

O tym, czy możliwe jest skorzystanie z instytucji przewidzianej w art. 9 nie powinno decydować to, czy postępowanie administracyjne prowadzi organ architektoniczno-budowlany, czy organ nadzoru budowlanego. Dokonując wykładni art. 9 ust. 3 powołanej ustawy, należy przyjąć, że sformułowanie „przed wydaniem pozwolenia na budowę" obejmuje także przewidziane w przepisach tej ustawy postępowania administracyjne, w których organ wydaje decyzje w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych bądź zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego (art. 51 ust. 4 ustawy), oraz postępowania administracyjne, w których organ wydaje decyzje w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych bądź zatwierdzenia projektu budowlanego – art. 49 ust. 4 ustawy (por. wyrok z 14 czerwca 2016 r., II OSK 2480/14).

W najnowszym orzecznictwie wskazuje się również, że organ nadzoru budowlanego uwzględnia uzyskane przez inwestora odstępstwo w toku tzw. postępowania naprawczego (art. 50 i 51 Prawa budowlanego), jeżeli pozwala ono na osiągnięcie celu tego postępowania, a więc doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem (por. wyrok z 27 września 2016 r., II OSK 3152/14).

Niekiedy wskazuje się też, że nie jest możliwe kategoryczne wykluczenie zastosowania instytucji zgody na odstępstwo od warunków techniczno-budowlanych w fazie postępowania legalizacyjnego. Powyższa kwestia prawna wymaga oceny *ad casum*, w zależności od stanu faktycznego sprawy, a przede wszystkim sporna kwestia powinna zostać rozstrzygnięta przy uwzględnieniu wykładni prokonstytucyjnej, która wymaga poszukiwania takiego rezultatu wykładni ustawy, by respektować wartości konstytucyjne. Prawo własności – jedno z praw podstawowych – chronione jest jako podstawowa zasada ustrojowa (art. 21 Konstytucji RP). Prawo zabudowy jest niewątpliwie emanacją prawa własności, najszerszego przedmiotowo (zawierającego otwarty katalog uprawnień właścicielskich) i najsilniejszego prawa do rzeczy skutecznego

erga omnes. Prawo budowlane w art. 4 wyraża zasadę wolności budowlanej. Jako *sui generis* gwarancję ochrony tego prawa przed nadmiernie restrykcyjnym jego ograniczeniem ustawodawca w art. 9 Prawa budowlanego wprowadził możliwość odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, których bezwzględne zastosowanie w szczególnych sytuacjach może niweczyć nawet w sposób całkowity prawo właścicielskie wyrażające się prawem do zabudowy.

Wskazano również, iż decyzja o rozbiórce dopuszczalna jest, wyłącznie gdy nie jest możliwe doprowadzanie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem (w tym z przepisami techniczno-budowlanymi). Ustawodawca czyni adresatami regulacji zawartej w art. 48 powołanej ustawy wszystkich, którzy wybudowali obiekty budowlane bez pozwolenia. Wprowadzenie jakichkolwiek dalszych przesłanek nieprzewidzianych ustawowo, a różnicujących poszczególnych inwestorów, nie jest dopuszczalne z punktu widzenia zasady równości wobec prawa. Tożsama grupa podmiotów, jakimi są sprawcy samowoli budowlanej, podzielona zostałaby faktycznie na dwie podgrupy, gdyż wdrożony proces legalizacyjny kończyłby się zawsze nakazem rozbiórki wobec tych inwestorów, których warunki lokalizacyjne przy bezwzględnym stosowaniu przepisów techniczno-budowlanych niweczyłyby ich podmiotowe prawo do zabudowy, w przeciwieństwie do samowolnie budujących właścicieli działek o korzystnej konfiguracji. Taki podział wewnątrz grupy inwestorów dokonujących samowoli jest nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi (art. 21 art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1–3 Konstytucji RP). W istocie pozbawia inwestora, w postępowaniu zmierzającemu do legalizacji samowoli budowlanej, możliwości skorzystania z przyznanego mocą ustawy uprawnienia do odstąpienia od wymagań technicznych. Tymczasem uprawnienie to kierowane jest do każdego inwestora, jeśli zachodzą okoliczności szczególne, o których stanowi art. 9 Prawa budowlanego.

W konsekwencji uznano, że wykładnia prokonstytucyjna art. 48 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego nie pozwala na generalne wykluczenie instytucji udzielenia zgody na odstępstwo po wszczęciu postępowania rozbiórkowego. Możliwość taka wymaga jednak każdorazowej oceny organu, czy zachodzi „szczególnie uzasadniony przypadek", o którym mowa w art. 9 ust. 1 powołanej ustawy (por. wyroki z 12 stycznia 2016 r., II OSK 1139/14 i II OSK 1140/14).

4.2. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

4.2.1. Różnice stanowisk w orzecznictwie pojawiły się w kwestii możliwości stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej zapisów niezgodnych z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[96], gdy plan ten zaczął obowiązywać przed dniem wejścia w życie ww. ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[97].

W wyroku z 14 czerwca 2016 r., II OSK 2470/14, NSA stwierdził, że niespełnianie przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wymagań określonych w art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie skutkuje możliwością stwierdzenia

[96] Dz.U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675.

[97] W art. 46 ust. 1 ww. ustawy postanowiono, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Natomiast w art. 75 ust. 1 postanowiono: „Przepis art. 46 i art. 48 stosuje się także do planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy".

jego nieważności przez sąd administracyjny, jeżeli plan ten zaczął obowiązywać przed dniem wejścia w życie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Powstanie późniejszej sprzeczności pomiędzy zapisami planu miejscowego a regulacją ustawową oznacza, że gminny akt planowania przestrzennego powinien zostać dostosowany do nowego stanu prawnego. Stosownie do art. 33 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[98], jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, to czynności, o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nie został zaktualizowany w trybie art. 33 u.p.z.p., w wyniku czego powstał stan niespójności przepisów planu miejscowego z przepisami, które weszły w życie w okresie późniejszym niż data uchwalenia planu, instrumentem służącym do eliminacji tych niezgodności jest wykładnia przepisów planu miejscowego dokonywana przy uwzględnieniu nowych regulacji prawnych.

NSA zwrócił uwagę, że w art. 75 ww. ustawy ustawodawca nie zawarł sankcji nieważności w stosunku do planów miejscowych obowiązujących w dniu jej wejścia w życie, przyjmując, że właściwym trybem dostosowania planów miejscowych do wymagań art. 46 ustawy będzie szczególna procedura określona w art. 75 ust. 2-8 ustawy (por. wyrok z 3 lutego 2012 r., II OSK 2431/11). Powyższy przepis należało traktować jako przepis o charakterze *legi speciali* w stosunku do art. 33 u.p.z.p., uzasadniony koniecznością uszczegółowienia trybu zmiany planów miejscowych w odniesieniu do terminu, w jakim powinno to nastąpić (12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy), oraz skutków zaniechania podjęcia przez organ gminy prac dostosowawczych. Uchylenie powyższego przepisu (art. 75 ust. 2–8 ustawy) w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw[99] – w odniesieniu do rodzaju następstw wiążących się z obowiązywaniem planów miejscowych niespełniających wymagań określonych w art. 46 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – nie wywołało żadnej istotnej zmiany normatywnej, gdyż okoliczność, że w świetle zmienionego stanu prawnego przepis art. 46 i art. 48 ww. ustawy ma zastosowanie także do planów miejscowych obowiązujących w dniu jej wejścia w życie, nie prowadzi do przypisania sądom administracyjnym kompetencji do stwierdzenia nieważności planów miejscowych w zakresie, w jakim pozostają one niedostosowane do treści nowej ustawy.

W ocenie NSA z treści art. 75 ust. 1 w zw. z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy w jego brzmieniu obowiązującym nie wynika bowiem, by ustawodawca dopuścił możliwość stwierdzenia nieważności dotychczasowych planów miejscowych niedostosowanych do przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Objęcie tych planów sankcją nieważności musiałoby być wyraźnym postanowieniem ustawodawcy, którego nie da się wywieść z samego odesłania w stosunku do planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy nie tylko do art. 46, ale również do art. 48 ustawy.

NSA wskazał, że z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wynika zasada ogólna dopuszczalności inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach objętych postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ten cel musi być uwzględniany przy wykładni przepisów powyższej ustawy, co oznacza, że ustalenia obowiązującego planu miejscowego muszą być wykładane tak, aby

[98] Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej: u.p.z.p.
[99] Dz.U. z 2012 r. poz. 1256.

usuwać zakazy i przeszkody w lokalizowaniu inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie tylko wtedy, kiedy mogą być one wyprowadzone z niejasnych i niekonsekwentnych ustaleń planu miejscowego, ale także gdy stwierdzona zostanie oczywista niezgodność postanowień planu z warunkami wynikającymi z art. 46 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. W takiej sytuacji mechanizmem wymuszającym zachowanie zasad hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, w tym zasady nadrzędności ustawy, jeżeli organy gminy odstąpiły od obowiązku, który nakłada na nie art. 33 u.p.z.p., pozostaje pominięcie tych ustaleń planów miejscowych w zakresie ustalonych zakazów lub przyjętych rozwiązań, których realizacja uniemożliwia lokalizowanie inwestycji telekomunikacyjnych. Pogląd powyższy znajduje odzwierciedlenie w wyrokach NSA z 3 lutego 2012 r., II OSK 2431/11 i II OSK 2432/11; z 19 maja 2016 r., II OSK 2200/14; z 1 czerwca 2016 r., II OSK 2359/14; z 15 września 2016 r., II OSK 3071/14; z 13 października 2016 r., II OSK 3353/14, w postanowieniu z 13 października 2016 r., II OZ 1034/16 oraz w wyrokach WSA we Wrocławiu z 17 kwietnia 2014 r., II SA/Wr 85/14; z 8 stycznia 2015 r., II SA/Wr 665/14; w Poznaniu z 9 września 2015 r., IV SA/Po 10/15; w Bydgoszczy z 17 czerwca 2015 r., II SA/Bd 343/15; z 14 lipca 2015 r., II SA/Bd 419/15; w Olsztynie z 15 marca 2016 r., II SA/Ol 1430/15 oraz w Gdańsku z 20 lipca 2016 r., II SA/Gd 234/16.

Odmiennie orzeczono w wyroku NSA z 6 maja 2016 r., II OSK 2106/14, w którym podzielono stanowisko sądu I instancji (wyrok WSA w Olsztynie z 6 maja 2014 r., II SA/Ol 244/14), że w związku z brakiem zgodności zapisu uchwały z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych należało stwierdzić nieważność uchwały w części dotyczącej tego zapisu. Również w wyroku WSA we Wrocławiu z 30 maja 2016 r., II SA/Wr 76/16, stwierdzono nieważność uchwały w części obejmującej zapisy niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. W ww. wyrokach nie przedstawiono rozważań dotyczących analizowanego problemu.

Rozważania takie przedstawiono w wyroku WSA w Poznaniu z 5 lutego 2015 r., IV SA/Po 581/14, wskazując, że postanowienia art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych stanowią *lex specialis* w odniesieniu do regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wprowadziły w treści art. 46 ust. 1 zasadę materialną uchwalania miejscowego planu, której naruszenie jest kwalifikowane stwierdzeniem jego nieważności w zakresie postanowień dotyczących telekomunikacji (zob. art. 28 u.p.z.p.). Z treści art. 75 ust. 1 ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych wynika, że przepis art. 46 i art. 48 tej ustawy stosuje się także do planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy. Wskazano, że ustawodawca dopuszcza przez wyraźne postanowienie art. 75 ust. 1 ustawy o wspieraniu i rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych stosowanie jako podstaw i wzorca kontroli postanowień art. 46 i 48 ustawy o wspieraniu rozwoju sieci i usług telekomunikacyjnych także wobec planów, które weszły w życie przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu usług, z tym jednym podstawowym ustawowym zastrzeżeniem, że kontrolowane plany miejscowe obowiązują w dniu wejścia w życie ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych.

Z brzmienia art. 75 przed zmianą wprowadzoną art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw wynika, że do czasu obowiązywania art. 75 ust. 4 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wojewoda był upoważniony przez ustawodawcę do wydawania zarządzeń zastępczych podejmowanych z przełamaniem, na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, zasady *lex retro non agit*. Toteż w ocenie WSA w Poznaniu jest możliwe i uzasadnione prawnie stosowanie wzorca ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci

telekomunikacyjnych wobec uchwał rady gminy podjętych przed wejściem w życie tej ustawy, ale obowiązujących w dniu jej wejścia w życie.

Przedstawione zagadnienie było przedmiotem narady w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA.

4.2.2. Zagadnienie stosowania art. 57 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[100] przy obliczaniu terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[101]. W wyroku z 19 lipca 2016 r., II OSK 911/16, NSA stwierdził, że przy obliczaniu terminu określonego w art. 91 ust. 1 u.s.g. stosuje się art. 57 § 4 k.p.a. Dla prawidłowej wykładni wskazanych norm konieczne jest łączne interpretowanie art. 91 ust. 1 u.s.g. z art. 91 ust. 5 u.s.g. Ostatni przepis odnosi się do odpowiedniego stosowania k.p.a. Stosowanie odpowiednio należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa o samorządzie terytorialnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego. Analiza przepisów u.s.g. prowadzi do wniosku, że nie uregulowano w niej odrębnie zasad i trybu obliczania terminów. W tej sytuacji konieczne jest zgodnie z art. 91 ust. 5 u.s.g. pomocnicze stosowanie przepisów k.p.a., w tym spornego art. 57 § 4 k.p.a. Jeżeli bowiem nie wyłączono przepisów k.p.a. w sposób wyraźny z zastosowania ich w przypadku orzekania przez organ nadzoru, a wręcz odmiennie – nakazano ich odpowiednie stosowanie – nie ma żadnych przeszkód, aby przy liczeniu biegu 30 dni stosować zasady obliczania przewidziane w k.p.a., jeżeli nie pozostają one w sprzeczności z charakterem i istotą rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zdaniem NSA taka wykładnia obliczania terminu nie rozszerza w sposób nieuprawniony kompetencji nadzorczych wojewody i nie zmienia charakteru terminu, w którym organ nadzoru może skorzystać ze swoich uprawnień. Oznacza ona jedynie, że po upływie tak obliczonego terminu organ nadzoru traci uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia). Natomiast odrębną kwestią jest sposób liczenia tego terminu. Jeżeli zostanie on obliczony przy uwzględnieniu art. 57 § 4 k.p.a., wówczas utrata kompetencji nastąpi następnego dnia powszedniego, w którym organ nadzoru będzie władny jeszcze realizować swoje prerogatywy. NSA wskazał, że prezentowana wykładnia ma na celu zapewnienie możliwości realnego sprawowania funkcji nadzorczych przez wojewodę. Powyższy pogląd został wyrażony również w wyrokach z 11 stycznia 2012 r., I OSK 2012/11; 2 czerwca 2016 r., II OSK 585/16.

Odmienny pogląd został wyrażony w wyrokach NSA z 10 marca 2016 r., II OSK 287/16; z 19 lipca 2011 r., I OSK 684/11; 6 maja 2010 r., I OSK 201/10; 7 listopada 2008 r., II OSK 1216/08. Za brakiem podstaw do odpowiedniego stosowania art. 57 k.p.a., w szczególności § 4, przemawia przede wszystkim materialnoprawny prekluzyjny charakter terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g., w którym organ nadzoru może skorzystać z przyznanych mu kompetencji. Z upływem tego terminu następuje wygaśnięcie kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia. Przy takim zakwalifikowaniu omawianego terminu nie można stosować art. 57 k.p.a. w zakresie ram czasowych wyznaczonych organowi nadzoru do skorzystania z kompetencji nadzorczych. Wyznaczenie w art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 u.s.g. terminu ustawowego do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, po upływie którego kompetencja nadzorcza wygasa, powoduje, że termin ten nie może zostać przedłużony, a podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego

[100] Dz.U. z 2016 r. poz. 23, dalej: k.p.a.

[101] Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g. (art. 91 ust. 1: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”).

po upływie tego terminu oznacza, że wojewoda orzekał, nie mając już do tego umocowania ustawowego. Według art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W takim przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Zgodnie z tym poglądem odpowiedniemu stosowaniu art. 57 k.p.a. przeciwstawia się również konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), a także wyznaczone Konstytucją granice sprawowanego nadzoru (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Normy te nakazują ścieśniającą interpretację przepisów regulujących stosowanie środków nadzorczych. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną. Wydanie rozstrzygnięcia jest wyrazem stosowania przepisów ustrojowych regulujących w istocie wewnętrzną sferę działania organizacji administracyjnej. Korzystanie więc z kompetencji opartych na tego rodzaju regulacjach musi odbywać się na innych regułach niż te, które zostały skonstruowane dla postępowania jurysdykcyjnego w k.p.a. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi *lex specialis* w stosunku do k.p.a., którego przepisy na podstawie art. 91 ust. 5 stosuje się odpowiednio. Odpowiednio nie oznacza zaś stosowania wprost, ale tylko gdy w określonej sytuacji istnieje potrzeba dostosowania przepisu k.p.a. do normowanej materii. Do zasad obliczania terminu na wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego nie zachodzi potrzeba odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Ponadto wskazano, że art. 57 k.p.a. reguluje sposób obliczania i warunki zachowania terminu procesowego przez stronę postępowania, lecz nie można stosować go do terminu realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa.

Omawiane zagadnienie było przedstawione na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA w listopadzie 2016 r.

4.3. Sprawy z zakresu edukacji

W tej kategorii spraw w 2016 r. nie zauważono rozbieżności w orzecznictwie. Odnotowano ustabilizowanie linii orzeczniczej sądów administracyjnych w sprawach obowiązku gminy do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu oraz ewentualnego zwrotu kosztów dojazdu dziecka do szkoły. Przyjęto, że czynność skreślenia z listy studentów jest bezprzedmiotowa i bezpodstawna, jeżeli skreślenie nastąpiło wskutek likwidacji kierunku studiów (wyrok z 19 maja 2016 r., I OSK 3355/15).

4.4. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

W tej kategorii spraw nie odnotowano rozbieżności w orzecznictwie. Odnotowano stabilność orzecznictwa w kwestii podstawy do wygaszenia mandatu radnego prowadzącego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego. Przyjęto m.in., że wypłacane przez gminę radnemu wynagrodzenie z tytułu np. usługi prawnej udzielonej przez niego gminnej spółce, czy dokonywania czynności w imieniu gminy jest kwalifikowane jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego (wyrok z 13 lipca 2016 r., II OSK 1383/16). W odniesieniu do wymogów dotyczących sformułowania pytania referendalnego[102] sądy administracyjne stoją na stanowisku, że powinno ono być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały

[102] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1485).

i nie wprowadzający w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia sprawy. Pytanie postawione w referendum lokalnym ma odpowiadać na to, co mają zrobić organy jednostki samorządowej, a nie stanowić swego rodzaju sondażu. Nie można dopuścić do przeprowadzenia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem lub prowadziłoby do frustracji wśród wyborców, gdyż zadane pytanie nie jest jednoznaczne, a w konsekwencji wyrażona w referendum wola mieszkańców nie może być zrealizowana z powodu bezprawności lub nieprecyzyjności pytania (wyrok z 2 lutego 2016 r., II OSK 2851/15).

4.5. Geodezja i kartografia

Rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do zagadnienia uwierzytelniania dokumentów i prac geodezyjnych (na wniosek czy z urzędu) zostały szeroko omówione w części zagadnień wynikających z orzecznictwa Izby.

4.6. Gospodarka mieniem

W odniesieniu do tego obszaru zagadnień rozbieżności w kwestii pobierania wpisu od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydaną na podstawie art. 129 ust. 5 u.g.n. podjęto na wniosek Prezesa NSA uchwałę przesądzającą, że od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie własności nieruchomości wydanej na podstawie art. 129 ust. 5 u.g.n. pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 p.p.s.a. (uchwała z 3 października 2016 r., I OPS 1/16).

4.7. Przejęcie mienia

W tym obszarze nie odnotowano rozbieżności w orzecznictwie w zakresie spraw dotyczących obowiązywania § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonywania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[103], jak również ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[104] w odniesieniu do składników majątkowych osób trzecich, gdyż wątpliwości w tych sprawach rozstrzygnęły uchwały z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10 oraz z 5 listopada 2007 r., I OPS 2/07.

W sprawach dotyczących przekazywania gospodarstw rolnych za rentę i spłaty pieniężne[105] przeważa pogląd, że brak wniosku rolnika w aktach administracyjnych nie przesądza o tym, że wniosek taki nie został złożony. Organ nadzoru powinien bowiem brać pod uwagę też inne okoliczności konkretnej sprawy, w tym wolę strony, która objawiała się m.in. w tym, że decyzja o przejęciu gospodarstwa nie była przez nią kwestionowana, wniosek o stwierdzenie nieważności został zaś złożony po wielu latach od jej wydania, a więc akta po takim czasie mogą być już niepełne choćby na skutek poważnych przekształceń organizacyjno-ustrojowych aparatu administracji publicznej po 1989 r. (wyroki z 26 sierpnia 2016 r., I OSK 3284/15; 8 marca 2016 r., I OSK 1488/14; 17 września 2008 r., I OSK 912/07; 7 października 2014 r., I OSK 463/13 oraz wyrok WSA w Warszawie z 15 września 2014 r., I SA/Wa 156/14). Sam brak zachowania

[103] Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

[104] Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

[105] Ustawa o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. Nr 21, poz. 118).

w aktach archiwalnych kompletnych dokumentów z postępowania prowadzonego 37 lat temu, w tym nieodnalezienie wniosku byłej właścicielki nieruchomości o przejęcie jej gospodarstwa rolnego, jak też brak powołania się *expressis verbis* na taki wniosek w decyzji nie uprawniają do kategorycznego ustalenia, że taki wniosek z całą pewnością nie był złożony (wyrok z 26 sierpnia 2016 r., I OSK 1345/15).

4.8. Ochrona środowiska

W odniesieniu do obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w art. 9n ust. 1 u.c.p.g. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pojawiły się rozbieżności dotyczące obowiązku sprawozdawczego. Problem ten odnosi się do interpretacji ww. przepisu w jego brzmieniu sprzed dnia 1 lutego 2015 r. W dniu tym bowiem weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, oraz niektórych innych ustaw, mocą której do art. 9n dodano ustęp 6 w brzmieniu: „Podmiot, o którym mowa w ust. 1, który w danym półroczu nie odbierał na terenie danej gminy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przekazuje wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie, o którym mowa w ust. 2, sprawozdanie zerowe". W orzecznictwie sądowoadministracyjnym niejednolicie postrzegana jest kwestia wskazania, czy podmiot prowadzący działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy, jeśli faktycznie nie wykonuje takiej działalności, ma obowiązek składania sprawozdania określonego w art. 9n ust. 1 u.c.p.g. pod rygorem kary pieniężnej z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

Według dominującego stanowiska podmiot, który został wpisany w gminnym rejestrze działalności regulowanej, ale niedokonujący w danym kwartale odbioru odpadów na terenie danej gminy nie jest zobowiązany do składania sprawozdań kwartalnych. Niewłaściwe jest bowiem utożsamianie zawartego w art. 9n ust. 1 u.c.p.g. określenia „podmiot odbierający odpady komunalne" z okeśleniem „podmiot zarejestrowany jako prowadzący działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych" (wyrok z 6 maja 2016 r., II OSK 718/15). Regulacje dotyczące kar pieniężnych z tytułu deliktów administracyjnych mają charakter regulacji penalnych, co przesądza, że ich wykładnia wszelkie wątpliwości powinna rozstrzygać na korzyść strony. Przepisy prawa statuujące kary pieniężne powinny być wykładane ściśle i z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych. W konkluzji wskazano, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 lutego 2015 r. po stronie podmiotu wpisanego do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych nie istniał zagrożony karą pieniężną obowiązek złożenia sprawozdania zerowego (wyrok z 29 stycznia 2016 r., II OSK 1333/14 oraz wyroki WSA: w Gliwicach z 13 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 396/14; z 4 grudnia 2014 r., II SA/Gl 685/14 i z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 1080/14; w Szczecinie z 26 lutego 2015 r., II SA/Sz 577/14 i z 9 lipca 2015 r., II SA/Sz 72/15.; w Warszawie z 9 maja 2014 r., IV SA/Wa 371/14 i z 17 marca 2014 r., IV SA/Wa 2773/13; w Bydgoszczy z 16 grudnia 2014 r., II SA/Bd 1295/14.

Zgodnie z drugim poglądem adresatem obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w art. 9n ust. 1 u.c.p.g., jest każdy podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a nie tylko podmiot, który faktycznie odpady odbiera. Obowiązkiem sporządzenia sprawozdania objęte są wszystkie podmioty, które na terenie danej gminy posiadają stosowne uprawnienia do prowadzenia działalności w tym zakresie. Z prawnego punktu widzenia nie jest istotny faktyczny odbiór odpadów, lecz funkcjonowanie danego przedsiębiorcy w rejestrze działalności prowadzonym przez gminę (wyrok z 29 września 2016 r., II OSK 3224/14).

Z uwagi na zmianę stanu prawnego, która doprecyzowuje obowiązki podmiotu w zakresie składania sprawozdań, powyższa rozbieżność w perspektywie czasu stanie się nieaktualna.

4.9. Gospodarka wodna

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że na gruncie stanu normatywnego wynikającego z uregulowań ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[106] zaskarżenie niekorzystnej dla siebie uchwały rady gminy, w szczególności dotyczącej podstawowej sfery działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, jest zasadniczym interesem prawnym takiego przedsiębiorstwa (wyrok z 16 lipca 2014 r., II OSK 329/13). Podmiot zobowiązany do opracowania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, poddania ich kontroli wstępnej wójta, a następnie kontroli i zatwierdzenia przez radę gminy posiada legitymację skargową do zaskarżenia uchwały odmawiającej zatwierdzenia tych taryf (wyrok z 20 kwietnia 2016 r., II OSK 2020/14). Uchwała rady gminy o zatwierdzeniu omawianej taryfy lub o odmowie jej zatwierdzenia jest aktem z zakresu administracji publicznej jako wyraz władczego oddziaływania rady gminy na kształt rozliczeń za usługi ze sfery publicznej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcami jako podmiotami zewnętrznymi wobec rady gminy, w żaden sposób niepodporządkowanymi jej funkcjonalnie (wyroki z 5 listopada 2014 r., II OSK 966/13; 19 maja 2016 r., II GSK 1152/16; 18 listopada 2015 r., II OSK 620/14; 18 listopada 2015 r., II OSK 619/14 oraz WSA w Warszawie z 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1117/06). Sporna natomiast w orzecznictwie pozostaje kwestia interesu prawnego odbiorców usług świadczonych przez to przedsiębiorstwo.

Według pierwszego poglądu po stronie odbiorcy usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego istnieje interes prawny do zaskarżenia uchwały rady gminy w przedmiocie zatwierdzenia taryf, wynikający wprost z art. 101 ust. 1 u.s.g. Uchwała taryfowa kształtuje prawa lub obowiązki jednostki o charakterze publicznoprawnym. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przez kwestionowaną uchwałę występuje, gdy ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący (wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 1148/16). Zwolennicy poglądu interesu prawnego odbiorcy usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego upatrują w fakcie zamieszkiwania na terenie gminy zobowiązania do ponoszenia opłat wynikających z zatwierdzonej taryfy (wyrok z 19 maja 2016 r., II GSK 1148/16 oraz wyrok WSA w Kielcach z 17 grudnia 2015 r., II SA/Ke 854/15). Uchwała o zatwierdzeniu taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków określa wysokość opłat, do ponoszenia których zobowiązany jest odbiorca. Odbiorcom tych usług przysługuje zatem uprawnienie do wszczęcia postępowania sądowego mającego na celu dokonanie kontroli zgodności procedury sporządzania taryfy z obowiązującymi przepisami prawa (wyrok z 8 listopada 2012 r., II OSK 1946/12).

Według drugiego poglądu fakt zamieszkiwania na terenie gminy, na obszarze której obowiązują zatwierdzone taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, nie przesądza o istnieniu po stronie odbiorcy usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego interesu prawnego. Z samej przynależności mieszkańca do wspólnoty samorządowej (np.

[106] Dz.U. z 2015 r. Nr 139 ze zm., dalej: u.z.z.w.

gminy) nie wynikają bezpośrednio żadne jego indywidualne prawa lub obowiązki i w związku z tym nie jest źródłem interesu prawnego, legitymującego do wniesienia skargi, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. (wyrok z 7 marca 2012 r., II GSK 120/11). Nie można mówić o interesie prawnym, gdy osobę kwestionującą zatwierdzone taryfy nie łączy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (wyrok z 9 lipca 2015 r., II OSK 2987/13).

4.10. Weterynaria i ochrona zwierząt

W orzecznictwie odnotowano rozbieżne poglądy dotyczące interesu prawnego organizacji społecznej do zaskarżenia wydanej na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[107] uchwały rady gminy w zakresie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W orzecznictwie dominuje pogląd, że organizacja społeczna nie posiada interesu prawnego do zaskarżenia na podstawie art. 101 ust 1 u.s.g uchwały rady gminy w zakresie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, gdyż interes prawny musi wynikać z przepisu prawa materialnego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby (wyroki z 12 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 1456/05 i II OSK 1457/06). W tego rodzaju sprawach nie można mówić o interesie prawnym zwierząt, ponieważ zwierzęta nie posiadają podmiotowości prawnej (wyrok z 19 czerwca 2015 r., II OSK 2776/13, podobnie w wyrokach WSA w Rzeszowie z 8 sierpnia 2013 r., II SA/Rz 463/13 oraz we Wrocławiu z 14 października 2014 r., II SA/Wr 454/14).

Według drugiego stanowiska taki interes organizacja społeczna posiada. Ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji. Fundacja ma m.in. prawo do opiniowania uchwał rad gmin podejmowanych w oparciu o powołaną ustawę, a zatem nie można jej odmawiać prawa do zaskarżania uchwały, której nie opiniowała i której zarzuca naruszenie prawa (wyrok z 12 czerwca 2012 r., I OSK 339/07, podobnie wyroki WSA w Szczecinie z 28 listopada 2013 r., II SA/Sz 612/13, Gorzowie Wielkopolskim z 28 sierpnia 2014 r., II SA/Go 389/14, Białymstoku z 9 września 2014 r., II SA/Bk 495/14 oraz Gliwicach z 6 stycznia 2016 r., II SA/Gl 740/15). W wyroku WSA w Krakowie z 13 września 2016 r., II SA/Kr 398/16, wskazano ponadto, że w przypadku zwierząt mamy do czynienia ze szczególnym przedmiotem regulacji prawnych, żywą czującą istotą, lecz niezdolną oczywiście do samodzielnego działania w sferze prawa, czyli regulacji adresowanych do ludzi. Dlatego należy ze względu na aksjologiczny aspekt ochrony zwierząt w taki sposób podejmować wykładnię interesu prawnego organizacji społecznej broniącej prawa zwierząt, aby jak najbardziej rozszerzyć zakres ich ochrony.

4.11. Kultura i sztuka

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwa rozbieżne poglądy co do charakteru decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[108].

[107] Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm., dalej: u.o.z.
[108] Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm., dalej: u.o.z.

Według pierwszego, dominującego, poglądu decyzje na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z., wydawane są w ramach tzw. uznania administracyjnego. Ocenie sądu podlega zatem jedynie badanie legalności postępowania administracyjnego wyjaśniającego, a w szczególności to, czy rozstrzygnięcie podjęte zostało zgodnie z podstawowymi regułami postępowania administracyjnego, natomiast sądowej ocenie nie podlega rozstrzygnięcie jako wynik wyboru jednego z możliwych sposobów wyrokowania. Zwolennicy uznaniowego charakteru ww. decyzji wskazują, że przepis art. 36 ust. 1 u.o.z. nie zawiera przesłanek wydania pozwolenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, wobec czego organ może samodzielnie, według własnych kryteriów opartych na wiedzy i doświadczeniu konserwatorskim rozważyć celowość wydania zgody na konkretne zamierzenie inwestycyjne[109]. Organ może wydać decyzję pozytywną, zezwalającą na prowadzenie robót budowlanych w obiekcie zabytkowym albo decyzję negatywną, odmawiającą stosownego zezwolenia, gdyż ustawodawca nie wskazuje reguł wyboru konsekwencji[110].

Ocena organu ochrony zabytków powinna opierać się na ustaleniu, jaki wpływ konkretna inwestycja będzie miała na chronione wartości danego obszaru zabytkowego[111]. Oceny przesłanek dla rozstrzygnięcia organ dokonuje w oparciu o pojęcia normatywne niedookreślone, których wykładni musi każdorazowo dokonywać w indywidualnej sprawie. W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z. zakres uznania administracyjnego jest limitowany z jednej strony treścią decyzji o wpisie zabytku do rejestru, z drugiej zaś państwowym porządkiem planistycznym, określonym ustawami o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawami szczególnymi. Natomiast w przypadku planu uchwalonego w warunkach uzgodnienia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z uwzględnieniem treści decyzji o wpisie zabytku do rejestru, zakres uznania administracyjnego w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z. doznaje istotnego ograniczenia przez szczegółowe uwarunkowania ochrony tego zabytku ujęte w planie. Wobec ujęcia w planie szczegółowych przepisów regulujących zakres i sposoby ochrony zabytku zakres możliwej ingerencji konserwatora zabytków w odniesieniu do możliwości wydania pozwolenia na podjęcie robót budowlanych przy zabytku zawężony zostaje do minimum.

W decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków może odnieść się do sposobu i zakresu wykonania zamierzenia inwestycyjnego ze względu na potrzeby i wymagania związane z wpisaniem przyszłej zabudowy w chronione wartości zabytkowego otoczenia zabudowy, zgodnie jednak z zasadami, które zaakceptowano w procesie uzgodnieniowym. Organ nie może też zanegować zabudowy na obszarze chronionym, skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakazu takiego wprost nie zawiera[112]. Pogląd o uznaniowym charakterze decyzji podejmowanej na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z. został także zaprezentowany w wyrokach NSA z 24 maja 2016 r., II OSK 2231/14; 18 grudnia 2012 r., II OSK 1441/11 oraz w wyrokach WSA w Warszawie z 10 sierpnia 2016 r., VII SA/Wa 1999/15; 11 maja 2016 r., VII SA/Wa 1764/15; 13 stycznia 2015 r., VII SA/Wa 1114/14; 18 kwietnia 2013 r., VII SA/Wa 2568/12; 27 marca 2013 r., VII SA/Wa 2501/12; 20 marca 2013 r., VII SA/Wa 2363/12). Jednocześnie zauważyć należy, że sądy podejmując rozstrzygnięcia w przedmiotowej materii, stwierdzają, że

[109] Np. postanowienie TK z 1 września 2008 r., Ts 178/08, wyrok WSA w Gdańsku z 18 lipca 2007 r., II SA/Gd 412/07, wyrok WSA w Warszawie z 23 października 2007 r., V SA/Wa 1349/07.

[110] Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2014 r., VII SA/Wa 2580/13.

[111] Wyrok NSA z 4 września 2015 r., II OSK 135/14 oraz wyroki WSA w Warszawie z 16 grudnia 2013 r., VII SA/Wa 1960/13; 9 stycznia 2015 r., VII SA/Wa 1317/14; 15 kwietnia 2015 r., VII SA/Wa 1828/14; 29 października 2015 r., VII SA/Wa 685/15.

[112] Wyrok z 26 czerwca 2013 r., II OSK 2736/12.

wydając pozwolenie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.o.z., organ ochrony zabytków związany jest żądaniem strony co do zakresu swojego rozstrzygnięcia (wyroki WSA w Warszawie z 29 października 2015 r., VII SA/Wa 685/15; 15 kwietnia 2015 r., VII SA/Wa 1828/14; 19 stycznia 2015 r., VII SA/Wa 1317/14; 23 maja 2014 r., VII SA/Wa 188/14; 16 grudnia 2013 r., VII SA/Wa 1960/13).

Zwolennicy drugiego, mniejszościowego, poglądu wskazują, że decyzja wydana na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z. ma charakter związany, ponieważ wynika to z przepisów ww. ustawy kształtujących uprawnienia organu konserwatorskiego. Ustawodawca w art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z. nie udzielił organowi uprawnienia do wyboru treści rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o przeprowadzenie prac mogących prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru. Zdaniem zwolenników tego poglądu błędne jest założenie, że skoro art. 36 ust. 1 u.o.z. nie wskazuje przesłanek wydania pozwolenia, to organ może samodzielnie, według własnych kryteriów opartych na wiedzy i doświadczeniu konserwatorskim (doktrynie konserwatorskiej) rozważyć celowość wydania zgody na konkretne zamierzenie inwestycyjne. Zdaniem zwolenników drugiego poglądu art. 36 ust. 1 u.o.z. jest przepisem kompetencyjnym, upoważniającym organ do rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw administracyjnych. W procesie ustalania sposobu korzystania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z kompetencji wymienionych w art. 36 ust. 1 u.o.z. nie można zatem poprzestać jedynie na stwierdzeniu, że przepis ten nie wskazuje *expressis verbis*, w jakiej sytuacji organ powinien pozytywnie rozstrzygnąć skierowany do niego wniosek inwestora.

Wprowadzone w art. 36 ust. 4 u.o.z. zastrzeżenie, zgodnie z którym wojewódzki konserwator zabytków „może uzależnić" wydanie pozwolenia w odniesieniu do niektórych prac wskazanych w art. 36 ust. 1 u.o.z. od określonego w dalszej części tego przepisu warunku, wskazuje, że wydawanemu przez organ konserwatorski na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z. pozwoleniu powinno się przypisywać charakter związany. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby pełne zrealizowanie dyspozycji przepisu art. 36 ust. 4 u.o.z., skoro wprowadzony na zasadzie swobodnego uznania warunek uzależniający wydanie pozwolenia nie mógłby w istocie prowadzić do takiego skutku. Niewskazanie w ustawie konkretnych okoliczności, z którymi należy wiązać dopuszczalność podjęcia wnioskowanych przez inwestora prac (działań), wynika bowiem z założenia, na którym oparł się ustawodawca, że dozwolony przedmiot, sposób czy zasięg prac przy zabytku jest uzależniony od oceny, czy zgłaszane zamierzenie nie pozostaje w sprzeczności z celami wyznaczonymi w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz odpowiadającymi tym celom obowiązkami organu konserwatorskiego.

Czynienie użytku z przyznanej organowi w art. 36 ust. 1 u.o.z. kompetencji wymaga zatem sięgnięcia w toku rozstrzygania sprawy do tych norm zadaniowych, które kształtują przedmiot, formę i sposób ochrony zabytków. Przy rozstrzyganiu o dopuszczalności podjęcia przez inwestora prac (działań) wskazanych w art. 36 ust. 1 u.o.z. organ będzie korzystał z szerokiego luzu decyzyjnego, wynikającego z posłużenia się przez ustawodawcę w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wieloma pojęciami niedookreślonymi i zwrotami szacunkowymi. Nieostry charakter przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 u.o.z. nie nadaje decyzji charakteru ściśle uznaniowego[113].

W związku z powyższym Prezes NSA wnioskiem z dnia 25 stycznia 2017 r., na podstawie art. art. 36 § 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej, czy decyzja wydawana na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z. ma charakter uznaniowy, czy jest decyzją związaną.

[113] Wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2012 r., VII SA/Wa 2256/12.

4.12. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W sprawach postępowań dyscyplinarnych w Policji, w których pełnomocnicy obwinionych nie wnieśli w terminie odwołań od orzeczeń dyscyplinarnych, pojawiły się rozbieżne poglądy dotyczące zagadnienia, czy zaniechania pełnomocnika w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji obciążają stronę, gdyż zgodnie z art. 135f ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[114] w postępowaniu dyscyplinarnym obrońca nie może podejmować czynności na niekorzyść obwinionego.

W wyroku z 16 września 2016 r., I OSK 1287/15, stwierdzono, że zaniechania działania obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym i w postępowaniu karnym nie można oceniać identycznie jak zaniechanie działania pełnomocnika strony w każdym postępowaniu. W świetle art. 135f ust. 4 ustawy o Policji należy przyjąć, że niedotrzymanie terminu zawitego z winy obrońcy powinno uzasadniać przywrócenie stronie uchybionego terminu, ponieważ oskarżony czy obwiniony nie mogą ponosić żadnej winy za zaniedbania swego obrońcy, gdyż zachowanie się obrońcy, wyrażające się m.in. w zaniechaniu złożenia środka odwoławczego w terminie zawitym, nie jest równoznaczne z negatywnym zachowaniem się strony.

Odmienny pogląd NSA wyraził w wyroku z 9 listopada 2016 r., I OSK 1989/16. Podniesiono, że w postępowaniu dotyczącym przywrócenia terminu przesłankę dla braku winy w uchybieniu terminu należy badać w odniesieniu do tego podmiotu, który dopuścił się tego uchybienia, tj. strony, uczestnika postępowania lub pełnomocnika. Jeżeli niezachowanie terminu do dokonania czynności procesowych nastąpiło w wyniku zaniechań strony, to w odniesieniu do niej badamy spełnienie przesłanki dla braku winy. Natomiast jeśli uchybienie jest wynikiem zaniechań pełnomocnika, to badamy, czy pełnomocnik uprawdopodobnił swój brak winy w uchybieniu terminu. Ale w istocie zaniechanie pełnomocnika obciąża samą stronę, strona ponosi bowiem odpowiedzialność za dobór osób, którymi posługuje się przy dokonywaniu czynności procesowych.

[114] Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne, zawarte głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, były przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego[1] oraz interwencji ustawodawcy[2]. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza[3], przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej przestały budzić wątpliwości w ich stosowaniu. Rozbieżności co do stosowania przepisów intertemporalnych wyjaśniane są na bieżąco.

Poniżej przedstawiono wybrane zagadnienia orzecznicze mające znaczenie dla stosowania przepisów procesowych.

2. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

2.1. Kognicja sądów administracyjnych

2.1.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym wykładni, polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej, zauważalne jest dążenie do objęcia kontrolą sądową pominiętych przez ustawodawcę aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia sądy administracyjne badają swoją właściwość w danej sprawie. Zagadnienie to stanowi także przedmiot rozstrzygnięć podejmowanych w składach powiększonych.

Z przepisów art. 1 § 1 p.u.s.a. oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. wynikają wymogi względnie szerokiego badania legalności rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Wprowadzony do art. 3 § 2 p.p.s.a., w drodze nowelizacji z dnia 9 kwietnia 2015 r., pkt 9 w istocie odnosi się do przypadków, gdy określone akty i czynności nie podlegają bezpośredniemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego, co jednak nie powinno stanowić przeszkody do zaskarżenia do tego sądu opieszałości w wydaniu takiego aktu lub w dokonaniu czynności. NSA przyjął, że skoro art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. dopuszcza zaskarżenie opieszałości organu w sprawach dotyczących innych niż decyzje (określone postanowienia czy indywidualne interpretacje przepisów prawa) aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej podejmowanych w toku różnych postępowań uregulowanych w Ordynacji podatkowej, to przepis ten należy odczytywać w ten sposób, że umożliwia on wniesienie do sądu skargi na przewlekłe prowadzenie kontroli podatkowej (postanowienie z 24 listopada 2016 r., I FSK 1362/16).

---

[1] Np. wyrok z 15 listopada 2016 r., SK 46/15 oraz postanowienie z 5 czerwca 2016 r., SK 41/15.

[2] W tym m.in. zmiana p.p.s.a. dokonana mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658), dalej: ustawa nowelizująca p.p.s.a.

[3] Zob. np. uchwały z 24 października 2016 r., I FPS 2/16; 27 czerwca 2016 r., I FPS 1/16; 3 października 2016 r., I OPS 1/16; 23 maja 2016 r., II GPS 2/15. Uchwały te zostały opisane w części pierwszej *Informacji*.

Natomiast po nowelizacji p.p.s.a. kognicją sądów administracyjnych nie jest objęta skarga na postanowienie wierzyciela w przedmiocie stanowiska w sprawie zgłoszonego zarzutu (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), ale odrzucenie skargi nie pozbawia strony skarżącej prawa do sądu i nie uniemożliwia kontroli sądowej podniesionych w sprawie zarzutów, gdyż w świetle art. 34 u.p.e.a. postanowienie w przedmiocie stanowiska wierzyciela ma charakter incydentalny, natomiast w jego następstwie zostanie wydane odrębne postanowienie organu egzekucyjnego, które objęte jest kognicją sądu i może zostać zaskarżone, a wówczas sąd administracyjny podda kontroli zarówno stanowisko wierzyciela, jak i odwołujące się do tego stanowiska postanowienie organu egzekucyjnego (por. np. postanowienia z 22 grudnia 2016 r., II FSK 3287/16; 30 listopada 2016 r., II FSK 2422/16; 25 kwietnia 2016 r., II FSK 953/16). Zgodnie z art. 135 p.p.s.a. postanowienie wierzyciela zapadłe w przedmiocie zgłoszonych zarzutów podlega weryfikacji z punktu widzenia jego zgodności z prawem w ramach kontroli postanowienia organu egzekucyjnego w sprawie zgłoszonych zarzutów (postanowienia z 28 września 2016 r., II OSK 2013/16 i II OSK 2014/16).

2.2. Wiążące sąd administracyjny ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego

Przepis art. 11 p.p.s.a., stanowiąc o związaniu sądu administracyjnego ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, nie odnosi tego związania tylko do wyroku skazującego podatnika, będącego stroną danego postępowania podatkowego, a następnie sądowoadministracyjnego. Sąd administracyjny jest związany tego rodzaju wyrokiem także co do ustaleń dotyczących popełnienia przestępstwa przez inne osoby (wyrok z 14 czerwca 2016 r., I FSK 1928/14).

2.3. Wyłączenie sędziego

Udział w rozpoznaniu sprawy ze skargi na decyzję organu szkoły wyższej sędziego, który jest jednocześnie pracownikiem naukowo-dydaktycznym tej uczelni, nie stanowi przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy wymienionej enumeratywnie w art. 18 § 1 p.p.s.a. Niemniej jednak okoliczność ta jest przyczyną wyłączenia sędziego w trybie i na zasadach, o których mowa w art. 19 p.p.s.a., ponieważ w instytucji wyłączenia sędziego chodzi również o to, aby strona postępowania nie miała uzasadnionych obiektywnie wątpliwości co do bezstronności sędziego (wyrok z 11 sierpnia 2016 r., I OSK 80/16).

2.4. Strony i uczestnicy postępowania

Z przepisów art. 33 § 1 i § 1a p.p.s.a. wynika zasada i wyjątek. Zasadą jest, że osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności, w szczególności zgłoszenia się do postępowania (art. 33 § 1 p.p.s.a., np. postanowienie z 19 maja 2016 r., II OZ 512/16). Od tej zasady ustawodawca wprowadził wyjątek dotyczący spraw szczególnego rodzaju, mianowicie spraw, w których przepis szczególny przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania (art. 33 § 1a p.p.s.a.). Brak regulacji

zawartej w art. 33 § 1 p.p.s.a. powodował więc istotne trudności w postępowaniu przed sądem administracyjnym, wynikające z tego, że strony postępowania, zawiadamiane w postępowaniu administracyjnym przez obwieszczenie lub innym publicznym sposobem ogłaszania, przed sądem administracyjnym musiały być zawiadamiane bezpośrednio.

Ratio legis art. 33 § 1a p.p.s.a. polega też na tym, że interes prawny osób biorących udział w sprawach administracyjnych, w których strony postępowania są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania jest bardzo często zależny od subiektywnego odczucia strony w tym znaczeniu, że to strona postępowania administracyjnego ocenia, czy jej interes prawny wymaga, aby wziąć udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Z tego względu zasadne jest uzależnienie uznania takich podmiotów za stronę postępowania przed sądem administracyjnym od wniosku o przystąpienie do postępowania. Obie wskazane wyżej racje uzasadniające wyjątek od zasady nie występują, gdy chodzi o podmiot, który wniósł o wszczęcie postępowania administracyjnego. Zatem art. 33 § 1a p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że nie dotyczy on tego podmiotu, który wniósł w postępowaniu administracyjnym o wydanie zaskarżonej do sądu administracyjnego decyzji. Taki podmiot, jeżeli nie wniósł skargi, jest stroną postępowania przed sądem administracyjnym na podstawie art. 33 § 1 p.p.s.a. (postanowienie z 10 listopada 2016 r., II OZ 1297/16).

Natomiast brak jest podstaw prawnych do dopuszczenia organizacji społecznej na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. do udziału w postępowaniu ze skargi innego podmiotu na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (postanowienia z 12 lutego 2016 r., II OZ 38/16; 17 lutego 2016 r., II OZ 1271/15, II OZ 1270/15; 12 maja 2016 r., II OZ 451/16).

2.5. Skarga

W kwestii organu, za pośrednictwem którego należy skutecznie wnieść skargę na zmianę interpretacji indywidualnej, NSA uznał, że skoro działanie organu podatkowego regulują przepisy prawa podatkowego, w tym o.p., art. 52 § 3 p.p.s.a. nie wyklucza zaś ich stosowania, a przy tym inne przepisy p.p.s.a. nie określają postępowania organu podatkowego w razie złożenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, to zastosowanie znajdują przepisy Ordynacji podatkowej w odpowiednim zakresie. W myśl art. 170 § 2 o.p., jeżeli wezwanie do usunięcia naruszenia prawa skierowane do niewłaściwego organu zostało wniesione w ustawowym terminie, to należy je potraktować jako wniesione z zachowaniem terminu (postanowienie z 30 sierpnia 2016 r., II FSK 1504/16).

Ocena umocowania przedstawiciela do reprezentowania stowarzyszenia powinna poprzedzać rozstrzygnięcie sądu, a w przypadku negatywnej weryfikacji sąd ten powinien wezwać stowarzyszenie do usunięcia braków w tym zakresie. Nieuzupełnienie braków skutkować będzie odrzuceniem skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. Rozpoznanie skargi z pominięciem oceny legitymacji procesowej i prawidłowości umocowania przedstawiciela strony skarżącej stanowi przesłankę nieważności postępowania sądowoadministracyjnego wymienioną w art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. (wyrok z 21 kwietnia 2016 r., I OSK 2552/14).

2.6. Doręczenia

Wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia jednego z pism procesowych przewidzianych w art. 66 § 3 p.p.s.a. nie podlega regulacji art. 66 § 1 tej ustawy. Przesłanką niezbędną dla zastosowania art. 66 § 1 p.p.s.a. jest uznanie, że postępowanie jest w toku. W tym zakresie wniosek jest

podobny do wniesionej skargi, która do momentu doręczenia jest rozpatrywana w jednostronnym postępowaniu rozpoznawczym. Celem takiego postępowania jest sprawdzenie bezwzględnych przesłanek dla postępowania sądowo-administracyjnego. Samo złożenie wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności sprawy do czasu zakończenia jednostronnego postępowania rozpoznawczego nie powoduje stanu zawisłości sprawy, zatem złożony wniosek nie może zostać objęty wymogiem przewidzianym w art. 66 § 1 p.p.s.a. (postanowienie z 6 lipca 2016 r., I FZ 159/16).

Fakt odebrania pisma z urzędu pocztowego po upływie terminu wskazanego w art. 73 § 1 p.p.s.a., potwierdzony stosownym stemplem pocztowym, nie ma wpływu na skutek określony w art. 73 § 4 p.p.s.a. Późniejsze odebranie na żądanie strony pisma, a więc po upływie terminu, o którym mowa w art. 73 § 3 p.p.s.a., na skutek bezprawnego jego przetrzymywania przez operatora pocztowego nie niweczy skutków doręczenia pisma w trybie art. 73 p.p.s.a. Brak fikcji prawnej doręczenia pisma w trybie art. 73 p.p.s.a. może być wykazany, gdy adresat pisma wskaże, że dane wynikające z dowodu doręczenia są niezgodne z rzeczywistością i w ogóle nie mógł odebrać przesyłki pocztowej. Jedną z możliwości służących wykazaniu braku skuteczności fikcji prawnej doręczenia, o którym mowa w art. 73 p.p.s.a., jest przeprowadzenie procedury reklamacyjnej (postanowienie z 15 lutego 2016 r., II FSK 1761/15).

2.7. Data wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym

Datą wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym w rozumieniu art. 2 ustawy nowelizującej p.p.s.a. jest data oddania pisma zawierającego skargę do sądu administracyjnego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[4] albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo w polskim urzędzie konsularnym. Oddanie takiego pisma jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 p.p.s.a.) (postanowienie z 29 czerwca 2016 r., I FZ 156/16).

2.8. Postępowanie dowodowe

Od dnia 8 września 2016 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[5], sąd administracyjny ma prawo na podstawie art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 245 i art. 254 § 2^1 k.p.c. w razie potrzeby wezwać wystawcę dokumentu sporządzonego w postaci elektronicznej do udostępnienia informatycznego nośnika danych, na którym ten dokument został zapisany, stanowi to bowiem przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. (wyrok z 16 września 2016 r., I OSK 1924/16).

2.9. Uzasadnienie wyroku

W kwestii prawidłowej konstrukcji i merytorycznych wskazówek sporządzania uzasadnienia wyroku (art. 141 p.p.s.a.) orzecznictwo NSA jest stabilne. Wskazuje się na jego podwójną

[4] Dz.U. z 2016 r. poz. 1113 ze zm.
[5] Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.

funkcję. Z jednej strony pełni funkcję informacyjną dla stron postępowania sądowoadministracyjnego, a dzięki jego prawidłowej konstrukcji pozwala na należyte wywiedzenie zarzutów skargi kasacyjnej, a z drugiej strony uzasadnienie wyroku umożliwia NSA ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie, co jest niezbędne dla przeprowadzenia prawidłowej kontroli instancyjnej (wyroki z 8 września 2016 r., I GSK 1878/14, I GSK 1879/14).

Podzielając pogląd prawny wyrażony w uchwale z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, stosownie do którego przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.) jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia NSA wskazał, że za pomocą tego przepisu nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego (wyrok z 2 czerwca 2016 r., I FSK 1523/14).

2.10. Bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania

Przepis art. 149 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[6] zawiera normę, według której uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego polega nie tylko na zobowiązaniu organu do wydania aktu w określonym terminie, ale także na rozstrzygnięciu o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce oraz czy nastąpiło to z rażącym naruszeniem prawa albo nie miało charakteru rażącego. Użycie w zdaniu drugim § 1 art. 149 p.p.s.a. wyrazu „jednocześnie" nie oznacza, że ta część przepisu ma zastosowanie, tylko gdy sąd zobowiązuje organ do wydania aktu w określonym terminie. Wręcz przeciwnie, z analizy tego przepisu w kontekście przepisu art. 417^1 § 3 Kodeksu cywilnego wynika, że uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może polegać na stwierdzeniu, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa albo że naruszenie prawa nie było rażące, mimo że są podstawy do umorzenia postępowania sądowego w zakresie dotyczącym zobowiązania organu do wydania aktu z uwagi na to, że akt taki został wydany przez organ po wniesieniu skargi do sądu.

Należy przyjąć, iż wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego nie powoduje stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (wyrok z 25 maja 2016 r., I FSK 222/15).

2.11. Związanie sądu administracyjnego w rozumieniu art. 153 p.p.s.a.

Wyrażona w orzeczeniu sądu ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania z art. 153 p.p.s.a. wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Użyte w tym przepisie normatywne określenie „w sprawie" wskazuje na tożsamość przedmiotu oceny prawnej określonego orzeczenia sądowego oraz przedmiotu skargi sądowej, która dotyczy szeroko rozumianej

[6] Dz.U. Nr 34, poz. 173.

sprawy administracyjnej pozostającej w zakresie właściwości organów administracji publicznej. Natomiast użyte w tym przepisie określenie „ten sąd" odnosi się do każdego sądu administracyjnego niezależnie od tego, czy jest to wojewódzki sąd administracyjny, czy NSA. Związanie sądu administracyjnego w rozumieniu art. 153 p.p.s.a. oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, które są sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie. Związanie dotyczy sądu w każdym składzie, bez względu na to, w jakim trybie sąd orzeka (wyrok z 13 lipca 2016 r., I FSK 2075/14).

2.12. Bezprzedmiotowość postępowania

Z bezprzedmiotowością postępowania sądowoadministracyjnego „z innych przyczyn" w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. mamy do czynienia, gdy w toku tego postępowania, a przed wydaniem wyroku wystąpią zdarzenia, w następstwie których przestanie istnieć sprawa sądowoadministracyjna, nastąpi brak któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego skutkujący tym, że nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Bezprzedmiotowość wynika z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych. Wykreślenie spółki z Krajowego Rejestru Sądowego skutkuje ostatecznym ustaniem bytu prawnego spółki. Z tą chwilą spółka traci osobowość prawną i przestaje być podmiotem praw i obowiązków. Traci ona zdolność sądową, a więc zdolność do występowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako strona. A zatem w związku z przejęciem zdolności sądowej przez inną spółkę w trakcie postępowania sądowego w sprawie ze skargi na indywidualną interpretację podatkową, o której mowa w art. 14b o.p., postępowanie to umarza się na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż przedmiot sprawy nie należy do kategorii „praw i obowiązków", o których mowa w art. 93 § 1 o.p. (postanowienie z 29 kwietnia 2016 r., II FSK 769/14).

2.13. Skarga kasacyjna

2.13.1. Skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pism strony oraz zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy. Brak wymaganego na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. wniosku o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy oznacza, że skarga kasacyjna obarczona jest brakiem formalnym, uniemożliwiającym nadanie jej prawidłowego biegu. Brak ten może ulec konwalidacji przez sąd I instancji w trybie określonym w art. 49 § 1 p.p.s.a. (postanowienia z 4 kwietnia 2016 r., II FZ 694/1 i 30 czerwca 2016 r., II FZ 386/16). Wniosek strony wnoszącej skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie o jej rozpoznanie na rozprawie, wyrażony zgodnie z art. 176 § 2 p.p.s.a., odmiennie niż w przypadku skargi kasacyjnej od wyroku, nie ma wiążącego charakteru. Skarga kasacyjna na takie postanowienie może być stosownie do przyjętej oceny NSA o braku potrzeby skierowania sprawy na rozprawę rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego zgodnie z art. 182 § 1 i § 3 p.p.s.a.

Wprowadzona od dnia 15 sierpnia 2015 r. zmiana w obrębie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jedynie usankcjonowała istniejący orzeczniczo stan, w którym generalnie przyjmowano niedopuszczalność skarżenia tego rodzaju aktów lub czynności, które nie posiadały cechy dostatecznej samodzielności materialnoprawnej, oddziaływającej na sytuację prawną adresata, lecz stanowiły tylko pewien element otoczenia procesowego zasadniczo towarzyszącego innej sprawie, mogącej być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego (postanowienie z 31 maja 2016 r., I FSK 429/16).

2.13.2. W kilku wyrokach NSA wypowiedział się w kwestii instytucji autokontroli wprowadzonej do procedury sądowoadministracyjnej ustawą nowelizującą p.p.s.a. Dostrzeżenie przez sąd I instancji podstaw nieważności postępowania albo uznanie, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, może stanowić podstawę uchylenia zaskarżonego postanowienia i w konsekwencji rozpoznanie sprawy na tym samym posiedzeniu w trybie art. 179a p.p.s.a. Gdy okoliczności sprawy nie dają podstaw do takiego procedowania, nie będzie możliwe zastosowanie trybu opisanego w art. 179a p.p.s.a. (postanowienie z 20 maja 2016 r., II OZ 307/16).

Zgodnie z art. 179a p.p.s.a. jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej NSA sąd I instancji stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie, rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna. Istotą autokontroli jest skontrolowanie przez skład orzekający wydanego przez siebie orzeczenia (naprawienie popełnionych przy wyrokowaniu błędów i wydanie orzeczenia prawidłowego). Biorąc zaś pod uwagę charakter uchybień, jedynym możliwym rozstrzygnięciem jest uchylenie kontrolowanego orzeczenia w całości. Nie jest możliwe pozostawienie w obrocie prawnym dwóch rozstrzygnięć, kontrolowanego i tego, które zostało wydane w wyniku autokontroli.

Innymi słowy, spełnienie przesłanek przewidzianych w art. 179a p.p.s.a. skutkuje tym, że sąd I instancji uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie, rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Nie narusza nakazu rozpoznania sprawy na tym samym posiedzeniu sytuacja, w której sąd po zamknięciu rozprawy odracza publikację orzeczenia. Okoliczność, że odroczenie publikacji orzeczenia może nastąpić w sprawie zawiłej, nie oznacza automatycznie, że nie została spełniona przesłanka z art. 179a p.p.s.a., że podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione. Zastosowanie autokontroli w istocie prowadzi do ponownego rozpoznania sprawy przez sąd I instancji w jej całokształcie. Sąd ten bowiem nie rozpoznaje skargi kasacyjnej jak sąd II instancji. Z mocy wyłącznie art. 179a P.p.s.a ma kompetencje do uchylenia wydanego przez siebie orzeczenia w całości i obowiązek, na tym samym posiedzeniu, rozpoznania sprawy. Zwrot normatywny „ponownie rozpoznaje sprawę" oznacza rozpoznanie sprawy w jej całokształcie, zgodnie z brzmieniem art. 134 § 1 p.p.s.a., a nie rozpoznanie sprawy w rozumieniu art. 183 § 1 p.p.s.a., tzn. w granicach skargi kasacyjnej.

Zdanie ostatnie art. 179a p.p.s.a. stanowi, że od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna. Zdanie to odnosi się do całego zdania pierwszego, a więc do wszystkich wymienionych w nim ewentualnych rozstrzygnięć. Orzeczenie autokontrolne powinno być jedno, ale powinno zawierać co najmniej dwa rozstrzygnięcia: jedno kasacyjne z ewentualnymi kosztami postępowania kasacyjnego i drugie ponownie rozpoznające sprawę wraz ze wszystkimi elementami, jakie powinno zawierać orzeczenie sądu I instancji. Od takiego orzeczenia sąd I instancji sporządza z urzędu jedno uzasadnienie (wyrok z 9 sierpnia 2016 r., II FSK 1291/16).

2.14. Wznowienie postępowania

Z treści art. 282 § 2 p.p.s.a. nie wynika, aby sąd właściwy do rozpoznania skargi o wznowienie był zobligowany do uchylenia własnego orzeczenia (poza przypadkami zaistnienia podstaw do odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania) albo do jego zmiany. Określenie normatywne „po ponownym rozpoznaniu sprawy" oznacza, że jeżeli wznowienie jest dopuszczalne, dochodzi do rozpoznania przez sąd istoty tego samego sporu co spór wcześniej prawomocnie

zakończony. Tylko w przypadku wznowienia postępowania z przyczyn nieważności, nawet gdyby przyczyny wznowienia nie dawały podstaw do wydania odmiennej treści orzeczenia niż prawomocnie wydanego, sąd powinien wydać nowe orzeczenie w postępowaniu już prawidłowo przeprowadzonym. Przy zaistnieniu innych przyczyn wznowienia rozpoznanie sprawy w ich granicach oznacza, że sąd może oceniać, czy wskazana w skardze podstawa wznowienia jest uzasadniona i jaki wpływ na treść zaskarżonego wyroku ma jej ewentualna zasadność.

W tak określonym zakresie rozpoznania mieści się również możliwość uznania, że pomimo zasadności podstawy wznowienia orzeczenie odpowiada prawu, a skarga o wznowienie postępowania podlega oddaleniu. Wydając wyrok po ponownym rozpoznaniu sprawy w wyniku wznowienia postępowania, sąd bierze za podstawę rozstrzygnięcia stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy wyznaczonej w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania (wyrok z 28 czerwca 2016 r., II FSK 494/14).

W odniesieniu do zagadnienia braku należytej reprezentacji jako przesłanki wznowienia postępowania, gdy strona wskazała, że w postępowaniu przed NSA nie była należycie reprezentowana, gdyż w treści pełnomocnictwa złożonego na rozprawie przed wojewódzkim sądem administracyjnym udzielonego radcy prawnemu określono, że pełnomocnik jest uprawniony do występowania w imieniu i na rzecz strony przed sądami oraz organami administracji publicznej, a zdaniem strony skoro w pełnomocnictwie nie zawarto upoważnienia do działania w postępowaniu przed NSA, to tym samym strona nie miała zapewnionej właściwej reprezentacji, co wypełnia dyspozycję art. 271 pkt 2 p.p.s.a. NSA uznał, że słowo „sąd" ma charakter generalny, obejmując swym zakresem sądy wszelkiego rodzaju; przy interpretacji zwrotów użytych w pełnomocnictwach składanych w toku postępowania sądowoadministracyjnego należy mieć na uwadze konstytucyjny obowiązek zapewnienia jak najszerszego prawa do sądu unormowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem kierować się zasadą szerokiego interpretowania zwrotów wyznaczających zakres pełnomocnictwa, by nadmierny rygoryzm proceduralny nie zamykał stronie drogi do poddania sporu prawnego pod rozstrzygnięcie organów wymiaru sprawiedliwości (wyrok z 13 grudnia 2016 r., II FSK 611/16)

W art. 272 § 3 zd. 1 p.p.s.a. użyto zwrotu „można żądać wznowienia postępowania", a to oznacza, iż z takim żądaniem może wystąpić każdy, jeżeli zachodzi przesłanka przedmiotowa określona w tym przepisie. W art. 272 § 3 zd. 2 p.p.s.a. nie ograniczono kręgu podmiotów uprawnionych do żądania wznowienia postępowania jedynie do osób, które były stroną postępowania zakończonego rozstrzygnięciem organu międzynarodowego, gdyż przepis ten dotyczy wyłącznie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. W skład porządku prawnego Unii Europejskiej, a w szczególności – *acquis communautaire* – wchodzi nie tylko prawo pierwotne (tzn. prawo traktatów) oraz prawo stanowione przez instytucje unijne, tzw. prawo wtórne, ale również orzecznictwo TSUE, w którym Trybunał dokonuje wykładni prawa unijnego przez pryzmat zasad będących fundamentem UE. Konieczność zapewnienia jednolitej wykładni i stosowania prawa wspólnotowego, jak i zasada efektywności prawa wspólnotowego, która byłaby zagrożona, gdyby sądy krajowe odmawiały stosowania prawa w rozumieniu przyjętym przez Trybunał, powoduje, że odpowiedź TSUE na pytanie prejudycjalne wiąże sądy krajowe państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie dokonanej wykładni prawa wspólnotowego.

Celem mechanizmu odesłania prejudycjalnego jest zapobieżenie rozbieżnościom w wykładni prawa, a tym samym zapewnienie spójności prawa Unii w państwach członkowskich. Znaczenie orzecznictwa TSUE dla zapewnienia jednolitej i prawidłowej wykładni oraz stosowania prawa unijnego przez wszystkie państwa członkowskie jest na tyle istotne, że zgodnie z art. 272 § 3 p.p.s.a. zachodzi potrzeba wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzecze-

niem sądu administracyjnego. Doktryna pozostaje zgodna co do tego, że nawet wobec braku odpowiedniego przepisu krajowego w sprawie wznowienia postępowania to wznowienie postępowania musiałoby nastąpić na mocy regulacji unijnych przez wzgląd na związanie państw członkowskich zasadą współpracy (postanowienie z 18 listopada 2016 r., I GSK 1284/16)[7].

2.15. Prawo pomocy

W sprawach dotyczących prawa pomocy, dość szczegółowo opisywanych w *Informacjach* z lat poprzednich, podzielano wcześniej akceptowane poglądy co do obowiązku wykazania przez stronę składającą wniosek okoliczności uzasadniających przyznanie prawa pomocy (art. 246 § 1 i 2 w zw. z art. 252 § 1 p.p.s.a.). Podzielano wyrażane wielokrotnie już w orzecznictwie stanowisko, że treść art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a. wskazuje, iż ciężar dowodu co do wykazania okoliczności uzasadniających przyznanie prawa pomocy spoczywa na stronie składającej wniosek o przyznanie tego prawa. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w art. 252 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach. NSA podkreślił, że odpowiedzialność karną za złożenie fałszywego oświadczenia osoby ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy z art. 252 § 1a p.p.s.a. w postępowaniach ponosi wnioskodawca – osoba fizyczna działająca samodzielnie, a w przypadku osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych odpowiedzialność spoczywa na osobie reprezentującej taki podmiot, która podpisała wniosek. Natomiast w sytuacji, gdy strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, to pełnomocnik będzie ponosił ewentualną odpowiedzialność karną za złożenie fałszywych oświadczeń we wniosku o przyznanie prawa pomocy dla strony (postanowienie z 31 maja 2016 r., I GZ 343/16).

W licznych orzeczeniach wydanych w 2016 r. NSA wskazywał, że niewykonanie lub nierzetelne wykonanie przez stronę wezwania wystosowanego w trybie art. 255 p.p.s.a. na ogół uniemożliwia sądowi administracyjnemu prawidłową ocenę sytuacji majątkowej wnioskodawcy pod względem spełnienia przesłanek przyznania prawa pomocy, co z kolei skutkuje oceną, że strona nie wykazała, iż znajduje się w sytuacji uniemożliwiającej partycypowanie w kosztach postępowania sądowego (m.in. postanowienia z 11 stycznia 2016 r., II FZ 1026/15; 12 stycznia 2016 r., II FZ 993/15; 18 marca 2016 r., II FZ 62/16; 9 sierpnia 2016 r., II FZ 476/16).

W dniu 15 sierpnia 2015 r. weszła w życie ww. ustawa nowelizująca p.p.s.a., modyfikująca w sprawach wszczętych po tym dniu m.in. zasady rozpoznawania w postępowaniu sądowoadministracyjnym wniosków o przyznanie prawa pomocy. W art. 2 ustawy nowelizującej przyjęto przy tym regułę prawa międzyczasowego, zgodnie z którą przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2–8, pkt 10–14, pkt 19––32, pkt 34–39, pkt 41–47, pkt 51, pkt 52, pkt 55, pkt 57, pkt 58, pkt 60–69, pkt 71, pkt 72 i pkt 74––81 ustawy nowelizującej należało stosować również do postępowań wszczętych przed dniem jej wejścia w życie. Jednocześnie w zdaniu drugim postanowiono, że w pozostałym zakresie do tych postępowań stosuje się przepisy ustawy nowelizowanej w brzmieniu dotychczasowym.

[7] Postanowieniem z 10 lutego 2017 r., I FSK 1541/16, skład orzekający przedstawił do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu NSA zagadnienie prawne: „Czy podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania?" (I FPS 1/17).

Na skutek wspomnianej nowelizacji, znacznej zmianie uległo m.in. brzmienie art. 260 p.p.s.a. Przepis ten przed dniem 15 sierpnia 2015 r. stanowił, że wniesienie sprzeciwu (jeśli nie jest on odrzucony) skutkuje utratą mocy przez zarządzenie lub postanowienie, przeciwko któremu został ten sprzeciw wniesiony, a sprawa będąca przedmiotem sprzeciwu podlega rozpoznaniu przez sąd na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie sądu wydane w tym trybie przysługiwało zażalenie (art. 260 p.p.s.a. *in fine*). Obecnie w świetle art. 260 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 73 ustawy nowelizującej sąd rozpoznając sprzeciw od zarządzeń lub postanowień referendarza, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6-8 p.p.s.a., wydaje postanowienie, w którym zaskarżone zarządzenie lub postanowienie referendarza – orzekając jako sąd drugiej instancji i stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu – zmienia albo utrzymuje w mocy.

NSA wskazał, że skoro art. 1 pkt 73 ustawy nowelizującej nie został wymieniony w zdaniu pierwszym art. 2 tej ustawy, to zgodnie z przyjętą w zdaniu drugim zasadą działania dawnego prawa do postępowań wszczętych przed dniem jej wejścia w życie należało stosować przepis art. 260 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym przed 15 sierpnia 2015 r. Zwrócono równocześnie uwagę na doniosłość tej regulacji, wyrażającą się w tym, że nowa treść art. 260 p.p.s.a. w istotny sposób zmienia tryb postępowania w sprawach dotyczących prawa pomocy. Wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając sprzeciw od zarządzenia lub postanowienia referendarza sądowego, orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując przepisy o zażaleniu (art. 260 § 2 p.p.s.a.). Przyjęcie, że „do spraw w toku", tj. wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. miałaby zastosowanie zasada działania nowego prawa, oznaczałoby, że na skutek sprzeciwu, który nie został odrzucony przed tą datą, zarządzenie lub postanowienie traciłoby z mocy prawa moc. Sąd zaś orzekający po tej dacie, stosując zasadę działania nowego prawa, nie miałby przedmiotu rozstrzygnięcia, skoro zarządzenie lub postanowienie wcześniej „utraciło moc" (postanowienie z 29 czerwca 2016 r., I FZ 156/16).

Zgodnie z art. 194 § 1 p.p.s.a. zażalenie przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie oraz na postanowienia, których przedmiotem są kwestie określone bezpośrednio w powołanym przepisie (pkt 1–10). Postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane na skutek rozpoznania sprzeciwu nie zostały ujęte w tym katalogu, brak jest też innego przepisu ustawy wskazującego na możliwość wniesienia zażalenia na takie postanowienie (w szczególności art. 260 p.p.s.a. w brzmieniu obecnie obowiązującym nie wskazuje na zaskarżalność postanowienia wydanego na jego podstawie). W konsekwencji stwierdzono, że ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia wydanego na podstawie art. 260 § 1 p.p.s.a. postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o zmianie lub utrzymaniu w mocy postanowienia/zarządzenia referendarza sądowego z zakresu prawa pomocy. Zażalenie wniesione na orzeczenie, od którego nie przysługuje taki środek zaskarżenia, podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne (postanowienie z 23 listopada 2016 r., I FZ 343/16).

3. Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane wypowiedzi orzecznicze odnoszące się do zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zaprezentowane w tej części orzecznictwo wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych dla procedury sądowoadministracyjnej oraz postępowania administracyjnego i postępowania w sprawach podatkowych. Należy wskazać także na stabilność orzecznictwa w zakresie prawa pomocy. Nowelizacja p.p.s.a. z 2015 r. uwzględniła 10-let-

nie doświadczenia stosowania procedury administracyjnej w systemie sądownictwa dwuinstancyjnego, a ponadto zmierzała do usprawnienia i uproszczenia postępowania przed sądami administracyjnymi. Jej przepisy stosowane są od 15 sierpnia 2015 r. Wątpliwości, jakie mogą się pojawić na tle zmienionych regulacji, będą przedmiotem wnikliwej analizy oraz aktywności orzeczniczej, w tym uchwałodawczej, NSA oraz kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2016 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich[1], zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw z zakresu podatków pośrednich[2] (m.in. podatku od towarów i usług[3] i podatku akcyzowego[4]), jak również w sprawach z zakresu podatków dochodowych[5], podatku od czynności cywilnoprawnych[6], prawa celnego[7], transportu drogowego[8] i lotniczego[9], ochrony środowiska[10] i zagospodarowania przestrzennego[11], nadzoru sanitarnego[12], weterynaryjnego[13] i farmaceutycznego[14],

[1] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych* z lat 2005–2015.

[2] Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z wymienionych dziedzin zostały szerzej przytoczone w dalszej części opracowania.

[3] Zob. np. wyrok z 5 stycznia 2016 r., I SA/Gd 1556/15; 4 lutego 2016 r., III SA/Gl 2066/15; 14 marca 2016 r., I SA/Rz 66/16; 14 kwietnia 2016 r., I SA/Wr 2015/15; 12 maja 2016 r., I SA/Ol 105/16; 7 czerwca 2016 r., I SA/Po 579/16; 6 lipca 2016 r., I SA/Łd 338/16; 28 sierpnia 2016 r., I SA/Sz 657/16; 14 września 2016 r., I SA/Kr 617/16; 5 października 2016 r., I SA/Bk 306/16; 3 listopada 2016 r., I SA/Go 237/16 oraz 14 grudnia 2016 r., III SA/Wa 2027/15.

[4] Zob. np. wyroki z 7 stycznia 2016 r., I SA/Gd 1653/15 i I SA/Gd 1654/15; 7 marca 2016 r., III SA/Gl 2492/15, III SA/Gl 2493/15, III SA/Gl 2494/15, III SA/Gl 2495/15; 24 maja 2016 r., I SA/Kr 380/16 oraz wyrok z 20 lipca 2016 r., III SA/Po 147/16; 29 września 2016 r., I SA/Lu 1260/14, I SA/Lu 1261/14, I SA/Lu 1262/14, I SA/Lu 1263/14, I SA/Lu 1267/14, I SA/Lu 1268/14, I SA/Lu 1269/14 oraz 9 listopada 2016 r., III SA/Po 612/16, III SA/Po 613/16, III SA/Po 614/16, III SA/Po 615/16, III SA/Po 616/16, III SA/Po 617/16, III SA/Po 618/16, III SA/Po 619/16, III SA/Po 620/16, III SA/Po 621/16.

[5] Zob. np. wyroki z 13 kwietnia 2016 r., I SA/Wr 1967/15, I SA/Wr 1968/15, I SA/Wr 1969/15, I SA/Wr 1970/15, I SA/Wr 1971/15, I SA/Wr 1972/15 oraz wyroki z 7 grudnia 2016 r., I SA/Gd 1347/16, I SA/Gd 1348/16, I SA/Gd 1349/16, I SA/Gd 1350/16, I SA/Gd 1351/16, I SA/Gd 1352/16, I SA/Gd 1353/16, I SA/Gd 1354/16, I SA/Gd 1355/16.

[6] Zob. np. wyrok z 14 stycznia 2016 r., I SA/Łd 1409/15 oraz 7 kwietnia 2016 r., I SA/Gl 1052/15, I SA/Gl 1053/15, I SA/Gl 1054/15, I SA/Gl 1055/15, jak również z 26 lipca 2016 r., I SA/Bd 280/16.

[7] Zob. np. wyroki z 15 stycznia 2016 r., V SA/Wa 666/15 i V SA/Wa 668/15, a także V SA/Wa 1494/15, V SA/Wa 1454/15, V SA/Wa 1496/15 oraz z 24 maja 2016 r., III SA/Lu 1756/15.

[8] Zob. np. wyroki z 18 lutego 2016 r., II SA/Op 570/15; 7 kwietnia 2016 r., II SA/Go 134/16 czy 2 czerwca 2016 r., II SA/Sz 123/16.

[9] Zob. np. wyroki z 2 marca 2016 r., VII SA/Wa 1220/15; 12 kwietnia 2016 r., VII SA/Wa 331/15 czy 22 maja 2016 r., VII SA/Wa 276/14.

[10] Zob. np. wyroki z 12 lutego 2016 r., II SA/Lu 550/15; 5 lipca 2016 r., II SA/Lu 160/16; 8 września 2016 r., II SA/Rz 1525/15 oraz 5 grudnia 2016 r., IV SA/Wa 2173/16.

[11] Zob. np. wyrok z 12 stycznia 2016 r., II SA/Łd 953/15.

[12] Zob. np. wyroki z 14 stycznia 2016 r., VII SA/Wa 593/15; 22 marca 2016 r., II SA/Op 521/15 i 9 grudnia 2016 r., IV SA/Gl 469/16.

[13] Zob. np. wyroki z 14 grudnia 2016 r., II SA/Bd 903/16 i II SA/Bd 904/16.

[14] Zob. np. wyroki z 22 marca 2016 r., VI SA/Wa 2745/15 oraz 15 listopada 2016 r., VI SA/Wa 562/16.

ochrony danych osobowych[15], dostępu do informacji publicznej[16], zabezpieczenia społecznego[17], gier i zakładów wzajemnych[18] prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych[19], a także w sprawach cudzoziemców[20] oraz własności przemysłowej[21].

Prawo Unii Europejskiej (dalej: prawo UE lub prawo unijne albo – jeżeli akt prawny wszedł w życie przed traktatem z Lizbony – prawo wspólnotowe) jest powoływane przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach podejmowanych przez NSA[22].

Podczas rozpatrywania tzw. spraw unijnych (spraw z elementem unijnym bądź wspólnotowym) sądy administracyjne powoływały zarówno pierwotne, jak i wtórne prawo UE. Przywoływały standardy europejskie, a przede wszystkim obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego (tzw. wykładni zgodnej), oraz zapewnienie pierwszeństwa prawu unijnemu i umowom międzynarodowym. Korzystały także z możliwości bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw.

Sądy administracyjne powoływały się również na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w celu ustalenia znaczenia danego przepisu prawa unijnego mającego zastosowanie w danej sprawie, a także w celu oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sięgano także do do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[23] oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Odwołania miały miejsce w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (w tym do skutecznego środka odwoławczego, zakazu *ne bis in idem*, prawa pomocy)[24], ochrony prawa własności[25] oraz w sprawach cudzoziemców[26]. Orzeczenia ETPC były powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako

[15] Zob. np. wyroki z 21 lipca 2016 r., II SA/Wa 113/16 oraz 22 listopada 2016 r., II SA/Wa 517/16.

[16] Zob. np. wyroki z 19 stycznia 2016 r., IV SAB/Gl 148/15 oraz 16 grudnia 2016 r., II SA/Kr 1397/16.

[17] Zob. np. wyroki z 12 stycznia 2016 r., II SA/Łd 681/15; 16 marca 2016 r., II SA/Ke 77/16; 18 maja 2016 r., II SA/Sz 1310/15; 28 września 2016 r., II SA/Bd 872/16; 22 grudnia 2016 r., II SA/Go 891/16.

[18] Zob. np. wyroki z 29 grudnia 2016 r., I SA/Op 559/16, I SA/Op 560/16, I SA/Op 561/16, I SA/Op 563/16, I SA/Op 564/16, I SA/Op 565/16, I SA/Op 566/16, I SA/Op 567/16, I SA/Op 569/16, I SA/Op 570/16, I SA/Op 571/16.

[19] Zob. np. wyroki z 18 marca 2016 r., III SA/Wr 1136/15, III SA/Wr 1137/15 i III SA/Wr 1138/15; 27 lipca 2016 r., II SA/Go 452/16; 7 września 2016 r., I SA/Sz 828/16 i 8 września 2016 r., I SA/Ke 363/16.

[20] Zob. np. wyroki z 2 lutego 2016 r., IV SA/Wa 2040/15 i IV SA/Wa 3001/15; 3 listopada 2016 r., IV SA/Wa 1629/16, IV SA/Wa 1634/16 i IV SA/Wa 1773/16.

[21] Zob. np. wyroki z 19 kwietnia 2016 r., VI SA/Wa 1266/15 i VI SA/Wa 1267/15; 18 lipca 2016 r., VI SA /Wa 2897/13.

[22] Zob. np. uchwały z 16 maja, II GPS 1/16; 23 maja 2016 r., II GPS 2/15; 24 października 2016 r., I FPS 2/16.

[23] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: Konwencja Europejska.

[24] Zob. np.: postanowienie z 31 maja 2016 r., II OZ 539/16; wyroki z 6 lipca 2016 r., I OSK 2367/14; 7 października 2015 r., II GSK 1929/14.

[25] Zob. np. wyroki z 21 stycznia 2016 r., II OSK 1214/14; 3 marca 2016 r., I OSK 1316/14; 16 marca 2016 r., I OSK 2016/15; 30 maja 2016 r., I OSK 2007/14; 1 czerwca 2016 r., I OSK 1962/14; 1 lipca 2016 r., I OSK 2353/14; 29 lipca 2016 r., II OSK 2870/14; 31 sierpnia 2016 r., II OSK 2926/14 i II OSK 87/15; 30 września 2016 r., I OSK 2836/14.

[26] Zob. np. wyroki z 2 lutego 2016 r., II OSK 1328/14; 20 marca 2016 r., II OSK 1807/14; 2 czerwca 2016 r., II OSK 2379/14.

argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych.

Do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP)[27] sądy administracyjne odnosiły się również w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa (co ukazuje multicentryczną strukturę aktualnego porządku prawnego). Odwołania te dotyczyły w szczególności prawa do sądu[28], prawa do dobrej administracji[29] oraz zasady proporcjonalności[30] (w kontekście ujemnych dla jednostki konsekwencji prawnych).

Sądy administracyjne powoływały też na art. 51 Karty Praw Podstawowych dotyczący zakresu jej stosowania, aby ustalić, czy KPP może być powołana i stosowana w danej sprawie[31]. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z uwagi na treść art. 51 KPP zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym przyjmuje się konieczność stosowania przepisów Karty przez państwa członkowskie, gdy wykonują one prawo UE. Zatem Karta znajduje zastosowanie jedynie wtedy, kiedy w sprawie mogą mieć zastosowanie inne przepisy prawa Unii Europejskiej.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Skierowane pytania prejudycjalne

W 2016 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 8 sprawach. W tej liczbie 6 pytań prejudycjalnych zostało skierowanych przez Izbę Finansową NSA, a pozostałe przez Izbę Ogólnadministracyjną i Izbę Gospodarczą:

1) Postanowienie z 27 stycznia 2016 r., I FSK 1398/14 (sygn. sprawy przed TSUE C-307/16 *Pieńkowski*): „Czy art. 146 ust. 1 lit. b/, art. 147 oraz art. 131 i art. 273 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniom krajowym wyłączającym zastosowanie zwolnienia w stosunku do podatnika, który nie spełnia warunku osiągnięcia odpowiedniego pułapu obrotów za poprzedni rok podatkowy, jak również nie posiada zawartej umowy z podmiotem uprawnionym do zwrotu podatku podróżnym?"

2) Postanowienie z 23 lutego 2016 r., I FSK 1573/14 (sygn. sprawy przed TSUE C-308/16 *Kozuba Premium Selection*): „Czy art. 135 ust. 1 lit. j/ dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się krajowemu uregulowaniu (art. 43 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług), zgodnie z którym zwolniona od VAT jest dostawa budynków, budowli lub ich części, z wyjątkiem gdy: a) dostawa jest dokonywana w ramach pierwszego zasiedlenia lub przed nim, b) pomiędzy pierwszym zasiedleniem a dostawą budynku, budowli lub ich części upłynął okres krótszy niż 2 lata w zakresie, w jakim art. 2 pkt 14 u.p.t.u. definiuje, że pierwszym zasiedleniem jest oddanie do użytkowania, w wy-

[27] Dz.Urz. UE z 2010 r. Nr C, s. 389.

[28] Wyrok z 30 marca 2016 r., I FSK 1948/14.

[29] Zob. np. wyroki z 13 stycznia 2016 r., I OSK 2236/15, I OSK 2237/15, I OSK 2238/15, I OSK 2240/15, I OSK 2241/15, I OSK 2242/15.

[30] Zob. np. wyroki z 24 maja 2016 r., II OSK 2261/14; 20 października 2016 r., I GSK 47/15.

[31] Postanowienie z 2 lutego 2016 r., II ONP 7/15, oraz wyrok z 24 maja 2016 r., II OSK 2261/14.

konaniu czynności podlegających opodatkowaniu, pierwszemu nabywcy lub użytkownikowi budynków, budowli lub ich części, po ich: a) wybudowaniu lub b) ulepszeniu, jeżeli wydatki poniesione na ulepszenie, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym, stanowiły co najmniej 30% wartości początkowej?"

3) Postanowienie z 19 maja 2016 r., I FSK 224/15 (sygn. sprawy przed TSUE C-500/16 *Caterpillar Financial Services*): „Czy wyrażone w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej[32] zasady skuteczności i lojalnej współpracy oraz równoważności lub jakakolwiek inna właściwa zasada przewidziana w prawie Unii, przy uwzględnieniu wykładni dokonanej przez Trybunał w wyroku z 17 stycznia 2013 r. w sprawie C-224/11 BGŻ Leasing sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Warszawie, sprzeciwiają się w dziedzinie podatku od wartości dodanej przepisom krajowym lub praktyce krajowej, które uniemożliwiają zwrot nadpłaty powstałej w następstwie pobrania należnego VAT niezgodnie z prawem Unii w sytuacji, w której na skutek postępowania władz krajowych jednostka mogła skorzystać ze swoich uprawnień dopiero po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego?"

4) Postanowienie z 16 czerwca 2016 r., I FSK 2078/14 (sygn. sprawy przed TSUE C-499/16 *AZ*): „Czy przyjęte w przypadku wyrobów ciastkarskich i ciastek jak w art. 41 ust. 2 w zw. z poz. 32 załącznika nr 3 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[33] uzależnienie stawki ich opodatkowania jedynie od kryterium »daty minimalnej trwałości« lub »terminu przydatności do spożycia« narusza zasadę neutralności VAT i zakaz różnicowania sytuacji towarów w rozumieniu art. 98 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[34]?"

5) Postanowienie z 28 czerwca 2016 r., II OSK 1346/16 (sygn. sprawy przed TSUE C-403/16 *El Hassani*): „Czy art. 32 ust. 3 rozporządzenia nr 810/2009/WE z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)[35] z uwagi na motyw 29 preambuły do kodeksu wizowego i art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[36] należy rozumieć w ten sposób, że nakłada na państwo członkowskie obowiązek zagwarantowania środka zaskarżenia (odwołania) do sądu?"

6) Postanowienie z 14 września 2016 r., I FSK 1857/13 (sygn. sprawy przed TSUE C-665/16 *Gmina Wrocław*): „Czy przeniesienie z mocy prawa własności nieruchomości gminy na własność Skarbu Państwa w zamian za odszkodowanie w sytuacji, gdy z regulacji krajowego porządku prawnego wynika, że nieruchomościami tymi gospodaruje nadal prezydent gminy- reprezentant Skarbu Państwa, jednocześnie będący organem wykonawczym gminy, stanowi czynność opodatkowaną, o której mowa w art. 14 ust.2 lit. a/ Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej? Czy dla odpowiedzi na powyższe pytanie znaczenie ma to, czy wypłata odszkodowania gminie ma realny charakter, czy też jest jedynie wewnętrznym przeksięgowaniem w ramach budżetu gminy?"

7) Postanowienie z 19 października 2016 r., I GSK 588/15 (sygn. sprawy przed TSUE C-30/17 *Kompania Piwowarska*): „Czy w świetle art. 3 ust. 1 oraz celów dyrektywy Rady Unii Europejskiej 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych[37] przy ustalaniu podstawy opodatkowania piw

[32] Wersja skonsolidowana 2012 r. – Dz.Urz. UE 2012 r. Nr C 326.
[33] Dz.U. 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.
[34] Dz.Urz. WE 2006 r. L Nr 347, s. 1.
[35] Dz.Urz. WE 2009 r. L Nr 243, s. 1.
[36] Dz.Urz. UE 2012 r. C Nr 326, s. 391.
[37] Dz.Urz. WE 1992 r. L Nr 316, s. 21 ze zm.

smakowych według skali Plato należy wziąć pod uwagę zawartość ekstraktu rzeczywistego gotowego produktu z uwzględnieniem ekstraktu pochodzącego z dodanych po zakończeniu fermentacji substancji smakowych, czy też z ich pominięciem?"

8) Postanowienie z 22 grudnia 2016 r., I FSK 972/15: „1. Czy w świetle art. 167, 168 oraz 184 i nast. Dyrektywy Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz zasady neutralności gminie przysługiwać będzie prawo do odliczenia (poprzez dokonanie korekty) podatku naliczonego związanego z jej wydatkami inwestycyjnymi w sytuacji, gdy: – w początkowym okresie po wytworzeniu (nabyciu) dobro inwestycyjne wykorzystywane było na cele działalności niepodlegającej opodatkowaniu (w ramach realizacji przez gminę zadań organu władzy publicznej w zakresie przysługującego mu imperium); – sposób wykorzystania dobra inwestycyjnego uległ zmianie i będzie ono wykorzystywane przez gminę również do wykonywania czynności opodatkowanych; 2. Czy dla odpowiedzi na pytanie, o którym mowa w pkt 1, istotne jest to, że w momencie wytworzenia lub nabycia dobra inwestycyjnego zamiar wykorzystania w przyszłości tego dobra przez gminę do wykonywania czynności opodatkowanych nie był wyraźnie wskazany? 3. Czy dla odpowiedzi na pytanie, o którym mowa w pkt 1, istotne jest to, że dobro inwestycyjne będzie wykorzystywane zarówno do wykonywania czynności opodatkowanych, jak i niepodlegających opodatkowaniu (w ramach realizacji zadań organu władzy publicznej) i nie ma możliwości obiektywnego przypisania konkretnych wydatków inwestycyjnych do jednej z wyżej wymienionych grup czynności?"

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

1) W wyroku z 17 marca 2016 r. w sprawie C-40/15 *Minister Finansów przeciwko Aspiro S.A., dawniej BRE Ubezpieczenia Sp. z o.o., w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA*[38] TSUE orzekł: „Artykuł 135 ust. 1 lit. a/ dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że usługi likwidacji szkód, takie jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, świadczone przez podmiot trzeci w imieniu i na rzecz zakładu ubezpieczeń, nie wchodzą w zakres zwolnienia przewidzianego w tym przepisie".

2) W wyroku z 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14 *ROZ-ŚWIT, w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne* WSA we Wrocławiu[39] TSUE orzekł: „Dyrektywę Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, zmienioną dyrektywą Rady 2004/75/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że: nie sprzeciwiają się one przepisom krajowym, na podstawie których sprzedawcy paliw są zobowiązani do złożenia w wyznaczonym terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców, według których nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych, oraz sprzeciwiają się one przepisom krajowym, na mocy których w braku złożenia takiego zestawienia w wyznaczonym terminie, do sprzedanego paliwa stosowana jest stawka podatku akcyzowego przewidziana dla paliw silnikowych, podczas gdy zostało stwierdzone, że przeznaczenie tego produktu do celów opałowych nie budzi wątpliwości".

[38] Postanowienie z 19 listopada 2014 r., I FSK 1563/13.

[39] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 4 czerwca 2014 r., I SA/Wr 562/14.

3) W wyroku z 16 czerwca 2016 r. w sprawie C-229/15 *Minister Finansów przeciwko Janowi Mateusiakow, w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA*[40] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 18 lit. C/ dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą Rady 2009/162/UE z dnia 22 grudnia 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że w wypadku zaprzestania podlegającej opodatkowaniu działalności gospodarczej podatnika zatrzymanie towarów przez podatnika, jeżeli podatek od wartości dodanej od owych towarów podlegał odliczeniu w momencie ich nabycia, można uznać za odpłatną dostawę towarów podlegającą opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej, jeżeli upłynął okres korekty przewidziany w art. 187 dyrektywy 2006/112, zmienionej dyrektywą 2009/162".

4) W postanowieniu z 21 czerwca 2016 r. w sprawie C-393/15 *Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie przeciwko ESET spol. S.r.o. sp. z o.o. Oddział w Polsce, w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne* NSA[41] TSUE orzekł: „Artykuł 168 i art. 169 lit. a/ dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że oddział spółki z siedzibą w innym państwie członkowskim, który został zarejestrowany w danym państwie członkowskim na potrzeby zapłaty podatku od wartości dodanej i który dokonuje głównie niepodlegających opodatkowaniu tym podatkiem wewnętrznych transakcji na rzecz tej spółki, a także sporadycznie czynności opodatkowanych w państwie członkowskim jego rejestracji, ma prawo do odliczenia podatku naliczonego w tym ostatnim państwie, nałożonego na towary i usługi wykorzystywane na potrzeby opodatkowanych czynności wspomnianej spółki dokonywanych w innym państwie członkowskim, w którym spółka ta ma swoją siedzibę".

5) W wyroku z 14 lipca 2016 r. w sprawie C-406/14 *Wrocław-Miasto na prawach powiatu przeciwko Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*[42] TSUE orzekł: „1) Dyrektywę 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, zmienioną rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2083/2005 z dnia 19 grudnia 2005 r. należy interpretować w ten sposób, że instytucja zamawiająca nie jest uprawniona do wymagania w drodze klauzuli w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na roboty budowlane, by przyszły wykonawca tego zamówienia wykonał własnymi siłami pewną, określoną procentowo część robót objętych wspomnianym zamówieniem. 2) Artykuł 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 w związku z art. 2 pkt 7 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, iż okoliczność, że w ramach zamówienia publicznego na roboty budowlane dotyczące projektu korzystającego z pomocy finansowej Unii instytucja zamawiająca wymagała, aby przyszły wykonawca realizował siłami własnymi co najmniej 25% wskazanych robót, z naruszeniem dyrektywy 2004/18, stanowi »nieprawidłowość« w rozumieniu wspomnianego art. 2 pkt 7, uzasadniającą konieczność dokonania korekty finansowej na mocy wspomnianego art. 98, o ile nie można wykluczyć, że uchybienie to miało wpływ na budżet odnośnego funduszu. Kwotę tej korekty należy określić przy uwzględnieniu wszystkich konkretnych okoliczności, które są istotne z punktu widzenia

[40] Postanowienie z 5 lutego 2015 r., I FSK 255/14.
[41] Postanowienie z 27 maja 2015 r., I FSK 544/14.
[42] Postanowienie WSA w Warszawie z 3 czerwca 2014 r., V SA/Wa 14/14.

kryteriów wskazanych w art. 98 ust. 2 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia, a mianowicie charakteru stwierdzonej nieprawidłowości, jej wagi oraz straty finansowej poniesionej przez dany fundusz".

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W wyniku wydania przez TSUE w 2016 r. orzeczeń prejudycjalnych sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi, jak również powoływały się na argumentację TSUE podczas rozstrzygania spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniem do TSUE. Przykład stanowi wyrok z 20 października 2016 r., I GSK 1074/14, wydany po wyroku TSUE w sprawie C-418/14 w trybie pytania prejudycjalnego. Zdaniem NSA kwestionowanie prawa do zastosowania zwolnienia od akcyzy energii elektrycznej wyłącznie z uwagi na niezłożenie oświadczenia o ilości i sposobie zużycia energii w wyznaczonym terminie stanowi działanie nadmiernie restrykcyjne dla strony i narusza wywiedzioną z przepisów wspólnotowych (unijnych) zasadę proporcjonalności. Takie działanie należy uznać za nieadekwatne do osiągnięcia celów wskazanych w dyrektywie energetycznej, tj. zapobiegania oszustwom podatkowym i nadużyciom. Obowiązek zaś przestrzegania zasad ogólnych, w tym proporcjonalności, rozciąga się zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE na sferę wykonywania prawa unijnego niezależnie od stopnia swobody decyzyjnej, którą ono przewiduje.

Zgodnie z wyrokiem w sprawie C-418/14, w którym TSUE wskazał, iż niezgodny z zasadą proporcjonalności jest przewidziany przez przepisy krajowe skutek naruszenia przez podatnika warunków formalnych, który powoduje zakwestionowanie prawa do zastosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego, gdy niewątpliwe jest, iż podatnik dokonał zużycia wyrobów akcyzowych na cele uprawniające do zastosowania takiej obniżonej stawki, NSA *per analogiam* stwierdził, że „wprawdzie ww. wyrok dotyczył olejów opałowych, jednakże interpretacja zasady proporcjonalności dokonana w tym wyroku znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie. (…) Niezłożenie w terminie odpowiednich dokumentów nie pozwala automatycznie na pozbawienie podatnika prawa do zastosowania obniżonej stawki, przyjmując, że zarówno ogólna systematyka, jak i cel dyrektywy 2003/96 opierają się na zasadzie, według której produkty energetyczne są opodatkowane zgodnie z ich faktycznym wykorzystaniem. Zgodnie zaś z art. 2 (…) Traktatu podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (…), państwo członkowskie jest związane: po pierwsze – postanowieniami Traktatów założycielskich (pierwotnym prawem wspólnotowym), po drugie – aktami przyjętymi przez instytucje UE (wtórnym prawem wspólnotowym) i po trzecie – wykładnią i stosowaniem prawa wspólnotowego wynikającą z orzecznictwa ETS. Wszystkie te elementy tworzące prawo wspólnotowe, obowiązujące nawet przed dniem akcesji, określa się mianem *acquis communautaire*". Z tych względów NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania (analogicznie rozstrzygnięto w wyroku z 9 listopada 2016 r., I GSK 281/15).

2.4. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

W związku wystąpieniem z pytaniem prejudycjalnym w danej sprawie zawieszano postępowanie sądowe, a także postępowania w innych sprawach ze względu na to, że problem podniesiony w pytaniu był analogiczny do problemu prawnego w rozpatrywanej sprawie (art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Kwestia prejudycjalna zakłada przy tym istnienie ścisłego związku między

sprawą rozpoznawaną w postępowaniu przed sądem administracyjnym a kwestią będącą przedmiotem postępowania prejudycjalnego. Związek obu postępowań musi być realny, rzeczywisty, faktyczny i bezpośredni. Należy zatem wskazać w uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu takiego związku między rozpoznawaną sprawą a sprawą zawisłą przed TSUE[43].

3. Stosowanie prawa w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne jest stosowane przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. W mniejszym stopniu prawo unijne powoływane było w sprawach dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od gier oraz w sprawach podatków dochodowych. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjne, odnosząc się do powoływanych przez podatników i organy podatkowe dyrektyw unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wykładni prounijnej (wykładni zgodnej) oraz zapewnienia prawu wspólnotowemu (obecnie unijnemu) pierwszeństwa i skuteczności.

3.1.1. Podatek od towarów i usług. Sądy administracyjne odwoływały się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak zasada neutralności podatku VAT, np. w wyroku z 24 maja 2016 r., I FSK 1625/14, NSA stwierdził, że określony w art. 86 ust. 13 u.p.t.u. termin do realizacji prawa do odliczenia VAT, poza przypadkami określonymi od 1 stycznia 2014 w art. 86 ust. 13a ww. ustawy dotyczącymi tzw. odwrotnego obciążania nabywcy, nie narusza zasad neutralności, równoważności, skuteczności i proporcjonalności oraz sam w sobie nie jest w stanie praktycznie uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić wykonanie prawa do odliczenia podatnikowi należycie starannemu, stanowiąc jedynie dla niewystarczająco starannego podatnika swoistą sankcję w postaci utraty prawa do odliczenia po jego upływie. Odstąpienie od zastosowania tego terminu może nastąpić, jedynie gdy podatnik należycie staranny nie mógł go zachować z przyczyn od siebie niezależnych. W ramach uzasadnienia zajętego stanowiska NSA podkreślił, że norma art. 86 ust. 13 u.p.t.u. jest normą upoważniającą podatnika do realizacji – w zakreślonym w tym przepisie okresie czasu – zasady neutralności VAT przez obniżenie kwoty podatku należnego w drodze korekty deklaracji podatkowej za okres, w którym wystąpiło prawo do obniżenia podatku należnego. Z uwagi na swój charakter norma ta może być realizowana jedynie na etapie samoobliczenia (deklarowania) podatku przez podatnika.

Dokonując wykładni art. 86 ust. 13 u.p.t.u., Sąd odwołał się m.in. do orzecznictwa TSUE, w szczególności do wyroku z 8 maja 2008 r. w sprawach połączonych C-95/07 i C-96/07 *Ecotrade SpA*[44], w którym Trybunał stwierdził, że przepisy szóstej dyrektywy[45] nie sprzeciwiają się uregulowaniom krajowym przewidującym termin zawity na wykonanie prawa do odliczenia, jeżeli poszanowane są zasady równoważności i skuteczności. Podobnej argumentacji użyto w wyroku z 3 czerwca 2016 r., I FSK 1437/14.

[43] Zob. postanowienie z 27 lipca 2016 r., II GZ 742/16.

[44] ECLI:EU:C:2008:267.

[45] Chodzi o VI Dyrektywę Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej, czyli o ujednoliconą podstawę wymiaru podatku (Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 1).

W wyroku z 21 lipca 2016 r., I FSK 684/15, NSA podkreślił, że przy dokonywaniu wykładni dotyczącej podatku VAT, a zwłaszcza w przypadku ustalenia prawa do odliczenia, decydujące znaczenie ma orzecznictwo TSUE. W wielu orzeczeniach Trybunał wskazywał, że wprawdzie prawo do odliczenia podatku jest integralną częścią mechanizmu funkcjonowania podatku od wartości dodanej oraz fundamentalnym prawem podatnika i zasadniczo nie może być ograniczane, jednak zasada ta nie ma nieograniczonego zasięgu i może doznać wyjątku w tych wszystkich przypadkach, w których miało miejsce działanie w nieuczciwych celach lub nadużycie prawa[46].

Z kolei z wyroku TSUE z 21 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych C-80/11 i C-142/11 *Mahagében kft* oraz *Péter Dávid* wynika, że art. 167, art. 168 lit. a/, art. 178 lit. a/, art. 220 pkt 1 i art. 226 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce krajowej, w ramach której organ podatkowy odmawia podatnikowi prawa do odliczenia od kwoty należnego podatku od wartości dodanej kwoty tego podatku należnego lub zapłaconego z tytułu świadczonych mu usług z tego powodu, iż wystawca faktur dotyczących owych usług lub jeden z jego usługodawców dopuścił się nieprawidłowości, bez udowodnienia przez organ podatkowy na podstawie obiektywnych przesłanek, iż podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że transakcja mająca stanowić podstawę prawa do odliczenia wiązała się z przestępstwem popełnionym przez wystawcę faktury lub inny podmiot działający na wcześniejszym etapie obrotu.

NSA podkreślił, że w świetle orzecznictwa TSUE, aby pozbawić podatnika prawa do odliczenia podatku naliczonego wynikającego ze spornych faktur, należy w sposób obiektywny wykazać, że podatnik wiedział lub przy dochowaniu należytej staranności mógł wiedzieć, że uczestniczy w transakcjach stanowiących oszustwo podatkowe. Sam fakt niesprawdzenia autentyczności dokumentów rejestracyjnych przedłożonych przez tego kontrahenta w kserokopiach (NIP, REGON czy PESEL) nie świadczy o tym, iż podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że transakcje mające stanowić podstawę prawa do odliczenia podatku naliczonego wiązały się z przestępstwem popełnionym przez wystawcę faktur (podobnie w wyroku z 21 lipca 2016 r., I FSK 923/15).

Odwołując się do instytucji nadużycia prawa, w wyroku z 5 września 2016 r., I FSK 2/15, NSA powołał się na orzecznictwo TSUE, w którym wypracowano – jako ogólną zasadę wykładni prawa unijnego – zasadę zakazu nadużycia prawa. Spójny wzorzec pojęcia nadużycia wypracowany przez Trybunał opiera się na tym, czy dochodzone prawo jest zgodne z celami przepisów, które formalnie stanowią jego źródło. Osobie roszczącej sobie prawo zakazuje się powoływania się na nie tylko w takim zakresie, w jakim powołuje się ona na przepis prawa unijnego formalnie przyznający to prawo, celem uzyskania niewłaściwej korzyści, oczywiście sprzecznej z celem tego przepisu. Koncepcja, że pojęcie nadużycia prawa w równym stopniu znajduje zastosowanie w sferze podatku VAT, jest całkowicie spójna z orzecznictwem, z którego wynika, że walka z ewentualnymi oszustwami podatkowymi, unikaniem opodatkowania lub nadużyciami jest celem uznanym i wspieranym przez VI dyrektywę (dyrektywę 112) i że zasada zakazu nadużycia prawa skutkuje tym, że zabronione są całkowicie sztuczne konstrukcje, oderwane od rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, tworzone wyłącznie w celu uzyskania korzyści podatkowych[47].

[46] W szczególności pkt 54 wyroku 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych C-439/04 i C-440/04 *Kittel i Rewolta Recykling*; pkt 68 wyroku z 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02 *Halifax i In.* I pkt 32 wyroku z 3 marca 2005 r. w sprawie C-32/03 *Fini H.*

[47] Por. np. wyroki w sprawach: C-255/02, pkt 71 i cyt. tam orzecznictwo; C-162/07, pkt 28; C-504/10, pkt 51; C-326/11, pkt 35; C-653/11, pkt 45.

NSA stwierdził, że brak w krajowym porządku prawnym przepisu wprost sankcjonującego nadużycia przez odmowę odliczenia podatku naliczonego nie pozbawia organów możliwości zakwestionowania rozliczenia podatnika w tym zakresie. NSA podkreślił, że prawo do odliczenia znajduje podstawę w art. 168 dyrektywy 2006/112/WE, a treść tego przepisu nie pozostawia państwom członkowskim żadnego uznania w zakresie jego transpozycji. Jeżeli przepisy prawa unijnego służą osiągnięciu określonych celów i rezultatów, to przepisy krajowe je transponujące muszą być interpretowane i stosowane przez władze krajowe zgodnie z tymi celami. Wykładnia celowościowa art. 86 ust. 1 u.p.t.u., zwłaszcza przy uwzględnieniu wykładni prounijnej, może w określonych przypadkach prowadzić do odmowy zastosowania tego przepisu i nie jest konieczne istnienie przepisu wprost taką możliwość przewidującego.

3.1.2. Podatek akcyzowy. Większość spraw z tego zakresu dotyczyła nabycia i sprzedaży olejów (m.in. opałowych) oraz nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych.

W odniesieniu do kwestii, czy możliwe jest poszerzenie katalogu wyrobów opałowych podlegających podatkowi akcyzowemu o inne niż wskazane konkretnie w ustawie wyroby służące do celów opałowych, NSA w wyroku z 28 stycznia 2016 r., I GSK 777/14, po analizie polskich przepisów w kontekście dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej[48] uznał, że polskie przepisy nie uchybiają prawidłowej implementacji treści normy wspólnotowoprawnej (unijnej) z art. 2 ust. 3 akapit 3 dyrektywy energetycznej. Zdaniem NSA celem art. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 62 ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym było rozszerzenie zgodnie z prawem wspólnotowym (obecnie unijnym) katalogu wyrobów opałowych podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Wyniki wykładni krajowej, jak i prowspólnotowej prowadzą do stwierdzenia, że możliwe jest poszerzenie katalogu wyrobów opałowych podlegających podatkowi akcyzowemu o inne niż konkretnie w ustawie wskazane węglowodory, z wyłączeniem torfu, służące do celów opałowych (podobne argumenty zawarto w wyroku z 5 lipca 2016 r., I GSK 1713/14 w sprawie dotyczącej wewnątrzwspólnotowego nabycia oleju smarowego).

Odnosząc się do instytucji nadużycia prawa w kontekście wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu, powołując w tym zakresie prawo unijne, orzeczenia TSUE oraz poglądy doktryny, NSA w wyroku z 5 kwietnia 2016 r., I GSK 883/14, wskazał, że w dyrektywie Rady 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego[49] prawodawca wspólnotowy (unijny) instytucję nadużycia prawa przywołuje w preambule oraz w konstrukcji kilku przepisów dyrektywy. Oznacza to, że instytucja ta na gruncie systemu tego podatku także odgrywa doniosłą rolę. NSA stwierdził, że wprawdzie samochody osobowe nie są wyrobami akcyzowymi zharmonizowanymi, ale na mocy przepisów ustawowych w zgodzie z przepisami wspólnotowymi (art. 1 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej) prawodawca krajowy rozszerzył zakres funkcjonowania systemu zharmonizowanego podatku akcyzowego na te wyroby. Tak więc uprawnione jest stosowanie do tych produktów orzecznictwa TSUE, w szczególności w zakresie zapobiegania oszustwom i nadużyciom. Zdaniem NSA wykorzystywanie niezgodnie z jego przeznaczeniem wyłączenia spod opodatkowania akcyzą przewidzianego dla samochodów nieosobowych (CN 8704) do samochodów osobowych (CN 8703), którym krótkotrwale zmieniono przeznaczenie na nieosobowe, prowadzi do nadużycia prawa.

Podobnie w wyroku z 19 lipca 2016 r., I GSK 577/15, NSA powołując się na orzeczenie ETS (obecnie TSUE) w sprawie C-486/06, stwierdził, że „decydującego kryterium dla klasyfikacji ta-

[48] Dz.Urz. UE 2003 r. L Nr 283, s. 51.

[49] Dz.Urz. UE 2009 r. L 9, s. 12, dalej: dyrektywa horyzontalna.

ryfowej towarów należy poszukiwać zasadniczo w ich obiektywnych cechach i właściwościach, takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów", „przeznaczenie towaru może stanowić obiektywne kryterium klasyfikacji, jeżeli jest ono właściwe temu towarowi, co należy ocenić według obiektywnych cech i właściwości tego towaru". Ustalenie zasadniczego przeznaczenia pojazdu powinno być zatem poprzedzone zgromadzeniem niezbędnego materiału dowodowego dotyczącego cech, wyglądu i wyposażenia pojazdu, który następnie zostanie poddany przez organ podatkowy ocenie w granicach swobodnej oceny dowodów. Ustalenia te winny być poczynione na dzień przemieszczenia pojazdu samochodowego na terytorium kraju. Zdaniem NSA w przypadku samochodów o podwójnej funkcji, tzw. osobowo-towarowej, należało ustalić, która z funkcji (osobowa czy towarowa) ma charakter dominujący (podobnie w wyrokach z 19 lipca 2016 r., I GSK 910/15 oraz 4 sierpnia 2016 r., I GSK 1902/14).

W wyroku z 18 października 2016 r., I GSK 333/15, NSA powołał się na wyrok TSUE z 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14, w którym stwierdzono, „że zastosowanie podstawowej stawki akcyzy do olejów opałowych sprzedanych do celów opałowych nie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy pomimo uchybień formalnych ustalono, że olej opałowy rzeczywiście został zużyty do celów zgodnych z przeznaczeniem". Spóźnione złożenie zestawienia oświadczeń nabywców oleju opałowego prowadzi do opodatkowania oleju opałowego z zastosowaniem stawki przewidzianej dla oleju wykorzystanego do napędu silników spalinowych, co stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z treścią punktu 37 preambuły dyrektywy 2008/118/WE.

NSA przypomniał „o wiążącym charakterze wyroków TSUE, wydanych w trybie art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE). Takim wyrokiem jest powołany wyżej wyrok Trybunału Sprawiedliwości (…) w sprawie C-418/14. Pomimo braku wyraźnych podstaw normatywnych, aby przyjąć związanie innych sądów – niż zadającego pytanie prawne – wykładnią przedstawioną przez TSUE, wskazuje się, że jednak wyrok TSUE ma wymiar *erga omnes*". Podkreślił, że „orzeczenia wstępne Trybunału są swoistymi precedensami o charakterze konkretnym, wiążącym i prawotwórczym (…) Co do zasady wykładnia prawa wspólnotowego dokonana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (…) wiąże tylko sąd krajowy który skierował dane pytanie prawne i to tylko w konkretnej sprawie, bowiem brak jest wyraźnego przepisu, nadającego tym orzeczeniom moc powszechnie obowiązującą. Faktycznie jednak orzeczenia prejudycjalne, w zależności od sposobu udzielenia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości odpowiedzi, mają moc wiążącą również w innych sprawach, a ich pominięcie przez sąd krajowy może być potraktowane jako poważne i oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego (…). Wobec niespornego faktu, że celem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich, należy zgodzić się z przeważającą w orzecznictwie tego Trybunału opinią, że całe orzeczenie wstępne TSUE (a nie tylko jego sentencja) ma jednakową moc wiążącą" (analogicznie w wyrokach o sygn.: I GSK 10/15, I GSK 334/15, I GSK 335/15, I GSK 536/15, I GSK 537/15, I GSK 538/15, I GSK 629/15, I GSK 630/15, I GSK 743/15, I GSK 744/15, I GSK 745/15, I GSK 746/15, I GSK 747/15, I GSK 748/15, I GSK 749/15, I GSK 776/15, I GSK 777/15, I GSK 778/15, I GSK 77/15, I GSK 77/15, I GSK 78/15, I GSK 79/15, I GSK 80/15).

3.1.3. Podatek od czynności cywilnoprawnych. W tej dziedzinie prawo unijne pojawiało się w kontekście wykładni postanowień dyrektywy 69/335/EWG[50] oraz dyrektywy 2008/7/WE[51]

[50] Dyrektywa Rady z dnia 17 lipca 1969 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz.Urz. UE L Nr 249, s. 25). Dalej: dyrektywa 69/335/EWG.

[51] Dyrektywa Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz.Urz. UE L Nr 46, s. 11).

w celu przesądzenia dopuszczalności opodatkowania czynności podwyższenia kapitału zakładowego spółki w świetle zasady *stand still* oraz uznania spółki komandytowo-akcyjnej za spółkę kapitałową w rozumieniu przepisów powyższych dyrektyw.

W wyroku z 9 sierpnia 2016 r., II FSK 2000/14, przedmiotem rozstrzygnięcia NSA była *in genere* kwestia, czy spółce komandytowo-akcyjnej przysługuje prawo do żądania zwrotu nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych uiszczonego w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego w sytuacji, gdy czynność podwyższenia kapitału zakładowego nie podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych z uwagi na zwolnienie z tego podatku na podstawie dyrektywy 69/335/EWG oraz dyrektywy 2008/7/WE. NSA uznał, że wynikające z dyrektywy 69/335/EWG zasady nakładania podatku kapitałowego mają zastosowanie do konstrukcji polskiej spółki komandytowo-akcyjnej, choć w rozumieniu dyrektywy ustanowioną zgodnie z prawem polskim należy rozumieć spółkę akcyjną i spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Jednak zakres podmiotowy obowiązywania dyrektywy został rozszerzony unormowaniami zawartymi w art. 3 ust. 1 lit. b/ i lit. c/, a także w ust. 2.

Stosownie do postanowień ust. 1 lit. b/ przez spółkę kapitałową należy też rozumieć każdą spółkę, przedsiębiorstwo, stowarzyszenie lub osobę prawną, których udziały w kapitale lub majątku mogą być przedmiotem transakcji na giełdzie. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 1 lit. c/ dyrektywy za spółkę kapitałową w rozumieniu tego aktu uznawana jest również każda spółka, przedsiębiorstwo, stowarzyszenie lub osoba prawna prowadząca działalność skierowaną na zysk, których członkowie mają prawo zbytu swoich udziałów stronom trzecim bez uprzedniego upoważnienia oraz odpowiadają za długi spółki, przedsiębiorstwa lub osoby prawnej tylko do wysokości swoich udziałów. Spółka komandytowo-akcyjna stanowi podmiot, w którym niezależnie od elementu personalnego związanego z osobą komplementariusza występuje element wkładu kapitałowego, z którym wiąże się wystawienie akcji, które mogą być przedmiotem publicznego obrotu, m.in. za pośrednictwem giełdy. O objęciu tej formy spółek stosowaniem wymienionej dyrektywy przesądza sama prawna możliwość wprowadzenia jej akcji do obrotu giełdowego.

NSA uznał zatem, że wytyczony przez przepisy dyrektywy 2008/7/WE (analogicznie jak w przypadku dyrektywy 69/335/EWG) zakres pojęcia spółki kapitałowej jest – dla celów nakładania podatku kapitałowego – szerszy niż wynikający z rozróżnienia dokonanego w art. 1a pkt 1 i 2 u.p.c.c. (powielającego podział z art. 4 § 1 pkt 2 k.s.h.) i obejmuje również spółkę komandytowo-akcyjną. NSA odwołał się do orzecznictwa TSUE, zgodnie z którym za takim szerokim rozumieniem pojęcia spółek kapitałowych przemawia konieczność poszanowania zasady niedyskryminacji podatkowej. Chodzi o zapewnienie, że podobne podmioty będą analogicznie traktowane pod względem podatkowym, niezależnie od formy prawnej, w jakiej prowadzą działalność[52].

NSA wskazał, że w wyroku TSUE z 22 kwietnia 2015 r. w sprawie C-357/13, *Drukarnia Multipress sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów* przesądzono w świetle art. 2 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy Rady 2008/7/WE, że spółkę komandytowo-akcyjną prawa polskiego uznaje się za spółkę kapitałową.

Ponadto NSA stwierdził, że czynność prawna polegająca na podwyższeniu kapitału zakładowego w drodze emisji akcji imiennych i ich pokryciu przez wniesienie wkładu niepieniężnego w świetle art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 1 dyrektywy 69/335/EWG oraz w zw. z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/7/WE i w zw. z art. 2 pkt 4 u.p.c.c. (wyłączenia przedmiotowe z zakresu opodatkowania)

[52] Zob. wyroki TSUE w sprawie 112/86 *Amro Aandelen Fonds*, pkt 10–11; w sprawie C-178/05 *Komisja przeciwko Grecji*, pkt 43.

nie mogła podlegać opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych. NSA zwrócił uwagę, że w wyniku zmian legislacyjnych po dacie 31 grudnia 2006 r. (a zwłaszcza z dniem 22 kwietnia 2010 r.) rozszerzony został w krajowej ustawie podatkowej zakres przedmiotowy opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych o czynności umowy spółki i jej zmiany w odniesieniu do wnoszonych wkładów niepieniężnych.

W ocenie NSA unormowanie art. 2 pkt 4 u.p.c.c. pozostaje w sprzeczności z klauzulą ciągłości (zasadą *stand still*, stałości lub kontynuacji) wynikającą z art. 7 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 dyrektywy 69/335/EWG. Klauzula ta oznacza możliwość „poruszania się" przez państwo członkowskie przy ustanawianiu obciążeń podatkowych lub ustalaniu ich wysokości jedynie w ramach *status quo* istniejącego w dacie wskazanej normą prawa wspólnotowego. Na konieczność respektowania klauzuli ciągłości zwrócił uwagę TSUE w wyroku z 16 czerwca 2011 r. w sprawie C-212/10 *Logstor ROR Polska*. W pkt 39 wyroku Trybunał podniósł, że państwo członkowskie, które po dniu 1 lipca 1984 r. zwolniło zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 69/335/EWG określone czynności z opodatkowania podatkiem kapitałowym, nie może ponownie wprowadzić takiego podatku od tych czynności.

3.1.4. Podatki dochodowe. W sprawach z tej dziedziny prawo unijne jest rzadziej stosowane, co wynika ze znacznie węższego zakresu harmonizacji podatków bezpośrednich na poziomie prawa wtórnego UE, np. w wyroku z 4 marca 2016 r., II FSK 908/15, NSA odniósł się do zasady niedyskryminacji i swobód rynku wewnętrznego w kontekście podatku dochodowego od osób prawnych w przypadku spółki będącej funduszem inwestycyjnym. NSA stwierdził, że przy określaniu przymiotu strony nie można poprzestać wyłączenie na regulacjach krajowych, pomijając regulacje prawa UE, gdyż prowadziłoby to do naruszenia zasady niedyskryminacji z art. 18 TFUE, zasady swobody przepływu kapitału z art. 63 TFUE oraz zasady swobody przedsiębiorczości z art. 49 TFUE, a pozbawiałoby w istocie możliwości odzyskania nienależnie zapłaconego podatku, i to bez merytorycznego rozpatrzenia wniosku podatnika. Odwołując się do orzecznictwa TSUE[53], jak i powołując się na dotychczasowe orzecznictwo[54], NSA stwierdził, że w takiej sytuacji strona prowadząc identyczną działalność jak krajowe fundusze inwestycyjne, tyle że w innej formie prawnej, byłaby traktowana w sposób dyskryminujący. Powołując się na wyrok z 4 marca 2014 r., II FSK 755/12, NSA zaznaczył, że dla oceny możliwości zastosowania zwolnienia uregulowanego w art. 6 ust. 1 pkt 10 u.p.d.o.p. istotne znaczenie ma ustalenie, czy zagraniczny fundusz inwestycyjny spełnia kryteria, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy o funduszach inwestycyjnych, tzn. czy stanowi fundusz inwestycyjny otwarty lub spółkę inwestycyjną z siedzibą w państwie członkowskim prowadzącym działalność zgodnie z prawem unijnym, regulującym zasady zbiorowego inwestowania w papiery wartościowe. NSA podkreślił przy tym, że dla rozstrzygnięcia spornego problemu istotną rolę mają rzeczywiste funkcje gospodarcze podmiotu zagranicznego, a nie jego forma prawna, z czego wynika, że forma prawna nie może zamykać podmiotowi zagranicznemu drogi do merytorycznego zbadania, czy przedmiotowe zwolnienie mu przysługuje.

W wyroku z 21 kwietnia 2016 r., II FSK 657/14, NSA uznał, że w wymianie udziałów między spółkami mającymi siedzibę w kraju w stanie prawnym obowiązującym w 2013 r. mogły uczestniczyć wyłącznie spółki z o.o. i spółki akcyjne, co nie obejmowało ich formy „w organizacji". NSA odwołał się bezpośrednio do postanowień dyrektywy 2009/133/WE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podzia-

[53] Wyrok w sprawie *Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company*, C-190/12, ECLI:EU:C:2014:249.
[54] Zob. wyrok z 3 czerwca 2014 r., II FSK 1284/12.

łów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego[55] i stwierdził, że art. 24 ust. 8a u.p.d.o.f. nie ogranicza swej regulacji do wymiany udziałów spółek mających siedzibę w różnych państwach członkowskich. W związku z tym zasady określone w przepisach dyrektywy 2009/133 mają również zastosowanie do transakcji pomiędzy podmiotami krajowymi.

Aby regulacja ta znalazła zastosowanie, spółka nabywająca i spółka nabyta muszą odpowiadać wymogom określonym w art. 3 dyrektywy 2009/133, tj. muszą spełniać warunki uznania ich za spółki państw członkowskich. NSA zaznaczył, że w art. 3 lit. a/ dyrektywy określono warunki, jakie musi spełniać dany podmiot, aby uznać go za „spółkę państwa członkowskiego". „Spółka państwa członkowskiego" oznacza każdą spółkę, która przyjmuje jedną z form wymienionych w załączniku I część A. W odniesieniu do Polski zakres podmiotowy dyrektywy 2009/133 został rozciągnięty na spółki utworzone według prawa polskiego, określane jako „spółka akcyjna" oraz „spółka z ograniczoną odpowiedzialnością" (lit. u/ załącznika). Z kolei w załączniku nr 3, o którym mowa w art. 24 ust. 8b u.p.d.o.f., stanowiącym listę podmiotów, do których ma zastosowanie powołany art. 24 ust. 8a u.p.d.o.f., w poz. 29 wskazuje się, że w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej są to spółki utworzone według prawa polskiego, określone jako „spółka akcyjna" oraz „spółka z ograniczoną odpowiedzialnością". Załącznik nie wymienia spółki kapitałowej w organizacji.

Z uwagi na to, że art. 24 ust. 8a u.p.d.o.f. stanowi implementację do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2009/133/WE, nie ma powodu, aby pojęciu „spółka" nadawać różne znaczenia w zależności od tego, czy w grę wchodzi wymiana udziałów między spółkami z różnych państw członkowskich, czy gdy wymiana ta dotyczy wyłącznie spółek mających siedzibę w kraju. NSA uznał więc, że art. 24 ust. 8a u.p.d.o.f. odnosi się wyłącznie do spółek akcyjnych i spółek z o.o. i dlatego nie można zakresu podmiotowego tego przepisu rozciągać także na spółki w organizacji.

3.1.5. Podatek od gier. Prawo unijne w tej dziedzinie było dość często powoływane, w szczególności w kwestii zgodności art. 139 u.g.h. z prawem UE i uchybienia obowiązkowi jego notyfikacji Komisji Europejskiej, np. w wyroku z 14 lipca, II FSK 2076/14, NSA stwierdził, że „art.139 ust. 1 ustawy o grach hazardowych nie jest przepisem technicznym samodzielnie, jak również w powiązaniu z innymi przepisami tej ustawy (…). Przepis ten, wprowadzając opodatkowanie działalności w zakresie organizacji gier hazardowych na automatach o niskich wygranych, ma charakter typowo fiskalny i stanowi wyraz autonomii państwa członkowskiego w sferze kształtowania polityki podatkowej w tym zakresie". Zgodnie z tym stanowiskiem, nawet więc jeżeli podwyższenie stawki opodatkowania obniżyło zyskowność działalności polegającej na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych, prowadzonej na podstawie zezwoleń udzielonych przed 1 stycznia 2010 r., to nie miało ono znaczenia dla obowiązku notyfikacji przepisów technicznych, odnosiło się bowiem do zasad świadczenia usług, które to zasady nie były objęte obowiązkiem notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE.

3.2. Prawo celne

Orzeczenia sądów administracyjnych uwzględniające obowiązek bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzenia Rady nr 2913/92/EWG ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks

[55] Dz.Urz. WE 2009 r. L Nr 310, s. 34, dalej: dyrektywa 2009/133.

Celny (WKC)[56] dotyczyły weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia i określenia klasyfikacji taryfowej towaru, a w konsekwencji wymiaru należności celnych oraz określenia kwoty długu celnego. Podobnie jak w poprzednich latach znaczna liczba spraw dotyczyła określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych.

W wyroku z 28 lipca 2016 r., I GSK 651/15, NSA podkreślił, że z przepisów WKC wynika, iż organy celne mogą (z urzędu lub na wniosek zgłaszającego) dokonać kontroli zgłoszenia, jeżeli mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę. Organy administracji celnej nie są związane wartością transakcyjną towaru deklarowaną przez podmiot dokonujący jego importu, mogą ją odrzucić, gdy z uzasadnionych przyczyn zakwestionują wiarygodność i dokładność informacji składanych przez stronę. Ustalenie, że importowane towary były droższe niż to zadeklarowała strona, może być uznane za uzasadnioną przyczynę zakwestionowania wartości celnej towarów opartej na ich wartości transakcyjnej. Przy ustalaniu „wartości transakcyjnej podobnych towarów sprzedanych w celu wywozu do Wspólnoty" należy w ramach rynku wspólnotowego uwzględnić rynek, na który towary są bezpośrednio przeznaczone, gdyż w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej rynki różnią się w sensie ekonomicznym, co wpływa także na kształtowanie się cen towarów importowanych na te rynki (podobnie w wyrokach oddalających skargi kasacyjne w sprawach o sygn. I GSK 636/15, I GSK 638/15, I GSK 639/15 oraz I GSK 828/15).

Pewna część spraw dotyczyła także nadużycia prawa, np. w wyroku z 30 września 2016 r., I GSK 1072/15, NSA podkreślił, że przepisy ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą stanowią uzupełnienie regulacji zawartych w prawie wspólnotowym (unijnym) w zakresie odnoszącym się do obrotu towarami z krajami trzecimi. Prawem wspólnotowym jest m.in. rozporządzenie nr 612/2009, które ustanawia wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych na określone produkty. Przewiduje ono m.in. wypłatę refundacji w przypadku wywozu produktów ze Wspólnoty (obecnie Unii) do krajów trzecich, w szczególności w przypadku wywozu cukru. Przepisy rozporządzenia nr 612/2009 zasadniczo zawierają materialnoprawne uregulowania dotyczące uprawnienia do refundacji, jak również zwrotu nienależytej refundacji wywozowej oraz kary pieniężnej z tytułu wnioskowania o refundację nienależną (tytuły II, IV).

Jednak przepisy rozporządzenia nr 612/2009 nie zawierają szczegółowych zasad (procedur) regulujących postępowanie w przedmiocie ustalenia wysokości nienależnie pobranych środków z tytułu refundacji wywozowej oraz nałożenia kar pieniężnych, gdyż realizacja tych procedur należy do państw członkowskich w ramach zasady autonomii. Oznacza to, że w zakresie uzupełniającym w stosunku do prawa wspólnotowego należy stosować przepisy ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą. Unijny prawodawca wyraźnie wskazuje, iż państwa członkowskie powinny być upoważnione do odmowy przyznania refundacji albo powinny być uprawnione do odzyskania wypłaconych refundacji w oczywistych przypadkach, gdy stwierdzono, że czynność nie jest zgodna z systemem refundacji. Beneficjent ma obowiązek dokonać zwrotu kwoty nienależnie otrzymanej łącznie z karą zastosowaną wobec niego przez organ na podstawie art. 48 ust. 1 rozporządzenia.

Niewątpliwie kara, o której mowa w art. 48 ust. 1 rozporządzenia, jest stosowna w przypadku stwierdzenia, że beneficjent w celu przyznania refundacji złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej. W takiej sytuacji kara jest sankcją za to, że wnioskodawca wadliwie wskazał we wniosku (zawyżył) wysokość refundacji. Z kolei obowiązek zwrotu nie-

[56] Dz.Urz. WE L Nr 253, s. 1.

należnie otrzymanej kwoty, o którym mowa w art. 49 ust. 1 rozporządzenia, ma na celu doprowadzenie do równowagi po stronie wydatkowania środków unijnych, m.in. przez odzyskanie nienależnie wypłaconej kwoty refundacji (podobnie w wyrokach oddalających skargi kasacyjne z 28 lipca 2016 r.: I GSK 1008/14, I GSK 1009/14, I GSK 1065/14, I GSK 1070/14, I GSK 262/14 oraz I GSK 315/14).

3.3. Transport drogowy

Orzeczenia dotyczące transportu drogowego odnosiły się głównie do kar pieniężnych za wykonywanie transportu drogowego z naruszeniem przepisów o transporcie drogowym. W tej kategorii spraw istota sporu dotyczyła prawidłowości ustaleń faktycznych dokonanych przez organ administracyjny w trakcie postępowania kontrolnego dotyczącego przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym i przepisów unijnych, np. w wyroku z 13 października 2016 r., II GSK 675/15, NSA stwierdził naruszenie rozporządzenia nr 561/2006/WE[57] przez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie wyłączenia, jakiemu podlegał pojazd. Uznał tym samym, że wyłączenie zawarte w rozporządzeniu dotyczy każdego przejazdu drogowego dowolnym pojazdem po naprawie albo konserwacji, a nie wyłącznie dwóch grup pojazdów, tj. pojazdów poddawanych próbom drogowym oraz pojazdów, które nie zostały jeszcze dopuszczone do ruchu (zarówno nowych, jak i przebudowanych).

Zdaniem NSA nie ma wystarczających przyczyn, które wynikając z wykładni systemowej lub celowościowej uzasadniałyby, wbrew wykładni językowej omawianego przepisu jego zawężającą interpretację, ograniczającą jego stosowanie wyłącznie do prób drogowych do celów rozwoju technicznego. Podkreślono przy tym, że odmienna wykładnia jest także przyjmowana w innych państwach UE. W nauce prawa podkreśla się w tym kontekście, że wyjątek określony w tym przepisie dotyczy wyłączenie jazd próbnych w celu napraw albo konserwacji pojazdu. Oznacza to, że nie obejmuje np. jazdy z serwisu samochodowego na stację paliw w celu uzupełnienia paliwa lub jazd próbnych dokonywanych przez potencjalnego nabywcę pojazdu przed zawarciem umowy sprzedaży.

3.4. Transport lotniczy

W ramach kategorii koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa rozstrzygano także sprawy dotyczące transportu lotniczego, np. w wyroku z 7 czerwca 2016 r., I OSK 2184/14, NSA wskazał, że jeżeli obsługujący przewoźnik lotniczy ma uzasadnione powody, by przewidywać odmowę przyjęcia na pokład, to zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie nr 295/91/EWG[58], powinien on w pierwszej kolejności wezwać ochotników do rezygnacji z ich rezerwacji w zamian za korzyści na warunkach uzgodnionych między danym pasażerem a przewoźnikiem lotniczym obsługującym. Arbitralny wybór osób, którym przewoźnik odmówi przyjęcia na pokład samolotu wbrew ich woli może nastąpić tylko wtedy, kiedy zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia liczba ochotników nie pozwalałaby na przyjęcie na pokład pozostałych pasażerów z rezerwacjami, a w tym przypadku, zgodnie z art. 4

[57] Dz.Urz. WE L Nr 120, s. 1.
[58] Dz.Urz. WE L Nr 46, s. 1.

ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004, obsługujący przewoźnik lotniczy niezwłocznie wypłaca im odszkodowanie zgodnie z art. 7 ww. rozporządzenia.

Odmowa przyjęcia na pokład oznacza przy tym według art. 2 lit. j/ powołanego rozporządzenia odmowę przewozu pasażerów danym lotem, pomimo że stawili się oni do wejścia na pokład zgodnie z warunkami ustanowionymi w art. 3 ust. 2, chyba że odmowa przyjęcia na pokład jest racjonalnie uzasadniona, w szczególności przyczynami związanymi ze zdrowiem, wymogami bezpieczeństwa lub niewłaściwymi dokumentami podróżnymi. Z okoliczności sprawy wynikało, że przewoźnik lotniczy zwrócił się wprost do rodziny skarżących (rodziców z dwójką małoletnich dzieci), posiadających ważną i potwierdzoną rezerwację na rejs, o wskazanie jednego z członków tej rodziny, który zrezygnuje z podróży na trasie z Krakowa do Warszawy. Dodać należy, że podróż tej rodziny składała się z dwóch segmentów: rejsu na trasie Kraków–Warszawa oraz w tym samym dniu na trasie Warszawa–C. (miasto w USA). NSA stwierdził, że odmowę przewoźnika lotniczego przyjęcia na pokład jednego z członków rodziny w rejsie z Krakowa do Warszawy poprzedzającego kolejny rejs w tym samym dniu, ze stwierdzonym naruszeniem przez tego przewoźnika art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 261/2004, należy uznać za odmowę przyjęcia na pokład całej rodziny wbrew woli wspólnego podróżowania w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004.

3.5. Nadzór sanitarny

W ramach nadzoru sanitarnego rozstrzygano sprawy dotyczące kar pieniężnych wymierzanych za nieprzestrzeganie polskich przepisów oraz standardów unijnych w zakresie prawa żywnościowego, np. w wyroku z 3 marca 2016 r., II OSK 1667/14, dokonując kontroli legalności decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego na podstawie m.in. ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia[59], mocą której utrzymano w mocy decyzję organu I instancji wymierzającą karę pieniężną za uniemożliwienie przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności w barze, NSA podkreślił, że aby kontrola mogła osiągnąć swój cel, wymagany jest przynajmniej minimalny stopień współdziałania ze strony kontrolowanego. Powinno ono dotyczyć pełnego zakresu uprawnień przysługujących organom, tzn.: wstępu do pomieszczeń zakładu o każdej porze, badania procesów technologicznych i receptur w zakresie niezbędnym do zrealizowania celu kontroli, przeglądania ksiąg i innych dokumentów kontrolowanego zakładu, jeżeli jest to niezbędne ze względu na cel przeprowadzanej kontroli, podejmowania innych czynności niezbędnych do wyjaśnienia sprawy (art. 76 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia). Opis działań kontrolnych, metod i technik działania zawiera przepis art. 10 rozporządzenia nr 882/2004/WE[60] w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt.

3.6. Nadzór weterynaryjny

W ramach kategorii rolnictwo i leśnictwo sądy administracyjne rozpatrywały także sprawy dotyczące nadzoru weterynaryjnego. W wyroku z 12 stycznia 2016 r., II OSK 1040/14, odnosząc się do zagadnienia, czy właściciel mięsa zabezpieczonego decyzją Powiatowego Lekarza Wete-

[59] Dz.U. 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.
[60] Dz.Urz. WE L Nr 165, s. 1.

rynarii ma interes prawny w postępowaniu kwestionującym tę decyzję, NSA stwierdził m.in., że podstawę prawną decyzji organu stanowił art. 54 ust. 1 Rozporządzenia WE nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt[61], zgodnie z którym w sytuacji, gdy właściwy organ wykryje niezgodności, podejmuje on działanie zapewniające, że podmiot gospodarczy zastosuje środki zaradcze. Adresatem decyzji jest podmiot, który może zastosować odpowiednie środki zaradcze, gdyż możliwość zastosowania środka zaradczego w postaci zabezpieczenia mięsa, przechowania i oznaczenia zabezpieczonej partii mięsa posiada wyłącznie podmiot, który faktycznie nim włada. Istotą regulacji zawartej w art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004/WE jest upoważnienie do podjęcia działań, za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych, zmierzających do zabezpieczenia wadliwego towaru. Organ administracji publicznej nakłada obowiązek na podmiot, który może go realnie wykonać.

3.7. Nadzór farmaceutyczny

W ramach kategorii prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych oraz nadzoru farmaceutycznego sądy administracyjne rozpatrywały także sprawy dotyczące nakazu zaprzestania prowadzenia niezgodnej z przepisami reklamy aptek oraz nałożenia kary pieniężnej. W kwestii reklamy aptek sądy administracyjne podtrzymały już wcześniej wyrażone stanowisko dotyczące zakazu reklamy apteki i jej działalności. Tytułem przykładu w wyrokach z 25 sierpnia 2016 r., II GSK 97/15 i II GSK 120/15, w odniesieniu do zagadnienia dotyczącego wprowadzonego ustawą zakazu reklamy aptek NSA stwierdził, że nie ma wątpliwości co do zgodności z prawem europejskim polskich regulacji w zakresie zakazu reklamy aptek. Obrót środkami farmaceutycznymi zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym nie korzysta z tak nieograniczonych uprawnień, jakie mogą wynikać z zasady swobodnego przepływu towarów (art. 26 ust. 2 TFUE) w związku z zasadą swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE).

Państwa członkowskie UE zachowują daleko posuniętą swobodę z ustanawianiem ograniczeń i obostrzeń w sprawach dotyczących aptek. W punkcie 17 preambuły do dyrektywy nr 2006/123/WE[62] wskazano, że obejmuje ona jedynie usługi, które są świadczone z powodów ekonomicznych. W art. 2 ust. 2 lit. f dyrektywy stwierdzono, że nie ma ona zastosowania do usług zdrowotnych niezależnie od tego, czy są one świadczone w placówkach opieki zdrowotnej, jak również niezależnie od sposobu ich zorganizowania i finansowania na poziomie krajowym, oraz od tego, czy są to usługi publiczne, czy prywatne. Implementację tej dyrektywy zapewnia ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[63], która w art. 3 ust. 1 pkt 17 wyłącza zastosowanie jej przepisów do świadczenia usług, o których mowa w ustawie – Prawo farmaceutyczne

3.8. Ochrona danych osobowych

W obszarze ochrony danych osobowych sądy administracyjne rozpatrywały sprawy związane z ochroną danych osobowych w kontekście dokonania apostazji (*defectio ab Ecclesia*), np.

[61] Dz.Urz. UE L Nr 165, s. 1 ze zm.
[62] Dz.Urz. WE L Nr 376, s. 36.
[63] Dz.U. 2010 r. Nr 47, poz. 278 ze zm.

w wyroku z 9 lutego 2016 r., I OSK 3179/15, NSA podkreślił, że „implementująca dyrektywę 95/46/WE i wykonująca zapis konstytucyjny ustawa o ochronie danych osobowych, uwzględniając autonomię kościołów w Polsce wynikającą z przepisów powołanych powyżej, wprowadziła w art. 27 ust. 2 p. 4 wyjątek od zasady zakazu przetwarzania danych ujawniających przekonania religijne i przynależność wyznaniową, jeśli jest to niezbędne do wykonania statutowych zadań kościołów pod warunkiem, że przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji lub instytucji albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych, zwalniając także w art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. kościoły z obowiązku rejestracji zbiorów danych osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego".

Ustawa nie pozbawiła osób należących do kościoła (także do Kościoła Katolickiego) prawa do kontroli przetwarzania danych osobowych, które ich dotyczą, zawartych w zbiorach kościelnych, w szczególności prawa do żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane (art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o.). Żądanie to przysługuje konkretnej osobie, jeżeli wykaże, że dane osobowe jej dotyczące są niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane, chyba że dotyczy to danych osobowych, w odniesieniu do których tryb ich uzupełnienia, uaktualnienia lub sprostowania określają odrębne ustawy (art. 35 ust. 1 u.o.d.o.). Wykazanie powyższych okoliczności (lub jednej z nich) powoduje powstanie obowiązku po stronie kościoła lub związku wyznaniowego do uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych, czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania kwestionowanych danych lub ich usunięcia ze zbioru bez zbędnej zwłoki (art. 35 ust. 1 u.o.d.o.).

Wskazane przepisy są jednak tak skonstruowane, że przewidują opisane wyżej prawa, lecz nie wskazują sankcji i sposobu wymuszenia zmiany danych. W szczególności GIODO nie może w tym celu wydać decyzji administracyjnej (art. 43 ust. 2 u.o.d.o.). Obowiązek, o którym mowa, powstający po stronie kościoła lub związku wyznaniowego, nie jest możliwy do wymuszenia w trybie ust. 2 art. 35 u.o.d.o., gdyż art. 43 ust. 2 u.o.d.o. wyłączył władczą ingerencję GIODO w odniesieniu do zbiorów danych osób należących do kościoła. NSA nie dostrzega w tym przepisie naruszenia dyrektywy 95/46/WE, zgodnie bowiem z jej postanowieniami zasady ochrony muszą odnosić się do całokształtu przetwarzania danych osobowych przez każdą osobę, której działania podlegają prawu wspólnotowemu (pkt 12 preambuły). Kościoły, w szczególności, jak w sprawie niniejszej, Kościół Rzymskokatolicki i jego działania, nie podlegają takiemu prawu; Kościół nie jest ani członkiem Wspólnoty Europejskiej, ani tym bardziej Państwem Członkowskim w rozumieniu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zmienionym Traktatem o Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy, nie ma ona zastosowania do przetwarzania danych osobowych w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty, a za taką uznać należy w ocenie NSA działalność Kościoła Katolickiego. Zgodnie z art. 34 dyrektywy zakres podmiotowy jej obowiązywania ogranicza się on do Państw Członkowskich Wspólnoty, a Kościół Katolicki (Stolica Apostolska) nie jest takim państwem.

NSA stoi na stanowisku, że całkowite porzucenie wiary lub wystąpienie z Kościoła – niezależnie od oceny dopuszczalności tej ostatniej czynności w świetle prawa kościelnego – nie stanowi żadnego uzasadnienia dla zatarcia pewnych w przeszłości zaszłych faktów. W związku z materią zagadnienia trudno o dobre porównanie z dziedziny podlegającej kognicji sądu

administracyjnego lub powszechnego, jednak w ocenie NSA również prawo powszechnie obowiązujące nie przewiduje obowiązku zatarcia informacji o uczestnictwie obywatela w działalności jakiejkolwiek organizacji (spółki) i gdy organizację taką porzuci lub z niej formalnie wystąpi i zażąda usunięcia danych o jego w niej uczestnictwie. Zatem GIODO z mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych art. 43 ust. 2 w zw. z ust.1 pkt 3 u.o.d.o. nie jest w odniesieniu do zbiorów danych osób należących do kościoła, m.in. do Kościoła Katolickiego, władny do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania powszechnie obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych (art. 12 pkt 2 u.o.d.o.) i nakazywania w drodze decyzji administracyjnej (z urzędu lub na wniosek) przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w szczególności poprzez usunięcie uchybień, uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych, zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe, wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom oraz usunięcie danych osobowych.

3.9. Dostęp do informacji publicznej

W sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej, w wyroku z 6 września 2016 r., I OSK 210/15, NSA wskazał, że ograniczenia w dostępie do tej informacji (w dostępie do dokumentów urzędowych) są przewidywane także w prawodawstwie UE. W myśl art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001/WE z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[64] odmowa udostępnienia dokumentów może nastąpić, m.in. gdy ujawnienie naruszyłoby ochronę: a) interesu publicznego w odniesieniu do: bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych oraz stosunków międzynarodowych. W myśl art. 1 ust. 2 lit. c/ dyrektywy nr 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego[65] dyrektywa nie ma zastosowania do: dokumentów wyłączonych z dostępu na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, również ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego (tj. bezpieczeństwa państwa), na obronność lub bezpieczeństwo publiczne.

Zawarte w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. (2013/2188(INI)) zalecenia skierowane pod adresem m.in. Polski, w zakresie zgodności norm wewnętrznych z normami przewidzianymi europejską konwencją praw człowieka oraz ze zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie praw podstawowych, szczególnie w zakresie ochrony danych osobowych, prywatności i domniemania niewinności, również zostały poprzedzone przypomnieniem szeregu aktów międzynarodowych oraz zastrzeżeń, m.in. stwierdzeniem, że „zasady bezpiecznego transferu danych osobowych mogą być ograniczone w zakresie niezbędnym do spełnienia wymogów bezpieczeństwa narodowego, interesu publicznego albo przestrzegania prawa, mając na uwadze, że wyjątek stanowiący odejście od praw podstawowych musi być zawsze interpretowany restrykcyjnie i ograniczony do tego, co niezbędne i proporcjonalne w społeczeństwie demokratycznym".

Żadna z przytoczonych regulacji międzynarodowych i unijnych wprost nie normuje analizowanego wyłączenia dostępu do informacji. Z regulacji tych wynika natomiast, że odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na przepisy o ochronie informacji niejawnych nie jest sprzeczna z rozumieniem zakresu dostępu do informacji publicznej oraz dopuszczalności ograniczeń tego dostępu w dokumentach organów Rady Europy oraz Unii Europejskiej.

[64] Dz.Urz. WE L Nr 145, s.43.
[65] Dz.Urz. WE L Nr 345, s. 90.

3.10. Ochrona środowiska i ochrona przyrody

W sprawach z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody w wyroku z 6 maja 2016 r., II OSK 2950/14, NSA wskazał, że dyrektywa ramowa nr 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów[66] wprowadza wymóg stosowania przez państwa członkowskie niezbędnych środków w celu zapewnienia prowadzenia gospodarowania odpadami bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska (art. 13). Dyrektywa ta zaleca państwom członkowskim podjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia, by na ich terytorium zakłady i przedsiębiorstwa zajmujące się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów dostarczały zebrane i transportowane przez siebie odpady do odpowiednich instalacji przetwarzania odpadów.

Zgodnie z zasadą samowystarczalności państwa członkowskie stosują właściwe środki (ewentualnie we współpracy z innymi państwami członkowskimi), aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych. Sieć powinna być zaprojektowana w sposób umożliwiający Unii jako całości stanie się samowystarczalną, a państwom członkowskim umożliwić stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie. Sieć powinna umożliwiać odzysk zmieszanych odpadów komunalnych lub unieszkodliwianie odpadów w jednej z najbliżej położonych odpowiednich instalacji za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego.

Państwa członkowskie zapewniają opracowanie przez właściwe organy co najmniej jednego planu gospodarki odpadami. Plan lub plany mają pokrywać cały obszar geograficzny danego państwa członkowskiego. Przepis art. 28 dyrektywy ramowej określa szczegółową zawartość tych planów.

NSA stwierdził, że ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[67] transponuje do polskiego porządku prawnego regulacje zawarte w dyrektywach unijnych dotyczących odpadów, w szczególności w dyrektywie ramowej nr 2008/98/WE. Celem tej ustawy było dostosowanie nowych uregulowań do zaleceń ww. dyrektywy ramowej, która z kolei wprowadzała wymóg stworzenia zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów poprzez plany gospodarki odpadami uchwalane na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Przejawem dążenia do realizacji tego celu będzie wskazanie w ramach planów gospodarowania odpadami regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych i instalacji zastępczych. Instalacje te na zasadach wzajemnej współpracy i uzupełniania się mają tworzyć sieć odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Realizacja powyższego celu jest zagrożona, gdy podmiot odbierający odpady komunalne bojkotuje obowiązek przekazywania odpadów komunalnych do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych poprzez niezawarcie umowy na warunkach zaproponowanych przez RIPOK z uwagi na swój partykularny interes.

3.11. Cudzoziemcy

W tym obszarze rozpoznawano sprawy dotyczące wydawania/odmowy wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, a także decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

[66] Dz.Urz. WE L Nr 312, s. 3.
[67] Dz.U. 2013 r. poz. 21.

Rozstrzygając skargę kasacyjną w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymierzanej na podstawie art. 138 ust. 1–3 w związku z art. 135 ust. 1–2 oraz art. 139 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach[68], NSA w wyroku z 30 marca 2016 r., II OSK 1818/14, odniósł się do zakresu obowiązku przewoźnika nałożonego na mocy art. 138 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach i przyjął, że w zakres ten wchodzi żądanie od pasażera przedstawienia dokumentu podróży uprawniającego do wjazdu na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej oraz wymaganych wiz lub innych dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na tym terytorium, zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane, oraz ustalenie, czy okazane dokumenty są ważne w dacie wjazdu do Polski.

Ponadto NSA zwrócił uwagę, że w art. 26 ust. 1 lit. b/ oraz ust. 2 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. nie użyto określenia „dokument podróży", lecz określeń złożonych, tj.: „dokumenty podróży, wymagane przy wjeździe na terytoria Umawiających się Stron" (ust. 1 lit. b/) oraz „niezbędne dokumenty podróży" (ust. 2). Dokument podróży rozumiany jako paszport albo dokument o znaczeniu ekwiwalentnym jest zawsze wymagany i niezbędny przy przekraczaniu granicy. Konwencja wykonawcza w obu tych przepisach posługuje się liczbą mnogą („dokumenty"). Oznacza to, że prawodawca unijny uznał, iż w sytuacji kontroli dokonywanej przez przewoźnika oraz w sytuacji przywiezienia do granicy przez przewoźnika można od cudzoziemców wymagać jednocześnie więcej niż jednego dokumentu (dokumentu podróży).

NSA dodał, że w art. 21 ust. 1 Konwencji wykonawczej mowa jest o cudzoziemcach posługujących się jednym „ważnym dokumentem podróży", a nie „ważnymi dokumentami podróży". Wielości dokumentów podróży wydawanych przez państwa pochodzenia osób się nimi posługujących nie zauważa prawodawca unijny także w art. 5 ust. 1 lit. a/ kodeksu granicznego Schengen. Przepis ten stanowi, że w przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy w okresie sześciomiesięcznym warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące: „posiadają oni ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy". Jest zatem rzeczą normalnie spotykaną, że osoba zamierzająca wjechać na terytorium państw obszaru Schengen posługuje się jednym dokumentem mającym charakter dokumentu podróży. Najczęściej będzie to dokument, jaki można utożsamiać z paszportem. Racjonalny prawodawca unijny (państwa-strony Konwencji wykonawczej) nie mógł zatem nałożyć na przewoźników abstrakcyjnego obowiązku polegającego na podjęciu efektywnych działań, aby przewożeni przez nich cudzoziemcy posiadali jednocześnie co najmniej dwa dokumenty podróży, z których jednym najczęściej będzie paszport. NSA przyjął, że między art. 26 ust. 1 lit. b/, ust. 2 i ust. 3 Konwencji wykonawczej a postanowieniami art. 135 i 138 ustawy o cudzoziemcach nie istnieje sprzeczność polegająca na tym, że zakres hipotez norm dekodowanych z przepisów ustawowych miałby być szerszy niż norm dekodowanych z przepisów konwencyjnych.

Natomiast w wyroku z 2 czerwca 2016 r., II OSK 2380/14, NSA odniósł się do normy, zgodnie z którą cudzoziemiec powinien posiadać przy sobie ważny dokument podróży oraz stosowne zezwolenie na wjazd do kraju Schengen. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., który na mocy ust. 2 ma zastosowanie również do cudzoziemców legitymujących się dokumentami pobytowymi wydanymi przez jedno z państw układu, cudzoziemcy legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez jed-

[68] Dz.U. 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

ną z umawiających się stron mogą na podstawie tego dokumentu oraz ważnego dokumentu podróży przemieszczać się przez okres 3 miesięcy na terytoriach innych umawiających się państw pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w art. 5 ust. 1 lit. a, c i e. Natomiast art. 5 ust. 1 lit. a stanowi, że warunkiem, który musi spełnić cudzoziemiec, aby mógł wjechał na terytorium umawiających się państw, jest posiadanie ważnego dokumentu lub dokumentów określonych przez komitet wykonawczy upoważniający do przekroczenia granicy. Nie budzi zatem wątpliwości, że warunkiem przekroczenia granicy wewnętrznej jest posiadanie karty pobytu. Powyższe wynika również z treści art. 72 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym karta pobytu uprawnia do wielokrotnego przekroczenia granicy bez konieczności uzyskania wizy. Takie uprawnienie jest jednak aktualne jedynie z dokumentem podróży.

A zatem wykładnia wskazanych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że cudzoziemiec, przekraczając granicę wewnętrzną, powinien posiadać 2 dokumenty: dokument podróży i kartę pobytu. Uprawnienie umożliwiające przekroczenie granicy na mocy art. 21 Konwencji wykonawczej rozciąga się na możliwość przemieszczania się między państwami członkowskimi oraz pobytu na ich terytorium na okres nieprzekraczający 90 dni przy jednoczesnym spełnieniu pozostałych przesłanek z art. 5 Kodeksu Granicznego Schengen. Ustawodawca unijny wskazuje, że na wjazd na terytorium umawiających się stron można zezwolić cudzoziemcowi, który posiada ważny dokument. Powyższe oznacza, że przekraczając granice, również granicę wewnętrzną, cudzoziemiec obowiązany jest mieć przy sobie dokumenty uprawniające go do przekroczenia granicy. Za taką interpretacją przemawia także treść art. 21 Konwencji wykonawczej, który wskazuje, że do swobodnego przemieszczania się na terytoriach umawiających się państw uprawnieni są cudzoziemcy, którzy legitymują się ważnym dokumentem pobytowym. Pojęcie „legitymowanie się" również związane jest z posiadaniem przy sobie takiego dokumentu.

3.12. Zabezpieczenie społeczne (sprawy bezrobocia)

W sprawach dotyczących uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych osób przemieszczających się po terenie Unii Europejskiej, ubiegających się o takie świadczenie w Polsce na zasadach określonych przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, z uwzględnieniem okresów zatrudnienia u pracodawców zagranicznych, NSA prezentował stanowisko, że decydujące znaczenie ma miejsce zamieszkania wnioskodawcy w okresie ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek (wskazując przy tym na wąską interpretację terminu „zamieszkanie").

Tytułem przykładu przytoczyć można wyrok z 18 maja 2016 r., I OSK 1998/14. NSA wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004/WE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[69] okres uprawniający do zasiłku jest ustalany przy zastosowaniu reguł kolizyjnych zawartych w przepisach Rozdziału 6 Tytułu III powołanego rozporządzenia. W myśl art. 61 ust. 2 rozporządzenia 883/2004 uwzględnienie okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, ukończone na podstawie ustawodawstwa innego Państwa Członkowskiego, uzależnione jest od spełnienia przez zainteresowanego, zgodnie z ustawodawstwem, na podstawie którego ubiega się on o świadczenie, okresów ubezpieczenia, zatrudnienia i pracy na własny rachunek. Warunek spełnienia ostatnio tych okresów nie dotyczy przypadków, o których mowa w art. 65 ust. 5 lit. a ww. rozporządzenia. Stosownie do tego przepisu bezrobotny, o którym mowa w ust. 2 zdanie pierwsze i drugie, otrzymuje świadczenie zgodnie z ustawodawstwem Państwa Członkowskiego, w którym ma on miejsce zamieszkania, tak jak

[69] Dz.Urz. WE L Nr 166 ze zm.

gdyby podlegał temu ustawodawstwu w okresie swego ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek. Świadczenia te są udzielane przez instytucje miejsca zamieszkania.

W myśl zaś art. 65 ust. 2 zdanie pierwsze całkowicie bezrobotny, który w okresie swojego ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek miał miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż właściwe państwo członkowskie i który nadal mieszka w tym państwie lub powróci do tego państwa, pozostaje w dyspozycji urzędów zatrudnienia państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania. Zdaniem NSA dla zastosowania art. 65 ust. 5 lit. a/ w związku z art. 65 ust. 2 rozporządzenia 883/2004 istotna jest przesłanka miejsca zamieszkania. Zgodnie z art. 1 lit. j/ rozporządzenia 883/2004 określenie „zamieszkanie" oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa. Definicja ta odnosi się do wszystkich zagadnień objętych rozporządzeniem w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a więc i świadczeń dla bezrobotnych (art. 3 ust. 1 lit. h rozporządzenia 883/2004). Trafna jest wykładnia art. 65 ust. 2 rozporządzenia 883/2004, zgodnie z którą art. 65 ust. 2 i 5 ww. rozporządzenia może być stosowany do pewnych kategorii pracowników, którzy utrzymują bliskie związki z krajem swego pochodzenia.

Dla ustalenia miejsca zamieszkania danej osoby należy oprzeć się na kryteriach wskazanych w art. 11 rozporządzenia 987/2009. Zgodnie z tym przepisem, gdy pomiędzy instytucjami dwóch lub więcej państw członkowskich istnieje rozbieżność opinii w odniesieniu do ustalenia miejsca zamieszkania osoby, do której stosuje się rozporządzenie podstawowe, instytucje te ustalają na podstawie wspólnego porozumienia ośrodek interesów życiowych zainteresowanego w oparciu o ogólną ocenę wszystkich dostępnych informacji dotyczących istotnych okoliczności, które mogą obejmować w stosownych przypadkach: a) czas trwania i ciągłość pobytu na terytorium zainteresowanych państw członkowskich; b) sytuację danej osoby, w tym m.in. charakter i specyfikę wykonywanej pracy czy jej sytuację rodzinną oraz więzi rodzinne. Gdy uwzględnienie poszczególnych kryteriów w oparciu o istotne okoliczności wymieniane w ust. 1 nie doprowadzi do osiągnięcia porozumienia przez zainteresowane instytucje, należy stosownie do art. 11 ust. 2 rozporządzenia 987/2009 brać pod uwagę zamiar danej osoby, a zwłaszcza powody, które skłoniły ją do przemieszczenia się, oraz cel jej wyjazdu do innego państwa. Za miejsce zamieszkania uznaje się ośrodek interesów życiowych zainteresowanego.

3.13. Gry i zakłady wzajemne

Prawo unijne w tej dziedzinie było dość często powoływane, w szczególności w kwestii zgodności przepisów o grach hazardowych z prawem UE i uchybienia obowiązkowi jego notyfikacji Komisji Europejskiej. Na przykład w wyroku z 5 lipca 2016 r., II GSK 109/15, NSA odnosząc się do kwestii, czy przepis art. 129 ust. 2 u.g.h., jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE i jako taki podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej NSA, stwierdził, że orzeczenie TSUE[70] nie przesądziło o technicznym charakterze wskazanego wyżej przepisu. Dyrektywa nr 98/34/WE została implementowana do krajowego porządku prawnego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[71]. Notyfikacji w myśl rozporządzenia co do zasady podlegają akty prawne zawierające przepisy techniczne, tj.: specyfikacje techniczne, inne wymagania, przepisy dotyczące usług, regulacje wprowadza-

[70] Z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11, C-217/11 (sprawa *Fortuna i inni*).
[71] Dz.U. 2002 r. Nr 239, poz. 2039 ze zm.

jące zakaz produkcji, przywozu lub wprowadzenia produktu do obrotu, świadczenie usług lub prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług. Ponadto notyfikacji podlegają akty prawne wyłączające stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów z wyjątkiem przypadków wymienionych w rozporządzeniu.

Zdaniem NSA art. 129 ust. 2 u.g.h. nie jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE, jest to bowiem przepis o charakterze czysto proceduralnym, który nie kwalifikuje się do kategorii przepisów technicznych, gdyż nie zawiera specyfikacji technicznych ani innych wymagań w rozumieniu dyrektywy. Powyższe argumenty zostały powołane w wyrokach NSA oddalających skargi kasacyjne od wyroków sądów I instancji oddalających skargi na decyzje w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za urządzanie gier na automatach poza kasynem gry z: 6 lipca 2016 r.: II GSK 24/14, II GSK 628/14, II GSK 641/14, II GSK 707/14; 7 lipca 2016 r.: II GSK 540/14, II GSK 615/14, II GSK 616/14, II GSK 617/14, II GSK 618/14, II GSK 619/14, II GSK 620/14, II GSK 621/14, II GSK 780/14, II GSK 781/14, II GSK 782/14, II GSK 825/4, II GSK 1224/14; 12 lipca 2016 r.: II GSK 1102/14, II GSK 4/15; 13 lipca 2016 r.: II GSK 1056/14, II GSK 1063/14, II GSK 1101/14, II GSK 1392/14, II GSK 1393/14, II GSK 1410/14, II GSK 155/14, II GSK 2492/14, II GSK 75/15, II GSK 106/15, II GSK 107/15, II GSK 110/15; 19 lipca 2016 r.: II GSK 2986/14, II GSK 129/15, II GSK 412/15, II GSK 414/15, II GSK 635/15; 20 lipca 2016 r., II GSK 1847/14; 27 lipca 2016 r., II GSK 598/14 oraz – *in favorem* organów wnoszących kasację (Dyrektorów Izb Celnych) – w wyrokach z 6 lipca 2016 r., IIGSK 641/14 i 7 września 2016 r., II GSK 110/14.

3.14. Prawo rolne oraz pomoc finansowa ze środków Unii Europejskiej

W tym obszarze sądy administracyjne rozpoznawały sprawy dotyczące płatności wypłacanych rolnikom z budżetu Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki rolnej. W większości spraw istota sporu dotyczyła ustaleń faktycznych dokonywanych przez organ w trakcie postępowania administracyjnego, tj. przeprowadzanych kontroli działek objętych wnioskami o przyznanie płatności obszarowych oraz dochowania zarówno przez stronę, jak i przez organ wymogów proceduralnych przewidzianych w przepisach unijnych i k.p.a. Istota sporu dotyczyła też zagadnienia nadużycia prawa.

W wyroku z 1 lipca 2016 r., II GSK 470/15, NSA podkreślił, że zgodnie z art. 30 rozporządzenia nr 73/2009/WE[72] zawierającym klauzulę przypadków obchodzenia prawa, nie naruszając szczególnych przepisów odnoszących się do poszczególnych systemów wsparcia, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia. Analogiczną regulację zawiera rozporządzenie Komisji nr 65/2011/UE[73]. TSUE dokonał wykładni tego przepisu w wyroku w sprawie C-434/12 i orzekł, że przepis ten należy interpretować w ten sposób, że przesłanki dla stosowania go wymagają istnienia elementu obiektywnego i elementu subiektywnego.

W ramach pierwszego z tych elementów do sądu odsyłającego należy rozważenie obiektywnych okoliczności danego przypadku, pozwalających na stwierdzenie, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez system wsparcia Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W ramach drugiego elementu do sądu odsyłającego

[72] Dz.Urz. UE L Nr 216, s. 1.
[73] Dz.Urz. UE L Nr 25, s. 8.

należy rozważenie obiektywnych dowodów, pozwalających na stwierdzenie, że poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności z sytemu wsparcia EFRROW ubiegający się o taką płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd odsyłający może oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami. Podobne argumenty przytoczono w wyrokach z 30 sierpnia 2016 r., II GSK 569/15 oraz 30 września 2016 r., II GSK 1374/15. Odmienną ocenę pomimo analogicznej argumentacji opartej na tym samym stanie prawnym i częściowo w odniesieniu do tych samych podmiotów zawarto w wyrokach z 1 lipca 2016 r., II GSK 478/15; 11 sierpnia 2016 r., II GSK 907/15 oraz 26 sierpnia 2016 r., II GSK 504/15.

Natomiast w wyroku z 11 października 2016 r., II GSK 752/15, NSA wskazał ponadto, że środki pomocowe przeznaczone na finansowanie płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wypłacane są z budżetu Unii Europejskiej, a w związku z tym podlegają ochronie zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2988/95/WE w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, obecnie UE. Działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego, mającymi zastosowanie w danym przypadku, przez stworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści. NSA przypomniał, że w orzecznictwie TSUE wskazuje się, iż obejście prawa dotyczy sytuacji, gdy działanie danej osoby zmierza do innego niż typowe w danych okolicznościach, wynikających z przepisów prawa, ukształtowania stosunków faktycznych lub prawnych po to tylko, by osiągnąć zamierzony przez taką osobę skutek prawny. Obejście prawa czy jego nadużycie nie może skutkować ochroną prawną podmiotu, który kreuje sztuczne okoliczności uzasadniające stosowanie danej normy przyznającej określoną korzyść finansową, i wiąże się to z sankcją wykluczenia możliwości skorzystania z tego prawa przez ten podmiot[74].

Przepisy rozporządzeń nie precyzują, na czym może polegać stworzenie sztucznych warunków wymaganych do uzyskania płatności, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii organom stosującym prawo. Próba interpretacji została podjęta przez TSUE w wyroku z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12. Trybunał wskazał, że dowód w zakresie praktyki stanowiącej nadużycie przez potencjalnego beneficjenta takiego wsparcia wymaga, po pierwsze, zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w stosownych uregulowaniach cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty, a po drugie, wystąpienia subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań Unii poprzez sztuczne stworzenie wymaganych dla jej uzyskania przesłanek. Do sądu odsyłającego należy rozważenie obiektywnych dowodów pozwalających na stwierdzenie, że poprzez stworzenie sztucznych warunków wymaganych do otrzymania płatności z systemu wsparcia ubiegający się o taką płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu.

Zatem pozbawienie danego podmiotu płatności jest możliwe w przypadku ustalenia przez organ zaistnienia trzech przesłanek: po pierwsze, stwierdzenia sztucznego stworzenia warunków wymaganych do otrzymania płatności, po drugie, wykazania celu w postaci osiągnięcia korzyści wynikających z uregulowań, a więc subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania takich korzyści, a po trzecie, wykazanie sprzeczności tych korzyści z celami systemu wsparcia.

[74] Wyrok z 16 marca 2006 r., C-94/05.

NSA uznał, że „stwierdzenie przez organ, że doszło do sztucznego stworzenia przez beneficjenta warunków do uzyskania wnioskowanej pomocy unijnej (…) możliwe jest dopiero w wyniku spójnego podsumowania zdarzeń wywołanych przede wszystkim działaniem zainteresowanej strony ubiegającej się o tę pomoc". Konieczne jest wykazanie przez organ „w sposób staranny, wszechstronny, logiczny i przekonywający (przy posiłkowaniu się wskazówkami interpretacyjnymi Trybunału Sprawiedliwości (…) że miało miejsce sztuczne, pozorne w istocie, stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności w celu uzyskania korzyści sprzecznej z celami systemu wsparcia". Analogicznie, lecz *in favorem* skarżącego, NSA orzekł w wyrokach z 21 października 2016 r., II GSK 575/15 oraz z 3 listopada 2016 r., II GSK 1848/16 i II GSK 3579/16.

4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

4.1. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Sądy administracyjne odnosiły także do *aquis conventionnel*, czyli do postanowień Konwencji Europejskiej oraz do orzecznictwa ETPC. Orzeczenia ETPC były przy tym powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych. Tytułem przykładu wskazać można wyrok z 2 lutego 2016 r., II OSK 1328/14, w którym NSA wyjaśnił, że zawarte w art. 8 Konwencji Europejskiej prawo do życia rodzinnego nie jest prawem bezwzględnie chronionym, gdyż sama Konwencja przewiduje wyjątki od zakazu władczego wkraczania przez organy państwa w tak rozumianą sferę prywatności. Dopuszczalne ograniczenia prawa do poszanowania życia rodzinnego zawężać się jednak mają do przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi m.in. na bezpieczeństwo publiczne lub ochronę porządku.

W świetle orzecznictwa ETPC państwa-sygnatariusze mają prawo regulować warunki udzielania zezwoleń na wjazd i pobyt cudzoziemców, jak i ich wydalenia. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału i wielokrotnie w różnych orzeczeniach podtrzymywane (np. w wyroku z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Al.-Nashif v. Bułgaria*, pkt 114 uzasadnienia i cytowane tam orzecznictwo oraz wyrok z 27 października 2005 r. w sprawie *Keles v. Niemcy*, pkt 54 uzasadnienia i cytowane tam orzecznictwo). Odnosząc się do naruszenia art. 8 Konwencji, NSA wskazał, że każdorazowo należy ocenić stopień zależności dorosłego dziecka od rodzica, co oznacza, że nie każdy typ relacji dorosłego dziecka z rodzicem będzie uznany za stopień zależności odpowiedni dla uznania, że te osoby prowadzą zintegrowane życie rodzinne w rozumieniu art. 8 Konwencji[75].

W wyroku z 6 lipca 2016 r., II OSK 2625/14, w którym NSA przesądził, że od uchwały o zawieszeniu lekarza w prawie wykonywania zawodu albo o ograniczeniu w wykonywaniu określonych czynności medycznych nie przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem o jej uchylenie na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy o zawodzenie lekarza i lekarza dentysty, NSA odniósł się także do kwestii zgodności przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie trybu powoływania i sposobu działania komisji orzekającej w przedmiocie niezdolności lekarza do wykonywania zawodu albo ograniczenia w wykonywaniu ściśle określonych

[75] Por. wyrok ETPC z 23 czerwca 2008 r. w sprawie *Maslow v. Austria*.

czynności medycznych oraz trybu orzekania o niezdolności do wykonywania zawodu lekarza lub ograniczenia w wykonywaniu ściśle określonych czynności medycznych[76] z Konwencją Europejską. Zdaniem NSA przepisy rozporządzenia nie ingerują w prawo do prywatności wyrażone w art. 47 ust. 1 Konstytucji i art. 8 EKPC. Konstytucja i Konwencja przyznają każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym, ale przyjmują też możliwość ograniczenia tego prawa, stanowiąc, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, kiedy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 8 ust. 2 Konwencji). Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność wyważania dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa. Istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wartości interesów i rezultatu tego wyważania.

W ocenie NSA przewidziany w rozporządzeniu i zgodny z upoważnieniem ustawy tryb orzekania o niezdolności lekarza do wykonywania zawodu nie narusza standardów ochrony wynikających z art. 47 Konstytucji i art. 8 Konwencji. Regulacje ustawy i rozporządzenia czynią zadość zasadzie proporcjonalności, realizując zarówno cel publiczny, jakim jest ochrona zdrowia i życia pacjentów oraz sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu lekarza, jak również zawierają konieczne gwarancje materialne i proceduralne ochrony czci i dobrego imienia badanego lekarza. Nie ustanawiają zatem środków zbyt restrykcyjnych do założonego celu.

4.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Do postanowień Karty Praw Podstawowych UE sądy administracyjne odnoszą się w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, lecz także w ramach unijnego systemu prawa. Tytułem przykładu można podać postanowienie z 2 lutego 2016 r., II ONP 7/15, w którym NSA stwierdził, że z uwagi na treść art. 51 Karty Praw Podstawowych zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym przyjmuje się konieczność stosowania przepisów Karty przez państwa członkowskie, ale gdy wykonują one prawo UE. Zarzut naruszenia przepisów Karty Praw Podstawowych nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń NSA, ponieważ Karta znajduje zastosowanie jedynie wtedy, kiedy w sprawie mogą mieć zastosowanie inne przepisy prawa Unii Europejskiej. Choć zgodnie z art. 6 ust. 1. TUE UE uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty, to zakres zastosowania praw i zasad zawartych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej został uregulowany w art. 51 ust. 1 KPP, w którym prawa i zasady określone w Karcie są wiążące dla państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii[77].

[76] Dz.U. 2011 r. Nr 246, poz. 1475.

[77] Np. wyrok TSUE z 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 (pkt 21) *Åkerberg Fransson* i wyrok TSUE z 6 marca 2014 r. w sprawie C-206/13 (pkt 24) *Cruciano Siragusa*.

5. Uwagi końcowe

Sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego i postanowień umów międzynarodowych oraz dokonywały oceny legalności decyzji i innych rozstrzygnięć administracyjnych z uwzględnieniem przepisów unijnych i przepisów prawa polskiego implementujących prawo UE. Prawo europejskie było także wykorzystywane w procesie wykładni prawa polskiego.

Podobnie jak w latach poprzednich, sądy administracyjne korzystały z możliwości zadawania pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji prawa UE, kierując 8 wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, przy czym w omawianym okresie sprawozdawczym z uprawnienia określonego w art. 267 TFUE skorzystał w omawianym okresie sprawozdawczym jedynie NSA. Sądy administracyjne odwoływały się także i działały zgodnie ze standardami ochrony praw człowieka i praw podstawowych określonymi w Konwencji Europejskiej oraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2016 r., podobnie jak w latach ubiegłych, można spotkać rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia przez zastosowanie tzw. wykładni prokonstytucyjnej bądź oparcie orzeczenia bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa składy orzekające korzystały często z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Sądy administracyjne kierują także pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, która wystąpiła w toku postępowania, jest istotna dla dalszego biegu postępowania.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. Jednym z przepisów Konstytucji, które są najczęściej stosowane przez sądy administracyjne, jest art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego).

2.1.1. Przepis, o którym mowa, jest stosowany m.in. gdy w sprawie sądowej pojawia się problem intertemporalny. Zdaniem NSA w sytuacji, gdy ustawodawca nie rozstrzyga w ustawie problemów intertemporalnych, nie ma reguły mającej uniwersalne zastosowanie we wszystkich przypadkach. Do pozytywnych aspektów bezpośredniego działania nowej ustawy zalicza się to, że w stosunku do wszystkich podmiotów mają zastosowanie te same nowe przepisy, które w założeniu powinny lepiej odzwierciedlać stosunki społeczne. To jednak, czy dać pierwszeństwo zasadzie dalszego działania przepisów dotychczasowych, czy też zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, musi każdorazowo wynikać z konkretnej sprawy i z charakteru przepisów podlegających zmianie przy uwzględnieniu skutków z nich wynikających (wyrok z 29 czerwca 2016 r., II OSK 2663/14). W cyt. wyroku NSA wskazał ponadto, że zmiana prawa nie jest uzasadnieniem naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji). To, że sprawy wszczęte wnioskami złożonymi w tym samym czasie są rozpoznawane w różnych okresach, a w konsekwencji na podstawie różnych przepisów, nie świadczy o naruszeniu ww. zasady.

Ponadto sądy administracyjne rozróżniają, opierając się na orzecznictwie TK, retroaktywność prawa od tzw. retrospektywności. Na przykład w wyroku z 1 marca 2016 r., II GSK 1677/14, NSA podkreślił konieczność rozróżnienia retrospektywności prawa (retroaktywności pozornej) od retroaktywności rzeczywistej. W przypadku tej pierwszej nowo ustanowione normy nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, ale tylko modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość. Nie dochodzi zatem do retroaktywnego pogorszenia sytuacji prawnej adresatów nowo ustanowionych norm[1].

Jednocześnie w orzecznictwie przyjmuje się (np. w wyroku z 20 lipca 2016 r., II OSK 959/16), że ustawodawca powinien decydować się na wprowadzenie zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, tylko gdy przemawia za tym interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem indywidualnym. Bezpośrednie działanie nowego prawa, choć wygodne dla usta-

[1] Zob. wyroki TK z 3 listopada 1999 r., K 13/99 oraz z 31 marca 1998 r., K 24/97.

wodawcy, niesie ze sobą liczne zagrożenia w postaci naruszenia zasad zaufania obywatela do państwa, ochrony praw nabytych czy nieretroakcji prawa.

W świetle orzecznictwa NSA zasada nieretroakcji prawa stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że każdy przepis normuje przyszłość, a nie przeszłość (wyrok z 18 października 2016 r., II GSK 1540/16)[2]. Zasada, o której mowa, nie ma charakteru absolutnego, jednak jej naruszenie jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy jest to usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami (wyrok z 18 października 2016 r., II GSK 1540/16)[3]. W konsekwencji sama tylko retroaktywność regulacji nie przesądza o jej niezgodności z art. 2 Konstytucji. Zakaz retroakcji jest naruszony, jeśli nadanie mocy wstecznej przepisom prawnym prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie pogorszenia sytuacji ich adresatów (zob. wyrok NSA z 3 marca 2016 r., I OSK 2031/14).

2.1.2. W orzecznictwie NSA często pojawia się zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Na przykład w wyroku z 23 czerwca 2016 r., I OSK 2445/14, NSA rozpatrywał skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji, którym uchylono decyzję SKO w przedmiocie odmowy wydania prawa jazdy. Powodem odmowy było to, że prawo jazdy wydane skarżącej kilka lat wcześniej było po zdaniu egzaminu państwowego oparte na zaświadczeniu o ukończeniu szkolenia, które to zaświadczenie, jak się okazało po kilku latach, pochodziło z przestępstwa. NSA przyznał, że odbycie szkolenia jest odrębnym od zdania egzaminu warunkiem wydania prawa jazdy[4]. Szkolenie odbywa się w formie kursu prowadzonego przez ośrodek szkolenia kierowców, zajęcia prowadzą uprawnieni instruktorzy, a kończy się wydaniem zaświadczenia o ukończeniu szkolenia. Jest ono warunkiem dopuszczenia do egzaminu, a następnie warunkiem wydania prawa jazdy. NSA odnotował jednocześnie, że działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców – jako działalność regulowana – podlega nadzorowi państwowemu sprawowanemu przez starostę[5].

Zdaniem NSA osoba ubiegająca się o prawo jazdy, podejmując szkolenie we wpisanym do rejestru ośrodku szkolenia kierowców, pozostaje w uprawnionym zaufaniu, że jest to podmiot działający legalnie i poddany nadzorowi państwowemu. Zaufanie to podlega ochronie z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Konsekwencją tej zasady jest zasada tzw. stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych (odzwierciedlona również w art. 16 k.p.a.). Oznacza ona, że adresat ostatecznej decyzji administracyjnej powinien pozostawać w zaufaniu do tego, że jego sytuacja prawna ukształtowana taką decyzją nie ulegnie nagłej, nieprzewidzianej zmianie, której nie można się było spodziewać w czasie wydawania decyzji, zwłaszcza po wielu latach od jej wydania. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa popada niekiedy w kolizję z wynikającą z art. 7 Konstytucji (oraz art. 7 k.p.a.) zasadą legalizmu działania władz publicznych. W takich sprawach organy stosujące prawo są obowiązane do odpowiedniego wyważenia wszystkich wchodzących w grę wartości konstytucyjnie chronionych, kierując się zasadą proporcjonalności.

NSA po dokonaniu oceny okoliczności zawisłej przed nim sprawy doszedł do wniosku, że w sprawie tej należy udzielić silniejszej ochrony zaufaniu jednostki do państwa i stanowionego

[2] Zob. uchwała NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06.

[3] Zob. wyrok TK z 3 października 2001 r., K 27/01.

[4] Zob. art. 11 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. Nr 30, poz. 151 ze zm.). Analogiczny stan prawny obowiązywał przed wejściem w życie tej ustawy – zob. art. 90 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

[5] Zob. art. 43 i nast. ustawy o kierujących pojazdami.

przez nie prawa. Skarżąca w tej sprawie nie miała podstaw do przypuszczenia, że szkolenie, jakie odbywała w ośrodku szkolenia kierowców, było niezgodne z obowiązującymi przepisami, ośrodek uzyskał bowiem wpis do rejestru i podlegał nadzorowi starosty. Przyznane skarżącej prawo jazdy stało się jej prawem słusznie nabytym, objętym konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Jego odebranie byłoby możliwe wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. NSA uznał, że odebranie skarżącej prawa jazdy po kilku latach, na skutek wystąpienia okoliczności, na które nie miała żadnego wpływu, było niezgodne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Organy administracji błędnie wyważyły wchodzące w grę wartości, udzielając bezwzględnego prymatu zasadzie legalizmu, a nie uwzględniając jednocześnie specyfiki sprawy, w której zachodziła konieczność poszanowania zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.1.3. Kolejnym orzeczeniem, w którym zastosowano zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, była uchwała NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16.

W punkcie 1 tej uchwały NSA orzekł, że „W sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)". Natomiast w punkcie 2 uchwały wskazano: „Wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia".

NSA wyjaśnił, że opowiedzenie się w tym przypadku za retrospektywnym oddziaływaniem wykładni w odniesieniu do budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów prawa mogłoby w sytuacji zarysowania się rozbieżności w orzecznictwie NSA podważyć zaufanie do organów władzy publicznej, w tym sądów. Zaufanie to jest uznawane za wartość, która w demokratycznym państwie prawnym podlega ochronie konstytucyjnej. W art. 2 Konstytucji trzeba więc poszukiwać rozwiązań służących realizacji tej wartości przy pełnym poszanowaniu innych standardów konstytucyjnych[6]. Standardy, o których mowa, muszą być respektowane szczególnie wtedy, kiedy uchwała NSA dotyczy pośrednio kontroli zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (art. 184 zd. 2 Konstytucji).

2.1.4. W orzecznictwie sądów administracyjnych art. 2 Konstytucji jest uznawany za źródło zasady proporcjonalności ingerencji w status jednostki.

W orzecznictwie podkreśla się, że co prawda zasada proporcjonalności jest w pierwszej kolejności adresowana do ustawodawcy, jednak powinna również znajdować zastosowanie w procesie stosowania prawa. Z zasady tej wynika obowiązek przyjęcia przy wykładni prawa takiej wartości, jak wybór środka ingerencji w prawa jednostki, który jest dla niej najmniej uciążliwy, jednak prowadzący do realizacji zamierzonego celu (wyrok z 8 czerwca 2016 r., II GSK 121/15).

Na przykład wyrokiem z 26 lipca 2016 r., I GSK 1800/14, NSA uchylił wyrok sądu I instancji w sprawie skargi na decyzję dyrektora izby celnej w przedmiocie podatku akcyzowego. Zdaniem NSA środki służące zapewnieniu przestrzegania prawa podatkowego powinny być adekwatne do chronionego dobra, lecz nie mogą prowadzić do nadmiernych obciążeń podatkowych. W konsekwencji wada oświadczenia nabywców oleju, która polegała na niepodaniu numeru dowodu osobistego, a jednocześnie w oświadczeniu nabywcy podawali inne dane, które w sposób jednoznaczny ich identyfikują, nie powinna prowadzić do odmowy zastosowania preferencyjnej stawki podatkowej, zwłaszcza gdy organ nie kwestionuje prawdziwości i kompletności pozostałych danych zawartych w oświadczeniu oraz nie podnosi, że zużycie oleju opałowego było niezgodne z przeznaczeniem. Podobny problem był przedmiotem rozstrzygnięcia

[6] Zob. uchwałę pełnego składu SN z 28 stycznia 2014 r. (OSNC 2014, nr 5, poz. 49).

w wyroku z 24 sierpnia 2016 r., I GSK 1458/14. W wyroku tym NSA stwierdził, że przy wykładni art. 89 ust. 5–15 ustawy o podatku akcyzowym należy uwzględniać m.in. zasadę proporcjonalności. Wymogi oświadczeń nabywców oleju opałowego nie stanowią celu samego w sobie, lecz mają służyć weryfikacji prawidłowości wykorzystania oleju. Sankcyjne opodatkowanie powinno mieć miejsce wtedy, kiedy nieprawdziwości oświadczeń uniemożliwiają kontrolę obrotu olejem opałowym na cele grzewcze bądź wykluczają uznanie sprzedaży na cele opałowe.

Problematyka proporcjonalności pojawia się w kontekście administracyjnych kar pieniężnych. Szeroko do zagadnienia sankcji administracyjnych odniesiono się m.in. w uchwale NSA z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16 (dotyczącej kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych). W cyt. uchwale NSA wskazał m.in., odwołując się do orzecznictwa TK[7], że relacji między sankcją administracyjną a deliktem prawa administracyjnego towarzyszy założenie, że kara nakładana jest wobec podmiotu dopuszczającego się deliktu bez związku z jego zawinieniem, a odpowiedzialność za delikt ma charakter obiektywny. Kara nie jest więc konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, toteż przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności.

Z kolei w wyroku z 9 czerwca 2016 r., II OSK 2463/14, NSA stwierdził, że w prawie polskim nie zostały uregulowane zasady nakładania kar pieniężnych. Dopuszczalność ich stosowania nie budzi jednak wątpliwości w orzecznictwie TK[8]. Podstawową cechą kar administracyjnych jest oparcie ich nie na zasadzie winy (jak w przypadku czynów zabronionych w prawie karnym), lecz na zasadzie bezprawności, a więc na obiektywnym fakcie naruszenia prawa. Ponadto wysokość kar administracyjnych jest ściśle określona w przepisach prawa, które nie pozostawiają organom administracji wymierzającym te kary uznania co do ich wysokości[9].

W orzecznictwie NSA wskazuje się, że sankcja administracyjna nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu chronionego prawem (wyrok NSA z 8 czerwca 2016 r., II GSK 121/15). Wobec deliktu administracyjnego można mówić o wymogu ścisłego określenia przesłanek dla sytuacji poddanych sankcji, wykluczającej niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, a zwłaszcza stwarzania dla organów go stosujących nazbyt dużej swobody ich interpretacji (wyrok NSA z 6 maja 2016 r., II OSK 718/15). NSA podkreślił, że bez dokładnego określenia warunków wymierzenia kary nie jest możliwe ustalenie, czy zachowana została zasada proporcjonalności. Zatem by zastosować prawidłową wykładnię przepisów zawierających karę administracyjną, należy w pierwszej kolejności zbadać, czy wszystkie przesłanki sytuacji objętej karą zostały ujęte w przepisie. Organ stosujący prawo nie może domniemywać sytuacji, których ustawodawca wyraźnie nie przewidział jako objętych sankcją. Ewentualne wątpliwości powinny być interpretowane na korzyść objętego sankcją[10].

2.2. Kolejnym przepisem Konstytucji, który jest stosowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, jest art. 7 Konstytucji (zasada działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa).

[7] M.in. wyroki TK z 25 marca 2010 r., P 9/08; 31 marca 2008 r., SK 75/06; 15 października 2013 r., P 26/11; 21 października 2015 r., P 32/12.

[8] Zob. np. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., P 19/06.

[9] Por. też np. wyroki z 15 czerwca 2016 r., II GSK 67/15; 9 września 2016 r., II OSK 3019/14; 12 lipca 2016 r., II GSK 356/15; 8 listopada 2016 r., II OSK 250/15.

[10] Zob. uchwałę NSA z 19 października 2015 r., II OPS 1/15.

Odwołując się do tego przepisu, NSA stwierdził m.in., że organy administracji publicznej nie są władne oceniać charakteru przepisów, które stosują (wyrok z 7 kwietnia 2016 r., I OSK 2463/14). Niepodobna przyznać organom administracji uprawnień do dokonywania oceny legalności aktów prawnych (w stosunku do ustaw w zasadzie wyłączną kompetencję posiada tu TK, który czyni to z mocą powszechnie obowiązującą, a w stosunku do aktów podustawowych – sądy, które czynią to *ad casum*, czyli z mocą w danej sprawie). Takie uprawnienie mają w polskim systemie prawnym jedynie sądy, organom administracji nie służy bowiem przymiot niezawisłości i podlegania tylko ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Odmienne podejście prowadziłoby do rozchwiania systemu prawa, niepewności obrotu prawnego i naruszałoby konstytucyjną odrębność władz. Dlatego organ administracji nie może oceniać, czy decyzja została wydana na podstawie przepisu zgodnego z delegacją ustawową. Tak się rzecz ma z oddziaływaniem każdej, nawet wadliwej normy prawnej, gdyż organ administracji nie może odmówić jej zastosowania.

Z kolei wyrokiem z 17 czerwca 2016 r., II OSK 1208/16, NSA uchylił wyrok sądu I instancji oddalający skargę na uchwałę rady powiatu w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. NSA przywołując art. 7 Konstytucji stwierdził, że ustawodawca co prawda nie wskazał kryteriów fakultatywnej odmowy wyrażenia przez radę powiatu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jednak nie oznacza to, iż kryteria te mogą być dowolne. Zarówno wyrażając zgodę na rozwiązanie stosunku pracy, jak i odmawiając takiej zgody, rada powiatu musi przedstawić argumenty na poparcie swojego stanowiska. Zasadność tych argumentów podlega kontroli sądu administracyjnego.

2.3. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany jest również art. 17 ust. 1 Konstytucji, który mówi, że „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony".

Na przykład wyrokiem z 8 czerwca 2016 r., II GSK 119/15, NSA oddalił skargę kasacyjną w sprawie skargi na uchwałę Krajowej Rady Notarialnej w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej. NSA stwierdził, że kwestię wpływu korporacji notarialnej na przebieg aplikacji notarialnej, w tym na wypełnianie przez aplikantów obowiązków związanych ze zdobywaniem wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania tego zawodu, należy rozpatrywać w kontekście wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji obowiązku sprawowania przez korporację osób wykonujących zawód zaufania publicznego pieczy nad wykonywaniem tego zawodu. NSA przypomniał, że na ten temat wypowiadał się TK, podkreślając m.in., że sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego zakłada udział samorządu zawodowego w procesie przygotowywania i naboru do zawodu[11].

2.4. Sądy administracyjne stosują w swoim orzecznictwie przepisy Konstytucji odnoszące się do ochrony rodziny i życia rodzinnego (art. 18 i art. 47 Konstytucji).

W szczególności w wyroku z 25 października 2016 r., II GSK 866/15, NSA rozważał kwestię możliwości objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym w Polsce partnerki skarżącej, z którą pozostawała ona w cywilnym związku partnerskim zarejestrowanym w Wielkiej Brytanii. Zdaniem skarżącej odmowa ubezpieczenia stanowiła naruszenie art. 18 i art. 47 Konstytucji, ponieważ osoba

[11] Zob. np. wyroki TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06; 26 marca 2008 r., K 4/07; 30 listopada 2011 r., K 1/10.

pozostająca w związku partnerskim z ubezpieczonym jest członkiem jego rodziny w rozumieniu ww. przepisów konstytucyjnych, a więc korzysta z ochrony prawnej w nich przewidzianej.

Odnosząc się do tych zarzutów, NSA stwierdził, że art. 18 i art. 47 Konstytucji nie dają podstaw do zbudowania prawnej definicji rodziny. Z art. 18 Konstytucji można jedynie wyprowadzić wniosek, że na ochronę zasługują związki rodzinne oparte na małżeństwie kobiety i mężczyzny oraz macierzyństwie i rodzicielstwie. Przepis ten nie daje podstaw do zredukowania pojęcia rodziny do związków zakotwiczonych w małżeństwie w rozumieniu w nim określonym. Ponadto art. 18 i art. 47 Konstytucji zawierają w analizowanym zakresie normy programowe, wyznaczające cele i zadania władzy publicznej. Nie określają one praw lub wolności obywateli, a więc nie mogą być źródłem ich indywidualnych roszczeń[12]. Ustalenie kręgu osób należących do rodziny w prawnym tego słowa znaczeniu należy do ustawodawcy zwykłego, który czyni to w różny sposób na użytek określonych celów objętych daną regulacją ustawową. Tak np. w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za członków rodziny uznaje się m.in. rodzeństwo, a w ustawie z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych rodzeństwo nie należy do rodziny. W polskim prawie nie ma więc ogólnej, uniwersalnej definicji rodziny czy członka rodziny. Nie podano jej też w ustawie z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ani w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Przepisy art. 18 i 47 Konstytucji nie mogą być wobec tego źródłem żądań o uznanie określonej osoby za członka rodziny dla potrzeb określonych świadczeń, jeżeli przepisy dotyczące tych świadczeń za takiego jej nie uznają. Nie wystarczą same powiązania z drugą osobą więziami osobistymi, opiekuńczymi czy majątkowymi, charakterystycznymi dla więzi rodzinnych, a więc pozostawanie w rodzinie w znaczeniu faktycznym czy społecznym. W konsekwencji ww. przepisy Konstytucji nie dają podstaw do stwierdzenia, że członkiem rodziny jest każdy, kto faktycznie pozostaje w związkach typu rodzinnego. O prawnym statusie członka rodziny decydują przepisy ustawy, a nie sytuacja faktyczna.

2.5. Regulacjami stosowanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych jest art. 20 i art. 22 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej).

Tytułem przykładu NSA analizował zagadnienie konstytucyjności zakazu reklamy aptek (art. 94a Prawa farmaceutycznego). Odwołując się do orzecznictwa TK[13], NSA stwierdził, że zakaz ten ogranicza wolność działalności gospodarczej w dopuszczalnym przez Konstytucję zakresie i formie (wyroki z dnia 25 sierpnia 2016 r., II GSK 292/15, II GSK 550/15, II GSK 589/15). W pojęciu ważnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, mieści się ochrona zdrowia ludzkiego. Ta zaś może doznać uszczerbku nie tylko wskutek braku dostatecznego dostępu do leków, ale również wtedy, kiedy dostęp do leków jest zbyt łatwy, prowadzący do ich nadużywania. Taki skutek może wywołać ponadto obecna i sugestywna reklama zarówno leków, jak i aptek, leki nie są bowiem zwykłym towarem rynkowym. Obrót lekami musi być reglamentowany przez państwo. Prowadzący taką działalność nie mogą się cieszyć pełną wolnością gospodarczą. Powinny funkcjonować mechanizmy, które pozwalają na zakup leków wtedy, kiedy są one rzeczywiście niezbędne, a nie gdy pojawia się taka pokusa wywołana reklamą (por. też wyroki NSA z 10 czerwca 2016 r., II GSK 2852/14, II GSK 2921/14, II GSK 2733/14; 11 października 2016 r., II GSK 1156/15, II GSK 518/15, II GSK 521/15).

[12] Zob. np. wyrok TK z 11 maja 2011 r., SK 11/09.

[13] M.in. wyrok TK z 27 lutego 2014 r., P 31/13.

Problematyka zakazu reklamy była również analizowana z perspektywy wolności wypowiedzi wyrażonej w art. 54 Konstytucji. W szczególności w wyroku z 31 maja 2016 r., II OSK 2287/14, NSA stwierdził, że sformułowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu reklamy nie jest nieuzasadnionym ograniczeniem wolności rozpowszechniania informacji. Odwołując się do orzecznictwa TK[14], NSA stwierdził, że wolność wypowiedzi – szczególnie wypowiedzi o charakterze reklamowym – nie jest absolutna i nie oznacza, że każda treść może być przedstawiana wszędzie w dowolnej formie. Podlega ona ograniczeniom na zasadach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.6. Przepisami stosowanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych są również art. 30 (ochrona godności człowieka), art. 38 (prawo do życia) oraz art. 68 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia).

Wyrokiem z 19 maja 2016 r., I OSK 2190/14, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji w sprawie ze skargi na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych o odmowie udostępnienia ze zbioru PESEL adresu biologicznego ojca wnioskodawcy, który wskazywał na zamiar przeprowadzenia badań genetycznych biologicznych rodziców w związku z chorobą, na którą cierpi. Odmowa udostępnienia adresu była motywowana brakiem zgody osoby poszukiwanej na udostępnienie jej danych (art. 44h ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych). Zdaniem NSA osoba występująca z żądaniem udostępnienia danych ze zbioru PESEL w celu ochrony własnego zdrowia w związku z chorobą genetyczną ma ważny interes – chroniony przez art. 68 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 38 Konstytucji – w uzyskaniu informacji umożliwiających skontaktowanie się z biologicznym rodzicem. Organ administracji musi zapewnić równowagę pomiędzy ochroną interesu biologicznego rodzica, dążącego do zachowania poufności swych danych, a ochroną prawa jego biologicznego dziecka do ochrony zdrowia.

Innym orzeczeniem, w którym zostały zastosowane ww. przepisy konstytucyjne, był wyrok z 6 października 2016 r., II GSK 2765/16. Kwestią rozstrzyganą w tym orzeczeniu było zagadnienie, czy w trybie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych minister właściwy do spraw zdrowia jest upoważniony do wydania zgody na refundację leku sprowadzanego z zagranicy na warunkach i w trybie określonym w art. 4 Prawa farmaceutycznego, jeśli lek posiada pozwolenie na dopuszczenie do obrotu na terytorium RP[15]. Zdaniem NSA art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji leków ma zastosowanie nie tylko w przypadku leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ale także w przypadku leku posiadającego takie pozwolenie, jeżeli spełnione są warunki wskazane w art. 4 ust. 9 Prawa farmaceutycznego[16]. W sytuacji bowiem, gdy żaden podmiot odpowiedzialny nie jest zainteresowany wprowadzaniem leku na rynek i złożeniem wniosku o objęcie go refundacją, powyższa interpretacja zapewni rzeczywistą dostępność do systemu refundacji leków umożliwiającej w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia ludzi refundację leków dopuszczonych do obrotu, lecz *de facto* niedostępnych na rynku.

[14] Wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., K 2/02.

[15] Art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji leków mówi m.in., że lek nieposiadający pozwolenia na dopuszczenie do obrotu na terytorium RP i sprowadzany z zagranicy na warunkach i w trybie określonym w art. 4 Prawa farmaceutycznego może być wydawany po wniesieniu przez świadczeniobiorcę opłaty ryczałtowej pod warunkiem wydania zgody na refundację takiego produktu przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

[16] Art. 4 ust. 9 Prawa farmaceutycznego przyznaje ministrowi właściwemu do spraw zdrowia kompetencję do wydania pod pewnymi warunkami – zgody na sprowadzenie z zagranicy produktu leczniczego.

NSA podkreślił, że interpretacji ww. przepisów należy dokonywać przy uwzględnieniu art. 68 w zw. z art. 30 i art. 38 Konstytucji. W procesie wykładni prawa nie należy opierać się wyłącznie na wykładni językowej, ale w świetle art. 30 oraz art. 38 Konstytucji wszelkie wątpliwości co do ochrony życia ludzkiego powinny być rozstrzygane na rzecz tej ochrony (*in dubio pro vita humana*). Zdaniem NSA wykładnia art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji dokonana zgodnie z powyższą dyrektywą interpretacyjną prowadzi do wniosku, że jako produkt medycznie niezbędny i w Polsce niedostępny lek może być refundowany w trybie określonym w tym przepisie.

2.7. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany jest art. 32 Konstytucji (zasada równości).

Na przykład wyrokiem z 23 lutego 2016 r., I OSK 3164/15, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji, stwierdzającego nieważność uchwały rady miasta w przedmiocie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez miasto. Problem polegał na tym, że przy określaniu sytuacji, w której wszyscy rodzice (opiekunowie) dziecka pracują (studiują w trybie dziennym, prowadzą gospodarstwo rolne lub działalność gospodarczą), w uchwale pominięto rodzica samotnie wychowującego dziecko. Sąd I instancji stwierdził nieważność tej uchwały m.in. z powodu jej niezgodności z art. 32 Konstytucji. Zdaniem tego sądu uchwała nie uwzględniała potrzeb rodzin, w których rodzic samotnie wychowuje dziecko i musi pogodzić obowiązki zawodowe z rodzinnymi. W konsekwencji dzieci takiego rodzica nie otrzymają w postępowaniu rekrutacyjnym punktów w ramach tego kryterium, podczas gdy dzieci obojga rodziców spełniających to kryterium otrzymają stosowną liczbę punktów. Ocenę taką podzielił NSA i uznał, że pominięcie w uchwale potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący dziecko musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, narusza m.in. art. 32 Konstytucji. Pozycja takiego rodzica została bowiem w sposób niedopuszczalny zrównana z pozycją rodziny, w której jeden z dwojga rodziców (opiekunów) pracuje.

Z kolei wyrokiem z 19 maja 2016 r., II GSK 2993/14, NSA uchylił wyrok sądu I instancji i zaskarżone decyzje dotyczące nałożenia kary przez organ Służby Celnej na przewoźnika za to, że zbytnim dociążeniem ciężarówki naruszył polskie normy nośności dróg. Przewoźnik zakwestionował karę nałożoną na niego przez organ Służby Celnej, gdyż unijne normy są wyższe, co wcześniej potwierdził Generalny Inspektor Transportu Drogowego, odstępując od karania przedsiębiorców za przekroczenie polskich norm, jeżeli nie przekraczają one europejskich nacisków. NSA podkreślił, że z art. 32 Konstytucji wynika zasada równości w prawie, tj. równości zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Oznacza to, że w podobnych sytuacjach powinny być stosowane podobne rozwiązania. Powołując się na zasadę równości, NSA uznał za niedopuszczalne wybiórcze stosowanie rygorów prawa w stosunku do niektórych tylko podmiotów, bez jednoczesnego ich zastosowania w stosunku do innych podmiotów mimo ciążącego na nich takiego samego obowiązku. Skoro znajdujące się w takiej samej sytuacji podmioty prowadzące działalność w zakresie międzynarodowego transportu drogowego kontrolowane przez służby podległe Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego nie były karane za stwierdzone naruszenia dotyczące nacisków na osie, natomiast podmioty kontrolowane przez Służbę Celną takim karom podlegały, to nasuwa się uzasadnione przypuszczenie, że doszło w tej sprawie do naruszenia zasady równości wobec prawa.

Inną sprawą, w której zastosowanie znalazła zasada równości, był wyrok z 30 maja 2016 r., I OSK 888/15. W sprawie tej skarżącemu odmówiono przyznania rekompensaty na podstawie art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia

nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. ustawy zabużańskiej). Problem polegał na tym, że pozostawiony przez spadkodawcę skarżących majątek należał do ordynacji rodowej ustanowionej w XVI wieku, co oznaczało zdaniem organów oraz sądu I instancji, iż spadkodawcy skarżących będącemu ordynatem nie przysługiwał tytuł własności do tego majątku. Nie została zatem spełniona jedna z przesłanek przyznania prawa do rekompensaty, prawo to przysługuje bowiem właścicielowi pozostawionej nieruchomości. NSA uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił zaskarżony wyrok, a także decyzje organów obu instancji. Zdaniem NSA ustawa zabużańska przyznaje prawo do rekompensaty tym wszystkim, których nieruchomości pozostały poza obecnymi granicami RP. Odmowa przyznania tego prawa osobom znajdującym się w identycznej sytuacji tylko z tego powodu, że nie ma wypracowanego poglądu prawnego co do statusu ordynata, jest naruszeniem zasady równości. NSA podkreślił, że art. 2 ustawy zabużańskiej rzeczywiście jako przesłankę przewiduje prawo własności do nieruchomości. Jednak nawet jeżeli założyć, że ustawodawca „zapomniał" o ordynacjach i ich właścicielach, to mamy do czynienia z luką w prawie. Tę lukę należy wyłożyć prokonstytucyjnie.

W orzecznictwie dostrzega się, że zasada równości nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są ze względu na daną cechę istotną. W postanowieniu z 31 sierpnia 2016 r., II OSK 2000/16, NSA wskazał, że zasada równości nie oznacza nakazu jednakowego traktowania wszystkich podmiotów, gdyż ich sytuacja faktyczna i prawna może być różna. W sprawach o ustalenie warunków zabudowy sytuacja faktyczna i prawna inwestora nie jest taka sama jak sytuacja innych stron postępowania (głównie właścicieli nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji). Inwestor jest inicjatorem tego postępowania i stroną najbardziej zainteresowaną w jego szybkim przeprowadzeniu. Celem nowelizacji art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wyłączającej prawo pozostałych stron postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy do zaskarżania postanowień uzgadniających projekt decyzji – było przyspieszenie procesu inwestycyjnego. Wyłącznie więc inwestorowi jako inicjatorowi postępowania i stronie, która jest najbardziej zainteresowana jego szybkim zakończeniem, przyznano prawo wniesienia zażalenia na ww. postanowienie. Pozostałe strony mogą domagać się kontroli tego postanowienia w odwołaniu od decyzji kończącej postępowanie w sprawie (art. 142 k.p.a.) i następnie w skardze do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego.

2.8. W wielu orzeczeniach sądy administracyjne odwoływały się do art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (prawo do sądu i rzetelnego procesu).

2.8.1. Wskazane przepisy konstytucyjne były stosowane m.in. przy interpretacji regulacji dotyczących postępowania przed sądami administracyjnymi.

W szczególności w uchwale z 3 października 2016 r., I OPS 1/16, NSA orzekł, że „Od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości wydanej na podstawie art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) pobiera się wpis stosunkowy, o którym mowa w art. 231 p.p.s.a." NSA odrzucił pogląd, jakoby w powyższym przypadku właściwe było pobieranie wpisu stałego. W uzasadnieniu ww. uchwały NSA dostrzegł, że z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Na prawo do sądu składa się ponadto prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, pozwalające każdemu rzeczywiście dochodzić swych praw. Możliwość realizacji prawa do sądu należy więc rozpatrywać z punktu widzenia czynników utrudniających bądź uniemożliwiających dostęp do sądu, jak np. kosztów sądowych o wygórowanej wysokości.

Na tym tle NSA ocenił, czy wpis stosunkowy od skargi na decyzję o ustaleniu odszkodowania ze względu na jego wysokość może uniemożliwić realizację prawa do sądu. Zdaniem NSA wysokość wpisu od takich skarg została co do zasady ustalona na poziomie, który nie uniemożliwia realizacji prawa do sądu. Ponadto każdy podmiot wszczynający postępowanie powinien liczyć się z wydatkami na ten cel, gdyż jest to skutek powszechnie przyjmowanej zasady odpłatności postępowań sądowych. Wprowadzenie obowiązku ponoszenia przez strony opłat sądowych i wydatków nie jest sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jeżeli stworzony zostanie odpowiedni system środków zapewniających korzystanie z prawa do sądu osobom, które nie są w stanie z uwagi na sytuację materialną ponieść tych opłat lub kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika[17]. NSA odnotował, że strona, która nie jest w stanie partycypować w ponoszeniu kosztów postępowania, może ubiegać się o przyznanie prawa pomocy jako środka stworzonego dla takich podmiotów, w stosunku do których prawo do sądu mogłoby być ograniczone ze względu na ich sytuację materialną. W konsekwencji przyjęta w uchwale wykładnia nie uniemożliwia podmiotom uprawnionym do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość dochodzenia swoich praw i jest zgodna z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Problematyka prawa do sądu była również poruszona w uchwale NSA z 27 czerwca 2016 r., I FPS 1/16. W uchwale tej NSA orzekł, że „Przepis art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku skargi na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy, skargę można wnieść najwcześniej następnego dnia po dniu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, nie czekając na doręczenie odpowiedzi organu na to wezwanie". W uzasadnieniu uchwały NSA podkreślił, że przepis, który nakłada na stronę obowiązek określonego zachowania, mający znaczenie dla skuteczności realizacji przez tę stronę prawa do sądu, musi być wykładany ściśle. Strona nie powinna napotykać barier, których nie da się wywieść z literalnego brzmienia przepisów prawa. Korzystanie z ochrony sądowej nie powinno wymagać skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych przy ustalaniu wymogów, jakie musi spełnić strona dla uruchomienia we właściwym czasie postępowania sądowego.

Na tym tle NSA dokonał analizy instytucji wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Zdaniem NSA stanowi ona „surogat środka odwoławczego", wynikającego z przepisów ustaw procesowych, czy „nadzwyczajny środek zaskarżenia", którego zastosowanie jest niezbędne do uruchomienia sądowej kontroli, gdy prawo nie przewiduje zwykłych środków odwoławczych[18]. Trzeba więc przyznać, że jeśli wezwanie do usunięcia naruszenia prawa ma dawać organowi sposobność naprawienia błędów, to organ powinien mieć odpowiedni czas na reakcję. Jednak z drugiej strony ustawodawca nie uregulował ani terminu, w którym organ miałby zareagować na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, ani też nawet samego obowiązku reakcji na tego rodzaju wezwanie i procedury, w jakiej powinno zostać ono załatwione. W takim stanie rzeczy tego rodzaju niepewne wyznaczniki nie mogą przesądzać o konieczności wstrzymania możliwości wniesienia skargi. Wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa nie można nadawać nadmiernej wagi, zwłaszcza w aspekcie „czasowego blokowania" uprawnień skargowych.

Kolejnym orzeczeniem, w którym znalazły zastosowanie wskazane na wstępie przepisy Konstytucji, było postanowienie z 28 kwietnia 2016 r., I OSK 593/16. NSA uchylił postanowienie sądu I instancji odrzucające na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. skargę na bezczynność prezydenta miasta w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego nie-

[17] Zob. uchwałę NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., II GPS 2/10.

[18] Zob. wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 14 marca 2011 r., I FPS 5/10.

ruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Powodem odrzucenia skargi było złożenie zażalenia, o którym mowa w art. 37 k.p.a., do organu niewłaściwego (do SKO zamiast do Wojewody). Zdaniem NSA skoro SKO nie przekazało zażalenia do Wojewody ani nie poinformowało skarżącego o braku swojej właściwości, lecz rozpoznało je merytorycznie, a prezydent miasta na etapie wniesienia zażalenia nie zarzucił braku właściwości SKO, lecz zarzut ten podniósł dopiero w odpowiedzi na skargę do WSA, to należało uznać, że skarżący spełnił wymóg określony w art. 52 § 1 p.p.s.a. Stanowisko zajęte przez wojewódzkie sądy administracyjne cechuje nadmierny formalizm, zamykający skarżącemu drogę do sądu, co stoi w sprzeczności z prawem do sądu.

W wyroku z 25 maja 2016 r., II OSK 1710/15, NSA wskazał, że art. 45 ust. 1 Konstytucji należy uwzględnić przy wykładni art. 141 § 4 p.p.s.a. Prawo do sądu obejmuje nie tylko możliwość wniesienia sprawy do sądu, ale również to, że sąd rozpatrzy argumenty, jakie przedstawia wnoszący sprawę. W konsekwencji w uzasadnieniu wyroku sąd ma obowiązek przedstawić nie tylko zarzuty zawarte w skardze, ale także podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie; obejmuje to także odniesienie się do kwestii prawnych wynikających z zarzutów skarżącego[19].

Na specyfikę prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi NSA wskazał w wyroku z 8 czerwca 2016 r., I FSK 2080/14. NSA za bezzasadny uznał zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji przez odmowę przesłuchania przez sąd I instancji świadków. Ustawodawca w art. 106 § 3 p.p.s.a. zawęził dopuszczalność przeprowadzenia postępowania dowodowego przez sąd administracyjny. Wykluczono m.in. przeprowadzanie dowodu z zeznań świadków. Związane jest to ze specyfiką sądownictwa administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 184 Konstytucji sądy administracyjne sprawują kontrolę legalności działań administracji publicznej. Kontrolują zatem prawidłowość decyzji, a więc legalność przeprowadzonego postępowania dowodowego, lecz nie mogą zastępować organów administracji publicznej.

2.8.2. Konstytucyjne regulacje dotyczące prawa do sądu są również stosowane, gdy w danej sprawie powstaje wątpliwość co do dopuszczalności złożenia skargi do sądu administracyjnego.

W szczególności w postanowieniu z 24 listopada 2016 r., I FSK 1362/16, NSA przyjął, że skoro art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. dopuszcza zaskarżenie opieszałości organu w sprawach dotyczących innych niż decyzje (określone postanowienia czy indywidualne interpretacje przepisów prawa) aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej podejmowanych w toku różnych postępowań uregulowanych w Ordynacji podatkowej, to przepis ten należy odczytywać w ten sposób, że umożliwia on wniesienie do sądu skargi na przewlekłe prowadzenie kontroli podatkowej. Nadrzędną wartością konstytucyjną w postępowaniu sądowym jest bowiem umożliwienie stronie obrony i dochodzenia swoich praw. W konsekwencji wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego określonego aktu lub czynności powinny być rozstrzygane na korzyść wnoszącego skargę.

2.8.3. W orzecznictwie NSA był analizowany również jeden z aspektów prawa do sądu, jakim jest tzw. prawo do sądu właściwego.

W wyroku z 16 września 2016 r., I GSK 1393/14, NSA powołał się na postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., SK 41/15. Postanowieniem tym TK umorzył postępowanie wszczęte skargami konstytucyjnymi, w których skarżący zarzucali, że § 2 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 17 Prezesa NSA z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania, w brzmieniu nadanym przez § 1 zarządzenia nr 15 Prezesa NSA z dnia 30 września 2009 r. zmieniającego zarządzenie

[19] Zob. m.in. wyrok NSA z 28 września 2011 r., II OSK 1457/11.

w sprawie utworzenia wydziałów orzeczniczych w Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego i zakresu ich działania są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

NSA wskazał, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do rozpoznania sprawy przez konkretny sąd. Określenie sądu adekwatnego do rozpoznawania danego rodzaju spraw należy bowiem do ustawodawcy (art. 176 ust. 2 Konstytucji). Tym bardziej więc z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do rozpoznania sprawy przez dany skład orzekający sądu, działający w ramach jego określonej jednostki organizacyjnej (konkretnej izby). W każdej z Izb NSA orzekają osoby mające jednakowy status ustrojowy sędziego NSA, a zatem orzeczenia przez nie wydawane realizują prawo jednostek do sądu w identycznym zakresie. Niezależnie od tego, w jakiej izbie NSA zapada rozstrzygnięcie, sądem rozstrzygającym sprawę jest NSA.

2.8.4. W orzecznictwie akcentowana jest różnica między podmiotowym prawem do sądu (art. 45 Konstytucji) a zasadą sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

W uchwale z 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15, NSA stwierdził m.in., że prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, nie jest prawem podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego[20]. Nie oznacza to, że prawo to tym jednostkom nigdy nie przysługuje. Niemniej jednak ma to miejsce jedynie wtedy, kiedy jednostki te znajdą się w sytuacji charakterystycznej dla człowieka i obywatela, a więc np. w sytuacji adresata działań władczych organów administracji publicznej. Natomiast sytuację prawną jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów realizujących zadania publiczne kreuje zasada samodzielności (art. 165 Konstytucji).

NSA podkreślił, że pojęcia „ochrona sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego" i „prawo do sądu" nie są tożsame. Prawo do sądu jest prawem podmiotowym człowieka i obywatela. Natomiast pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony ukierunkowanych na zapewnienie samodzielnego i zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, zakładając pozostawienie ustawodawcy szerszej swobody co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. Ochrona sądowa w rozumieniu art. 165 ust. 2 Konstytucji obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Chroni te jednostki przed bezprawnymi ingerencjami organów nadzoru w wykonywanie zadań przez organy samorządu terytorialnego. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w p.p.s.a., a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2–4 tej ustawy, a także gdy są adresatami aktów nadzoru. Natomiast sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie wymaga zapewnienia tym jednostkom statusu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym ani przyznania im prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego, gdy jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, lecz sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów.

2.9. W wielu orzeczeniach wydanych w 2016 r. sądy administracyjne stosowały art. 61 Konstytucji (prawo dostępu do informacji publicznej).

Jednym z przykładów takiego orzeczenia jest wyrok z 25 listopada 2016 r., I OSK 908/15. W wyroku tym szeroko omówiono zagadnienie tzw. informacji przetworzonej, której zgodnie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej można żądać „w takim zakresie,

[20] Zob. wyrok TK z 29 października 2009 r., K 32/08.

w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego". NSA stwierdził, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Sam art. 61 ust. 3 Konstytucji mówi, że ograniczenie tego prawa może nastąpić ze względu na „ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa". W klauzuli porządku publicznego mieści się m.in. postulat zapewnienia organom władzy publicznej prawidłowego funkcjonowania w celu wykonywania ich kompetencji[21]. Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej nie może prowadzić do dezorganizacji organów władzy publicznej czy do istotnych zakłóceń w prawidłowym funkcjonowaniu tych organów. Taki skutek może zaś wywołać w konkretnych okolicznościach konieczność analizowania, selekcjonowania oraz anonimizacji dokumentów urzędowych znajdujących się w posiadaniu danej instytucji publicznej, jeśli wniosek o udostępnienie informacji nie ogranicza się do jednego czy kilku konkretnie wskazanych przez wnioskodawcę dokumentów, lecz obejmuje np. całość dokumentów wytworzonych przez tę instytucję w pewnym okresie czasu czy w określonej kategorii spraw.

Z tej perspektywy konstytucyjnej powinien być interpretowany art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wykładnia powyższego przepisu powinna uwzględniać zarówno prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji), jak też zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji). W konsekwencji przez pojęcie „informacja przetworzona" należy rozumieć taką informację, której przygotowanie zgodnie z wnioskiem może w danych okolicznościach wpłynąć na rzetelność i sprawność działania instytucji, do której zwrócono się o udostępnienie informacji. W takiej sytuacji funkcją prawa dostępu do informacji publicznej powinno być nie tyle zaspokojenie indywidualnego interesu wnioskodawcy, ile ochrona dobra wspólnego, jakim jest kontrola społeczna nad działalnością władzy publicznej. Racjonalnym kompromisem między konstytucyjnymi wartościami, o których mowa, jest wówczas umożliwienie organowi władzy publicznej, do którego zwrócono się o informację publiczną, odmowy jej udostępnienia, jeśli udostępnienie takie nie jest powiązane z ochroną interesu publicznego.

2.10. W orzecznictwie sądów administracyjnych są stosowane art. 21 i art. 64 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych).

2.10.1. Przepisy konstytucyjne, o których mowa, są stosowane m.in. w sprawach z zakresu tzw. władztwa planistycznego gmin.

NSA wskazał, że granice ingerencji w prawo własności na etapie planowania przestrzennego określa ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie tej ustawy gmina może dokonać zmiany przeznaczenia terenu w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego (wyrok z 23 lutego 2016 r., II OSK 1531/14). Prawo własności nie jest bowiem prawem absolutnym i doznaje szeregu ograniczeń wynikających z ustaw (wyrok z 13 kwietnia 2016 r., II OSK 1992/14).

Zamieszczając w planie miejscowym ustalenia co do przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy, gmina we władczy sposób reguluje sposób korzystania z nieruchomości objętych tym planem. Prawne umocowanie do takiego działania jest m.in. w art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykorzystywania prawa własności. Ustalenia zawarte w planie miejscowym

[21] Zob. wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., I OSK 1769/13.

mogą więc ograniczać prawo własności terenów objętych tym planem. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), organy gminy mogą w tworzonym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze. Ustalenia planu mogą ograniczać prawo własności i nie stanową naruszenia prawa, jeżeli dzieje się to z poszanowaniem prawa, w tym chronionych wartości konstytucyjnych, m.in. zasady proporcjonalności.

W orzecznictwie podkreśla się, że organ planistyczny musi brać pod uwagę ochronę prawa własności, aby nie doprowadzić do nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia tego prawa. Konieczne jest więc zachowanie zasady proporcjonalności. Ingerencja w sferę prawa do nieruchomości (własności, użytkowania wieczystego) musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (wyrok NSA z 21 czerwca 2016 r., II OSK 2560/14). Ocena, czy nie doszło do nadużycia władztwa planistycznego, sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności są konieczne dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób (wyrok NSA z 31 maja 2016 r., II OSK 2337/14).

2.10.2. Zasada ochrony własności była również przywoływana w orzeczeniach sądów administracyjnych dotyczących spraw wywłaszczeniowych.

Na przykład w uzasadnieniach wyroków z 23 marca 2016 r., I OSK 3244/15, I OSK 3245/15 i I OSK 3246/15 NSA odniósł się do zarzutu naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji w związku z nieuwzględnieniem w decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość podatku VAT, co wpłynęło na zaniżenie odszkodowania. Zdaniem NSA podatek VAT nie stanowi części składowej odszkodowania należnego na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w zw. z art. 134 ust. 1 i art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz nie jest czynnikiem wpływającym na wycenę nieruchomości. NSA powołał się na stanowisko TK, zgodnie z którym „słuszne odszkodowanie", o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza odszkodowania ekwiwalentnego, gdyż wywłaszczenie następuje na cele publiczne, tzn. ze względu na dobro wspólne[22].

2.10.3. Sądy administracyjne uwzględniają konstytucyjne prawo do ochrony własności, ustalając, czy dana osoba ma status strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Na przykład w wyroku z 22 czerwca 2016 r., II OSK 2569/14, NSA stwierdził, że gdy właściciel nieruchomości bezpośrednio graniczącej z inwestycją drogową wskazuje na ograniczenia w swobodzie korzystania z prawa własności, nie można przyjąć, iż nie jest stroną w takiej sprawie. W takim przypadku interes prawny tego podmiotu w rozumieniu art. 28 k.p.a. wynika z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz art. 140 Kodeksu cywilnego. NSA wskazał, że co prawda ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych przewiduje uproszczony tryb postępowania w sprawach związanych z realizacją tych dróg, jednak uproszczona procedura nie może usprawiedliwiać naruszania podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Prawo własności nie jest prawem bezwzględnym, jednak może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

[22] Wyrok TK z 20 lipca 2004 r., SK 11/02.

Z kolei w wyrokach z 8 stycznia 2016 r., I OSK 1691/14 i I OSK 2724/14, uchylając wyroki sądu I instancji oddalające skargi w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wydanych w sprawach dotyczących tzw. gruntów warszawskich, NSA stwierdził, że nie można zaakceptować stanowiska, iż w postępowaniu dotyczącym stanu prawnego nieruchomości mogłyby brać udział jedynie osoby, które roszczą sobie w stosunku do niej określone prawa, a z drugiej strony nie mogłyby brać w nim udziału osoby, którym takie prawa już przysługują, choć na innej podstawie prawnej. Pogląd taki byłby sprzeczny z zasadami równości wobec prawa i równości w zakresie ochrony praw majątkowych. W konsekwencji właściciele wyodrębnionych nieruchomości lokalowych, będący współużytkownikami wieczystymi gruntu, na którym budynek został wzniesiony, są stroną w postępowaniu o wydanie decyzji na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a także w postępowaniu w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie ww. przepisu.

2.11. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się orzeczenia, w których stosowane są konstytucyjne regulacje dotyczące różnych aspektów prawa do nauki (art. 70 Konstytucji).

W szczególności postanowieniem z 28 czerwca 2016 r., I OSK 1328/16, NSA stwierdził, że dopuszczalne jest zaskarżenie do sądu administracyjnego (na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) negatywnej opinii rady podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni lub senatu uczelni w przedmiocie wniosku o przyznanie studentowi stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Opinia taka nie jest bowiem wydawana w sprawie z zakresu toku studiów studenta, lecz w materii pomocy finansowej studentowi, objętej ochroną w art. 70 ust. 4 Konstytucji, służącej wsparciu realizacji prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Wyłączenie kontroli sądowej nie może być w tym przypadku podyktowane autonomią szkoły wyższej (art. 70 ust. 5 Konstytucji). Zgodnie z tym przepisem zapewnia się autonomię szkół wyższych, ale na zasadach określonych w ustawie. Skoro zatem ustawa nie wyłącza kontroli sądowej negatywnej opinii rady wydziału, uniemożliwiającej uzyskanie przez jej adresata stypendium ministra, to należy przyjąć, że prawo to przysługuje temu adresatowi.

Z kolei wyrokiem z 20 maja 2016 r., I OSK 3341/15, NSA wskazał, że ustawodawca zdecydował w art. 207 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym o „odpowiednim" stosowaniu przepisów k.p.a., było to bowiem konieczne ze względu na szczególny charakter postępowania przed organami szkoły wyższej, wynikający z zasady autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji). Zasada ta nie może być jednak rozumiana jako dowolność postępowania organów uczelni w obszarach jej działań. Pogląd, że decyzja organu uczelni w kontekście wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasady autonomii szkół wyższych nie musi spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organów administracji publicznej, nie oznacza, że może być ona wydana z obrazą przepisów prawa, w tym przypadku przepisów k.p.a.

2.12. Kolejnym przepisem Konstytucji, który jest stosowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, jest art. 78 Konstytucji (prawo do odwołania od rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji).

Powyższy przepis Konstytucji był analizowany m.in. w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 5 grudnia 2016 r., II GPS 2/16, dotyczącej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, której przedmiotem jest orzeczenie wydane przez zarząd województwa – działający jako instytucja zarządzająca w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – na podstawie art. 207 ust. 12 ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu cyt. uchwały NSA wyjaśnił, że elementem sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu administracyjnym jest zagwarantowane w art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. Treścią tego prawa jest stworzenie stronom możliwości uruchomienia procedury służącej merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego w sprawie. Zasadą kierunkową jest dewolutywność oraz suspensywność środka zaskarżenia. Ustawodawca zachowuje jednak margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania[23]. Natomiast nie stanowi naruszenia art. 78 Konstytucji ustawowe limitowanie zaskarżalności (np. ograniczenie dewolutywności albo suspensywności, wprowadzenie terminów procesowych, formularzy, opłat). Brak dewolutywności środka zaskarżenia nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony innymi gwarancjami procesowymi.

W cyt. uchwale NSA podkreślił ponadto, że na instytucję „środka zaskarżenia" można spojrzeć od strony funkcjonalnej. W tym ujęciu punkt ciężkości spoczywa na prawnej możliwości ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy, natomiast jest kwestią drugorzędną, czy do kolejnego rozstrzygnięcia sprawy właściwy jest organ wyższego stopnia, czy ten sam organ, który rozstrzygał sprawę w pierwszej instancji. Większe znaczenie dla ochrony praw i interesów jednostek ma gwarancja dwukrotnego rozpatrzenia sprawy, a nie okoliczność, że dokonują tego dwa różne organy.

Opierając się m.in. na powyższych argumentach konstytucyjnych, NSA stwierdził, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 207 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, nie stosuje się przepisów k.p.a. dotyczących wyłączenia członka organu kolegialnego. Ze względu bowiem na liczebność zarządu województwa przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do pozbawienia tego organu ustawowych kompetencji organu odwoławczego.

2.13. Sądy administracyjne stosują w swoich orzeczeniach art. 84 i art. 217 Konstytucji (zasady władztwa daninowego państwa i wyłączności ustawy w nakładaniu podatków i innych danin publicznych).

W wyroku z 10 lutego 2016 r., II FSK 3629/13, NSA podkreślił, że z ww. przepisów Konstytucji wynika swoboda ustawodawcy w nakładaniu danin publicznych. Swoboda ta jest jednak ograniczona obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej przy stanowieniu przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych, ograniczona też nakazem respektowania *vacatio legis* i zakazem nadawania mocy wstecznej oraz dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego[24].

Z kolei w wyroku z 16 grudnia 2015 r., I GSK 980/14, NSA stwierdził, że jeśli obowiązek podatkowy i przedmiot opodatkowania został określony w ustawie na tyle jasno i komunikatywnie, że jego zakres daje się ustalić w drodze wykładni weryfikowanej przez sąd administracyjny, który zapewnia czytelne mechanizmy kontroli, to przepis podatkowy nie narusza ani zasady wyłączności ustawy, ani zasady określoności prawa. Ponadto zasada określoności nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić[25]. W związku z tym NSA doszedł do wniosku, że odniesienie się do tzw. nomenklatury

[23] Zob. np. wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., SK 3/11.
[24] Zob. wyrok TK z 27 listopada 2007 r., SK 39/06.
[25] Por. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06.

CN w definicji „samochodu osobowego" w ustawie o podatku akcyzowym nie narusza zasady ustawowego kształtowania elementów podatku.

Z ww. przepisów konstytucyjnych wywodzona jest zasada *in dubio pro tributario*, np. w uchwale z 19 grudnia 2016 r., II FPS 4/16, NSA wyjaśnił, że w razie potrzeby rozstrzygania między różnymi wchodzącymi w grę wariantami interpretacyjnymi organy stosujące prawo powinny wybrać rezultat najbardziej korzystny dla podatnika[26]. Niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów czy rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych. W państwie demokratycznym podatnik nie może ponosić negatywnych konsekwencji nieprecyzyjnego określenia jego obowiązków w ustawie. Zasada *in dubio pro tributari*o jest swoistym zabezpieczeniem uniemożliwiającym przenoszenie na podatnika odpowiedzialności za błędy popełnione przez ustawodawcę.

2.14. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowane są przepisy określające system źródeł prawa w RP, tj. art. 87–94 Konstytucji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się konsekwentnie od lat, że sądy te są upoważnione do samodzielnej odmowy zastosowania aktu podustawowego w razie stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją lub ustawą, bez konieczności uprzedniego wnoszenia pytania prawnego do TK (por. wyroki z 7 lipca 2016 r., II GSK 488/15 i II GSK 490/15).

Na przykład w wyroku z 28 czerwca 2016 r., I GSK 1252/14, NSA uwzględniając art. 92 Konstytucji (warunki dopuszczalności wydawania rozporządzeń), stwierdził, że wydane w wykonaniu ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie procedury zawieszenia poboru akcyzy i jej dokumentowania wykracza poza zakres delegacji wynikającej z przepisów upoważniających do jego wydania. Zdaniem NSA regulacja zawarta w § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 25 ust. 1, zwłaszcza zaś w § 25 ust. 3 ww. rozporządzenia – w zakresie, w jakim odnosi się do instytucji terminu, w tym terminu do złożenia wniosku o zwrot zapłaconego podatku akcyzowego – jako regulacja zastrzeżona dla ustawy, nie mogła stanowić przedmiotu normowania rozporządzeniem. W konsekwencji NSA odmówił zastosowania ww. rozporządzenia jako wzorca kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej.

W wyroku z 28 czerwca 2016 r., I GSK 1252/14, NSA odwołując się do orzecznictwa TK, podkreślił, że przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii wyraźnie w nim niewymienionych. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z ustawą. W sytuacji zaś, gdy przepis upoważniający jest sformułowany w taki sposób, że zakres delegacji obejmuje określenie „szczegółowego trybu i warunków…", nie może być on rozumiany jako umożliwiający określenie w rozporządzeniu materialnoprawnych przesłanek nabycia prawa, jeśli te przesłanki zostały określone w ustawie[27].

Z kolei w wyroku z 1 marca 2016 r., II OSK 36/16, NSA stwierdził, że upoważnienie, o którym mowa w art. 94 Konstytucji, tj. ustawowe upoważnienie organu jednostki samorządu terytorialnego lub terenowego organu administracji rządowej do wydania aktu prawa miejscowego,

[26] Por. uchwały NSA z 17 listopada 2014 r., II FPS 3/14 i II FPS 4/14. Por. wyrok TK z 18 lipca 2013 r., SK 18/09.

[27] Zob. wyrok TK z 11 grudnia 2000 r., U 2/00.

nie rodzi takiego uzależnienia dla obowiązywania aktów prawa miejscowego jak upoważnienie dla wydania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenia są bowiem wydawane na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawie i w celu jej wykonania (upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu), natomiast w przypadku aktów prawa miejscowego Konstytucja wymaga wyłącznie, by były stanowione na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawie. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego może mieć szerszy zakres, nie musi spełniać wymogu szczegółowości ani zawierać wytycznych dotyczących treści aktu. Organy samorządu terytorialnego posiadają zatem szerszą swobodę przy stanowieniu prawa niż organy wydające rozporządzenia. Prawo miejscowe nie ma bowiem na celu „wykonywania ustawy", lecz realizuje to, co nakazano (bądź na co zezwolono) w upoważnieniu ustawowym. Ustawa może zezwolić nawet na odmienne od ustawowego unormowanie samorządowe[28].

Problematyki aktów prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji) dotyczył m.in. wyrok z 8 czerwca 2016 r., I OSK 3378/15. NSA podkreślił, że wyliczenie konstytucyjnych źródeł prawa wewnętrznego nie jest pełne, a system prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – charakter otwarty[29]. Konstytucja nie wylicza ponadto podmiotów uprawnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego[30].

2.15. Sądy administracyjne stosują w niektórych sprawach art. 170 Konstytucji, stanowiący, że „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa".

Na przykład wyrokiem z 21 czerwca 2016 r., II OSK 1236/16, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji stwierdzającego nieważność uchwały rady gminy w sprawie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego. NSA stwierdził, że mieszkańcy gminy mają prawo w drodze referendum wypowiedzieć się w sprawie połączenia gminy z inną gminą niezależnie od udziału w konsultacjach stanowiących obligatoryjny element procedury utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic. Wola mieszkańców wyrażona w referendum ma pierwszeństwo przed wolą rady gminy wyrażoną po przeprowadzeniu konsultacji. Procedura referendalna, a nie konsultacyjna (regulowana w drodze aktu prawa miejscowego), gwarantuje pełną realizację celu określonego w art. 170 Konstytucji, czyli zapewnienie członkom wspólnoty samorządowej warunków do wyrażenia ich woli w sprawie połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy.

Z kolei wyrokiem z 2 lutego 2016 r., II OSK 2851/15, NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sądowi I instancji do ponownego rozpoznania sprawę dotyczącą niedotrzymania przez sejmik województwa terminu na podjęcie uchwały dotyczącej przeprowadzenia referendum w przedmiocie budowy portu lotniczego. NSA – powołując się na orzecznictwo TK[31] – uznał, że zawarty w art. 170 Konstytucji zwrot „mogą decydować" należy rozumieć nie tylko jako prawo do wypowiadania się decydującego, tzn. rozstrzygającego daną sprawę co do jej istoty, ale także jako prawo wpływania kształtującego. Z art. 170 Konstytucji wynika więc istnienie zarówno referendów w pełni wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum

[28] Por. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02.
[29] Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98.
[30] Wyrok TK z 8 października 2002 r., K 36/00.
[31] Zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02.

opiniodawczego lub konsultacyjnego, jeśli tylko mają one moc współkształtowania procesów decyzyjnych odnoszących się do danej wspólnoty.

2.16. W licznych sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne pojawia się zagadnienie znaczenia prawnego i skutków orzeczeń TK (art. 190 Konstytucji).

2.16.1. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że art. 190 ust. 1 i art. 190 ust. 4 Konstytucji zawierają normę prawną nadającą się do bezpośredniego stosowania. Norma ta stanowi, że w toku postępowania sądy związane są powszechną mocą obowiązującą orzeczeń TK, które są elementem kształtującym stan prawny oceniany przez sąd, i określa kolejną – niewymienioną w ustawowych przepisach postępowania – podstawę badania sprawy przez sąd drugiej instancji. A zatem w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej TK orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, a przepis taki nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, NSA stosuje bezpośrednio art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i rozpatrując skargę kasacyjną uwzględnia wyrok TK, nie będąc związany treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. (wyrok z 2 lutego 2016 r., II OSK 1394/14)[32].

2.16.2. W 2016 r. istotne znaczenie dla sądów administracyjnych miał wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13. Trybunał stwierdził w nim, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że wyrok TK, o którym mowa, rodzi konieczność wykładni art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), lecz także zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, wynikających z art. 2 Konstytucji (wyrok NSA z 1 marca 2016 r., I OSK 2632/15). Wyrok TK umożliwia dokonanie oceny konstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. w aspekcie „czasowości" w odniesieniu do przesłanki rażącego naruszenia prawa, co wymaga wyważenia według zasady proporcjonalności (wyrok z 10 marca 2016 r., I OSK 1916/15).

Wyrok TK o sygn. akt P 46/13 zawiera wskazówki, jak należy rozumieć badany przepis z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych, tj. nie tylko zasady praworządności, ale również zasad pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa. Ma on charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym, co oznacza, że przepis, którego dotyczył ten wyrok, nie zostaje usunięty z obrotu prawnego, lecz wymaga każdorazowo dokonania wykładni na podstawie całokształtu materiału dowodowego w danej sprawie (wyrok z 26 sierpnia 2016 r., I OSK 1801/15).

Ponadto powyższy wyrok Trybunału dotyczy ochrony ukształtowanych stanów prawnych, na podstawie których obywatel nabył prawo lub ekspektatywę, a u podstaw zajętego przez Trybunał stanowiska legła ochrona obywateli poszkodowanych aktami wywłaszczeniowymi. W konsekwencji nie można uznać, aby decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa była podstawą nabycia prawa podlegającego ochronie konstytucyjnej z punktu widzenia art. 2 Konstytucji; Skarb Państwa nie mieści się w kategorii podmiotów, które w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej utraciły prawo (wyrok z 30 marca 2016 r., I OSK 2486/15). Nie można bowiem uznać, aby decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości na własność Skarbu Pań-

[32] W uchwale siedmiu sędziów NSA z 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09, stwierdzono, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę TK orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, sąd powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok TK, nie będąc związany treścią art. 183 § 1 p.p.s.a.

stwa, który pozostaje jej właścicielem w dacie orzekania w przedmiocie nieważności tej decyzji, była podstawą nabycia prawa, które podlegałoby ochronie z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa (wyrok z 1 marca 2016 r., I OSK 2632/15).

W orzecznictwie NSA przyjęto co do zasady, że sam znaczny upływ czasu nie może uzasadniać automatycznego odstąpienia od stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa (wyrok z 10 marca 2016 r., I OSK 1916/15). Ponadto konieczne jest wykazanie, że dana decyzja wywołała skutki prawne w postaci nabycia prawa lub jego ekspektatywy. Na przykład w wyroku z 8 stycznia 2016 r., I OSK 1030/14, NSA uznał, że ww. wyrok TK nie miał w danej sprawie zastosowania, gdyż decyzja objęta postępowaniem o stwierdzenie jej nieważności, wydana na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, nie wywoływała żadnych skutków w zakresie nabycia prawa lub jego ekspektatywy, gdyż była decyzją odmowną.

2.16.3. Istotne znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych miał także wyrok TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11. Trybunał stwierdził w nim, że art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[33], w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Na przykład w wyroku z 7 lipca 2016 r., I FSK 172/15, NSA zauważył, że choć wskazane orzeczenie TK wprost dotyczy stanu prawnego obowiązującego od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 sierpnia 2005 r., to TK zawarł w nim także szersze i uniwersalne uwagi związane z kwestią zawiadomienia podatnika o wszczętym postępowaniu w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe. Mianowicie zawieszenie biegu terminu przedawnienia może nastąpić tylko pod warunkiem powiadomienia podatnika o wszczętym postępowaniu karnym przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego niezależnie od tego, jaką czynnością procesową i w jakim postępowaniu takie zawiadomienie nastąpi.

2.16.4. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się także kwestia znaczenia prawnego uzasadnienia wyroku TK.

W wyroku z 21 października 2014 r., K 38/13, Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności – jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że „Skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie »prawa« do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. […] Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy […]".

W wyroku z 6 lipca 2016 r., I OSK 223/16, NSA stwierdził, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może być stosowany w dotychczasowym kształcie swojej treści po wejściu w życie omawianego orzeczenia Trybunału. Zdaniem NSA uzasadnienie wyroku TK

[33] Dz.U. Nr 169, poz. 1387 oraz z 2007 r. Nr 221, poz. 1650.

zawiera jedynie argumentację mającą przemawiać za wydanym rozstrzygnięciem, nie zastępuje jednak tego rozstrzygnięcia ani nie stanowi jego uzupełnienia. Sądy są związane orzeczeniem TK w zakresie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu prawa i nie mogą uchylić się od tego związania przez wzgląd na jakiekolwiek treści zawarte w uzasadnieniu takiego orzeczenia.

2.16.5. Kolejnym zagadnieniem pojawiającym się w orzecznictwie sądów administracyjnych są skutki wyroków TK zawierających tzw. klauzulę odraczającą, to znaczy wyroków, w których Trybunał określił inny termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

Na przykład wyrokiem z 4 sierpnia 2016 r., I OSK 2609/14, NSA oddalił skargę kasacyjną w przedmiocie opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne. NSA podkreślił, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b/ ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne – stanowiący podstawę prawną do wydania przez Ministra Infrastruktury rozporządzenia z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego utracił moc z dniem 12 lipca 2014 r. na skutek wyroku TK z 25 czerwca 2013 r., K 30/12. TK uzasadnił przesunięcie o 12 miesięcy daty utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu potrzebą zapewnienia niezakłóconego poboru opłat związanych z udostępnianiem danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. NSA stwierdził, że zaskarżone decyzje zostały wydane przed wyeliminowaniem z obrotu prawnego podstawy prawnej do wydania rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Wskazane rozporządzenie w dacie wydawania tych decyzji było aktem obowiązującym i miało zastosowanie w sprawie.

Z kolei w wyroku NSA z 10 sierpnia 2016 r., II GSK 3170/15, wydanym w sprawie określenia województwu wysokości zobowiązania z tytułu wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (tzw. janosikowe), kwestią wymagającą rozstrzygnięcia była dopuszczalność odstąpienia od zastosowania art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z 4 marca 2014 r., K 13/11, TK stwierdził, że ww. przepisyw zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie TK odroczył utratę mocy obowiązującej ww. przepisów o 18 miesięcy. Sąd I instancji stanął na stanowisku, że odstąpienie od zastosowania przepisu w okresie odroczenia leży w kompetencjach sądów administracyjnych. Podkreślił, że powinny o tym decydować okoliczności indywidualnej sprawy i dokonana na ich podstawie ocena, które z możliwych rozwiązań jest bardziej odpowiednie czy bardziej służy ochronie wartości konstytucyjnych.

Rozpatrując skargę kasacyjną, NSA wskazał, że w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt K 13/11 Trybunał podkreślił, iż istnieje potrzeba zmiany przepisów prawnych i ta zmiana musi być poprzedzona szeroką analizą sytuacji ekonomicznej województw oraz opracowania wskaźników, które dawałyby gwarancję zmniejszenia dochodów własnych samorządów bogatszych wyłącznie w niezbędnym zakresie oraz opracowania wskaźników granicznych uwzględniających różne stany gospodarcze oraz stan finansów jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie NSA sąd I instancji nie rozważył, czy wobec utrzymania samej instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jako niebudzącej zastrzeżeń konstytucyjnych, możliwe było jej zastosowanie przed upływem okresu odroczenia z jednoczesnym pominięciem art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach w sposób, który zapewni wszystkim województwom istotną część ich dochodów dla realizacji zadań własnych. Z tych powodów NSA uchylił wyrok sądu I instancji.

3. Pytania prawne

3.1. Skierowanie przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest uruchomieniem trybu nadzwyczajnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w celu rozstrzygnięcia toczącego się postępowania. Sąd, dokonując wykładni przepisu prawa w zgodzie z Konstytucją, ma obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli jego wątpliwości co do naruszenia normy konstytucyjnej przez przepis będący podstawą rozstrzygnięcia są uzasadnione. Rozważenie przed podjęciem postanowienia o skierowaniu pytania prawnego, czy wątpliwości konstytucyjne są uzasadnione, jest istotne, wystąpienie bowiem z pytaniem prawnym wiąże się z koniecznością zawieszenia postępowania do momentu wydania orzeczenia przez TK.

Skuteczność wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji jest uzależniona od przesłanek: podmiotowej (pytanie prawne może przedstawić tylko sąd), przedmiotowej (pytanie prawne musi dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą) i funkcjonalnej (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem)[34]. Sprawa, która stanowi podstawę do skierowania prawnego, oznacza wszelkie postępowania, w ramach których sądy realizują konstytucyjnie przyznane im kompetencje[35].

W orzecznictwie TK wskazywano na niedopuszczalność zwracania się przez sąd z pytaniem prawnym – pod pozorem wątpliwości konstytucyjnych – o wykładnię przepisu prawa czy o potwierdzenie trafności własnej wykładni[36], na niewykorzystanie możliwych reguł interpretacyjnych umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy w zgodzie z Konstytucją[37] czy na niewyczerpanie innych możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych[38]. Ponadto Trybunał uznaje, że w sytuacji powzięcia wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu rozporządzenia sąd jest władny samodzielnie ocenić akt podustawowy poprzez odmowę jego zastosowania, ale dopiero rozstrzygnięcie Trybunału może go wyeliminować z porządku prawnego i pozwala na jednolitość i pewność późniejszego orzecznictwa[39]. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości[40].

[34] Wyrok z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14 i powołane tam orzecznictwo TK.

[35] Por. np. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 61, 78 i 80.

[36] Np. postanowienie z 4 października 2010 r., P 12/08.

[37] Por. postanowienia z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, oraz z 29 listopada 2001 r., P 8/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 268.

[38] W postanowieniu TK z 1 czerwca 2010 r., P 38/09, Trybunał umarzając postępowanie, wskazał, że wprawdzie aktualne brzmienie zaskarżonego przepisu (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), w świetle którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim, w sytuacji gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wyklucza przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad osobami pozostającymi w związku małżeńskim, to po wyroku TK w sprawie P 27/07 sądy administracyjne rozstrzygały sprawy, stosując wykładnię systemową, celowościową i prokonstytucyjną.

[39] Zob. postanowienie z 23 września 2009 r., P 81/08 i wyrok z 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 75.

[40] Postanowienie z 7 lipca 2004 r., P 22/02, OTK ZU-A 2004, nr 7, poz. 76: „przedmiotem pytania prawnego winno być tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego" – teza powtórzona w postanowieniach z 30 maja 2005 r., P 14/04, OTK ZU-A 2005, nr 5, poz. 60 i z 23 czerwca 2009 r., P 35/07, OTK ZU-A 2009, nr 6, poz. 100.

3.2. W latach 2004–2014 sądy administracyjne skierowały do Trybunału Konstytucyjnego 112 pytań prawnych. Liczba ich w poszczególnych latach kształtowała się różnie (od 15 w 2010 r. do 2 w 2014 r.), w zależności od tego, czy w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne pojawiały się zagadnienia budzące poważne wątpliwości konstytucyjne wymagające interwencji Trybunału Konstytucyjnego. W 2015 r. sądy nie wystąpiły z pytaniem prawnym, natomiast w 2016 r. sądy administracyjne skierowały dwa pytania prawne.

WSA w Poznaniu[41] powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym[42] w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych. Zdaniem sądu pytającego kwestionowany przepis określa przesłanki uprawniające starostę do cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, skutkującego niemożnością uzyskania tych uprawnień przed upływem 5 lat od dnia uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności. Przepis przyjmujący jedyny administracyjny środek sankcjonujący, ale także eliminujący adresata tego środka z kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania, a następnie przeprowadzania badań technicznych przez bardzo długi okres czasu sprawia, że w aspekcie zarówno normatywnym, jak i faktycznym jest to środek bardzo dolegliwy.

Powyższa regulacja zdaniem sądu pytającego we wskazanym zakresie narusza przepisy art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu sąd pytający wskazał, że wykonywanie zawodu diagnosty wymaga spełnienia określonych przesłanek normatywnych zarówno materialnoprawnych, jak i formalnoprawnych. Ponadto diagnosta może być jednocześnie przedsiębiorcą i prowadzić stację kontroli pojazdów. Może także wykonywać badania techniczne, będąc osobą zatrudnioną w przedsiębiorstwie m.in. na podstawie umowy o pracę. Okoliczność posiadania uprawnień do wykonywania zawodu diagnosty bez rozróżniania źródła wykonywania tego zawodu stanowiła podstawę uznania przez sąd pytający, że przepisy prawne będące przedmiotem wątpliwości powinny być analizowane w aspekcie konstytucyjnym przez pryzmat przepisu art. 65 ust. 1 Konstytucji, regulującego prawa, wolności oraz ich ograniczenia m.in. w zakresie wykonywanego zawodu, a nie w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej uregulowanej w art. 22 Konstytucji.

Wątpliwości konstytucyjne WSA w Gdańsku[43] dotyczą zgodności z Konstytucją art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci[44] w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie. Sąd pytający wskazał, że ww. ustawa wprowadziła do polskiego systemu prawnego świadczenie wychowawcze jako nową formę wsparcia pochodzącego ze środków publicznych, skierowanego do rodzin wychowujących dzieci. Prawo do świadczenia wychowawczego na drugie i kolejne dziecko nie jest uzależnione od żadnych dodatkowych przesłanek. Natomiast prawo do świadczenia na pierwsze dziecko uzyskują jedynie te osoby, które posiadają dochód nie wyższy niż 800 zł na osobę w rodzinie (lub 1200 zł, jeśli dziecko w rodzinie jest niepełnosprawne). Podmioty wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy w rodzinach, w których nie ma dzieci niepełnosprawnych, podzielono na te, których dochód w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł, i te, których dochód na osobę w rodzinie kwotę tę przekracza.

[41] Postanowienie z 19 maja 2016 r., III SA/Po 1167/15, TK P 16/16.

[42] Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej: p.r.d.

[43] Postanowienie z 21 grudnia 2016 r., III SA/Gd 889/16, TK P 6/17.

[44] Dz.U. poz. 195.

Świadczenie wychowawcze przysługuje jedynie osobom należącym do pierwszej z wymienionych grup.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy WSA w Gdańsku powziął wątpliwość co do zgodności z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości oraz z zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej normy wynikającej z przepisów art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy, gdzie sztywno określono kryterium dochodowe upoważniające do uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego przy stałej wysokości tego świadczenia wynoszącej 500 zł.

3.3. Aktualnie na rozstrzygnięcie Trybunału oczekują ww. pytania oraz pytanie WSA w Rzeszowie kwestionujące zgodność z Konstytucją przepisu dotyczącego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości – zasady waloryzacji przyznanego, lecz niewypłaconego odszkodowania[45].

4. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych

W 2016 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął szereg spraw mających znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych.

4.1. Wyrok z 6 kwietnia 2016 r., P 5/15, wydany został w trybie pytania prawnego NSA[46]. Wątpliwości konstytucyjne Sądu pytającego budziły przepisy Kodeksu wyborczego[47], które wprowadzały możliwość stanowienia przez komisarza wyborczego aktu prawa miejscowego, mimo że ani jego pozycja ustrojowa, ani kompetencje nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. Ponadto zdaniem NSA wątpliwości konstytucyjne budzi także brak sądowej kontroli zgodności z prawem określonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, gdyż pozbawia wyborców oraz jednostki samorządu terytorialnego prawa do ochrony sądowej w wypadku podejmowania aktu prawa miejscowego przez organ wyborczy.

W odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, natomiast co do zarzutu pozbawienia prawa do sądu orzekł, że art. 420 § 2 zdanie drugie Kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. W ocenie TK możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicz-

[45] Postanowienie WSA w Rzeszowie z 21 lutego 2014 r., II SA/Rz 1121/13: „Czy art. 227 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP?" W wyroku z 9 marca 2017 r., P 13/14, TK uznał kwestionowany przepis za zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

[46] Postanowienie z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13: „czy: 1) art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze, jest zgodny z art. 94 i art. 87 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 2) art. 420 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji".

[47] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), dalej: Kodeks wyborczy.

nej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego określonego w art. 62 Konstytucji i służy realizacji równości prawa wyborczego. Z tego względu brak sądowej kontroli określonej uchwały PKW w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu, uniemożliwia bowiem ocenienie prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd. Dochodzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4.2. Przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z 22 listopada 2016 r., SK 2/16, wydanym w trybie skargi konstytucyjnej było zagadnienie dotyczące przesłanki przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się żywego dziecka, określonej w art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[48]. Trybunał dokonał prokonstytucyjnej wykładni tej przesłanki, uznając, że zaskarżony przepis rozumiany w ten sposób, iż jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka przysługuje także, gdy kobieta pozostawała pod opieką medyczną później niż od 10 tygodnia ciąży, a opóźnienie to wynikało z przyczyn od niej niezależnych, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. TK w uzasadnieniu wskazał m.in., że niezaprzeczalnym celem ustawy jest realizacja polityki społecznej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z przepisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi więc pozostawać w zgodzie z jego celem. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do takiego wsparcia przyszłych matek, które mimo należytej troski o swoje dziecko z przyczyn od siebie niezależnych nie mogły spełnić wymagań nałożonych na mocy ustawy, pozostaje w sprzeczności z racjonalnością aksjologiczną ustawodawcy, co godziłoby w konstytucyjne nakazy ochrony rodziny i opieki nad rodziną wyrażone w art. 18 czy art. 71 ust. 1 Konstytucji[49].

4.3. W trzech orzeczeniach (wyroku z 15 listopada 2016 r., SK 46/15, i dwóch postanowieniach: z 5 kwietnia 2016 r., SK 41/15, i z 15 czerwca 2016 r., SK 44/14) Trybunał odniósł się do przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

4.4. W wyroku z 7 czerwca 2016 r., K 8/15, TK wypowiedział się w kwestii ograniczenia dostępu do informacji publicznej w kontekście oceny art. 14a ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty[50] w zakresie, w jakim dotyczy testów i pytań testowych z Lekarskiego Egzaminu Końcowego i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego, które już się odbyły, oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie ww. ustawy w zakresie, w jakim dotyczy zadań testowych z Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, który już się odbył. Uznając, że ww. przepisy są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Trybunał stwierdził, że publiczny dostęp do testów z egzaminów, które już się odbyły, nie narusza wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, nie zagraża też porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarczemu państwa. Nie mieści się również w katalogu wyjątków wskazanych w art. 5 u.d.i.p. (prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorcy).

4.5. Z kolei w wyroku z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15 TK, badając w trybie kontroli prewencyjnej przepis art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nierucho-

[48] Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579.

[49] W uzasadnieniu Trybunał powołał się na wyrok WSA w Gliwicach z 9 marca 2016 r., IV SA/Gl 810/15 ,i powołane tam orzeczenia.

[50] Dz.U. z 2015 r. poz. 464 ze zm.

mościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[51] art. 214a, w związku z art. 3 ust. 1 ww. ustawy, uznał, że ww. przepisy są zgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Badany przez Trybunał przepis ogranicza uprawnienia byłych właścicieli gruntów warszawskich przez wprowadzenie rozszerzenia przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w porównaniu ze stanem prawnym wynikającym z tzw. dekretu warszawskiego.

4.6. Natomiast w wyroku z 27 września 2016 r., SK 11/14 TK, uznając za zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[52] [dot. skreślenia z listy aplikantów adwokackich], nie podzielił wątpliwości co do nieproporcjonalnego ograniczenia przysługujących skarżącemu: wolności wykonywania zawodu oraz braku dostatecznej określoności i zrozumiałości ww. przepisu. Trybunał wskazał ponadto, że sądy administracyjne jednolicie odczytują ustawowe kryterium „nieprzydatności" przez odwołanie do bardziej szczegółowych przesłanek określonych w regulaminie aplikacji adwokackiej.

4.7. Odnosząc się do przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[53], dotyczących odebrania prawa jazdy za przekroczenie prędkości, w wyroku z 11 października 2016 r., K 24/15, TK uznał za zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi i umowami międzynarodowymi przepis art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ww. ustawy w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie. Natomiast ww. przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających ze względu na stan wyższej konieczności kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, Trybunał uznał za niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.8. W wyroku z 6 grudnia 2016 r., SK 7/15, za niezgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi Trybunał uznał art. 65 ust. 1a pkt 1 u.p.a. w związku z art. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym[54] w zakresie, w jakim odnosi się do obowiązków podatkowych powstałych przed 15 września 2005 r. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest obciążenie podatnika koniecznością poniesienia zwiększonych obciążeń podatkowych, gdy nieświadomie przyjął on oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego zawierające nieprawdziwe dane. Natomiast niespełnienie tego warunku musi być konsekwencją niemożności jego zrealizowania przez podatnika sprzedającego olej opałowy, wynikającej z braku wpływu tego podatnika na to, że nabywca złożył fałszywe oświadczenie, i z niewiedzy sprzedającego o tym fakcie.

5. Podsumowanie

Przytoczone w niniejszym rozdziale przykłady z orzecznictwa sądów administracyjnych świadczą o stałym stosowaniu w rozstrzygnięciach standardów konstytucyjnych i korzystaniu przez sędziów z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie samodzielnie

[51] Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 65.
[52] Dz.U. z 2015 r. poz. 615, 1064, 1224, 1255 i 1311.
[53] Dz.U. z 2016 r. poz. 627 ze zm.
[54] Dz.U. Nr 160, poz. 1341.

rozwiązują powstałe w toku orzekania wątpliwości. Na taki stan rzeczy niewątpliwie wpłynęło orzecznictwo TK, gdyż Trybunał wielokrotnie wskazywał, że przepisy prawa powinny być stosowane zgodnie z regułami wyznaczonymi przez Konstytucję, a gdy możliwa jest różna wykładnia, należy wybrać takie rozumienie, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją[55]. Zdaniem TK tak długo, jak długo rozbieżności mogą być usunięte przez sądy administracyjne, nie jest konieczne rozstrzyganie pytań prawnych w odwołaniu tylko do jednej ze stosowanych w praktyce interpretacji zakwestionowanego przepisu, podczas gdy inne interpretacje – również występujące w praktyce – przynoszą rezultat pozostający w zgodzie z Konstytucją[56].

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że sądy administracyjne, kierując się przytoczonymi wyżej wskazaniami TK, starają się, jeśli są takie możliwości, samodzielnie rozwiązywać budzące wątpliwości konstytucyjne zagadnienia prawne. Pytania prawne do TK są więc traktowane jako instrument nadzwyczajny i subsydiarny, stosowany jedynie w przypadku, gdy sąd dostrzega, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego bezwzględnie wymaga interwencji Trybunału.

[55] W postanowieniu z 10 września 2014 r., P 36/13, TK wskazał na wyroki sądów administracyjnych zapadłe w analogicznych sprawach, w których prokonstytucyjna wykładnia kwestionowanego przepisu doprowadziła do usunięcia wskazanych przez sąd pytający wątpliwości.

[56] Postanowienie z 17 lipca 2014 r., P 1/14.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia ogólne

Kompetencja sądów administracyjnych do kontroli legalności władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej wynika z art. 184 Konstytucji oraz z przepisów ustrojowych i procesowych regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Podstawowe znaczenie w tym obszarze mają przepisy ustawy regulującej postępowanie sądowoadministracyjne. Sądy administracyjne, mając na uwadze konstytucyjne standardy postępowania organów administracji publicznej jako jedną z gwarancji praworządnego i zgodnego z porządkiem konstytucyjnym działania tych organów, wskazują na potrzebę przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, respektowania zawartych w orzeczeniach ocen prawnych i ustaleń co do dalszego postępowania oraz wykonywania w przewidzianym przepisami prawa terminie orzeczeń sądów. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera przepisy umożliwiające dyscyplinowanie organów administracji publicznej. Chodzi tu głównie o przepisy art. 55 § 1 w zw. z art. 54 § 2, art. 149, art. 153, art. 154, art. 155, art. 170 oraz inne, zawarte dziale VIII p.p.s.a. Zmiany procedury sądowoadministracyjnej wprowadzone ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi spowodowały wzmocnienie instytucji dyscyplinujących organy administracji w zakresie terminowego przekazywania akt do sądu, bezczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego oraz wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych.

2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

2.1. Przepisy procesowe dają sądom administracyjnym kompetencję do wymierzenia grzywny na wniosek skarżącego, jeśli organ uchybi obowiązkowi przekazania skargi sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (art. 55 § 1[1] w zw. z art. 55 § 2 i art. 54 § 2[2] p.p.s.a.). O rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 55 § 2[3] lub w art. 54 § 2 p.p.s.a., skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków (art. 55 § 3 p.p.s.a.). Ponadto zgodnie z art. 112 p.p.s.a., w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości

[1] Art. 55. § 1: „W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 [Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania], sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

[2] „Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania".

[3] Art. 55. § 2: „Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości".

określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Przepis art. 55 § 3 stosuje się odpowiednio.

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2010–2016[4]

Podstawa i lata	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Art. 55 § 1 p.p.s.a.			
2016	**1945**	**266**	**13,67**
2015	509	188	36,94
2014	426	203	47,65
2013	538	195	36,2
2012	478	173	36
2011	355	133	37,5
2010.	369	156	42,3
Art. 112 p.p.s.a.			
2016	**0**	**5***	
2015	5	6**	120
2014	3	3	100
2013	2	2	100
2012	2	2	100
2011	6	3	50
2010	1	0	0

* Grzywna wymierzana jest z urzędu.

** Jedna sprawa pozostała z poprzedniego okresu.

2.2. Sądy administracyjne akceptują ukształtowany od szeregu lat pogląd co do przesłanki wymierzenia grzywny czy jej wysokości. Grzywna przewidziana w art. 55 § 1 p.p.s.a. jest środkiem dyscyplinującym organ administracji w przesłaniu skargi do sądu wraz z aktami sprawy bez zbędnej zwłoki, w terminie ustawowo do tego wyznaczonym. Celem ukarania organu grzywną jest zapobieżenie przedłużaniu postępowania sądowoadministracyjnego przez organ poprzez opóźnianie przesłania stosownych dokumentów określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. Ponadto wymierzenie grzywny poza funkcją represyjną pełni także funkcję prewencyjną i służy zapobieganiu naruszeniom prawa przez organ w przyszłości[5]. Grzywna nie tylko ma doprowadzić do tego, by organ przekazał sądowi administracyjnemu skargę wraz z aktami sprawy i swoim stanowiskiem, ale także ma być sankcją za naruszenie podstawowego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji[6]. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 173 650 zł.

[4] Dane te opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazę NSA.

[5] Postanowienie z 28 listopada 2016 r., IV SO/Wa 31/16.

[6] Postanowienie NSA z 8 kwietnia 2016 r., I OZ 309/16.

2.3. Grzywny wymierzano w wysokości od 1000 do 50 zł. Adresatami grzywien były centralne organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej, organy samorządu terytorialnego oraz jednostki komunalne.

Z danych statystycznych dotyczących grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wynika, że liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny w 2016 r. zwiększyła się w stosunku do 2015 r. dwukrotnie.

3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

3.1. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a. W § 1 określono, że sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach należących do właściwości sądów administracyjnych: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Dodane po ostatniej nowelizacji § 1a i § 1b stanowią, że sąd jednocześnie stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a), a w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (§ 1b). W § 2 art. 149 p.p.s.a. określono, że w przypadku stwierdzenia naruszeń wskazanych w § 1 sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.

W kwestii rozumienia pojęć zawartych w ww. normie dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych jest znaczący i stabilny. W orzecznictwie przyjmuje się, że bezczynność organu zachodzi, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale mimo ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem stosownego aktu. Dla stwierdzenia bezczynności organu nie ma znaczenia, z jakich powodów dany akt administracyjny nie został podjęty, a w szczególności czy bezczynność ta została spowodowana zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu[7]. Okoliczności, które spowodowały zwłokę organu oraz sposób działania organu w toku rozpoznawania sprawy (jak też zaniechania), w tym stopień przekroczenia terminów, będą miały znaczenie dla oceny sądu, czy stwierdzona bezczynność miała charakter kwalifikowany, tj. czy była rażąca w rozumieniu art. 149 § 1a p.p.s.a., czy nie[8]. Nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ podatkowy ustawowych obowiązków, w tym także terminów załatwienia sprawy. Przekroczenie musi być znaczne, niezaprzeczalne i pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia[9].

Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy została wprowadzona do ustawodawstwa z dniem 11 kwietnia 2011 r.[10] Ma ona na celu przeciwdziałanie przewlekłości

[7] Zob. powołany w uzasadnieniu wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2013 r., I SAB/Wa 590/13.

[8] Wyrok z 11 października 2016 r., IV SAB/Wa 176/16.

[9] Wyrok z 13 stycznia 2016 r., I FSK 1338/14.

[10] Ustawa 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) weszła w życie 11 kwietnia 2011 r.

postępowań administracyjnych, a w konsekwencji skuteczniejszą realizację prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Przewlekłość postępowania jest innym typem naruszenia zasady szybkości postępowania niż niezałatwienie sprawy w terminie. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w doktrynie za postępowanie prowadzone przewlekle należy uznać postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny przez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny[11]. Przewlekłe postępowanie ma miejsce, gdy organ podejmuje wprawdzie działania, ale robi to opieszale lub skuteczność podejmowanych czynności jest wątpliwa, gdy organ podejmuje czynności nie zmierzając wprost i skutecznie do finalnego załatwienia sprawy, gdy postępowanie trwało dłużej niż było to konieczne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych będących istotnymi dla rozstrzygnięcia sprawy[12].

Brzmienie art. 149 § 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a. powoduje, że nawet gdy po wniesieniu skargi na bezczynność organ administracji wydał rozstrzygnięcie, to sąd administracyjny na podstawie akt sprawy musi dokonać oceny, czy organ ten, załatwiając sprawę, podjął wszelkie niezbędne czynności w celu wnikliwego i szybkiego jej rozstrzygnięcia, dopełniając obowiązków płynących z art. 12, a także z art. 35 i 36 k.p.a. Obowiązkiem sądu jest więc zbadanie, czy organ administracji powziął środki przewidziane prawem w celu załatwienia sprawy w terminie[13]. Jeżeli w skardze zaskarżono formalnie bezczynność postępowania, ale całościowa analiza skargi oraz akt sprawy prowadzi do wniosku, że zamiarem strony było w istocie zaskarżenie przewlekłego prowadzenia postępowania, przedmiotem rozpoznania powinna być przewlekłość, a nie bezczynność. Zawieszenie postępowania administracyjnego nie tamuje rozpoznania sprawy ze skargi na bezczynność lub przewlekłość za okres sprzed zawieszenia[14].

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że usunięcie stanu bezczynności w toku postępowania sądowego nie zwalnia sądu z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie oceny, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Sąd nadal zobligowany jest także do rozważenia ewentualnej zasadności wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 149 § 2 p.p.s.a. Z analizy art. 149 § 1 i § 1a p.p.s.a. wynika bowiem, że w kontekście przepisu art. 417^1 § 3 k.c., uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może polegać na stwierdzeniu, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa albo że naruszenie prawa nie było rażące, mimo że są podstawy do umorzenia postępowania sądowego w zakresie dotyczącym zobowiązania organu do wydania aktu z uwagi na to, że akt taki został wydany przez organ po wniesieniu skargi do sądu[15].

W odniesieniu do przypadków bezczynności w orzecznictwie NSA wskazuje się na potrzebę ścisłej interpretacji rażącego naruszenie prawa jako kwalifikowanej postaci jego naruszenia, gdyż pojęcie to nie zostało ustawowo zdefiniowane. Stwierdzenie przez sąd rażącego naruszenia prawa przy bezczynności organu administracji wymaga zaistnienia szczególnych okoliczności, które należy rozpatrywać indywidualnie, w kontekście stanu faktycznego danej sprawy.

[11] Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 44; J. Drachal J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011, s. 69–70.

[12] Wyroki z: 2 marca 2016 r., I FSK 1957/15 i 25 maja 2015 r., II FSK 1276/14.

[13] Wyrok z 3 października 2016 r., IV SAB/Wa 150/16.

[14] Wyrok z 13 kwietnia 2016 r., IV SAB/Wa 457/15.

[15] Wyrok z 22 listopada 2016 r., II SAB/Bk 96/16 i cytowane tam orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA.

Fakt przekroczenia ustawowych terminów załatwiania spraw sam w sobie nie jest co do zasady taką szczególną okolicznością. W konsekwencji stan bezczynności, choć niewątpliwie stanowi naruszenie prawa, nie przesądza jeszcze o rażącym charakterze tego naruszenia. O rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy jest znaczna i jest skutkiem działań (zaniechań) organów, które można zinterpretować jako celowe unikanie podejmowania rozstrzygnięcia bądź jako lekceważenie praw stron domagających się czynności organu[16]. Rażące naruszenie prawa musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do tego stanu, który może być podstawą stwierdzenia bezczynności. Kryterium rażącego naruszenia wskazuje na znaczny stopień nasilenia stanu bezprawności, działanie wbrew określonym standardom bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia dla takiej praktyki czy odstępstwo od prawnych wymogów bez jakiejkolwiek przyczyny[17].

Grzywna, o której mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a., ma charakter represyjno-dyscyplinujący, celem jej wymierzenia jest zmobilizowanie organu do załatwienia danej sprawy oraz ugruntowania w nim przekonania o konieczności przestrzegania terminów procesowych na przyszłość. O potrzebie wymierzenia grzywny oraz jej wysokości decyduje sąd orzekający, opierając rozstrzygnięcie w tym zakresie na całokształcie okoliczności danej sprawy. Sąd może obok wymierzenia grzywny przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.[18] Przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej znajduje oparcie w treści art. 149 § 2 *in fine* p.p.s.a. Należy podkreślić, że ze względu na literalne brzmienie powołanego przepisu art. 149 § 2 i użycie przez ustawodawcę spójnika „lub", wymierzenie organowi grzywny i przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w określonej wysokości mogą być stosowane przez sąd jednocześnie, jak i każda z tych instytucji może być zasądzona oddzielnie[19].

Zarówno orzeczenie o wymierzeniu grzywny, jak i o przyznaniu sumy pieniężnej ma charakter fakultatywny. Wybór zastosowanego środka zależy od uznania sądu, albowiem ustawodawca zastosował w tym przypadku alternatywę[20], np. w wyroku z 17 listopada 2016 r., III SAB/Wa 20/16, WSA w Warszawie stwierdzając, że organ dopuścił się bezczynności z rażącym naruszeniem prawa i nie wymierzając grzywny, przyznał skarżącym od SKO w Warszawie sumę pieniężną w wysokości 1000 zł. Sąd stwierdził, że przepis art. 121 § 1 o.p. nakazuje prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, natomiast przepis art. 125 tej ustawy zobowiązuje organy podatkowe, aby działały w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Żadnej z dyspozycji zawartej w tych przepisach SKO w Warszawie nie wykonało.

3.2. W 2016 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 1372 skarg na bezczynność lub przewlekłe postępowanie. W 296 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek, natomiast w 86 sprawach wymierzono grzywnę z urzędu, na łączną kwotę w wysokości 416 600 zł.

Grzywny wymierzono centralnym i terenowym organom administracji rządowej, organom administracji samorządowej oraz innym podmiotom wykonującym zadania publiczne. Wysokość grzywien wahała się w granicach od 15 000 zł do 250 zł.

[16] Wyrok z 3 października 2016 r., IV SAB/Wa 149/16 i powołane tam orzecznictwo NSA.
[17] Wyrok z 22 listopada 2016 r., II SAB/Bk 96/16.
[18] Wyrok z 6 grudnia 2016 r., IV SAB/Wa 336/16.
[19] Wyrok z 11 października 2016 r., IV SAB/Wa 176/16.
[20] Wyrok z 22 listopada 2016 r., II SAB/Bk 96/16.

Tytułem przykładu można wskazać, że adresatem znacznej części wyroków był Minister Infrastruktury i Budownictwa (wcześniej Minister Infrastruktury i Rozwoju), któremu wymierzono 33 grzywny o łącznej wartości 48 450 zł. Wysokość grzywien wahała się w granicach od 10 000 zł[21] do 150 zł. Przeważały grzywny w wysokości 3000, 2000 i 1000 zł. Dwie grzywny w kwocie po 500 zł wymierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji[22], a Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego – w wysokości 300 zł[23].

W odniesieniu do centralnych organów administracji rządowej adresatem grzywien był Główny Inspektor Ochrony Środowiska (500 zł), Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (200 zł), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie (2000 zł) oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (2500 zł i 3000 zł) i podległy mu Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego: dla m.st. Warszawy (15 000 zł[24]), w Wysokiem Mazowieckiem (200 zł), w Sokółce (1000 zł), Powiatu Grodzkiego w Białymstoku (500 zł), w Bielsku Podlaskim (500 zł), w Piasecznie (1000 zł, 500 zł i 2000 zł), w Siedlcach (300 zł) i w Nowym Dworze Mazowieckim (500 zł).

Terenowym organom administracji rządowej wymierzono np.: grzywnę w wysokości 1500 zł Wojewodzie Mazowieckiemu, natomiast Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków grzywnę w wysokości 5000 zł[25].

Co do jednostek samorządu terytorialnego Marszałkowi Województwa Mazowieckiego wymierzono 500 zł grzywny i przyznano na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości 250 zł[26], natomiast głównym adresatem grzywien był Prezydent m.st. Warszawy, któremu wymierzono 16 grzywien o łącznej kwocie 21 000 zł. Ponadto w 3 sprawach sąd przyznał od Prezydenta m.st. Warszawy na rzecz skarżących sumę pieniężną w wysokości po 2000 zł[27]. Ponadto 2 grzywny w wysokości 2000 i 1000 zł wymierzono Prezydentowi Miasta Białegostoku, a także Staroście Oławskiemu w wysokości 5000 zł[28], Staroście Otwockiemu 1000 zł, Staroście Piaseczyńskiemu 900 zł, Wójtowi Gminy Celestynowo 2000 zł i Burmistrzowi Miasta Mońki 500 zł.

3.3. Kontrola sądów administracyjnych w zakresie przestrzegania przez organy administracji publicznej terminowego załatwiania spraw inicjowana jest przez strony postępowania administracyjnego. W 2016 r. sądy administracyjne uwzględniły 2137 skarg na bezczynność lub przewlekle prowadzone postępowanie przez organy administracji publicznej. W większości

[21] Wyrok z 12 września 2016 r., IV SAB/Wa 196/16, WSA w Warszawie oceniając czynności podejmowane przez Ministra w okresach, które przerywały stwierdzone „milczenie" pod kątem ich sprawności i wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, doszedł do wniosku, że organ administracji prowadził postępowanie w sposób przewlekły, całkowicie nieefektywny, a przez to rażąco sprzeczny z obowiązkiem szybkiego i wnikliwego działania.

[22] Wyroki z 29 grudnia 2016 r., VII SAB/Wa 47/16 i 48/16.

[23] Wyrok z 28 września 2016 r., VII SAB/Wa 40/16.

[24] Wyrok z 4 lutego 2016 r., VII SAB 113/15. Zdaniem Sądu sposób procedowania organu powiatowego stanowi przejaw rażącego naruszenia art. 12 k.p.a. Nie charakteryzuje się ani sprawnością, ani efektywnością. Świadczy o złej organizacji pracy, prowadzącej niewątpliwie do rażącej, bo trwającej kilkanaście lat przewlekłości postępowania. Dostrzeżone przez Sąd na różnych etapach tego postępowania problemy z doręczaniem korespondencji stronie oraz przyjęciem wyjaśnień od obecnego właściciela zabudowań, który kilkakrotnie składał zwolnienia lekarskie, wnosząc jednocześnie o przedłużenie terminu do osobistego stawiennictwa, mimo że nie obciążające organu, to nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla długości trwania postępowania w niniejszej sprawie.

[25] Wyrok z 8 grudnia 2016 r., VII SAB/Wa 36/16.

[26] Wyrok z 6 grudnia 2016 r., IV SAB/Wa 336/16.

[27] Wyroki z 11 października 2016 r., IV SAB/Wa 175/16, 176/16 i 177/16.

[28] Wyrok z 16 lutego 2016 r., II SAB/Wr 52/15.

przypadków, na co wskazano w wyżej przedstawionym materiale, sądy stwierdzały, że bezczynność lub przewlekle prowadzone postępowanie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W konsekwencji sądy nakładały na organy grzywny, a także korzystając z wprowadzonego nowelą ustawy procesowej z 2015 r. przepisu umożliwiającego przyznanie na rzecz skarżących sumy pieniężnej, nakładały na organ taki obowiązek. Łącznie stronom przyznano od organu kwotę 216 629 zł. Można zatem stwierdzić, że wprowadzone instrumenty umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów administracji publicznej wpływają pozytywnie na realizację obowiązków określonych w art. 184 Konstytucji.

4. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

4.1. Stosownie do treści art. 286 § 1 p.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta sprawy administracyjnej zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd termin do załatwienia sprawy przez organ administracji liczy się od dnia doręczenia akt organowi (art. 286 § 2 p.p.s.a.) i od tego momentu liczone są terminy dla załatwienia sprawy administracyjnej, a to z kolei ma wpływ na zasadność ewentualnych zarzutów strony co do opieszałości czy bezczynności organu.

Przepisy dotyczące procedury sądowoadministracyjnej dają sądom administracyjnym szereg instrumentów umożliwiających zdyscyplinowanie organów administracji publicznej do przestrzegania zasad postępowania administracyjnego i respektowania wyroków sądów administracyjnych. W art. 154 p.p.s.a. w § 1 określono prawo do wniesienia skargi na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania z żądaniem wymierzenia temu organowi grzywny. W § 2 wskazano, że sąd, badając skargę określoną w § 1, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego, i stwierdzić, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W § 4 określono prawo do roszczenia o odszkodowanie osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Natomiast wprowadzony ustawą nowelizującą § 7 umożliwia przyznanie przez sąd od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

4.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że niewykonanie wyroków sądów w demokratycznym państwie prawa stanowi szczególnie istotne uchybienie w działaniu organu administracji, godzi bowiem w zasady ogólne postępowania administracyjnego, w tym w szczególności w zasadę praworządności zawartą w art. 7 k.p.a., oraz w zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, wyrażoną w art. 8 k.p.a. Wymierzenie grzywny organowi na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. ma za zadanie nie tylko skłonienie organu do wywiązania się z nałożonego na niego w prawomocnym wyroku obowiązku, ale zawiera też element represyjny, stanowiący w istocie sankcję za ignorowanie przez zobowiązane organy orzeczeń sądowych.

W odniesieniu do dyspozycji zawartej w art. 154 § 7 p.p.s.a. przyjęto pogląd, że przyznanie na rzecz skarżącego sumy pieniężnej jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w szczególnych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, a więc w tego rodzaju sytuacjach, w których oceniając całokształt działań

organu można dojść do przekonania, że noszą one znamiona celowego unikania podjęcia decyzji w sprawie, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tej dodatkowej sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z k.p.a.[29]

Z mocy art. 154 § 2 p.p.s.a. wymierzając organowi grzywnę, sąd obowiązany jest do równoczesnego stwierdzenia, czy bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. O tego rodzaju kwalifikowanym naruszeniu prawa można mówić, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy jest znaczna i jest skutkiem działań (zaniechań) organów, które można zinterpretować jako unikanie podejmowania rozstrzygnięcia bądź lekceważenie praw stron domagających się czynności organu, które to czynności organ prowadzi w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie ich w dużym odstępie czasu, lub jako wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny[30].

4.3. Na podstawie art. 154 § 1 wymierzane były grzywny w wysokości od 13 000 zł do 500 zł. Łącznie wymierzono organom grzywien w kwocie 615 600 zł.

Wymierzając grzywnę organom, sądy stosowały także wprowadzony nowelizacją przepis art. 154 § 7 p.p.s.a., umożliwiający przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Na podstawie ww. przepisu w 2016 r. przyznano łącznie stronom kwotę 119 550 zł.

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2010–2016[31]

Lata	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2016	**525**	**312**	**59,42**
2015	482	227	47
2014	506	211	41,7
2013	452	141	31,2
2012	292	56	19,2
2011	309	38	12,3
2010	301	56	18,6

Grzywny wymierzono m.in. Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy w wysokości 500 zł, Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Warszawie w wysokości 10 000 zł[32], a w większości przypadków Prezydentowi m.st. Warszawy. Obok grzywny sądy przyznawały od organu na rzecz stron sumę pieniężną, np. w sprawach IV SA/Wa 1108/16 i IV SA/Wa 1111/16, wymierzając grzywnę w wysokości 13 000 zł, przyznano stronom kwotę w wysokości po 6500 zł; w sprawie IV SA/Wa 1020/16, wymierzając grzywnę w wysokości 5500 zł, przyznano stronie 2750 zł; w sprawach IV SA/Wa 1109/16, IV SA/Wa 1110/16 i IV SA/Wa 1019/16, wymierzając grzywnę w wysokości 5000 zł przyznano stronom po 2500 zł, natomiast

[29] Wyrok z 24 listopada 2016 r., IV SA/Wa 707/16.

[30] Wyrok z 6 października 2016 r., IV SA/Wa 1020/16 i powołany tam wyrok NSA z 2 lipca 2015 r., I OSK 454/15.

[31] Dane statystyczne opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazę NSA.

[32] Wyrok z 13 grudnia 2016 r., III SA/Wa 1134/16.

w sprawie IV SA/Wa 1315/16 przy grzywnie w wysokości 5000 zł przyznano stronie 2000 zł. W przypadku grzywny w wysokości 2500 zł kwota przyznana stronie wyniosła 1250 zł (sygn. akt IV SA/Wa 1611/16 i IV SA/Wa 1612/16); przy grzywnie w wysokości 2000 zł przyznano stronom 1000 zł (sygn. akt IV SA/Wa 1605/16, IV SA/Wa 1609/16); przy grzywnie w wysokości 1500 zł przyznano stronom 750 zł (sygn. akt IV SA/Wa 1606/16, IV SA/Wa 1507/16, IV SA/Wa 1608/16 i IV SA/Wa 1610/16), natomiast przy grzywnie w wysokości 1000 zł przyznano stronie 500 zł (sygn. akt IV SA/Wa 707/16).

Przedmiotem rozstrzygnięć dotyczących Prezydenta m.st. Warszawy było w większości niewykonanie wyroku w przedmiocie rozpoznania wniosku o odszkodowanie za nieruchomości położone w Warszawie, ustanowienie użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej w Warszawie lub rozpoznania wniosku o ustalenie odszkodowania w trybie art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami za nieruchomość położoną w Warszawie (np. wyrok z 16 sierpnia 2016 r., IV SA/Wa 1108/16 i szereg pozostałych).

4.4. Przepisy procesowe umożliwiają sądom podejmowanie czynności przeciwdziałających naruszeniom prawa w postaci niewykonania wyroku. Pozwala na to przepis art. 154 § 2 zdanie pierwsze p.p.s.a., który stanowi, że sąd, rozstrzygając sprawę w trybie art. 154 p.p.s.a., może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jest to instrument prawny umożliwiający w przypadkach wskazanych w ww. przepisie chronić prawa jednostki. Z danych statystycznych wynika, że jednostki coraz bardziej aktywnie korzystają z instrumentów prawnych umożliwiających załatwienie swoich praw. Można domniemać, że wzrastająca liczba uwzględnionych wniosków (także grzywien wymierzanych z urzędu) wynika ze zwiększonego wpływu skarg, niemniej jednak jest to zjawisko niepokojące.

5. Sygnalizacja

5.1. Istotą postanowienia sygnalizacyjnego jest poinformowanie organu administracji publicznej o nieprawidłowościach w jego funkcjonowaniu, które zostały ujawnione w toku postępowania sądowego. Zgodnie z art. 155 § 1 p.p.s.a. w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może w formie postanowienia poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Przez określone w przepisie art. 155 p.p.s.a. „istotne naruszenie prawa" należy rozumieć naruszenie prawa tego rodzaju, że choć nie stanowi ono bezpośredniej podstawy do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia, to świadczy w sposób oczywisty o nieprawidłowościach w stosowaniu prawa przez organ administracji[33].

Kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie zauważonych w toku rozpoznawania sprawy mają Prezes NSA[34] oraz składy orzekające sądów administracyjnych[35]. Instytucja sygnalizacji jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym, poza uzasadnieniem orzeczenia, wskazywanie na naruszenia przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym przez organy administracji publicznej. Orzeczenie sygnalizacyjne ma charakter fakultatywny i nie

[33] Postanowienie z 28 grudnia 2016 r., II SA/Po 832/16.
[34] Art. 15 § 2 p.u.s.a.
[35] Art. 155 § 1 p.p.s.a.

służy na nie żaden środek zaskarżenia. W ustawie nowelizującej przepisy postępowania sądowoadministracyjnego dodano do art. 155 § 3 w brzmieniu: „W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w § 2, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie wydaje się na posiedzeniu niejawnym". Przepis ten umożliwi zdyscyplinowanie organu, gdy organ – adresat sygnalizacji – nie wykona obowiązku rozpatrzenia sygnalizacji i powiadomienia sądu o zajętym stanowisku w terminie 30 dni.

5.2. Sądy administracyjne w 2016 r. wydały 3 postanowienia sygnalizacyjne, m.in.: WSA w Opolu – 1[36], WSA Poznaniu – 1[37] i WSA w Bydgoszczy – 1[38].

Adresatami postanowień sygnalizacyjnych byli:

1) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu, które zostało poinformowane przez Sąd o istotnym naruszeniu prawa polegającym na rażąco przewlekłym prowadzeniu postępowania odwoławczego, mającym miejsce przy rozpoznawaniu wniosku Stowarzyszenia na Rzecz Walki z Hałasem oraz Ochrony Dziedzictwa Przyrodniczego Jeziora Kierskiego z siedzibą w Baranowie o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją SKO w Poznaniu.

2) Wójt Gminy Rogowo, którego Sąd poinformował o istotnym naruszeniu prawa przy uznaniu się przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej za organ niewłaściwy w sprawie.

3) Zarząd Poczty Polskiej S.A. w Warszawie, którego Sąd poinformował o stwierdzonym w toku rozpoznawania sprawy istotnym naruszeniu art. 35 § 1 i § 3 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. przez Dyrektora Centrum Obsługi Finansowej. Sąd stwierdził, że analiza czynności przeprowadzonych przez organ w toku prowadzonego postępowania, a także czas załatwiania sprawy w zakresie zajęcia przez wierzyciela stanowiska co do zgłoszonych zarzutów prowadzi do oczywistego wniosku, że organ dopuścił się wielokrotnego uchybienia w dotrzymaniu terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a., zarówno jako organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy. Zdaniem Sądu takie prowadzenie sprawy skutkowało także naruszeniem art. 8 k.p.a., gdyż wymieniony organ nie wypełnił obowiązku prowadzenia postępowania w sposób umożliwiający pogłębienie zaufania obywateli do organów Państwa.

6. Postanowienia sygnalizacyjne

Postanowienia sygnalizacyjne służą sądom do wskazywania uchybień i naruszeń prawa postępowania administracyjnego, które albo powodują wydłużenie postępowania, albo prowadzą do zamknięcia drogi sądowej. Odnotowania wymaga fakt, że liczba postanowień sygnalizacyjnych od kilku lat utrzymuje się na niskim poziomie z lekkim odchyleniem ku spadkowi. Należy jednak zaznaczyć, że sądy, jak wynika z uzasadnień postanowień sygnalizacyjnych, stosują art. 155 § 1 p.p.s.a., wyłącznie gdy zachodzą szczególne okoliczności, tj. gdy uchybienia nie miały wpływu na wynik rozstrzygnięcia, a powiadomienie organu o zauważonych uchybieniach ma na celu wyeliminowanie ich w przyszłości.

[36] Postanowienie z 16 grudnia 2016 r., I SA/Op 342/16.
[37] Postanowienie z 28 grudnia 2016 r., II SA/Po 832/16.
[38] Postanowienie z 20 grudnia 2016 r., II SA/Bd 1070/16.

7. Podsumowanie

Z przedstawionego materiału wynika, że omówiona wyżej działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej poprzez instytucję sygnalizacji i grzywny służy w sposób właściwy ochronie praw jednostki. Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej działalności nie pozostaje bezkarny. Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania kary grzywny na podstawie art. 154 i 149 p.p.s.a. Fakt, że działania sądów administracyjnych w tym obszarze powodują – niewielką wprawdzie – poprawę funkcjonowania administracji publicznej (np. w zakresie działania organów nadzoru budowlanego w odniesieniu do bezczynności organu i przewlekłości postępowania), świadczy o trafności rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Można mieć nadzieję, że wprowadzone ustawą nowelizacyjną rozwiązania przyczynią się w znacznym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej uchybień w działalności administracji publicznej, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

1. Zagadnienia wstępne

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 p.u.s.a.). Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawej w konkretnej sprawie, badają, jeśli jest to konieczne, kompletność regulacji prawnej oraz jej poprawność konstytucyjną. Ten obowiązek sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości wynika bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) rozumianej jako jeden z jego elementów i oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa. W tym aspekcie istotne znaczenie należy przypisać konieczności przestrzegania przez prawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, obejmujących m.in. wymaganie zupełności i określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Oznacza to, że ich adresaci mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw[1]. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania, jest – obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego[2].

Gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych[3] sądy administracyjne stosują techniki wykładnicze, sięgając do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE oraz orzecznictwa Trybunałów (Konstytucyjnego, TSUE, ETPCz). Przykłady tego typu działań zostały przedstawione przy okazji omawiania zagadnień orzeczniczych poszczególnych Izb.

2. Luki prawne i pominięcia ustawodawcze

2.1. W odniesieniu do luki prawnej powstałej wskutek wyroku TK P 46/13, że uznanie przez Trybunał przepisu art. 156 § 2 k.p.a. za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, wymaga interwencji ustawodawcy. Sądy wskazywały, że TK nie przesądził o tym, czy właściwym sposobem realizacji tego postulatu jest przewidziany aktualnie w art. 156 § 2 k.p.a. dziesięcioletni termin prekluzyjny, który ogranicza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych obarczonych niektórymi innymi wadami, stwierdzając, że to ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych. Zdaniem NSA nie można w drodze wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. określać terminu, po którego upływie

[1] Wyrok z 11 grudnia 2009 r., Kp 8/09.

[2] Orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 i wyroki z: 13 lutego 2001 r., K 19/99, 12 czerwca 2002 r., P 13/01, 20 listopada 2002 r., K 41/02.

[3] Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

byłby wyłączona możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (wyrok z 19 listopada 2015 r., II OSK 651/14).

Wyrok TK nie eliminuje z obrotu prawnego żadnej normy prawnej, jednakże wskazuje się w nim na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem wynikających z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa. Upływ czasu, o którym mowa w tym orzeczeniu, musi być brany pod uwagę przy ocenie ww. skutków społeczno-gospodarczych, które wywołuje rozstrzygnięcie objęte wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji. Daleko idące skutki w sferze własnościowej, które spowodowały decyzje zatwierdzające projekty scalenia gruntów i fakt, iż strony przez wiele lat korzystały z tak ustalonego stanu posiadania, przemawiają za pozostawieniem w obrocie prawnym tych wadliwych decyzji objętych postępowaniem nadzwyczajnym (wyroki z 10 marca 2016 r., II OSK 1683/14 oraz 30 marca 2016 r., II OSK 1871/14).

2.2. Swoistą lukę prawną NSA dostrzegł rozstrzygając sprawy, których przedmiotem był zwrot podatku akcyzowego wraz z oprocentowaniem. Zwrot podatku akcyzowego należny był z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej towarów akcyzowych i nie budził wątpliwości. Sporna natomiast był kwestia podlegania tej należności oprocentowaniu. W stanie prawnym spraw (przed 1 stycznia 2013 r.) podstawę zwrotu podatku stanowił art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, tryb i termin zwrotu zaś określało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie zwrotu akcyzy od wyrobów akcyzowych, które w § 2 ust. 1 i 2 wprowadziło dwa terminy zwrotu akcyzy (30 i 90 dni). Zdaniem podatnika po upływie terminu na dokonanie zwrotu podatku akcyzowego kwota akcyzy przypadająca do zwrotu stała się świadczeniem nienależnym Skarbowi Państwa i podlegała oprocentowaniu czy to jako nadpłata, czy to jako zwrot traktowany na równi z nadpłatą. NSA wskazał, że w stanie prawnym sprawy obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r. ani ustawa o podatku akcyzowym, ani rozporządzenie wykonawcze nie zawierały regulacji pozwalających na oprocentowanie zwrotu podatku akcyzowego, który nastąpił z uchybieniem ww. terminów. Dopiero nowelizacją ustawy o podatku akcyzowym z dnia 1 stycznia 2013 r. dodano art. 82 ust. 6a, na mocy którego nieterminowy zwrot podatku akcyzowego traktuje się jako nadpłatę podlegająca oprocentowaniu.

2.3. Odnosząc się do przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, NSA wskazał, że ustawodawca nie wpisał wprost w ustawie podatkowej przedmiotu opodatkowania, który stanowi jeden z podstawowych elementów podatku. Chodzi tu o budynki i budowle. W art. 2 ust. 1 u.p.o.l. ustawodawca wskazał, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają m.in. budynki, budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Poszczególne elementy wyznaczające zakres opodatkowania w omawianym podatku zostały zdefiniowane w art. 1a ust. 1 u.p.o.l. Wskazane definicje odwołują się do pojęcia obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. -- Prawo budowlane. Zdaniem NSA analiza sposobu opodatkowania budowli w podatku od nieruchomości na przestrzeni ostatnich lat wskazuje, że takie „patchworkowe" odwołanie do definicji zawartych w ustawach z innych gałęzi prawa, które zapewne miało służyć budowaniu jedności całego systemu prawnego, doprowadziło do wypaczenia tej zasady i umożliwiło modyfikowanie przedmiotu opodatkowania w podatku od nieruchomości poprzez zmiany innych ustaw, na co wskazał TK w wyroku P 33/09, dotyczącym opodatkowania podziemnych wyrobisk górniczych.

Trybunał zwrócił ustawodawcy uwagę na konieczność usunięcia licznych mankamentów legislacyjnych obarczających wskazaną ustawę, zaznaczając, że eliminacja stwierdzonych wad może nastąpić teoretycznie na dwa sposoby: 1) przez nadanie poprawnego kształtu definicjom zawartym w Prawie budowlanym i odwołującym się do nich definicjom występującym w u.p.o.l. lub 2) przez opracowanie autonomicznych definicji dla u.p.o.l. W ocenie Trybunału jako optymalne jawi się drugie z tych rozwiązań, gdyż otwarte definicje określeń „budowla" i „urządzenie budowlane" w Prawie budowlanym, akceptowalne na gruncie prawa budowlanego, nie mogą być ze względu na zakaz wykładni *per analogiam* na niekorzyść podatnika stosowane w jednakowy sposób, czyli w pełnym zakresie na gruncie prawa podatkowego.

Na konieczność ponownego „przedefiniowania" przedmiotu opodatkowania w podatku od nieruchomości wskazuje także analiza orzecznictwa NSA w zakresie budowli uznanych (bądź nie) za podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości: tymczasowego obiektu budowlanego (kiosku), dróg wewnętrznych, kontenerów telekomunikacyjnych i stacji bazowych telefonii komórkowej, stacji transformatorowych, rozdzielni elektromagnetycznych, linii telekomunikacyjnych czy gazowych stacji pomiarowo-redukcyjnych, linii kablowych zlokalizowanych w kanalizacji kablowej oraz gazowych stacji redukcyjno-pomiarowych.

Na wątpliwości w przedmiocie opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości wskazuje także analiza niektórych zwolnień podatkowych w tym zakresie wprowadzanych w ustawach innych niż u.p.o.l. bez weryfikowania skutków finansowych takich działań dla samorządów. Jako przykład można wskazać zmiany dokonane od 17 lipca 2010 r. na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[4] w ustawie – Prawo budowlane, gdzie zmieniono definicję budowli przez zaliczenie do budowli obiektów liniowych i wprowadzono definicję obiektu liniowego (art. 3 pkt 3a Prawa budowlanego), a konsekwencją tej zmiany jest wyłączenie przez ustawodawcę z zakresu pojęcia „budowla" kabli, w tym również przewodów telekomunikacyjnych zainstalowanych w kanalizacji kablowej, a tym samym możliwości ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości. W podobny sposób poszerzono od dnia 1 stycznia 2017 r. zakres zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej.

Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. wskazuje aktualnie na zwolnienie od tego podatku – pod pewnymi warunkami– „budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajętych pod nie gruntów"; od dnia 1 stycznia 2017 r. będą to „grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym". Odesłanie do definicji infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym spowodowało, że od dnia 1 stycznia 2017 r. – po zmianie tej definicji w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – zwolnione z podatku od nieruchomości będą np. budynki, w których znajdują się nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, w tym urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe na szlaku, w stacjach i stacjach rozrządowych, urządzenia służące do wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji prądu elektrycznego do celów sygnalizacji i łączności, jak i grunty oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej wymienione w załączniku do ustawy. Rozszerzając opisane zwolnienie podatkowe, podobnie jak w przypadku kabli telekomunikacyjnych nie oszacowano skutków finansowych dla budżetów gmin.

Budowla jest opodatkowana podatkiem od nieruchomości od 1990 r. (wprowadzona do ustawy jako przedmiot opodatkowania ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. o zmianie niektórych ustaw

[4] Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

regulujących zasady opodatkowania[5]), a z uwagi na wątpliwości co do zakresu tego pojęcia (czy przyjąć jej potoczne rozumienie, czy należy odwołać się do prawa budowlanego) od 1 stycznia 2003 r. została zdefiniowana w sposób omówiony powyżej. Definicja ta nie była dotychczas zmieniana, mimo że wywołuje tyle kontrowersji, co wynika – jak wykazano wyżej – nie tylko z treści wyroków NSA, liczby spraw tego samego rodzaju, ale również z podejmowanych inicjatyw legislacyjnych, które zmieniając treść różnych „niepodatkowych" ustaw w sposób bezpośredni oddziałują na przedmiot opodatkowania w podatku od nieruchomości (wyroki z 31 maja 2016 r., I GSK 1426/14 i I GSK 1354/14).

2.4. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że w prawie podatkowym status spółki cywilnej nie jest ujmowany jednolicie z uwagi na fakt, że spółka cywilna nie jest osobą fizyczną, nie jest osobą prawną ani też jednostką organizacyjną, którym przepisy szczególne przyznały osobowość prawną. Stanowi ona niewyposażony w osobowość prawną zespół wspólników. W spółce cywilnej istnieje wielość podmiotów powiązanych wspólnością łączną, którą stanowi wspólny majątek wspólników[6]. Mimo wprowadzenia od 25 września 2003 r. nowych uregulowań, w świetle których koncepcja podmiotów prawa cywilnego uległa zasadniczej zmianie, ustawodawca nie uznał za celowe znowelizowania przepisów dotyczących spółki cywilnej i przyznania jej osobowości prawnej[7]. Spółce cywilnej nie została przyznana zdolność prawna, co nie pozwala zaliczyć jej nawet do jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 331 K.c., do których odpowiednio stosuje się przepisy o osobach prawnych[8]. Także w najnowszej literaturze przedmiotu, poddającej analizie podmiotowość spółki cywilnej, jednoznacznie neguje się fakt uznawania jej za jednostkę organizacyjną posiadającą zdolność prawną[9]. Również w art. 4 w związku z art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[10] za przedsiębiorców uznaje się samych wspólników takiej spółki.

W prawie podatkowym w zakresie podatku od towarów i usług orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że wszelkie obowiązki i uprawnienia podatników z niej wynikające odnoszą się do spółek cywilnych, a nie bezpośrednio do wspólników[11]. Uzasadniając stanowisko, że podatnikiem jest spółka cywilna, a nie jej wspólnicy, sąd wielokrotnie podkreślał, iż stanowi ona jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa o podatku od towarów i usług przyznaje podmiotowość prawnopodatkową. Analogiczne stanowisko wypracowano – ostatecznie w drodze uchwały NSA z 14 grudnia 2015 r., I GPS 1/15 – w zakresie podatku akcyzowego. Natomiast w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.d.o.f. podmiotowość prawnopodatkowa przysługuje poszczególnym wspólnikom, a nie spółce cywilnej. W zakresie podatku od nieruchomości z uwagi na rozbieżność w traktowaniu spółki cywilnej jako podatnika tego podatku, postanowieniem z 1 grudnia

[5] Dz.U. Nr 74, poz. 443 ze zm.

[6] Por. uchwałę składu siedmiu sędziów SN, III CZP 176/92, OSNCP 1993, nr 10, poz. 171.

[7] Zob. art. 331 k.c., dodany przez ustawę z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 49,

[8] Por. wyrok SN, I CK 201/02.

[9] M. Podleś, *Charakter prawny spółki cywilnej na tle prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2008, s. 227 i nast.

[10] Dz.U. z 2015 r. poz. 584.

[11] Por. wyroki z 23 marca 2005 r., FSK 1847/04; z 14 września 2005 r., I FSK 483/05 i I FSK 484/05; z 12 października 2005 r., I FSK 168/05; z 8 grudnia 2005 r., I FSK 302/05; z 7 lutego 2008 r., III SA/Wa 1986/07; z 18 listopada 2008 r., I FSK 1374/07; z 2 grudnia 2008 r., III SA/Gl 1063/08.

2016 r. II FSK 1962/16 (II FPS 5/16) NSA na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.p.o.l. podatnikiem podatku od nieruchomości jest spółka cywilna, czy wspólnicy spółki cywilnej?"

Wprawdzie NSA nie ma wątpliwości w zakresie przyznania spółce cywilnej przymiotu bycia podatnikiem w podatku od towarów i usług, ale to nie oznacza, że podmiot ten nie wywołuje problemów orzeczniczych w tym podatku. Postanowieniem z 27 września 2016 r., I FSK 326/15 (IFPS 5/16) skierowano pytanie do składu siedmiu sędziów NSA: Czy w sprawie podatku od towarów i usług rozwiązanie spółki cywilnej po wniesieniu odwołania powoduje umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 o.p., czy uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ tej ustawy? Postanowieniem z 9 listopada 2016 r., I FSK 2069/14 (I FPS 6/16) zapytano natomiast: „Czy organ podatkowy może, na podstawie art. 115 § 1–5 o.p., prowadzić postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego rozwiązanej spółki cywilnej oraz orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej byłych wspólników tej spółki za jej zaległości podatkowe, tylko z udziałem jednego z byłych wspólników tej spółki, a w stosunku do każdego z pozostałych wspólników prowadzić odrębne postępowania, czy też ma obowiązek prowadzić jedno postępowanie z udziałem wszystkich osób będących w danym okresie wspólnikami spółki cywilnej".

Powyższe problemy, dostrzegalne na poziomie różnych podatków, w powiązaniu z uregulowaniami Kodeksu cywilnego w tym przedmiocie świadczą o tym, że spółka cywilna jest konstrukcją prawną, która powinna zostać w sposób jednolity wyeliminowana jako odrębny podmiot w prawie podatkowym.

2.5. W odniesieniu do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym NSA wskazał, że mocą ustawy nowelizującej u.p.z.p.[12], która weszła w życia z dniem 21 października 2010 r., wskaźnik intensywności zabudowy został w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określony jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej. Podobnie określono wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, odnosząc go do powierzchni działki budowlanej. Natomiast przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[13] operuje pojęciami „działka" lub „teren", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do niej (wyroki z 16 grudnia 2016 r., II OSK 2708/16, II OSK 2740/16, II OSK 2749/16, II OSK 2837/16, II OSK 2847/16).

2.6. W orzecznictwie sadów administracyjnych wskazuje się na pominięcie w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[14]. Źródłem wątpliwości interpretacyjnych jest to, że w przypadku referendum w sprawie podziału gminy lub ustalenia jej nowych granic niezbędnym warunkiem jego przeprowadzenia jest „pozytywna", dokonana przez wojewodę,

[12] Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871).

[13] Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

[14] Dz.U. z 2013 r. poz. 706 ze zm.

analiza określonych przez ustawę skutków tego referendum. Jednak ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o referendum lokalnym nie wskazują wprost podmiotu właściwego, zobowiązanego do wystąpienia do wojewody o dokonanie niezbędnej analizy (wyrok z 21 czerwca 2016 r., II OSK 1236/16).

3. Trudności interpretacyjne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

3.1. W odniesieniu do zagadnienia będącego powodem różnic interpretacyjnych, a dotyczącego możliwości stosowania instytucji wyłączenia członka zarządu województwa jako instytucji zarządzającej w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju od rozpoznania sprawy na skutek wniosku złożonego na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., gdy uczestniczył on [członek zarządu województwa] w wydaniu decyzji w pierwszej instancji, której przedmiotem jest orzeczenie na podstawie art. 207 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych o zwrocie środków pochodzących z budżetu UE, NSA w uchwale podjętej z wniosku Prezesa NSA z 5 grudnia 2016 r., II GPS 2/16, przesądził, że art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 k.p.a. nie ma zastosowania do członka zarządu województwa, który to organ pełni funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu art. 5 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, biorącego udział w postępowaniu prowadzonym w następstwie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 207 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 12 września 2014 r., gdy uczestniczył on w wydaniu zaskarżonej decyzji.

3.2. Również w odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, w tym do art. 14 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 1-3, art. 89 ust. 2 pkt 1-3 tej ustawy, a także do art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, jak i art. 8 ust. 1 i art. 10 dyrektywy nr 98/34/WE, co do których analogiczne regulacje zawierają art. 1 ust. 1 lit. f/ i art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[15], pojawiły się trudności interpretacyjne, które zostały rozstrzygnięte mocą uchwały, podjętej na wniosek Prezesa NSA z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16, NSA przesądził, że art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE, którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie, oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy. Urządzający gry na automatach poza kasynem gry bez względu na to, czy legitymuje się koncesją lub zezwoleniem, a od 14 lipca 2011 r. także zgłoszeniem lub wymaganą rejestracją automatu lub urządzenia do gry, podlega karze pieniężnej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h.

[15] Zagadnienie to zostało szczegółowo opisane w części dotyczącej orzecznictwa Izby Gospodarczej NSA.

3.3. Z wniosku Prezesa NSA mocą uchwały rozstrzygnięto kwestię budzącą wątpliwości interpretacyjne, a dotyczącą pobierania wpisu sądowego od skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez organy ZUS lub KRUS. NSA w uchwale z 23 maja 2016 r., II GPS 2/15, przesądził, że sprawy ze skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez organy ZUS lub KRUS należą do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. e/ p.p.s.a., i w konsekwencji – na podstawie art. 239 pkt 1 lit. e/ tej ustawy – z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych zwolniona jest strona skarżąca w sprawach ze skarg na postanowienia organów egzekucyjnych wydawane w toku egzekucji administracyjnej dotyczącej tytułów wykonawczych wystawianych przez ww. organy. Do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. e/ p.p.s.a., należą sprawy z ubezpieczenia zdrowotnego.

3.4. Trudności interpretacyjne ujawniły się ponadto na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[16]. Podstawowy problem dotyczył oceny prawnego charakteru uchwał podejmowanych na podstawie art. 24 ust. 1 i ust. 5 ustawy. W orzecznictwie zaprezentowane zostało stanowisko, zgodnie z którym wspomniane uchwały nie należą do aktów prawa miejscowego, są innymi aktami organów jednostek samorządu terytorialnego, podlegającymi sądowej kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie powoływane są jednak argumenty przemawiające za przyjęciem, że uchwały te stanowią akty prawa miejscowego. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii ma swoje konsekwencje dla ustalenia kręgu podmiotów legitymowanych do uruchomienia kontroli sądowej tych uchwał.

3.5. W orzecznictwie NSA pojawiły się różnice co do interpretacji art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych[17] w odniesieniu do leków sprowadzanych z zagranicy na warunkach i w trybie określonym w art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, tj. leków posiadających pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, ale niedostępnych na terytorium RP. Zdaniem NSA zestawienie art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji leków i art. 4 ust. 9 Prawa farmaceutycznego wskazuje na sprzeczność regulacji. W tej sytuacji różne składy orzekające poprzestają na literalnej wykładni tych przepisów albo orzekają z zastosowaniem zasad konstytucyjnych, przyjmując jako wartość nadrzędną ochronę zdrowia ludzkiego. W tym ostatnim przypadku, z powołaniem się na wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03 i zasadę *in dubio pro vita humana*, wywodzoną z art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji leków znajduje zastosowanie, zarówno gdy leki nie posiadają pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, jak i gdy pozwolenie takie posiadają, ale są niedostępne na terytorium RP.

3.6. Zagadnieniem dotyczącym wątpliwości interpretacyjnych wynikających ze stosowania norm prawa, pojawiającym się w orzecznictwie NSA była także problematyka zastosowania „sankcyjnej" stawki podatku akcyzowego w stosunku do wyrobów akcyzowych w przypad-

[16] Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej: u.z.z.w.

[17] Dz.U. z 2015 r. poz. 345 ze zm., dalej: ustawa o refundacji leków.

ku nieterminowego złożenia przez podatnika właściwemu Naczelnikowi Urzędu Celnego miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców olejów opałowych. W tej sprawie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 lutego 2014 r., P 24/12, TSUE w wyroku z 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14, który w konsekwencji rozwiał wątpliwości interpretacyjne sądów administracyjnych co do możliwości stosowania stawki sankcyjnej z art. 89 ust. 16 u.p.a. W orzecznictwie NSA dostrzeżono fakt, że wyrok TSUE, mimo iż nie odniósł się wprost do wad oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe, to jednak wyjaśnił wątpliwości interpretacyjne co do wykładni art. 89 ust. 5–15 u.p.a. Poglądy orzecznicze wyrażane przez NSA ewaluowały w zakresie oceny braków lub wad oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe.

Aktualnie NSA uznaje, że wykładnia przepisów ustawy o podatku akcyzowym prowadząca do uznania, że każdy formalny brak lub wada oświadczeń skutkuje utratą prawa do preferencyjnej stawki podatkowej, prowadzi do błędnych wniosków, stojących w opozycji do rezultatów wykładni celowościowej art. 89 ust. 5 pkt 1 i 6 w związku z art. 89 ust. 16 u.p.a. Restrykcyjna językowa wykładnia, jaką przyjmował też Trybunał Konstytucyjny np. w postanowieniu z 11 lutego 2014 r., P 50/11, co do treści postanowień ustawy o podatku akcyzowym prowadzi do utraty przez organ podatkowy prawidłowego spojrzenia, że składanie oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego na cele opałowe wprowadzono dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu (zapobieżenia oszustwom podatkowym) i równocześnie właściwego korzystania z preferencji podatkowych[18].

3.7. Wątpliwości interpretacyjne sądów administracyjnych budzi także status komornika sądowego jako podatnika w podatku od towarów i usług. Tytułem wyjaśnienia wskazać należy, iż od października 2015 r. usługi komorników sądowych podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Tak wynika z interpretacji ogólnej Ministra Finansów[19], którą zmieniono dotychczasowe stanowisko Ministra Finansów wyrażone w interpretacji[20], zgodnie z którą komornicy sądowi nie byli uznawani za podatników podatku od towarów i usług, nie płacili zatem podatku od towarów i usług od wykonywanych przez siebie czynności egzekucyjnych. W interpretacji z 9 czerwca 2015 r. Minister Finansów. wskazał, iż zmiana dotychczasowego stanowiska w tej kwestii podyktowana jest uwzględnieniem orzecznictwa TSUE[21] oraz ma na celu zapewnienie jednolitego stanowiska prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej. Na to stanowisko zresztą wskazywano w części wyroków sądów I instancji, reprezentujących tę linię orzecznictwa. Stanowisko to spotkało się z aprobatą części składów orzekających sądów I instancji, natomiast część składów tych sądów przyjmowała odmienne stanowisko, tj. że komornik sądowy nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług.

W wyrokach, w których wojewódzkie sądy administracyjne podzieliły stanowisko Ministra Finansów, odwoływano się do prounijnej wykładni art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 u.p.t.u.[22], pod-

[18] Np. wyroki NSA I GSK 60/14, I GSK I GSK 1547/14, I GSK 875/14, I GSK 1268/14.

[19] Z dnia 9 czerwca 2015 r., PT1.050.1.2015.LJU.19 w sprawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług czynności wykonywanych przez komorników sądowych (Dz.Urz. Min. Fin. z 15 czerwca 2015 r. poz. 41).

[20] Ogólnej z dnia 30 lipca 2004 r., PP10-812-802/04/MR/1556PP (Dz.Urz. Min. Fin. z dnia 10 sierpnia 2004 r. Nr 10, poz. 93).

[21] Wyrok TSUE z 26 marca 2015 r., C-499/13, wydany w trybie pytania prejudycjalnego NSA (postanowienie z 21 stycznia 2013 r., I FSK 221/12), w którym NSA wyraził pogląd, że komornik sądowy jest podatnikiem podatku od towarów i usług, czego nie zakwestionował TSUE.

[22] Zob. np. uzasadnienia orzeczeń TSUE w sprawach C-235/85 (ECLI:EU:C:1987:161) oraz C-456/07.

kreślając, że działalność wykonywana przez komornika ma charakter zarobkowej działalności gospodarczej, cechującej się samodzielnością finansową i organizacyjną, jak i pewnego rodzaju konkurencyjnością, właściwą dla gospodarki rynkowej. Natomiast w wyrokach, w których wojewódzkie sądy administracyjne zajmowały odmienne stanowisko i nie dopuszczały możliwości uznania komornika sądowego za podatnika podatku od towarów i usług w świetle jego pozycji ustrojowej i zadań wykonywanych w polskim porządku prawnym, podnoszono przede wszystkim, że orzeczenia TSUE w sprawach C-235/85 oraz C-456/07 dotyczyły komorników, działających w innych warunkach prawnych w Holandii oraz na Słowacji, gdzie wykonywanie tego zawodu cechuje się samodzielnością, której nie mają komornicy sądowi w Polsce. Z tego względu argumenty zawarte w tych orzeczeniach TSUE nie powinny być w sposób automatyczny przenoszone do oceny statusu prawnopodatkowego komorników sądowych działających w Polsce. Wskazywały, że pogląd NSA zawarty w pytaniu prejudycjalnym wyrażony został na marginesie analizy kwestii przyznania komornikowi uprawnień płatnika podatku od towarów i usług i nie został uzasadniony. Również w wyroku C-499/13, zawierającym odpowiedź na to pytanie prejudycjalne, TSUE nie rozważał kwestii, czy komornik jest podatnikiem podatku od towarów i usług. Skupił się bowiem na zagadnieniach związanych z możliwością powierzenia mu, w świetle prawa unijnego, funkcji płatnika w sytuacji określonej w art. 18 u.p.t.u.

Dodatkowo wskazano na stanowisko zajmowane w tej kwestii w orzecznictwie TK i Sądu Najwyższego[23]. W związku z tym w tej grupie wyroków sądów I instancji, rozpatrując sytuację komornika sądowego w świetle art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u., podkreślano istotne ograniczenia w samodzielności prowadzonej przez niego działalności, zwracając uwagę na te uregulowania prawne, które zawężały swobodę wykonywanych przez niego czynności, a także wykluczały kierowanie się zasadą maksymalizacji zysku. W szczególności podnoszono okoliczność wyraźnego podporządkowania komornika sądowego sądowi powszechnemu w ramach sprawowanego nadzoru judykacyjnego oraz prezesowi tego sądu w ramach nadzoru administracyjnego. Akcentowano, że komornik sądowy nie spełnia kryterium wykonywania działalności we własnym imieniu, gdyż działa w imieniu państwa, będąc wyposażony w prawo do stosowania środków przymusu, oraz że komornicy sądowi jako funkcjonariusze publiczni objęci są rozwiązaniami typowymi dla podmiotów publicznych, takimi jak np. ograniczenia w podejmowaniu dodatkowych zajęć lub zatrudnienia, obowiązek składania oświadczenia majątkowego czy instytucja wyłączenia. Z tego względu można rozważać objęcie ich jako podmiotów publicznych unormowaniem zawartym w art. 15 ust. 6 u.p.t.u.

Dostrzegając wyraźne różnice w orzecznictwie, NSA w postanowieniu z 1 grudnia 2016 r., I FSK 1801/16 wystąpił z wnioskiem o wyjaśnienie tych wątpliwości przez skład poszerzony NSA (I FPS 8/16). W orzecznictwie sądów administracyjnych pierwszej instancji doszło do wyraźnej rozbieżności poglądów co do statusu komornika sądowego jako podatnika podatku od towarów i usług[24].

[23] Por. uchwałę SN z 22 października 2002., III CZP 65/02.

[24] „Czy do komornika sądowego, w świetle jego statusu wynikającego z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2015 r. poz. 790 ze zm.), ma zastosowanie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.), czy art. 15 ust. 6 tej ustawy?”.

4. Podsumowanie

Wskazane wyżej przykłady wątpliwości interpretacyjnych wynikających ze stosowania przepisów prawa, a wyjaśnieniach w procesie orzekania przez sądy administracyjne, świadczą o braku należytej staranności ustawodawcy przy stanowieniu prawa. Wart podkreślenia jest fakt, że o ile sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, o tyle takimi szerokimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad judykacyjną i organizacyjną działalnością sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (p.u.s.a.) i aktów prawnych wydanych z jej upoważnienia, m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[1] oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA[2]. Nadzór judykacyjny Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA. Zadania związane m.in. z informowaniem o sprawach stron, udostępnianiem informacji publicznej o działalności NSA, prowadzeniem statystyki i innych spraw wykonuje, zgodnie z § 3 Regulaminu, Wydział Informacji Sądowej.

[1] Dz.U. Nr 169, poz. 1645, dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.
[2] M.P. Nr 86, poz. 1007 ze zm., dalej: Regulamin.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zakres spraw należących do właściwości Biura Orzecznictwa został określony w § 2 i 3 ww. rozporządzenia Prezydenta RP, a struktura organizacyjna w § 11–17 Regulaminu.

W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA, by w przypadku rozbieżności w orzekaniu przedstawić Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opiniowane są także projekty aktów prawnych.

2. Analiza orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednolicaniem orzecznictwa i interpretacji przepisów p.p.s.a. Analizowano orzeczenia NSA i niektóre orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS, ratyfikowanych umów międzynarodowych, Konstytucji, orzecznictwa TK, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano na uchybienia organów administracji publicznej oraz na uchybienia sądów. Informacje specjalistów, odnoszące się do analizowanych orzeczeń, stanowią podstawę kwartalnej analizy zamieszczanej w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOIS).

Ważnym elementem działalności Biura jest analiza jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w zakresie odwoływania się przez sądy do przepisów prawa UE, postanowień prawa międzynarodowego, Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunałów (TSUE, ETPCz i Konstytucyjnego), a także do respektowania uchwał NSA. Kwartalne opracowania analityczne przekazywane są do Izb NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz zamieszczane w bazie CBOIS. Specjaliści Biura, każdy w obszarze swoich symboli, wskazują na rozbieżności w orzecznictwie w danym sądzie, pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi oraz pomiędzy sądami wojewódzkimi a NSA, dokonują też analiz zdań odrębnych w aspekcie ich ewentualnego wpływu na jednolitość orzecznictwa. W ramach tej działalności okresowe analizy są podstawą zaproponowania danemu sądowi lub sądom omówienia określonego zagadnienia na naradzie bądź stanowią podstawę przygotowania projektu pytania prawnego abstrakcyjnego[1] czy projektu wniosku Prezesa NSA do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W 2016 r. w Biurze sporządzono dwa wnioski o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne w powiększonym składzie NSA.

Opracowania analityczne w 2016 r. obejmowały zagadnienia ważne dla eliminowania rozbieżności w orzecznictwie, m.in. „Procedury wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i bu-

[1] Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

dynków. Analiza orzecznictwa", „Świadczenia z funduszu alimentacyjnego", „Analiza orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z zakresu przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego za 2014 i 2015 r.", „Prawna kwalifikacja stacji bazowej telefonii komórkowej w procesie inwestycyjnym – wybrane zagadnienia", „Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Problemy orzecznicze". Problematyka wykonalności nieostatecznych decyzji podatkowych na tle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych była podjęta w opracowaniach: „Działalność gospodarcza i działalność wykonywana osobiście jako źródło przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych" i „Przewlekłość postępowania w sprawach podatkowych w orzecznictwie sądów administracyjnych". Ponadto sporządzono opracowanie roczne pt. „Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w procedurze sądowoadministracyjnej oraz w procedurach administracyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych".

Część opracowań analitycznych wykonanych w Biurze Orzecznictwa w 2016 r. opublikowano w Wydawnictwie NSA w serii „Materiały Szkoleniowe" z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego, to jest „Materiał po dyskusji na temat zmian ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi" (33/2016). Niebawem zostaną wydane kolejne pozycje w tej serii: „Przewlekłość postępowania w sprawach podatkowych w orzecznictwie sądów administracyjnych" oraz „Problematyka wykonalności nieostatecznych decyzji podatkowych na tle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych".

Specjaliści Biura Orzecznictwa na bieżąco monitorują orzecznictwo sądów administracyjnych pod kątem wskazanych w nim uchybień organów administracji publicznej, w tym naruszeń art. 153 p.p.s.a., wykonalności wyroków sądów administracyjnych, bezczynności i przewlekłości postępowania oraz innych naruszeń prawa wskazywanych m.in. w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających wydanych na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a.

3. Działalność wydawnicza

Jednym z zadań Wydziału gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów administracyjnych, działającego w Biurze Orzecznictwa, jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, które zostały zakwalifikowane do publikacji w tym zbiorze zgodnie z zarządzeniem nr 12 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2016 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 108 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia, orzeczenia budzące wątpliwości interpretacyjne kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2016 r. zamówiono 20 glos, natomiast opublikowano 7 glos. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

Dodatkowo należy wskazać, że w Biurze Orzecznictwa działa Zespół do gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów europejskich utworzony na podstawie zarządzenia nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r. W ramach prac Zespołu wybrane orzeczenia z elementem europejskim są wprowadzane do CBOS. I tak w 2016 r. do CBOS wprowadzono 171 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i 10 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto do CBOS wprowadzane są opinie i analizy dotyczące wykładni prawa europejskiego, Biuletyn Europejski redagowany przez Wydział Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa, a także kwartalne Informacje o merytorycznej treści orzeczeń

NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Natomiast na stronie internetowej NSA zamieszczane są komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego.

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 ww. rozporządzenia Prezydenta RP, dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za 2016 r. (§ 2 pkt 12) oraz przeprowadzono kompleksowe wizytacje. Protokoły i zalecenia powizytacyjne zostały przekazane prezesom wizytowanych sądów.

Ponadto prowadzono na bieżąco monitoring spraw zaległych, toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi powyżej 12 miesięcy. Biuro prowadzi kwartalne analizy wyników z zakresu postępowań sądowych osiąganych przez poszczególne sądy i wydawane są zalecenia, mające na celu zapewnienie sprawności postępowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przeprowadzono również planowane kontrole biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów (§ 2 pkt 5 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. V zarządzenia) w WSA w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach i w Szczecinie. Stosowne protokoły pokontrolne i zalecenia zostały przekazane kontrolowanym sądom.

Specjaliści Biura Orzecznictwa wspólnie z Wydziałem Informacji Sądowej NSA analizują skargi i wnioski składane w trybie działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego i w miarę potrzeb podejmują działania mające na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Omówienie tej działalności zawarto w części drugiej, pkt II *Informacji*.

Sędziowie Biura Orzecznictwa wzięli udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 2 pkt 11 rozporządzenia oraz pkt A. XI zarządzenia). Organizowane są także regularne narady członków BO[2] poświęcone bieżącym problemom orzeczniczym i organizacyjnym.

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

Jednym z zadań Biura Orzecznictwa jest opiniowanie projektów aktów prawnych. Biuro Orzecznictwa samodzielnie zgłasza uwagi do przekazanych projektów lub koordynuje wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych przez poszczególne jednostki organizacyjne NSA oraz WSA. Biuro Orzecznictwa uczestniczy we wszystkich etapach procesu legislacyjnego, w szczególności w uzgodnieniach międzyresortowych, komisjach sejmowych lub senackich, a także w publikacji aktu w Dzienniku Ustaw. Sędziowie i pracownicy Biura na bieżąco monitorują proces legislacyjny i oceniają wpływ wprowadzanych przepisów na funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Gdy projektowane przepisy wpłynęłyby na ustrój sądów administracyjnych lub postępowanie przed tymi sądami, Biuro Orzecznictwa inicjuje odpowiednie działania, np. opracowuje stosowne projekty rozporządzeń wykonawczych lub zarządzeń wewnętrznych.

W minionym roku w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 47 projektów aktów prawnych. Do 23 z nich zostały zgłoszone uwagi, a do 24 uwag nie zgłoszono. Uwagi zgłoszono m.in. do projektów ustaw: o zmianie ustawy o finansach publicznych, o zmianie ustawy o skardze na

[2] § 17 ust. 2 regulaminu.

naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki praz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks urbanistyczno-budowlany, o komornikach sądowych, o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektronizacją, o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym i innych projektów ustaw.

Uwagi zgłoszone były również do projektów aktów wykonawczych, w tym w szczególności do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, do projektu w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu, do projektu zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, do projektu zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych, do projektu zmieniającego rozporządzenie w sprawie konkursu na stanowisko referendarza sądowego i do innych projektów rozporządzeń.

6. Badanie zasadności wniosków

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień podmiotów zainteresowanych o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do TK, a także o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 264 § 2 p.p.s.a. o podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez skład siedmiu sędziów NSA. W ramach tej działalności Biuro Orzecznictwa w 2016 r. rozpatrzyło 3 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego. Do Biura Orzecznictwa wpłynęło 16 wniosków o podjęcie uchwały, z tego 14 załatwiono odmownie. Prezes NSA wniósł 4 wnioski.

7. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego, do którego zadań należy m.in. gromadzenie i analiza przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych, orzecznictwa NSA i WSA, w których zastosowanie ma prawo unijne, orzecznictwa Sądu Europejskiego, TSUE oraz ETPC w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych, jak również udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych, współpraca z instytucjami członkowskimi Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej, aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie" na stronie internetowej NSA (http://www.nsa.gov.pl), a zamieszczone informacje obejmują w szczególności dokumentację związaną z pytaniami prejudycjalnymi polskich sądów administracyjnych, bieżące udzielanie niezbędnych informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecznictwie sądów unijnych pracownikom WSA i NSA, gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa Unii Europejskiej, tłumaczenie fragmentów orzeczeń TSUE oraz innych dokumentów na potrzeby kierownictwa NSA i sędziów sądów administracyjnych w związku z rozstrzyganymi sprawami oraz projektów pytań prejudycjalnych do TSUE, sporządzanie rocznych opracowań tematycznych (mono-

graficznych) dotyczących problematyki prawa europejskiego, udział w wykładach, szkoleniach i konferencjach naukowych dotyczących problematyki prawa europejskiego.

Zgodnie z powyższym zakresem w 2016 r. sporządzano opinie, informacje i notatki służbowe w sprawach bieżących związanych z zagadnieniami występującymi w orzeczeniach sądów administracyjnych, w których zastosowanie miało prawo UE i orzecznictwo TSUE[3] oraz postanowienia umów międzynarodowych i orzecznictwo ETPC, a także w sprawach pytań prejudycjalnych i w innych ważnych kwestiach będących w zakresie Wydziału[4].

W okresie sprawozdawczym sporządzono opracowanie tematyczne pt. „Skarga na niezgodność z prawem Unii Europejskiej prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego", którego celem było przedstawienie regulacji prawnych, orzecznictwa oraz poglądów doktryny dotyczących instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem Unii Europejskiej prawomocnego orzeczenia oraz stosowania jej wobec sądów administracyjnych. W opracowaniu dokonano analizy orzecznictwa polskich sądów administracyjnych oraz przeglądu literatury i poglądów przedstawicieli teorii i dogmatyki prawa.

Wydział podejmował szereg prac związanych z bieżącą działalnością NSA. Przygotowywał materiały związane z legislacją aktów prawnych wymagających harmonizacji z prawem UE, tłumaczył wyroki sądów krajów członkowskich UE, sporządzał streszczenia i tłumaczenia wyroków NSA zamieszczane w bazie JuriFast Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe) oraz sporządzał notatki z udziału pracowników Wydziału w szkoleniach, spotkaniach i konferencjach międzynarodowych.

W okresie sprawozdawczym Wydział przetłumaczył wyrok TSUE w sprawie Komisja v. Królestwo Niderlandów (235/85) oraz postanowienie w sprawie Karol Mihal v. Dańový Úrad Košice V (C-456/07). Donano weryfikacji tłumaczeń 10 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2015 r., wybranych w ramach porozumienia w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawartego w dniu 24 marca 2014 r. między Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (Cengiz i In. v. Turcja; Ferreira Santos Pardal v. Portugalia; Bochan v. Ukraina II; Laurus i In. v. Węgry, Petropavlovskis v. Łotwa, Z.H. i R.H. v. Szwajcaria; A.S. v. Szwajcaria; Nabil i In. v. Węgry; S. J. v. Belgia; R. H. v. Szwecja).

Ponadto Wydział opracowuje w cyklu miesięcznym „Biuletyn Europejski", zawierający informacje o nowych aktach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy, o istotnym dla sądownictwa administracyjnego orzecznictwie TSUE i ETPC (w tym omówienie, po uprzednim przetłumaczeniu, dostępnych w językach angielskim i francuskim orzeczeń ETPC). W Biuletynie tym zawarte są również informacje o kierowanych przez składy WSA i NSA pytaniach prejudycjalnych. W okresie sprawozdawczym opracowano 10 numerów „Biuletynu Europejskiego" przekazanych do wiadomości sędziów NSA, zamieszczonych w bazie CBOiS oraz na stronie internetowej NSA. Wydział prowadzi i aktualizuje na stronie internetowej NSA zakładkę „Prawo europejskie", w ramach której zamieszcza pytania prejudycjalne NSA i WSA oraz publikuje „Biuletyn Europejski", linki do baz orzecznictwa TSUE oraz ETPC, tłumaczenia orzeczeń ETPC na język polski, a także m.in. linki do publikacji Rady Europy, Agencji Praw Podstawowych UE itp.

[3] Dotyczące m.in. mocy obowiązującej Karty Praw Podstawowych w Polsce czy standardów wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i z orzeczeń ETPC dotyczących rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

[4] Część opinii zamieszczono w wewnętrznej bazie CBOS.

W cyklu kwartalnym Wydział opracowuje wybór orzeczeń sądów administracyjnych „Stosowanie prawa europejskiego przez sądy administracyjne" szczególnie istotnych z punktu widzenia wykładni i stosowania przepisów prawa europejskiego

Ponadto pracownicy Wydziału brali czynny udział (merytoryczny i organizacyjny) w seminariach, wizytach i konferencjach NSA oraz w konferencjach pozasądowych.

Wymienione tytułem przykładu działania Wydziału Prawa Europejskiego są ważne z punktu widzenia stosowania prawa UE, umów międzynarodowych i orzecznictwa trybunałów.

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 40 § 2 p.u.s.a. do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Wpisując się w powyższe generalne zadania, Kancelaria Prezesa NSA podejmowała, podobnie jak w latach poprzednich, działania w szczególności w zakresie zapewnienia: odpowiednich warunków dla sprawnego orzekania i funkcjonowania systemu sądownictwa administracyjnego, właściwych obsad orzeczniczych oraz administracyjnych, a także odpowiedniego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego. Nadto Kancelaria Prezesa NSA realizowała zadania inwestycyjne związane z zabezpieczeniem odpowiednich warunków lokalowych sądów administracyjnych oraz w zakresie wykonania i wdrożenia systemu informatycznego do obsługi postępowania sądowoadministracyjnego.

Nie zabrakło również zadań Kancelarii Prezesa NSA związanych z zabezpieczeniem ogólnoorganizacyjnym współpracy i działalności międzynarodowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym również w zakresie wymiany doświadczeń orzeczniczych oraz upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym. Realizacja powyższych czynności nie byłaby możliwa bez właściwego zabezpieczenia finansowego sądownictwa administracyjnego pozostającego w zakresie priorytetowych zadań Kancelarii Prezesa NSA.

2. Wybrana działalność ogólnoorganizacyjna

2.1. W roku sprawozdawczym wpływ spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych utrzymał się, podobnie jak w roku 2015, na bardzo wysokim poziomie. Do NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie prawie 111 tys. spraw, co wiązało się z dużym obciążeniem orzeczniczym tych sądów. W przypadku NSA liczba skarg kasacyjnych w 2016 r. utrzymała się na poziomie roku poprzedniego, natomiast w porównaniu do lat ubiegłych wpływ do NSA wzrósł o 29,61% w stosunku do roku 2012 i o 31,8% w stosunku do roku 2011. W wojewódzkich sądach administracyjnych po raz pierwszy odnotowano niewielki spadek wpływu spraw w stosunku do roku ubiegłego. Należy zaznaczyć, że od roku 2009 wpływ do wojewódzkich sądów administracyjnych wzrósł aż o 32%, do NSA zaś o blisko 80%. Szczegółowe dane dotyczące wpływu spraw do sądów administracyjnych w 2016 r. przywołane są w części pierwszej niniejszej *Informacji* i załączonych do *Informacji* tabelach.

W celu zapewnienia utrzymania odpowiedniej sprawności w załatwianiu spraw przez NSA i wojewódzkie sądy administracyjne uruchomiono niezbędne procedury mające na celu obsadę wolnych stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. W 2016 r. nominacje na urząd sędziego NSA z rąk Prezydenta RP otrzymało 9 sędziów, a do wojewódzkich sądów administracyjnych 20 sędziów. W tym samym roku w stan spoczynku przeszło 16 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a z wojewódzkich sądów administracyjnych 14 sędziów. Na koniec

roku sprawozdawczego w NSA obsadzonych było 110 stanowisk sędziowskich przy limicie 115 stanowisk, a w wojewódzkich sądach administracyjnych były obsadzone 504 stanowiska przy limicie wynoszącym 526 stanowisk sędziowskich. W zakresie wolnych do obsadzenia stanowisk sędziowskich NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne przeprowadziły i zakończyły wszystkie przewidziane obowiązującymi przepisami prawa procedury wyboru kandydatów na stanowiska sędziów.

2.2. Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje regularne kontakty międzynarodowe z najwyższymi sądami administracyjnymi w Europie i na świecie. Sąd jest członkiem Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ). Oba stowarzyszenia organizują konferencje nt. aktualnych zagadnień funkcjonowania sądownictwa administracyjnego oraz programy wymiany sędziów. Sędziowie sądów administracyjnych uczestniczą również w pracach Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych (AEAJ) oraz podnoszą kwalifikacje zawodowe w ramach seminariów i stażów organizowanych przez Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). W 2016 r. NSA utrzymywał relacje z Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej, Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec oraz Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej.

2.2.1. Aktywność w ramach Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe)

Prezes i Wiceprezes NSA-Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej wzięli udział w Zgromadzeniu Ogólnym oraz XXV Kolokwium ACA-Europe nt. „Udostępniać czy chronić? Sądy administracyjne między Scyllą wolności dostępu do informacji a Charybdą prywatności", zorganizowanym w Pradze we współpracy z Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej.

W 2016 r. sędziowie NSA oraz specjaliści i asystenci sędziów brali udział w seminariach i grupach roboczych: w kwietniu w zorganizowanym w Wilnie we współpracy z NSA Litwy seminarium ACA-Europe „Ochrona uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym i w prawie UE" oraz w listopadzie w zorganizowanym w Hadze seminarium „Procedura kierowania pytań prejudycjalnych".

Wiceprezes NSA-Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej pełni funkcję skarbnika w Zarządzie ACA-Europe i w tym charakterze uczestniczył w 2016 r. w posiedzeniach Zarządu ACA-Europe (w maju i listopadzie). Brał udział również w posiedzeniach grupy roboczej w Brukseli (w lipcu, październiku i grudniu 2016 r.) zajmującej się m.in. zagadnieniem zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych.

W ramach programu wymiany sędziów ACA-Europe staż sędziowski w Najwyższym Sądzie Administracyjnym Finlandii w Helsinkach odbyła na przełomie września i października 2016 r. sędzia WSA w Olsztynie. Program stażu obejmował m.in. spotkania z Prezesem i sędziami fińskiego NSA, wizytę w Krajowym Biurze Pomocy Prawnej i Sądzie Administracyjnym w Helsinkach, Sądzie Gospodarczym, Ministerstwie Sprawiedliwości i Sądzie Najwyższym.

2.2.2. Aktywność w ramach Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ)

Wiceprezes NSA-Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej oraz sędzia Izby Finansowej NSA reprezentowali NSA na XII Kongresie IASAJ nt. „Alternatywne metody rozstrzygania sporów w sprawach administracyjnych", zorganizowanym w maju 2016 r. w Stambule we współpracy z Radą Stanu Turcji.

W ramach finansowanego przez IASAJ programu międzynarodowej wymiany sędziów administracyjnych na przełomie października i listopada 2016 r. w NSA przebywał sędzia dr Vishnu Varunyou – Przewodniczący Wydziału Dyscypliny Budżetowej i Finansowej Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz członek Krajowej Rady Sądownictwa Administracyjnego Tajlandii. Staż obejmował spotkania z kierownictwem NSA, WSA w Krakowie i Warszawie oraz udział w rozprawach przed NSA i WSA. Sędzia Varunyou wygłosił wykład dla sędziów, asystentów sędziów i specjalistów NSA nt. sądownictwa administracyjnego w Tajlandii. Wizyta obejmowała również spotkania w SN, KRS oraz Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. W ramach tego samego programu wymiany sędziów wizytę stażową w NSA Tajlandii odbyła na przełomie listopada i grudnia sędzia Izby Finansowej NSA. Program pobytu obejmował wizyty w sądach administracyjnych oraz spotkania m.in. z Prezesem Sądu Konstytucyjnego, Rzecznikiem Praw Obywatelskich i sędziami Sądu Najwyższego.

2.2.3. Aktywność w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych (AEAJ)

W ramach współpracy ze stowarzyszeniem AEAJ w siedzibie NSA w październiku 2016 r. odbyło się seminarium dotyczące prawa podatkowego zorganizowane przez AEAJ oraz Komisję Europejską – Dyrekcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD) w ramach działalności grupy roboczej AEAJ ds. podatków. Seminarium obejmowało zagadnienia dotyczące: unikania opodatkowania w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i sądów państw członkowskich na przykładzie orzecznictwa szwedzkich, litewskich i brytyjskich sądów administracyjnych oraz Rady Stanu Grecji, związków między postępowaniami karnym i administracyjnym w kontekście unikania opodatkowania, dyskryminacyjnego opodatkowania wyników inwestycyjnych funduszy emerytalnych i towarzystw ubezpieczeń na życie oraz zasad formułowania pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do TSUE. Wśród referentów wystąpił Naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA, który wygłosił referat „Unikanie opodatkowania jako problem wykładni prawa".

2.2.4. Aktywność w ramach Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN)

W czerwcu 2016 r. wizytę w NSA złożył Sekretarz Generalny EJTN SSR Wojciech Postulski, w ramach której z udziałem Wiceprezesa NSA – Dyrektora Biura Orzecznictwa oraz Kierownika Zespołu Współpracy Krajowej i Międzynarodowej NSA omówiono zasady przyszłej współpracy m.in. w ramach programu wymiany sędziów oraz szkoleń dedykowanych sędziom sądów administracyjnych w ramach projektu szkoleniowego „Prawo Administracyjne". W listopadzie 2016 r. zostało zawarte Porozumienie pomiędzy NSA a EJTN, regulujące zasady współpracy pomiędzy obiema instytucjami.

Na przełomie sierpnia i września w ramach organizowanego przez EJTN programu wymiany sędziów sądów administracyjnych przebywał w NSA sędzia Dominique Reinhorn – Prezes Izby i Wiceprezes Trybunału Administracyjnego w Marsylii. Wizyta obejmowała spotkania z kierownictwem NSA i WSA w Warszawie oraz udział w rozprawach przed NSA i WSA. Sędzia wygłosił wykład dla sędziów, asystentów sędziów i specjalistów NSA dotyczący sądownictwa administracyjnego we Francji. Wizyta obejmowała również spotkania w SN, KRS, Radzie ds. Uchodźców oraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i członkami Biura RPO. Sędzia francuski odbył również krótką wizytę w Trybunale Konstytucyjnym.

2.2.5. Aktywność w ramach kontaktów bilateralnych

Najwyższy Sąd Administracyjny Republiki Czeskiej

NSA od kilku lat utrzymuje kontakty z czeskim Najwyższym Sądem Administracyjnym, realizując je w formie dorocznych spotkań polsko-czeskiej grupy roboczej sędziów sądów admi-

nistracyjnych. W 2016 r. spotkanie grupy zorganizowane we współpracy z wrocławskim WSA w październiku we Wrocławiu poświęcono nadużyciu prawa do sądu na przykładzie spraw podatkowych, sądowej kontroli aktów Prezydenta, trendom orzeczniczym w prawie wyborczym i w prawie azylowym, mediacji sądowej oraz zmianom procedury sądowoadministracyjnej zwiększającym efektywność sądowej kontroli administracji publicznej. Obradom przewodniczyli Prezesi obu NSA: dr Josef Baxa oraz prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski. Podczas konferencji zaprezentowano publikację „Sądownictwo administracyjne w Polsce i Czechach. Wybrane zagadnienia omawiane w ramach polsko-czeskiej współpracy sędziów sądów administracyjnych w latach 2012–2015".

Federalny Sąd Administracyjny Niemiec

Partnerstwo z Federalnym Sądem Administracyjnym zapoczątkowano wizytą delegacji niemieckiej w NSA oraz wspólnym seminarium sędziowskim w listopadzie 2015 r. W ramach współpracy z FSA w grudniu 2016 r. sędziowie delegowani do NSA, tj. sędzia WSA w Krakowie oraz sędzia WSA w Poznaniu, odbyli wizytę studyjną, obejmującą spotkania z Prezesem FSA prof. Klausem Rennertem, Przewodniczącym 4. Senatu FSA i sędziami FSA, brali udział w naradach przedsesyjnych i rozprawach oraz w seminarium nt. orzecznictwa FSA dot. prawa samorządowego i pomocy publicznej z budżetu Unii Europejskiej.

Najwyższy Sąd Administracyjny Litwy

W ramach kontaktów z Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej Prezes NSA wziął udział na zaproszenie Prezesa litewskiego Sądu prof. dr. Irmantasa Jarukaitisa w międzynarodowej konferencji naukowej „Sądy administracyjne na straży praw człowieka", zorganizowanej z okazji obchodów piętnastolecia powstania tamtejszego NSA, wygłaszając referat nt. „Instytucjonalne relacje pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym na przykładzie ochrony prawa dostępu do informacji publicznej".

2.2.6. Aktywność sędziów NSA w ramach innych stowarzyszeń sędziowskich i forów europejskich

Poza aktywnością NSA w ramach członkostwa w europejskich i międzynarodowych stowarzyszeniach należy również odnotować udział sędziów w działalności ponadnarodowej.

Wiceprezes NSA – Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej w kwietniu 2016 r. uczestniczył w pierwszym spotkaniu grupy roboczej powołanej przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), obejmując wraz z sędzią brytyjskim rolę jej koordynatora. W październiku 2016 r. reprezentował NSA, biorąc udział w warsztacie REDIAL i konferencji nt. prawnej i sądowej implementacji Dyrektywy Powrotowej 2008/115/WE, zorganizowanych przez Centrum Polityki Migracyjnej, Centrum Współpracy Sędziowskiej Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego (EUI) we Florencji oraz Sieć Akademicką Odyseusz.

W maju 2016 r. Naczelnik WPE w BO NSA reprezentował NSA, wygłaszając referat „Sądowe uzasadnienie jako ograniczenie uznania sędziego sądu administracyjnego" podczas międzynarodowej konferencji naukowej „Efektywny wymiar sprawiedliwości: wyzwania i priorytety dla sądów (administracyjnych)" zorganizowanej z okazji jubileuszu 5-lecia Sekcji Sądów Administracyjnych Litewskiego Stowarzyszenia Sędziów, 25-lecia Litewskiego Instytutu Prawa oraz 375-lecia Wydziału Prawa Uniwersytetu Wileńskiego. Również w maju Naczelnik WPE wraz z sędzią IF NSA uczestniczył w 19. Dorocznej Międzynarodowej Konferencji Sądownictwa, zorganizowanej m.in. przez Szkołę Prawa Uniwersytetu Michigan, biorąc udział jako panelista w sesji tematycznej poświęconej zagadnieniu „Transparencja a uzasadnienie sądowe". Naczelnik WPE wraz z sędzią IO wziął również udział w listopadzie 2016 r. w zorganizowanym przez TSUE „Forum sędziów i prokuratorów państw członkowskich Unii Europejskiej".

2.2.7. Wizyty delegacji zagranicznych w NSA

W maju 2016 r. wizytę w NSA złożyła delegacja Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej pod przewodnictwem Prezes SN Danieli Švecovej.

W czerwcu 2016 r. Prezes TSUE prof. Koen Lenaerts, przebywający w Polsce w związku z udziałem w debacie „Sytuacja sądownictwa w Polsce i w Europie", złożył wraz z delegacją wizytę Prezesowi NSA.

W czerwcu 2016 r. złożyła w NSA oraz w WSA w Poznaniu, Gorzowie Wielkopolskim i w Krakowie wizytę delegacja sędziów administracyjnych z Mongolii pod przewodnictwem Tungalag Chuluun – Sędzi Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego Mongolii.

Również w czerwcu 2016 r. wizytę złożyła delegacja sędziów oraz pracowników akademickich z Turcji pod przewodnictwem sędziego Alpaslana Azapağası – Dyrektora Generalnego Departamentu Strategii Rozwoju w Ministerstwie Sprawiedliwości. Wizyta w NSA obejmowała spotkanie z Prezesem NSA oraz seminarium dotyczące pozycji ustrojowej, kompetencji, struktury organizacyjnej i trybu funkcjonowania tureckiego i polskiego sądownictwa administracyjnego. Pobyt w Polsce obejmował także wizytę w Klinice Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz w WSA w Łodzi.

W listopadzie 2016 r. w NSA złożyła wizytę delegacja Najwyższej Rady Sądownictwa Portugalii pod przewodnictwem Mário Belo Morgado – Wiceprzewodniczącego Rady.

2.2.8. Działalność międzynarodowa Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

W 2016 r. również WSA utrzymywały kontakty międzynarodowe z sądami administracyjnymi w Europie oraz przyjmowały delegacje sędziów z innych państw członkowskich.

W WSA w Warszawie w październiku 2016 r. złożyli wizytę Joachim Buchheister – Prezes Wyższego Sądu Administracyjnego Berlina i Brandenburgii oraz dr Peter Chvosta – sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Wiedniu. Wizyta obejmowała udział w organizowanej przez WSA w Warszawie konferencji szkoleniowej sędziów WSA w Warszawie z udziałem sędziów NSA oraz wygłoszenie przez sędziego austriackiego wykładu nt. „Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii w praktyce".

WSA w Warszawie przyjął również w październiku 2016 r. delegację sędziów Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych Brandenburgii, orzekających w sprawach przyznawania ochrony międzynarodowej uchodźcom, której przewodniczył Wilfried Kirkes – Prezes Stowarzyszenia i Przewodniczący Izby Sądu Administracyjnego w Poczdamie. Program obejmował wizytację Ośrodka Recepcyjnego dla uchodźców w Dębaku, zapoznanie się z procedurą sądowoadministracyjną w Polsce i z warunkami pracy WSA w Warszawie oraz spotkanie z przedstawicielami polskiego biura UNHCR w Warszawie.

Delegacja WSA w Poznaniu w czerwcu 2016 r. przebywała na zaproszenie Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii w Sądzie Administracyjnym w Oldenburgu. Spotkanie obejmowało seminarium nt. zagadnień prawnych energetyki wiatrowej oraz wizytę na farmie wiatrowej w miejscowości Westerholt.

We wrześniu 2016 r. w WSA w Białymstoku wizytę złożyli sędziowie z Niemiec, Holandii, Włoch, Hiszpanii, Portugalii i Rumunii – uczestnicy międzynarodowej wymiany stażowej w ramach projektu EJTN „Judicial Authorities Exchange Programme".

2.3. W roku sprawozdawczym realizowano również zadania mające na celu zapewnienie dostępu do informacji jurydycznej. W porozumieniu z Radą Biblioteczną aktualizowano i uzupełniano na bieżąco księgozbiory Biblioteki NSA o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz inną literaturę fachową i czasopisma prawnicze przydatne w pracy sędziów, jak również

pracowników administracyjnych. Podobnie jak w minionych latach, zbiory Biblioteki NSA były udostępniane także adwokatom, radcom prawnym, studentom, stronom i uczestnikom postępowania sądowego oraz innym zainteresowanym osobom.

Dostęp do informacji jurydycznej realizowano również poprzez wydawanie własnych publikacji. W 2016 r. ukazało się sześć numerów (nr 64-69) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego". Ponadto wydano w formie książkowej *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*. W serii „Materiały Szkoleniowe" ukazały się: nr 32/2016 – „Zadania referendarza sądowego po nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nr 33/2016 – Materiał po dyskusji na temat zmian ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nr 34/2016 – „Uzasadnienie orzeczenia" – materiały z seminarium szkoleniowego dla asystentów sędziego, nr 35/2016 – „Warunki formalne pism wszczynających postępowanie" – materiały z seminarium szkoleniowego dla asystentów sędziego, nr 36/2016 – „Rektyfikacja orzeczeń" – materiały z seminarium szkoleniowego dla asystentów sędziego, nr 37/2016 – „Postępowanie wpadkowe" – materiały z seminarium szkoleniowego dla asystentów sędziego oraz nr 38/2016 – „Pomoc prawna" – materiały z seminarium szkoleniowego dla asystentów sędziego.

Ponadto w 2016 roku wydano publikację podsumowującą prace polsko-czeskiej grupy roboczej pt. „Sądownictwo administracyjne w Polsce i Czechach – wybrane zagadnienia omawiane w ramach polsko-czeskiej współpracy sędziów sądów administracyjnych w latach 2012–2015" oraz skierowano do druku opracowanie pt. „Raport z prac Zespołu eksperckiego w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym".

W celu zapewnienia sądom i poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sądów i jednolitości orzecznictwa systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, w której na koniec 2016 roku zgromadzono 1742 tys. orzeczeń. Realizując prawo obywateli do informacji, ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego liczba udostępnionych w ten sposób orzeczeń wynosiła 1408 tys. W 2016 roku odnotowano ponad 3,44 mln „wejść" do internetowej bazy orzeczeń, skutkujących 21,55 mln wyświetleń stron wyników wyszukiwania oraz pojedynczych orzeczeń. Centralna Baza została również pozytywnie oceniona w literaturze fachowej, poświęconej publicznej dostępności orzeczeń sądowych.

2.4. Zrealizowanie wszystkich przedstawionych wyżej działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej pomimo bardzo wysokiego wpływu spraw było możliwe dzięki uzyskaniu niezbędnego zabezpieczenia finansowo-budżetowego. Pozwoliło ono również na kontynuowanie podjętych działań w zakresie wykonania i wdrożenia przez sądy administracyjne systemu informatycznego do obsługi postępowania sądowoadministracyjnego, do którego realizacji ustawodawca zobligował sądownictwo administracyjne, wprowadzając do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nowe regulacje, skutkujące zinformatyzowaniem tej procedury.

Wdrożono system informatyczny składa się z wielu modułów, a w tym z modułu obsługi korespondencji, modułu obsługi spraw sądowoadministracyjnych, modułu dostępu do akt, modułów statystyk, modułu publicznego, modułu obsługi archiwum oraz mechanizmów integracyjnych. Ten w pełni informatyzujący postępowanie przed sądami administracyjnymi system w szczególności będzie zapewniał obywatelom dochodzenie w trybie elektronicznym przysługujących im praw, a także umożliwiał organom realizację w tej postaci ich uprawnień i obowiąz-

ków. Przedmiotowy system tworzony jest przez wyłonionego w drodze przetargu publicznego wykonawcę, a stopień zaawansowania prac nad tym innowacyjnym oprogramowaniem jest znaczący.

Niezależnie od powyższego preliminowane w budżecie NSA środki finansowe pozwoliły na przeprowadzenie robót inwestycyjnych w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy, otwarcie tytułu inwestycyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach oraz kontynuowanie robót adaptacyjno-modernizacyjnych w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

Wydział Informacji Sądowej NSA w 2016 r. kontynuował realizację powierzonych mu zadań. Działalność Wydziału koncentrowała się dotychczas w szczególności na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej, nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą. Stosownie do § 3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego[1], WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych.

W ramach Kolegium Redakcyjnego, któremu przewodniczy Zastępca Przewodniczącego WIS, pracownicy WIS na bieżąco aktualizowali treści umieszczane w serwisie internetowym NSA oraz na stronie BIP. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej[2] poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii (łącznie zgłoszono 199 przypadków). Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[3] w ramach Wydziału Informacji Sądowej działa administrator bezpieczeństwa informacji. W roku 2016 w siedzibie NSA odbyło się spotkanie przewodniczących wydziałów informacji sądowej wszystkich sądów administracyjnych, na którym omówiono bieżące zagadnienia dotyczące udostępniania informacji publicznej, a także współpracy z mediami. W ramach działalności popularyzatorskiej WIS NSA współorganizował „Noc Muzeów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym", a także uczestniczył w organizacji akcji „Lekcja w sądzie" skierowanej do uczniów.

2. Informowanie i udostępnianie akt

W roku 2016 na żądania stron uczestników postępowania, jak też innych osób zainteresowanych, m.in. dziennikarzy, zgłaszane w formie ustnej podczas osobistej wizyty w siedzibie Sądu, a także telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP, pracownicy Wydziału Informacji Sądowej NSA udzielili kilkunastu tysięcy odpowiedzi. Zadawane pytania dotyczyły przede wszystkim stanu toczących się postępowań oraz zakresu sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. W ramach udzielanych wyjaśnień wskazywano na środki prawne przewidziane w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[4], obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia. Nadal wiele pytań

[1] Ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. (M.P. Nr 86, poz. 1007 ze zm., dalej: regulamin).

[2] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1827).

[3] Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

[4] Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.

interesantów dotyczyło zmian procedury sądowoadministracyjnej, które weszły życie w roku 2015 wraz z ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r.[5]

Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, m.in. z sądami powszechnymi. W roku 2016 w WIS NSA udzielono w tym trybie 107 odpowiedzi w formie pisemnej.

Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu akta niemal 1,2 tys. spraw, a zatem podobną ich liczbę jak w roku ubiegłym. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stronom akt zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznanych spraw w danym sądzie. W Czytelniach Akt NSA i WSA przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. Realizując obowiązek wynikający z art. 139 § 5 p.p.s.a., w Czytelni Akt NSA udostępniano wyroki NSA wydane na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 606 sentencji wyroków.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu Wydział Informacji Sądowej NSA realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[6]. Aktualne informacje o NSA i działalności tego Sądu udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej pod adresem www.nsa.gov.pl. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron podmiotowych wojewódzkich sądów administracyjnych, użytkownicy internetu mieli dostęp do uzupełnianej na bieżąco bazy orzeczeń sądów administracyjnych. Stałą praktyką było również umieszczanie na stronach internetowych aktualnych sprawozdań i zestawień statystycznych. NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy.

W roku 2016 znacznie wzrosła liczba indywidualnych zapytań z wykorzystaniem procedury wnioskowej. Do sądów administracyjnych wpłynęło ogółem 1236 (w tym 184 do NSA) wniosków, co stanowi wzrost o 41,1% w stosunku do roku poprzedniego. Spadła natomiast liczba wniosków o udostępnienie treści orzeczeń sądów administracyjnych, co jest niewątpliwie związane ze stale zwiększającą się liczbą użytkowników CBOSA. W roku 2016 do wszystkich sądów administracyjnych wpłynęły 184 prośby o udostępnienie orzeczenia, co stanowi niespełna 15% wszystkich wniosków (w NSA 20%). Większość wniosków załatwiono poprzez wskazanie miejsca internetowej publikacji. Kopie orzeczeń w tradycyjnej formie papierowej lub w formie skanu przesłano zainteresowanym w 56 przypadkach (w NSA w 13). Taka forma realizacji wniosku dotyczyła przede wszystkim orzeczeń wydanych przed 2004 r., które co do zasady nie podlegają, publikacji w internetowej bazie orzeczeń.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA, powtarzały się żądania udostępnienia: zestawień statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, informacji o stanie spraw, pism kierowanych przez Prezesa NSA do innych organów Państwa, pytań prawnych skierowanych do NSA przez uprawnione podmioty, w tym Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, dokumentów z akt sądowych, dokumentów z postępowań o zamówienie publiczne. Do niemal wszystkich sądów administracyjnych, w tym do NSA,

[5] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658).

[6] Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, dalej: u.d.i.p.

wpłynęły ponadto wnioski o udzielenie informacji o wynagrodzeniu dyrektorów sądów, strukturze zatrudnienia asystentów sędziego, dodatkowym zatrudnieniu sędziów, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych, liczbie orzeczeń wydanych na posiedzeniu niejawnym i wyłożonych do publicznego wglądu w trybie określonym w art. 139 § 5 p.p.s.a. oraz o pytaniach i kazusach wykorzystywanych w konkursach na stanowisko referendarza sądowego i asystenta sędziego.

3.2. Zdecydowana większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej została załatwiona pozytywnie poprzez bezpośrednie udzielenie informacji ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Prezes NSA uwzględnił 87% wszystkich wniosków, a prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 94% przypadków. W odniesieniu do pozostałych wniosków wydano decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub załatwiono sprawę w inny sposób (poinformowano, że informacja nie ma charakteru publicznego bądź pozostawiono wniosek bez rozpoznania lub przekazano według właściwości).

Decyzje o odmowie udostępnienia informacji prezesi WSA wydali w 39 przypadkach; podstawę prawną tych decyzji stanowił przede wszystkim art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., zgodnie z którym uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, oraz art. 5 ust. 2 powołanej ustawy, który ogranicza prawo do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Na podstawie wskazanych przepisów prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych odmówili m.in. udostępnienia kopii wszystkich umów, jakie zawarł WSA w latach 2005–2015, udostępnienia adresów sędziów WSA oraz ich numerów PESEL, wysokości wynagrodzenia poszczególnych pracowników WSA, m.in. asystentów sędziów, wyciągów z rachunków bankowych WSA, informacji o osobach korzystających z pokoi gościnnych, kopii sprawozdań finansowych WSA za lata 2011–2015.

Działający z upoważnienia Prezesa NSA Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej odmówił udzielenia informacji w 8 przypadkach. Decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznej zostały wydane odnośnie do żądań o udostępnienie informacji w postaci: treści wszystkich orzeczeń wydanych przez NSA w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2015 r.[7]; numeru PESEL i adresu miejsca zamieszkania jednego z sędziów WSA w Szczecinie[8]; adresów miejsca zamieszkania wskazanych we wniosku sędziów WSA w Szczecinie oraz oświadczenia majątkowego Prezesa tego Sądu[9]; skanów wszystkich protokołów odbioru z realizacji umowy na wykonanie i wdrożenie w NSA i WSA odpowiedniego systemu informatycznego do obsługi postępowania sądowoadministracyjnego[10]; kopii projektu budowlanego architektonicznego budynku mieszkalnego znajdującego się w aktach sprawy[11].

Przewodniczący WIS NSA, działając z upoważnienia Prezesa NSA, w 2016 r. rozpoznał 47 odwołań od decyzji prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W 11 przypadkach utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję, w 34 uchylono

[7] Decyzja Prezesa NSA z 2 marca 2016 r. nr V Inf/S 0411/1/16.

[8] Decyzja Prezesa NSA z 18 lutego 2016 r. nr V Inf/S 0411/10/16.

[9] Decyzja Prezesa NSA z 18 maja 2016 r. nr V Inf/S 0411/47/16, decyzja z 18 maja 2016 r. nr V Inf/S 0411/73/16, decyzja z 14 marca 2016 r. nr V Inf/S 0411/17/16, decyzja z 17 lutego 2016 r. nr V Inf/S 0411/11/16.

[10] Decyzja Prezesa NSA z 21 lipca 2016 r. nr V Inf/S 0411/94/16.

[11] Decyzja Prezesa NSA z 23 września 2016 r. nr V Inf/S 0411/124/16.

decyzję prezesa WSA i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w 2 uchylono decyzję i w tym zakresie umorzono postępowanie pierwszej instancji. Część rozpoznanych w 2016 r. odwołań dotyczyła decyzji wydanych przez organ pierwszej instancji w 2015 r.

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W Wydziale Informacji Sądowej NSA zarejestrowano w 2016 r. ogółem 954 sprawy z zakresu skarg i wniosków (z tego 656 dotyczyło skarg w ramach właściwości NSA i WSA), co stanowi wzrost o 21,8% w stosunku do roku poprzedniego. Wpłynęło ponadto 718 pism ponownych (kolejne pisma dotyczące zarejestrowanej już sprawy), tj. 21,3% więcej niż 2015 r. Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęło 2425 skarg i wniosków, co stanowi wzrost o 9,8% w stosunku do roku 2015 r. Wpłynęły ponadto 802 pisma ponowne – o 3,6% mniej niż w ubiegłym roku.

Podobnie jak w latach ubiegłych, skargi dotyczyły najczęściej niezadowolenia stron z przebiegu postępowania sądowego i treści orzeczeń sądowych. Skarżący domagali się weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji w trybie pozaprocesowym oraz wyrażali niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. Zarejestrowano również grupę skarg, w których strony żądały wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów orzekających w ich sprawach. Tego typu skargi były co do zasady przekazywane Rzecznikowi Dyscyplinarnemu NSA.

Wśród wniosków niezmiennie dominowały zapytania o stan spraw, a także o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych. Na podobnym do ubiegłorocznego poziomie kształtowała się również liczba wniosków o zamieszczenie orzeczenia w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, a także o rozszerzenie jej funkcjonalności.

W roku 2016 do NSA wpłynęła jedna petycja dotycząca zmiany warunków ponownego wykorzystania informacji publicznej zamieszczonej w CBOSA oraz umożliwienia stałego dostępu do orzeczeń opublikowanych w Bazie. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach[12] autorowi petycji udzielono odpowiedzi w przedmiocie funkcjonowania Bazy, a także wskazano na brak możliwości wprowadzenia dodatkowych kryteriów wyszukiwania z uwagi na ograniczenia techniczne. Petycja została natomiast uwzględniona w części dotyczącej warunków ponownego wykorzystania informacji publicznej określonych na stronie internetowej NSA[13]. Zarówno petycja, jak i treść udzielonej odpowiedzi zostały umieszczone na stronie internetowej NSA.

4.2. W ubiegłym roku, podobnie jak w roku 2015, skargi zasadne w całości lub w części stanowiły niewiele ponad 1% wszystkich skarg na działalność sądów administracyjnych. W pozostałej części zbadanych spraw nie stwierdzono sugerowanych uchybień. W tych przypadkach przedstawiano skarżącym przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów, wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2016 r. wskazywane sprawy badane były w szerszym zakresie – z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących

[12] Dz.U. z 2014 r. poz. 1195 ze zm.
[13] Nr V Inf/S 041/486/16.

Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców, ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS NSA informował Prezesa NSA, Dyrektora Biura Orzecznictwa oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych.

4.3. W związku ze skargami dotyczącymi funkcjonowania sądów administracyjnych, które wpłynęły w 2016 r., dostrzeżono m.in. uchybienia w zakresie anonimizacji orzeczeń w CBOSA, a także nieterminowe ich publikowanie, opóźnienia w doręczeniach odpisów orzeczeń bądź brak takich doręczeń. Stwierdzono również pojedyncze przypadki nieprzekazania przez Prezesa WSA skargi Prezesowi NSA według właściwości. Zdarzały się ponadto sygnalizacje dotyczące błędów w pouczeniach wysyłanych do stron postępowania wraz z odpisami nieprawomocnych orzeczeń WSA[14], a także dotyczące sytuacji, gdy pisma zawierające w istocie żądania procesowe w toczących się sprawach nie zostały przekazane do akt sądowych[15]. W ramach skarg i wniosków pojawiały się także sugestie zliberalizowania zasad rejestracji obrazu i dźwięku z rozprawy zarówno przez strony postępowania, jak i przez zainteresowane organizacje społeczne. Reakcją WIS NSA na zasadne skargi były niezwłoczne wystąpienia do kierowników właściwych komórek organizacyjnych w celu natychmiastowego usunięcia stwierdzonych uchybień.

4.4. Przedmiotem skarg zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2016 r. były zagadnienia dotyczące sposobu i kultury prowadzenia rozpraw. W omawianym okresie wpłynęło łącznie 11 takich skarg (w roku 2015 – 13), z czego 10 dotyczyło postępowania przed WSA, a jedna postępowania przed NSA. W ramach realizacji zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych WIS przygotował i przedstawił Prezesowi NSA pełną informację na ten temat z wykorzystaniem sprawozdań sporządzonych przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych[16].

4.5. Stosownie do art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[17] w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[18] i art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym[19], skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawiane były bez rozpatrzenia, o czym informowano nadawcę.

5. Obsługa medialna

W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, udzielano dziennikarzom prasy, radia i telewizji przede wszystkim informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach współpracy z redakcjami

[14] Nr V Inf/S 041/21/16.
[15] Nr V Inf/S 041/567/16.
[16] Nr V Inf/S 043/1/16.
[17] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.
[18] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1066.
[19] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1254.

dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych przekazywał orzeczenia bądź wskazywał na miejsce ich publikacji w internetowej bazie orzeczeń. Udzielał również informacji w formie danych statystycznych dotyczących orzeczniczej działalności sądów. Pracownicy Wydziału dokonywali na bieżąco monitoringu prasy pod kątem tematyki dotyczącej sądownictwa administracyjnego, w szczególności NSA.

Wypowiedzi Kierownictwa WIS były przedmiotem publikacji prasowych. Prośby o komentarz często dotyczyły skutków prawnych orzeczeń wydawanych przez NSA. Zainteresowanie mediów wzbudziły m.in. orzeczenia w sprawach dotyczących: możliwości pobierania opłat za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania w sobotę[20], ochrony danych osób występujących z Kościoła Katolickiego[21], urządzania gier hazardowych[22], jednorazowego zasiłku z tytułu urodzenia dziecka[23], zarządzenia prezydenta miasta o udostępnianiu miejsc pod groby na cmentarzu[24]. W roku 2015 Rzecznik Prasowy dwukrotnie wnosił o sprostowanie materiału prasowego. Pierwszy przypadek dotyczył publikacji dotyczącej rzekomej odmowy udostępnienia przez Prezesa NSA informacji o samochodach służbowych, natomiast w drugim przypadku sprostowano publikację fotografii Prezesa NSA z podpisem „Prokurator Krajowy". W związku z pytaniami dziennikarzy WIS NSA umieszczał ponadto stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. Łącznie w 2016 r. umieszczono 38 komunikatów dotyczących przede wszystkim zapowiedzi wybranych spraw sądowych oraz treści wydanych orzeczeń NSA.

W 2016 r. Rzecznik Prasowy NSA, a także jego zastępca udzielali wypowiedzi dla rozgłośni radiowych (m.in. w sprawie odliczenia od podatku dochodowego zagranicznych składek zdrowotnych), a także dla stacji telewizyjnych (np. w sprawie orzeczenia NSA dotyczącego odmowy udzielenia refundacji leczenia[25], wygaśnięcia mandatu radnego[26], odwołania przewodniczącego rady dzielnicy[27], linii orzeczniczej dotyczącej zakazu wprowadzania zwierząt do parków). Zainteresowanie dziennikarzy budziły również informacje na temat: średniej wieku sędziów NSA, zjawiska nadużycia prawa do sądu w praktyce orzeczniczej NSA, planów budżetowych NSA na rok 2017, uwag NSA do projektu zmiany k.p.a., prac prowadzonych w związku z utworzeniem elektronicznego systemu do obsługi spraw sądowoadministracyjnych.

6. Statystyka

Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS NSA przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny[28]. Zostały one przekazane Kierownictwu NSA. Zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku „miesiąc do miesiąca" WIS NSA sporządzał na bieżąco. Ponadto gromadzono dane statystyczne odnośnie do spraw o wymierzenie organom administracji publicznej grzywien w trybie art. 55 § 1, art. 112, art. 149

[20] Wyrok NSA z 26 kwietnia 2016 r., I OSK 3507/15.
[21] M.in. wyroki NSA z 9 lutego 2016 r., I OSK 3179, I OSK 2691/15, I OSK 2585, I OSK 1509/15.
[22] Uchwała NSA z 16 maja 2016 r., II GPS 1/16.
[23] Wyrok NSA z 21 czerwca 2016 r., I OSK 2361/14.
[24] Wyrok NSA z 14 stycznia 2016 r., I OSK 2528/15.
[25] Wyrok NSA z 6 października 2016 r., II GSK 2765/16.
[26] Wyrok NSA z 14 września 2016 r., II OSK 1820/16.
[27] Wyrok NSA z 29 listopada 2016 r., II OSK 2429/16.
[28] V Inf/S 0213/1/16, V Inf/S 0213/2/16, V Inf/S 0213/19/16, V Inf/S 0213/20/16.

§ 2 i art. 154 § 1 p.p.s.a., a po 15 sierpnia 2015 r. także grzywien wymierzonych na podstawie art. 145a § 2 i 3 oraz art. 155 § 3 p.p.s.a. Na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego WIS NSA opracował i przedstawił stosowne dane.

7. Działania nadzorcze

Zgodnie z § 3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów. Realizując ten obowiązek, w 2016 r. Kierownictwo WIS NSA oraz Sekretariatu przeprowadziło wizytacje w: WSA w Kielcach, WSA w Poznaniu, WSA we Wrocławiu oraz w WSA w Opolu. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawiono w sprawozdaniach powizytacyjnych[29]. Ponadto przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów, które zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Analizie takiej poddane zostały również kwartalne informacje o załatwieniu skarg i wniosków dotyczących sposobu i kultury prowadzenia rozpraw. Na podstawie informacji uzyskanych w ramach skarg i wniosków kierowanych do Prezesa NSA, Przewodniczący WIS NSA wystąpił do przewodniczących wydziałów orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych o weryfikację niewłaściwej praktyki pouczania stron o przysługujących środach odwoławczych[30]. Ponadto wystąpiono do przewodniczących wydziałów informacji sądowych o wyjaśnienie braku odpowiedzi na wniosek stowarzyszenia[31].

8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

8.1. Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 6 regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA Wydział Informacji Sądowej wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz sprawowania nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych. Zgodnie z zarządzeniem Nr 13 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r. zostało powołane Kolegium Redakcyjne odpowiedzialne za prowadzenie i redakcję strony internetowej NSA (www.nsa.gov.pl) oraz strony podmiotowej BIP NSA. W roku 2016 na bieżąco uaktualniano dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. Na stronie internetowej NSA umieszczane były informacje dotyczące wydarzeń z udziałem Prezesa oraz Wiceprezesów NSA. Rozszerzeniu uległ katalog informacji udostępnianych w ramach komunikatów Rzecznika Prasowego NSA. W ramach serwisu internetowego informowano przede wszystkim o terminach rozpraw i orzeczeniach NSA oraz innych sądów i Trybunałów w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Ponadto rozbudowano obcojęzyczne wersje strony internetowej NSA. Z danych przekazanych przez Wydział Informatyki NSA wynika, że podobnie jak w roku poprzednim przeciętnie w każdym miesiącu zanotowano łącznie ponad 2 mln wejść na stronę internetową NSA i stronę podmiotową BIP.

[29] V Inf/S 421/1/16, V Inf/S 421/2/16, V Inf/S 421/3/16, V Inf/S 421/4/16.
[30] Nr V Inf/S 041/21/16.
[31] Nr V Inf/S 041/210/16.

8.2. W 2016 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. WIS NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Dodano ponadto wybrane „stare" orzeczenia, które nie miały dotychczas formy elektronicznej. Wszystkie skargi i zgłoszenia związane przede wszystkim z niewłaściwą anonimizacją orzeczeń umieszczonych w Bazie WIS NSA niezwłocznie weryfikował i w uzasadnionych przypadkach podejmował stosowne działania.

9. Administrator Bezpieczeństwa Informacji

Decyzją nr 5 z dnia 16 czerwca 2015 r. Prezes NSA powołał Administratora Bezpieczeństwa Informacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym do realizacji zadań określonych w ustawie o ochronie danych osobowych. Działający w ramach WIS NSA Administrator Bezpieczeństwa Informacji w roku 2016 m.in. opracował analizę ryzyka dla systemów informatycznych eksploatowanych w NSA oraz zbiorów danych osobowych, zainicjował opracowanie regulaminu monitoringu wizyjnego na terenie NSA i wdrożył praktykę składania oświadczeń o znajomości przepisów dotyczących ochrony danych osobowych dla pracowników obsługujących świadczenia socjalne (dane wrażliwe). Ponadto prowadził bieżące szkolenia nowo przyjętych osób z przepisów o ochronie danych osobowych.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2016)

Tabela I. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych 346
Tabela II. Skargi na akty i inne czynności organów 347
Tabela III. Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów 349
Tabela IV. Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2016 351
Tabela V. Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw 352
Tabela VI. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów 368
Tabela VII. Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej 370
Tabela VIII. Skargi na akty i czynności izb celnych 371
Tabela IX. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych 371
Tabela X. Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA) 373
Tabela XI. Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2016 374
Tabela XII. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 375
Tabela XIII. Skargi kasacyjne według izb NSA 376
Tabela XIV. Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw 377

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na bezczynność organu		
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	wojewódzkie sądy administracyjne	76 692	100	70 095	91,40		6 597	8,60	
2	WSA Białystok	2 202	2,87	2 059	2,68	93,51	143	0,19	6,49
3	WSA Bydgoszcz	2 654	3,46	2 515	3,28	94,76	139	0,18	5,24
4	WSA Gdańsk	3 878	5,06	3 631	4,73	93,63	247	0,32	6,37
5	WSA Gliwice	6 019	7,85	5 750	7,50	95,53	269	0,35	4,47
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 761	2,30	1 565	2,04	88,87	196	0,26	11,13
7	WSA Kielce	1 878	2,45	1 790	2,33	95,31	88	0,11	4,69
8	WSA Kraków	5 303	6,91	4 946	6,45	93,27	357	0,47	6,73
9	WSA Lublin	4 013	5,23	3 743	4,88	93,27	270	0,35	6,73
10	WSA Łódź	3 687	4,81	3 322	4,33	90,10	365	0,48	9,90
11	WSA Olsztyn	2 533	3,30	2 405	3,14	94,95	128	0,17	5,05
12	WSA Opole	1 270	1,66	1 166	1,52	91,81	104	0,14	8,19
13	WSA Poznań	5 511	7,19	5 216	6,80	94,65	295	0,38	5,35
14	WSA Rzeszów	3 002	3,91	2 866	3,74	95,47	136	0,18	4,53
15	WSA Szczecin	2 959	3,86	2 785	3,63	94,12	174	0,23	5,88
16	WSA Warszawa	25 090	32,72	21 743	28,35	86,66	3 347	4,36	13,34
17	WSA Wrocław	4 932	6,43	4 593	5,99	93,13	339	0,44	6,87

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								uwzględniono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	31 406	70 095	4 074	72 502	50 848	13 215	34 635	400	2 598	21 654	1 125	4 024	13 889	28 999
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 278	6 130	382	5 957	4 510	2 351	1 826	156	177	1 447	66	264	822	2 451
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	759	2 059	107	2 428	1 942	203	1 702	15	22	486	3	23	393	390
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	37	141	24	143	104	32	61	9	2	39			20	35
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	755	2 515	91	2 479	1 846	449	1 357	18	22	633			580	791
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	39	216	21	201	162	84	72	4	2	39			29	54
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	933	3 631	236	3 515	2 240	560	1 553	20	107	1 275	87	299	706	1 049
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	112	423	30	440	274	124	133	12	5	166	19	32	94	95
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 916	5 750	282	6 315	3 902	1 048	2 768	34	52	2 413	133	601	1 477	2 351
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	187	465	24	480	360	163	172	17	8	120	5	24	65	172
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	342	1 565	93	1 569	1 147	381	744	10	12	422			379	338
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	43	198	8	183	149	99	46	3	1	34			23	58
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	398	1 790	178	1 878	1 462	322	1 030	10	100	416		1	349	310
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	26	112	1	114	80	32	45	3		34			29	24

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 713	4 946	182	5 023	3 418	849	1 739	33	797	1 605	110	390	904	1 636
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	102	348	39	358	263	131	89	22	21	95	6	31	42	92
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 179	3 743	364	4 463	3 301	886	2 290	24	101	1 162	11	46	914	1 459
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	74	218	22	221	177	81	80	9	7	44		3	25	71
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 012	3 322	276	3 293	2 708	733	1 819	38	118	585			504	1 041
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	103	348	24	362	316	189	100	5	22	46			37	89
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	594	2 405	197	2 573	2 014	416	1 396	16	186	559	13	80	416	426
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	40	248	9	229	187	91	68	6	22	42		2	30	59
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	283	1 166	121	1 194	823	176	596	5	46	371	33	71	230	255
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	13	109	4	96	64	30	31	1	2	32	4		14	26
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	2 433	5 216	322	5 517	4 023	1 246	2 620	36	121	1 494	82	100	1 010	2 132
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	228	551	20	591	509	291	179	12	27	82	1	8	41	188
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 058	2 866	106	2 889	1 836	399	987	10	440	1 053	64	205	621	1 035
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	35	180	17	180	118	32	77	4	5	62	6	19	31	35
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	981	2 785	124	3 012	2 125	667	1 393	22	43	887	82	256	474	754
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	75	261	14	285	191	71	105	11	4	94	3	27	57	51
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	13 272	21 743	1 064	21 593	14 439	3 912	10 106	75	346	7 154	465	1 760	4 115	13 422
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 002	1 778	101	1 528	1 119	672	415	21	11	409	21	110	213	1 252
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 778	4 593	331	4 761	3 622	968	2 535	34	85	1 139	42	192	817	1 610
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	162	534	24	546	437	229	153	17	38	109	1	8	72	150

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								uwzględniono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 761	6 597	374	6 490	1 754	1 050	409	94	201	4 736	1 087	929	2 162	1 868
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1			1						1			1	
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	11	143	12	137	92	48	32	11	1	45	1		40	17
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	37	139	5	150	98	31	34	9	24	52	5		38	26
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	72	247	6	303	6	1	2	1	2	297	122	62	96	16
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	98	269	15	315	19	6	11	1	1	296	74	72	128	52
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	23	196	4	198	97	32	28	2	35	101			93	21
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	12	88	7	78	48	30	15	1	2	30			25	22
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	69	357	15	353	59	28	17	5	9	294	67	42	147	73
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	53	270	27	260	100	39	42	14	5	160	43	34	67	63
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	41	365	12	354	253	132	45	19	57	101			87	52
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	26	128	7	141	98	61	24	6	7	43	4	7	18	13
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7	104	4	97	8	3	2	1	2	89	39	15	32	14
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	55	295	20	302	109	33	35	10	31	193	23	15	99	48
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	15	136	7	131	1	1				130	37	24	62	20
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	25	174	4	158	9	4	4		1	149	28	41	48	41
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 068	3 347	210	3 103	701	580	86	12	23	2 402	597	451	1 053	1 312
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1			1						1			1	
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	149	339	19	410	56	21	32	2	1	354	47	166	129	78
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2016*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03	23 277	27,97	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43	28 459	32,57	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77	24 569	31,23	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85	18 842	28,15	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65	17 826	30,35	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53	17 533	29,47	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67	18 165	28,33	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39	20 514	29,61	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12	20 753	28,88	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62	20 726	27,38	28 070
2014	112 231	81 242	56 877	70,01	24 365	29,99	30 989
2015	114 520	81 353	58 381	71,76	22 972	28,24	33 167
2016	109 859	78 992	52 602	66,59	26 390	33,41	30 867

* Skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (ustawa 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).

Tabela V
Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym				
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym			
				razem	w tym ponownie wpisane								uwzględniono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	2 842	6 178	252	5 899	3 632	1 145	2 332	29	126	2 267	160	674	1 212	3 121
		w tym o symbolach: 6010–6019														
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	1 118	2 327	128	2 223	1 474	455	940	16	63	749	57	183	405	1 222
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	2	9		9	5	2	3			4			3	2
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	49	66	5	82	44	16	27		1	38	3	21	12	33
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	16	36		37	31	10	21			6		2	4	15
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	1 125	2 682	81	2 448	1 483	456	970	5	52	965	57	299	526	1 359
7	6015	Uzgodnienia	4	8	1	9	1	1				8		5	2	3
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	27	63	1	67	51	8	43			16		4	7	23
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	34	39	8	51	32	7	25			19	2	3	14	22
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601														
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	467	948	28	973	511	190	303	8	10	462	41	157	239	442
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	55	225	17	164	99	19	69	3	8	65		4	51	116
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 778	4 551	145	4 593	3 154	760	2 301	22	71	1 439	58	131	1 046	1 736
		w tym o symbolach: 6030-6039														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	62	183		179	114	28	80	1	5	65	1	5	38	66
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	424	1 227	13	1 159	719	92	595	3	29	440	12	32	344	492
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	117	471	8	403	236	173	53	7	3	167	20	15	123	185
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	155	312	9	358	255	65	184	1	5	103	7	4	83	109
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	45	93	5	78	56	10	43	1	2	22		5	13	60
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	302	452	34	588	503	95	401		7	85	6	6	52	166
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	22	157	1	111	76	50	18	4	4	35		5	20	68
21	6037	Transport drogowy i przewozy	543	1 426	63	1 482	1 052	175	862	4	11	430	8	36	321	487
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objetych symbolem 603	33	63	7	63	49	14	31		4	14			12	33
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	75	167	5	172	94	58	34	1	1	78	4	23	40	70
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	4 774	7 720	606	10 170	8 355	783	7 056	6	510	1 815	16	201	1 387	2 324
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	19	49		47	23	11	11		1	24		1	17	21
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	51	104		113	70	24	32	1	13	43		4	35	42
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	4 594	7 408	578	9 799	8 100	725	6 892	5	478	1 699	13	184	1 305	2 203
28	6043	Kinematografia	1			1	1	1								
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych														
30	6045	Ochrona osób i mienia	8	7	1	10	4	2	2			6	1	2	3	5
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	25	60	3	62	43	9	29		5	19	1	3	13	23
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON		4		4	4		4							
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	1	2		1	1		1							2
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	75	86	24	133	109	11	85		13	24	1	7	14	28
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	230	686	29	697	441	82	356	1	2	256	6	20	214	219
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	174	522	17	547	332	46	284		2	215	4	11	189	149

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	3	5	1	7	6		6			1				1
38	6052	Akty stanu cywilnego	14	32	4	38	33	11	22			5			3	8
39	6053	Obywatelstwo	25	64	4	66	53	21	31	1		13	2	2	8	23
40	6054	Paszporty	1	5	1	3	1		1			2			2	3
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	13	58	2	36	16	4	12			20		7	12	35
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	49	98	5	109	65	20	41		4	44	5	15	22	38
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	22	30	1	38	21	5	15		1	17		5	12	14
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	9	21	1	24	14	7	6		1	10		5	5	6
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	6	8		13	4	3	1			9	4	3		1
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	7	29	3	20	15	2	12		1	5	1	1	3	16
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi	2	7		8	7	1	6			1			1	1
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	3	3		6	4	2	1		1	2		1	1	
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	655	1 632	56	1 724	1 294	551	685	34	24	430	29	55	238	563
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	24	30	4	41	34	10	19	4	1	7			4	13
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	9	17	1	17	9	2	6		1	8		7	1	9
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	49	200	6	170	117	41	71	2	3	53	2	15	29	79
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	90	287	10	286	219	71	142	4	2	67	1	3	49	91
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	65	115	4	161	125	22	100	1	2	36	2	4	17	19
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	30	21	3	48	28	1	27			20		14	5	3
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	217	521	12	542	430	307	118		5	112	13	2	49	196
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	171	441	16	459	332	97	202	23	10	127	11	10	84	153
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	8	7	2	12	10	2	8			2			2	3
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	165	461	16	475	307	114	173	2	18	168	15	22	108	151
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	59	132	3	142	102	28	57		17	40	2	6	27	49

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	69	236	5	234	145	63	80	1	1	89	11	10	62	71
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	2	5		6	4	2	2			2		1	1	1
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	1	3		1	1		1							3
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	34	85	8	92	55	21	33	1		37	2	5	18	27
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	179	336	14	395	337	60	272		5	58	6		20	120
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	95	249	3	257	241	41	196		4	16	2		11	87
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	29	2	2	31	6	1	5			25	1		1	
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	44	79	9	91	76	15	60		1	15	3		7	32
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	1	2		3	3	2	1							
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	10	4		13	11	1	10			2			1	1
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	9 532	20 828	1 823	20 559	14 164	4 042	9 069	56	997	6 395	362	1 289	4 123	9 801
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 440	5 084	237	4 930	3 683	797	2 417	17	452	1 247	59	165	912	2 594
73	6111	Podatek akcyzowy	1 545	2 714	845	3 160	2 416	924	1 300	3	189	744	9	47	661	1 099
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 674	4 075	210	3 790	2 868	692	2 031	11	134	922	16	73	618	1 959
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	524	976	82	954	820	327	472	3	18	134	4	9	94	546
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	78	178	5	169	116	36	76		4	53	2	10	36	87
77	6115	Podatek od nieruchomości	1 004	2 565	203	2 559	1 902	677	1 080	7	138	657	58	129	410	1 010
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	437	1 428	79	1 312	792	239	515	5	33	520	32	33	415	553
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	267	629	28	582	353	85	255	1	12	229	2	10	200	314
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	728	1 658	52	1 472	417	85	326	3	3	1 055	105	492	404	914
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	835	1 521	82	1 631	797	180	597	6	14	834	75	321	373	725
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	321	920	61	917	544	122	403	8	11	373	25	76	202	324
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	152	425	13	427	287	55	221	4	7	140	4	26	83	150
84	6121	Klasyfikacja gruntów	8	43		25	16	5	10		1	9	3	2	4	26

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	111	294	37	311	141	28	110	1	2	170	10	38	89	94
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	15	65	4	55	36	11	23	1	1	19		4	9	25
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	2	4		3	2	1	1			1			1	3
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	33	89	7	96	62	22	38	2		34	8	6	16	26
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	620	1 884	67	1 911	1 240	451	667	13	109	671	48	93	442	593
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	1	18	1	7	1	1				6	1	3	1	12
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	10	43	9	43	32	17	12		3	11			8	10
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	27	43		59	46	10	36			13	3	1	9	11
93	6133	Informacja o środowisku	15	52	1	43	25	9	15		1	18	1	3	13	24
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	3	7		6	3	2	1			3			3	4
95	6135	Odpady	83	274	10	272	193	56	119	2	16	79	10	17	47	85
96	6136	Ochrona przyrody	71	309	12	282	187	74	109	2	2	95	8	19	49	98
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	6	1		7	2		2			5		1	2	
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	62	252	5	241	186	101	62	5	18	55	1	4	46	73
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	342	885	29	951	565	181	311	4	69	386	24	45	264	276
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	245	712	35	770	510	203	270	21	16	260	8	20	161	187
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	18	38	1	40	30	12	18			10	3		4	16
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	2	6		6	1	1				5		3	1	2
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	7	3	1	9	7	1	5	1		2		1	1	1
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	77	255	19	264	156	70	79	3	4	108	1	3	68	68
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	31	105	3	110	82	35	33	6	8	28	2	5	14	26
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	40	100	7	109	75	32	35	6	2	34	1		26	31
107	6146	Sprawy uczniów	15	61	2	66	45	12	28	3	2	21	1	2	17	10
108	6147	Archiwa	2			2	2	1	1							
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	4	9		11	6	3	3			5		2	1	2
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	49	135	2	153	106	36	68	2		47		4	29	31
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	917	2 880	159	2 819	1 816	775	865	65	111	1 003	72	162	644	978

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159														
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	278	609	74	683	540	285	159	60	36	143		1	106	204
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	8	20		25	15	5	9		1	10	3	1	5	3
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	68	248	13	233	123	53	63		7	110	9	14	78	83
115	6153	Warunki zabudowy terenu	442	1 575	44	1 471	954	367	515	5	67	517	35	49	371	546
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku		2												2
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	51	168	14	164	62	24	38			102	20	56	22	55
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	2	1		3	2	1	1			1		1		
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	38	144	9	140	77	25	52			63	1	6	49	42
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	30	113	5	100	43	15	28			57	4	34	13	43
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	159	415	19	423	289	99	181	4	5	134	13	27	78	151
		w tym o symbolach: 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	36	106	4	89	70	19	51			19	3	3	13	53
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	6	31	1	27	16	6	9	1		11		2	8	10
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	36	36	5	51	31	13	15		3	20	4	4	7	21
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	15	30	3	41	24	10	14			17	3	8	6	4
126	6164	Wspólnoty gruntowe	5	22	1	21	14	5	9			7		2	3	6
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	3	6		7	6	1	5			1			1	2
128	6166	Łowiectwo		18	2	17	5	4		1		12			11	1
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	4	5		6	5	2	3			1			1	3
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	44	128	1	131	98	30	64	2	2	33	2	4	22	41
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	10	33	2	33	20	9	11			13	1	4	6	10
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	174	293	11	329	255	24	221	2	8	74	2	13	38	138
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	46	75	3	78	63	5	55	1	2	15		1	8	43
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	32	69	3	73	55	3	47		5	18		2	10	28
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	42	59		83	74	4	69		1	9	2		4	18

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	4	10		11	8	2	6			3		2	1	3
137	6174	Komornicy	14	28	1	19	11	1	10			8		3	3	23
138	6175	Rzecznicy patentowi		2												2
139	6176	Syndycy upadłości	2	3		2	2		2							3
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	5	8	1	12	9	3	6			3			1	1
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych														
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	29	39	3	51	33	6	26	1		18		5	11	17
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	621	1 531	65	1 578	1 194	381	744	12	57	384	44	73	213	574
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	357	788	37	820	591	211	357	9	14	229	26	48	128	325
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	104	334	6	324	245	71	169		5	79	6	11	47	114
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	145	378	21	393	331	92	199	2	38	62	9	12	31	130
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	15	31	1	41	27	7	19	1		14	3	2	7	5
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	593	1 072	78	1 246	866	248	596	11	11	380	21	150	154	419
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	9	29		29	23	6	13	3	1	6			5	9
150	6191	Żołnierze zawodowi	81	233	13	215	168	42	122	2	2	47	4	13	24	99
151	6192	Funkcjonariusze Policji	308	520	45	639	438	129	300	4	5	201	13	93	67	189
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	41	53	2	75	45	7	38			30	1	16	8	19
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	9	14	1	19	15	7	7		1	4		1	2	4
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	42	46	1	72	55	14	40	1		17	1	6	8	16
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	26	40	2	41	27	11	16			14	2	8	2	25
156	6197	Służba Celna	16	19		25	24	5	18		1	1		1		10
157	6198	Inspekcja pracy	40	42	7	67	38	16	21		1	29		11	16	15
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	21	76	7	64	33	11	21	1		31		1	22	33
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	428	965	42	996	633	206	398	8	21	363	37	74	193	397

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	129	251	9	264	222	50	170		2	42		9	24	116
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	9	10		10	7	2	5			3		1	2	9
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	15	90	3	102	91	69	8		14	11			2	3
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	108	173	5	205	135	41	94			70	29	11	21	76
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	15	40	1	41	28	10	18			13	2	2	9	14
165	6205	Nadzór sanitarny	101	257	19	247	106	23	76	3	4	141	4	15	98	111
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	51	144	5	127	44	11	27	5	1	83	2	36	37	68
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	273	513	25	573	412	121	263	13	15	161	3	28	118	213
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	98	163	1	183	147	23	116	1	7	36	2	13	19	78
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	38	43	4	55	46	10	34		2	9		1	7	26
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	41	66	5	86	70	33	37			16		8	6	21
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	19	48	2	44	42	7	35			2			2	23
172	6214	Czynsze regulowane														
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	77	193	13	205	107	48	41	12	6	98	1	6	84	65
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**		4	1	3	1		1			2			2	1
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową														
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego		2	1	1	1		1							1
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		2		2						2			2	
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	58	119	4	114	77	6	69		2	37		10	21	63
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	9	3		11	10		10			1				1
180	6231	Dozór techniczny	4	9		12	8	2	4		2	4				1
181	6232	Miary i wagi	3			3						3		2	1	
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	42	107	4	88	59	4	55			29		8	20	61

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	11	28	1	29	22	5	17			7	1	1	3	10
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	4	12		10	8	2	6			2		1	1	6
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej														
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej														
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej	1			1	1	1								
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny														
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń	1	1		2	1		1			1				
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej	1	2		3	1		1			2			1	
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	4	13	1	13	11	2	9			2	1		1	4
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	86	175	10	183	146	11	104		31	37	3	12	20	78
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	9	12	3	18	17	3	12		2	1			1	3
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)		1												1
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych														
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	40	83	4	73	62	2	31		29	11	2	3	5	50
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	4	1		5	3	1	2			2			1	
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe		7		2	2		2							5
202	6258	Kontrola działalności pocztowej	1			1	1		1							
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	32	71	3	84	61	5	56			23	1	9	13	19
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	93	345	16	345	250	106	115	20	9	95		1	71	93
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut	6	64	1	36	32	27	2	1	2	4			3	34
206	6261	Regulamin organizacyjny	3	6		6	4		4			2			2	3
207	6262	Radni	22	89	6	89	66	22	39	1	4	23		1	14	22
208	6263	Stałe komisje	4	1		5	5	5								
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	5	34	1	33	18	3	13	1	1	15			15	6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny		1		1	1		1							
211	6266	Jednostki pomocnicze	4	22		25	20	17	2	1		5			5	1
212	6267	Referendum lokalne	1	13	1	13	10	7	3			3			2	1
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	48	115	7	137	94	25	51	16	2	43			30	26
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	294	743	17	711	496	61	428	2	5	215	14	38	141	326
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja		1												1
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	174	378	10	376	311	22	286	1	2	65	6	7	45	176
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	71	251	6	192	104	19	82		3	88	3	10	64	130
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	2	3		4	3	3				1	1			1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	1	15		14	4	3	1			10	2	4	3	2
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	46	95	1	125	74	14	59	1		51	2	17	29	16
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	2	6	1	7	7	3	3	1						1
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	1			1	1		1							
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	1	4		5	5	3	2							
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628		2	1	1	1			1						
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	158	236	10	289	239	72	163	1	3	50	6	2	27	105
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	57	97	1	98	84	18	63	1	2	14	2		8	56
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	21	23		37	30	15	14		1	7	3		1	7
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	2	13	2	10	6	3	3			4			1	5
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	67	88	5	126	103	29	74			23	1	2	16	29
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	6	1		5	5	2	3							2
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	5	14	2	13	11	5	6			2			1	6
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**	536	1 170	61	**) 1 221	765	207	417	1	140	456	2	37	361	485
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	480	689	25	924	632	187	310		135	292		34	224	245
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	6	13	3	11	9	5	4			2			2	8
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	10	29	23	33	15	3	11		1	18				6
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR	1			1	1		1							
237	6304	Zwolnienia celne		1		1						1		1		
238	6305	Zwrot należności celnych	3	231	4	44	36	4	32			8			8	190
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	36	207	6	207	72	8	59	1	4	135	2	2	127	36
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	66	269	7	177	107	8	99			70	2	10	56	158
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	4	8		7	4		4			3	1	1	1	5
242	6311	Materiały wybuchowe		1		1						1			1	
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	8	34	2	26	23	2	21			3			3	16
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	39	189	4	104	64		64			40		5	33	124
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	15	37	1	39	16	6	10			23	1	4	18	13
246	**632**	**Pomoc społeczna**	1 835	4 493	82	4 706	3 650	910	2 611	14	115	1 056	63	302	544	1 622
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	667	1 343	12	1 565	1 249	90	1 080	3	76	316	3	87	195	445
248	6321	Zasiłki stałe	86	213	1	232	179	55	119		5	53	2	23	24	67
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	117	319	5	314	244	84	155	1	4	70	3	20	35	122
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	1	4		3	3		3							2
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	44	114	3	115	81	35	46			34	1	15	11	43
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	920	2 500	61	2 477	1 894	646	1 208	10	30	583	54	157	279	943
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	220	701	19	688	515	125	386	4		173	12	44	82	233
		w tym o symbolach: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	131	386	9	383	295	69	224	2		88	6	21	39	134
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	37	123	5	129	95	16	78	1		34	2	9	15	31
256	6332	Należności przedemerytalne														
257	6333	Dodatki szkoleniowe	1	1		1	1		1							1
258	6334	Stypendia	16	58	1	55	42	15	27			13	3	3	6	19

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	15	67	1	55	43	13	30			12		4	7	27
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	10	26	1	26	16	5	10	1		10	1	1	7	10
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców														
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	1	4	1	3	2	1	1			1			1	2
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	9	36	1	36	21	6	15			15		6	7	9
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	25	110	1	98	69	15	53	1		29	1	3	20	37
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji	1	11		7	6	2	4			1				5
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	4	14		18	12	2	10			6		1	5	
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	12	39		33	24	3	20	1		9	1	1	6	18
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	6	12		14	11	4	7			3			1	4
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	2	34	1	26	16	4	12			10		1	8	10
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	11	48	2	36	30	13	16		1	6			5	23
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359														
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego	1	2		3	1	1				2			1	
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	1	1		1	1		1							1
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	2	3		4	3	1	2			1			1	1
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	7	42	2	28	25	11	13		1	3			3	21
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	122	221	13	189	110	36	61	5	8	79	9	26	31	154
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki	1	4	1	5	3	1	1	1		2			2	
277	6361	Rejestr zabytków	34	39	2	48	23	9	12	2		25	4	11	9	25
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa														
279	6363	Wywóz zabytku za granicę														
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	66	128	4	94	60	17	40		3	34	4	10	14	100
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	3			3	2	1	1			1		1		
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	18	50	6	39	22	8	7	2	5	17	1	4	6	29
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	42	77	5	83	44	1	34		9	39	2	10	20	36
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	3			3	2		2			1			1	
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie	1	3	3	3	1		1			2	2			1
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1			1	1		1							
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych		1												1
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	37	73	2	76	40	1	30		9	36		10	19	34
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	130	598	25	597	148	47	88	10	3	449	5	33	375	131
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	118	251	18	235	195	59	130	2	4	40	1	5	28	134
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe	78	156	11	152	129	38	88	1	2	23	1	2	16	82
296	6461	Wynalazki	27	55	3	49	38	11	26		1	11		2	9	33
297	6462	Wzory użytkowe	3	14		11	10	1	8	1		1			1	6
298	6463	Wzory przemysłowe	10	26	4	23	18	9	8		1	5		1	2	13
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646														
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	63	94	6	117	73	41	31		1	44	2	7	24	40

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego**	152	698	18	606	390	228	158	8	10	224	4	7	189	244
		w tym o symbolach: 6480-6481														
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	28	475	9	277	176	102	81	6	1	109	2	6	86	226
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego		15		3						3			3	12
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	15	31		33						33	2	25	2	13
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	106	284	5	243	218	39	178		1	25	2	6	12	147
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**														
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	343	465	13	559	340	115	192	2	31	219	2	10	196	249
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	811	1 929	72	1 781	1 093	378	684	13	18	688	29	204	397	959
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	127	242	17	251	200	72	123	1	4	51	1	3	39	118
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	16	122	6	75	64	25	32	3	4	11		1	10	63
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego		4		3	2		2			1			1	1
314	6534	Zamówienia publiczne	6	8		10	8	2	6			2				4
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	6	20	1	9	5		5			4			4	17
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	314	711	18	741	550	215	324	1	10	191	4	30	129	284
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	258	584	21	552	201	53	142	6		351	20	145	171	290
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	84	238	9	140	63	11	50	2		77	4	25	43	182
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	20	10	1	26	6	1	3		2	20		2	12	4
		w tym o symbolu 6540														
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	20	10	1	26	6	1	3		2	20		2	12	4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	1 471	3 083	139	3 045	2 226	520	1 624	6	76	819	33	102	584	1 509
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559														
322	6550	Płatności obszarowe	934	1 626	74	1 793	1 295	292	961	3	39	498	24	63	365	767
323	6551	Renty strukturalne	29	64	2	68	55	12	42		1	13		1	11	25
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	36	135	3	95	70	13	46		11	25	2	7	12	76
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	14	24		24	6	1	4		1	18		3	14	14
326	6554	Zezwolenia połowowe	6			6	6	3	3							
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	452	1 234	60	1 059	794	199	568	3	24	265	7	28	182	627
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	31 406	70 095	4 074	72 502	50 848	13 215	34 635	400	2 598	21 654	1 125	4 024	13 889	28 999
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 278	6 130	382	5 957	4 510	2 351	1 826	156	177	1 447	66	264	822	2 451
328	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	239	568	23	564	184	36	133	8	7	380	25	208	124	243
329	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	497	1 698	130	1 687	1 164	573	361	130	100	523			421	508
		w tym o symbolach: 6391-6393														
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	463	1 494	124	1 489	1 027	505	325	121	76	462			373	468
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	19	127	2	118	85	40	27	6	12	33			29	28
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	15	77	4	80	52	28	9	3	12	28			19	12
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	144	369	22	411	364	292	46		26	47	1		3	102
		w tym o symbolach: 6401-6403														
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	141	337	20	384	342	278	41		23	42	1		3	94
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	1	21	2	20	16	11	3		2	4				2
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	2	11		7	6	3	2		1	1				6
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	64	339	21	316	269	81	175	5	8	47			35	87

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6411-6413														
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	45	251	20	254	219	65	147	2	5	35			24	42
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	16	68		52	40	14	21	2	3	12			11	32
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	3	20	1	10	10	2	7	1						13
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	3	14	2	15	13	5	6	2		2			1	2
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	135	533	22	500	362	307	42	9	4	138	5	3	99	168
343	**656**	**Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające**	1 193	2 599	160	2 456	2 147	1 053	1 060	2	32	309	35	53	138	1 336
		w tym o symbolach: 6560-6562														
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1 171	2 503	160	2 367	2 063	997	1 032	2	32	304	35	52	134	1 307
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	22	96		89	84	56	28			5		1	4	29
346	6562	Opinie zabezpieczające														
347	**657**	**Inne interpretacje**	3	10	2	8	7	4	3			1			1	5

Orzeczenia wydane w trybie art. 179a p.p.s.a. (po uchyleniu wyroku/postanowienia zaskarżonego skargą kasacyjną)	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	123	115	37	77	1		8	2	6	

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 169
- o symbolu 6111: 130

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 32
- uwzględniono: 2
- oddalono: 25
- w inny sposób: 5

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 5 276
- uwzględniono: 1 123
- oddalono: 3 999
- w inny sposób: 154

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.	3
ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.	
ilość aktów autokontroli zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.)	388
liczba rozstrzygnięć zobowiązujących organy administracji publicznej do podjęcia działań, o których mowa w art. 145a § 1 p.p.s.a	2

Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do wpływu	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-90)	14 206	18,573	11 383	3 207	25,793
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	34	0,049	31	14	0,123
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	12	0,017	3	0	0,000
5	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	138	0,197	119	31	0,272
6	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	93	0,133	80	44	0,387
7	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000	0	0	0,000
8	Główny Geodeta Kraju	48	0,068	36	10	0,088
9	Główny Inspektor Farmaceutyczny	139	0,198	123	26	0,228
10	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000	0	0	0,000
11	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	48	0,068	29	2	0,018
12	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	957	1,365	671	134	1,177
13	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	6	0,009	5	0	0,000
14	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	145	0,207	122	31	0,272
15	Główny Inspektor Pracy	3	0,004	4	1	0,009
16	Główny Inspektor Sanitarny	70	0,100	39	6	0,053
17	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 643	2,344	1 438	272	2,390
18	Główny Lekarz Weterynarii	4	0,006	5	1	0,009
19	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	79	0,113	50	12	0,105
20	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	26	0,037	35	2	0,018
21	Komendant Główny Policji	524	0,748	436	72	0,633
22	Komendant Główny Straży Granicznej	88	0,126	100	15	0,132
23	Komisja Nadzoru Finansowego	88	0,126	51	4	0,035
24	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000	0	0	0,000
25	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	102	0,146	97	4	0,035
26	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	98	0,140	137	25	0.220
27	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	0	0,000	0	0	0,000
28	Krajowa Rada Notarialna	4	0,006	6	2	0,018
29	Krajowa Rada Radców Prawnych	5	0,007	1	1	0,009
30	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	75	0,107	38	1	0,009
31	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000	0	0	0,000
32	Minister Administracji i Cyfryzacji	19	0,027	68	11	0,097
33	Minister Cyfryzacji	31	0,044	11	2	0,018
34	Minister Edukacji Narodowej	29	0,041	23	3	0,026
35	Minister Energii	13	0,019	3	0	0,000
36	Minister Finansów	3 067	4,375	2 569	1 096	9,628
37	Minister Gospodarki	15	0,021	48	16	0,141
38	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	22	0,031	4	1	0,009
39	Minister Infrastruktury i Rozwoju	72	0,103	448	114	1,001
40	Minister Infrastruktury i Budownictwa	612	0,873	252	57	0,501
41	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	212	0,302	159	57	0,501
42	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	80	0,114	50	20	0,176

	1	2	3	4	5	6
43	Minister Obrony Narodowej	71	0,101	62	16	0,141
44	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	358	0,511	217	59	0,518
45	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	345	0,492	324	82	0,720
46	Minister Rozwoju	220	0,314	65	17	0,149
47	Minister Skarbu Państwa	152	0,217	154	40	0,351
48	Minister Sportu i Turystyki	19	0,027	19	7	0,061
49	Minister Spraw Wewnętrznych	12	0,017	65	26	0,228
50	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	324	0,462	132	32	0,281
51	Minister Spraw Zagranicznych	5	0,007	0	0	0,000
52	Minister Sprawiedliwości	147	0,210	134	17	0,149
53	Minister Środowiska	83	0,118	69	26	0,228
54	Minister Zdrowia	88	0,126	50	17	0,149
55	Naczelna Rada Adwokacka	15	0,021	5	2	0,018
56	Naczelna Rada Lekarska	9	0,013	5	0	0,000
57	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	3	0,004	2	1	0,009
58	Państwowa Komisja Wyborcza	2	0,003	1	1	0,009
59	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	4	0,006	2	2	0,018
60	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	501	0,715	349	99	0,870
61	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000	0	0	0,000
62	Prezes Agencji Rynku Rolnego	85	0,121	33	7	0,061
63	Prezes Głównego Urzędu Miar	6	0,009	5	0	0,000
64	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	0	0,000	0	0	0,000
65	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	24	0,034	10	2	0,018
66	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	42	0,060	28	19	0,167
67	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	421	0,601	293	100	0,879
68	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	2	0,003	8	0	0,000
69	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	37	0,053	21	5	0,044
70	Prezes Rady Ministrów	74	0,106	47	5	0,044
71	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	102	0,146	53	8	0,070
72	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	65	0,093	38	15	0,132
73	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	43	0,061	28	1	0,009
74	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	3	0,004	2	2	0,018
75	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	11	0,016	17	3	0,026
76	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	3	0,004	5	1	0,009
77	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	41	0,058	33	5	0,044
78	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	43	0,061	30	8	0,070
79	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	621	0,886	536	181	1,590
80	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	2	0,003	0	0	0,000
81	Rada do Spraw Uchodźców	376	0,536	312	25	0,220
82	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	28	0,040	32	12	0,105
83	Szef Agencji Wywiadu	1	0,001	1	0	0,000
84	Szef Służby Celnej	30	0,043	30	6	0,053
85	Szef Służby Cywilnej	7	0,010	0	0	0,000
86	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	308	0,439	202	42	0,369
87	Urząd Patentowy RP	253	0,361	195	60	0,527
88	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000	0	0	0,000
89	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
90	Inne urzędy i instytucje centralne	619	0,883	478	169	1,485

Tabela VII
Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej

Lp.	Województwo i siedziba izby skarbowej	Wpływ		Załatwiono wyrokiem			Województwo i siedziba urzędu kontroli skarbowej	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów izb skarbowych	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności UKS	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem (wiersze 2-17)	10 775	100	7 178	1 359	18,933	Ogółem (wiersze 2-17)	85	100	59	7	12
2	Dolnośląskie – Wrocław	772	7,165	507	100	1,393	Dolnośląskie – Wrocław	2	2,353			0
3	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	423	3,926	377	83	1,156	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	7	8,235	4		0
4	Lubelskie – Lublin	526	4,882	432	103	1,435	Lubelskie – Lublin	12	14,118	1	1	2
5	Lubuskie – Zielona Góra	246	2,283	181	20	0,279	Lubuskie – Zielona Góra		0,000			0
6	Łódzkie – Łódź	830	7,703	649	123	1,714	Łódzkie – Łódź	9	10,588	7		0
7	Małopolskie – Kraków	744	6,905	389	83	1,156	Małopolskie – Kraków	11	12,941	5		0
8	Mazowieckie – Warszawa	2 569	23,842	1 500	317	4,416	Mazowieckie – Warszawa	8	9,412	13		0
9	Opolskie – Opole	275	2,552	217	12	0,167	Opolskie – Opole	2	2,353	3		0
10	Podkarpackie – Rzeszów	444	4,121	148	18	0,251	Podkarpackie – Rzeszów	5	5,882	3	1	2
11	Podlaskie – Białystok	265	2,459	193	12	0,167	Podlaskie – Białystok	8	9,412	4		0
12	Pomorskie – Gdańsk	1 020	9,466	752	128	1,783	Pomorskie – Gdańsk	4	4,706	4	1	2
13	Śląskie – Katowice	836	7,759	677	100	1,393	Śląskie – Katowice	3	3,529	5	1	2
14	Świętokrzyskie – Kielce	270	2,506	181	28	0,390	Świętokrzyskie – Kielce	2	2,353	2		0
15	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	295	2,738	204	38	0,529	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	4	4,706	2		0
16	Wielkopolskie – Poznań	829	7,694	404	119	1,658	Wielkopolskie – Poznań	1	1,176	2		0
17	Zachodniopomorskie – Szczecin	431	4,000	367	75	1,045	Zachodniopomorskie – Szczecin	7	8,235	4	3	5

Tabela VIII
Skargi na akty i czynności izb celnych

Lp.	Województwo	Siedziba izby celnej	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
			ilość	% do ogółu wpływu skarg	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień
	1	2	3	4	5	6	7
1	Ogółem (wiersze 2-17)		12 076	100	11 142	1 916	17,20
2	Dolnośląskie	Wrocław	1 402	11,61	1 293	293	2,630
3	Kujawsko-Pomorskie	Toruń	486	4,02	332	10	0,090
4	Lubelskie	Biała Podlaska	1 070	8,86	1 115	215	1,930
5	Lubuskie	Rzepin	354	2,93	290	77	0,691
6	Łódzkie	Łódź	350	2,90	326	79	0,709
7	Małopolskie	Kraków	727	6,02	471	53	0,476
8	Mazowieckie	Warszawa	1 807	14,96	1 939	485	4,353
9	Opolskie	Opole	258	2,14	235	56	0,503
10	Podkarpackie	Przemyśl	653	5,41	389	63	0,565
11	Podlaskie	Białystok	638	5,28	858	16	0,144
12	Pomorskie	Gdynia	526	4,36	350	46	0,413
13	Śląskie	Katowice	1 220	10,10	1 016	148	1 328
14	Świętokrzyskie	Kielce	361	2,99	332	64	0,574
15	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	770	6,38	751	105	0,942
16	Wielkopolskie	Poznań	1 024	8,48	1 076	153	1,373
17	Zachodniopomorskie	Szczecin	430	3,56	369	53	0,476

Tabela IX
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba samorządowego kolegium odwoławczego	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		ilość	% do ogółu wpływu skarg	ilość	uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-50)	16 377	100	11 723	3 555	30,325
2	Biała Podlaska	112	0,684	98	16	0,136
3	Białystok	325	1,984	261	40	0,341
4	Bielsko-Biała	277	1,691	228	73	0,623
5	Bydgoszcz	392	2,394	266	74	0,631
6	Chełm	88	0,537	77	29	0,247
7	Ciechanów	129	0,788	63	19	0,162
8	Częstochowa	469	2,864	234	94	0,802
9	Elbląg	143	0,873	108	27	0,230

	1	2	3	4	5	6
10	Gdańsk	743	4,537	349	106	0,904
11	Gorzów Wielkopolski	103	0,629	80	37	0,316
12	Jelenia Góra	151	0,922	114	27	0,230
13	Kalisz	321	1,960	254	112	0,955
14	Katowice	1 200	7,327	997	277	2,363
15	Kielce	521	3,181	385	83	0,708
16	Konin	135	0,824	146	50	0,427
17	Koszalin	386	2,357	372	176	1,501
18	Kraków	952	5,813	584	197	1,680
19	Krosno	111	0,678	98	32	0,273
20	Legnica	117	0,714	103	18	0,154
21	Leszno	112	0,684	99	34	0,290
22	Lublin	621	3,792	467	135	1,152
23	Łomża	132	0,806	102	12	0,102
24	Łódź	477	2,913	361	108	0,921
25	Nowy Sącz	325	1,984	180	49	0,418
26	Olsztyn	462	2,821	322	84	0,717
27	Opole	245	1,496	166	41	0,350
28	Ostrołęka	114	0,696	86	1	0,350
29	Piła	163	0,995	108	34	0,290
30	Piotrków Trybunalski	257	1,569	180	37	0,316
31	Płock	180	1,099	142	45	0,384
32	Poznań	861	5,257	590	239	2,039
33	Przemyśl	242	1,478	83	37	0,316
34	Radom	242	1,478	160	52	0,444
35	Rzeszów	346	2,113	234	79	0,674
36	Siedlce	155	0,946	145	40	0,341
37	Sieradz	145	0,885	99	20	0,171
38	Skierniewice	73	0,446	48	16	0,136
39	Słupsk	189	1,154	165	55	0,469
40	Suwałki	76	0,464	61	16	0,136
41	Szczecin	552	3,371	476	183	1,561
42	Tarnobrzeg	177	1,081	103	33	0,281
43	Tarnów	260	1,588	160	54	0,461
44	Toruń	326	1,991	205	54	0,461
45	Wałbrzych	229	1,398	252	40	0,341
46	Warszawa	1 855	11,327	1 233	344	2,934
47	Włocławek	113	0,690	90	23	0,196
48	Wrocław	311	1,899	259	47	0,401
49	Zamość	190	1,160	165	65	0,554
50	Zielona Góra	272	1,661	165	51	0,435

Tabela X
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O									
					w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Ogółem /wiersze 2-17/	18 847	100	16 829	4 089	24,30		11 271	66,97		1 469	8,73	
2	Białystok	703	3,73	568	106	0,63	18,66	346	2,06	60,92	116	0,69	20,42
3	Bydgoszcz	644	3,42	524	146	0,87	27,86	331	1,97	63,17	47	0,28	8,97
4	Gdańsk	1 045	5,54	867	173	1,03	19,95	589	3,50	67,94	105	0,62	12,11
5	Gliwice	1 614	8,56	1 386	219	1,30	15,80	979	5,82	70,63	188	1,12	13,56
6	Gorzów Wielkopolski	469	2,49	349	93	0,55	26,65	244	1,45	69,91	12	0,07	3,44
7	Kielce	450	2,39	365	76	0,45	20,82	262	1,56	71,78	27	0,16	7,40
8	Kraków	1 114	5,91	1 129	251	1,49	22,23	817	4,85	72,36	61	0,36	5,40
9	Lublin	818	4,34	671	185	1,10	27,57	374	2,22	55,74	112	0,67	16,69
10	Łódź	1 079	5,73	927	223	1,33	24,06	618	3,67	66,67	86	0,51	9,28
11	Olsztyn	671	3,56	578	202	1,20	34,95	339	2,01	58,65	37	0,22	6,40
12	Opole	331	1,76	317	58	0,34	18,30	245	1,46	77,29	14	0,08	4,42
13	Poznań	1 367	7,25	1 218	435	2,58	35,71	711	4,22	58,37	72	0,43	5,91
14	Rzeszów	654	3,47	500	100	0,59	20,00	368	2,19	73,60	32	0,19	6,40
15	Szczecin	918	4,87	699	196	1,16	28,04	458	2,72	65,52	45	0,27	6,44
16	Warszawa	5 581	29,61	5 455	1 313	7,80	24,07	3 732	22,18	68,41	410	2,44	7,52
17	Wrocław	1 389	7,37	1 276	313	1,86	24,53	858	5,10	67,24	105	0,62	8,23

Tabela XI
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2016

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77	707	24,23	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02	783	11,98	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56	1 181	13,44	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40	1 458	15,60	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42	1 557	16,58	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97	1 605	16,03	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55	1 469	13,45	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30	1 782	15,70	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26	1 687	13,74	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76	1 652	12,24	19 271
2014	37 058	14 994	12 338	82,29	2 656	17,71	22 064
2015	40 698	14 892	12 644	84,90	2 248	15,10	25 806
2016	44 653	16 829	14 793	87,90	2 036	12,10	27 824

Tabela XII
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	Z A Ł A T W I O N O						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	76 692	148	0,193	100	136	3	2,21	67	49,26	66	48,53
2	Białystok	2 202	1	0,045	0,68	1			1	0,74		
3	Bydgoszcz	2 654	2	0,075	1,35	2					2	1,47
4	Gdańsk	3 878	8	0,206	5,41	8			3	2,21	5	3,68
5	Gliwice	6 019	17	0,282	11,49	12			10	7,35	2	1,47
6	Gorzów Wielkopolski	1 761										
7	Kielce	1 878	1	0,053	0,68	1			1	0,74		
8	Kraków	5 303	20	0,377	13,51	20	2	1,47	4	2,94	14	10,29
9	Lublin	4 013	4	0,100	2,70	3			2	1,47	1	0,74
10	Łódź	3 687	1	0,027	0,68	1			1	0,74		
11	Olsztyn	2 533										
12	Opole	1 270										
13	Poznań	5 511	3	0,054	2,03	3			2	1,47	1	0,74
14	Rzeszów	3 002	2	0,067	1,35	2					2	1,47
15	Szczecin	2 959	8	0,270	5,41	8			1	0,74	7	5,15
16	Warszawa	25 090	59	0,235	39,86	53	1	0,74	27	19,85	25	18,38
17	Wrocław	4 932	22	0,446	14,86	22			15	11,03	7	5,15

Tabela XIII
Skargi kasacyjne według izb NSA

Lp.	Izba	Razem	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O																			Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym									
							Ogółem /suma rubryk 8-9, 13-15/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	
								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							
									łącznie /rubryki 10-12/	w tym								łącznie /rubryki 19-21/	w tym						
				razem	z tego ponownie wpisane					uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób							uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	**RAZEM NSA**	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	25 806	18 847	162	16 829	14 793	1 611	2 262	1 108	1 075	79	10 397	26	497	2 036	138	78	36	40	2	874	29	917	27 824
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 416	2 015	14	2 226	1 896	159	361	150	187	24	1 344	3	29	330	18	14	12	2		110	2	186	3 205
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	8 602	5 883	37	6 282	5 449	418	920	482	393	45	4 056	11	44	833	76	45	24	20	1	486	8	218	8 203
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	580	631	2	626	482	54	80	30	30	20	342	2	4	144	13	7	6	1		91	1	32	585
3	IZBA FINANSOWA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	9 717	5 803	61	5 364	4 754	562	716	325	385	6	3 387	3	86	610	26	19	8	10	1	218	9	338	10 156
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 706	1 248	11	1 500	1 324	96	260	110	150		942	1	25	176	3	5	5			15	1	152	2 454
4	IZBA GOSPODARCZA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7 487	7 161	64	5 183	4 590	631	626	301	297	28	2 954	12	367	593	36	14	4	10		170	12	361	9 465
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	130	136	1	100	90	9	21	10	7	4	60			10	2	2	1	1		4		2	166

Tabela XIV
Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O																			Pozostało na następny okres
						Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym									
							Ogółem /suma rubryk 8-9, 13-15/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/ ***)	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	
								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							
									łącznie /rubryki 10-12/	w tym								łącznie /rubryki 19-21/	w tym							
				razem	z tego ponownie wpisane					uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób							uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	1 773	1 201		1 157	1 063	90	169	120	49		791	3	10	94	15	5	2	3		51		23	1 817
		w tym o symbolach: 6010–6019																							
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	852	582		571	527	63	78	56	22		379	2	5	44	6	4	2	2		17		17	863
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	3	2		1										1						1			4
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	28	16		22	21	2	4	3	1		14		1	1						1			22
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	14	16		8	8		1	1			6		1										22
6	6014	Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	749	488		467	434	21	73	51	22		338		2	33	4	1		1		23		5	770

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
7	6015	Uzgodnienia		1																					1
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	23	7		19	17	2	2	1	1		13			2	1					1			11
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	6	9		4	2	1					1			2						2			11
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601	6			3	3		1	1			1	1											3
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	92	80		62	51	1	10	7	3		39		1	11	4					6		1	110
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	17	71		29	21	2	4	1	1	2	15			8	1	1		1		5		1	59
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	904	725	5	588	505	47	75	18	34	23	380		3	83	4	5	5			48	2	24	1 041
		w tym o symbolach: 6030-6039																							
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	17	13		10	9		1		1		8			1								1	20
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	131	99		88	70		4	2	2		66			18	1					11		6	142
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	72	64	4	78	51	1	3	3			47			27		1	1			23		3	58
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	53	61		35	31	8	2		2		21			4						3		1	79
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	20	16	1	12	12	2	2	1	1		8												24
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	196	158		91	89	16	5	3	2		68			2	1							1	263
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	8	19		22	16		4	2		2	12			6		3	3			3			5
21	6037	Transport drogowy i przewozy	354	268		216	204	18	53	6	26	21	132		1	12		1	1			7	1	3	406
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	39	16		26	14	2	1	1			10		1	12	2						1	9	29
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	14	11		10	9						8		1	1						1			15
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	1 467	3 400	1	1 674	1 487	126	237	38	199		820		304	187	4	6		6		23	3	151	3 193
		w tym o symbolach: 6040-6049																							
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	2																						2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	24	13		17	15		5	3	2		10			2						2			20
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	1 418	3 357	1	1 644	1 460	124	230	34	196		802		304	184	4	6		6		20	3	151	3 131
28	6043	Kinematografia		1																					1
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																							
30	6045	Ochrona osób i mienia	1																						1
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	9	17		5	5	2	1	1			2												21
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																							
33	6048	Status zakładu pracy chronionej																							
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	13	12		8	7		1		1		6			1						1			17
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	158	91		122	113	2	25	12	13		86			9	1					7		1	127
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																							
36	6050	Obowiązek meldunkowy	104	49		79	73		15	7	8		58			6						5		1	74
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość	3	1		3	3						3												1
38	6052	Akty stanu cywilnego	12	13		10	9		3		3		6			1	1								15
39	6053	Obywatelstwo	30	23		22	21	2	4	4			15			1						1			31
40	6054	Paszporty		2																					2
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	9	3		8	7		3	1	2		4			1						1			4
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	33	30		27	24	2	4	3	1		18			3	2							1	36
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																							
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	16	12		12	11	1	2	1	1		8			1								1	16
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	4	5		2	1						1			1	1								7
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	5	5		5	5		1	1			4												5
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	8	6		8	7	1	1	1			5			1	1								6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi																							
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606		2																					2
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	623	394	5	408	351	41	81	45	31	5	227	1	1	57	9	3	2	1		34		11	609
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																							
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	60	18	1	36	31	2	5	3	2		24			5						2		3	42
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	13	6		10	9		1	1			8			1								1	9
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	47	37		30	24		8	6	1	1	15	1		6	2					4			54
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	100	43	2	72	69	30	10	7	3		28		1	3						1		2	71
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	76	57		62	54		19	3	16		35			8	1	1		1		6			71
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	21	17		14	11	1	1	1			9			3	1					1		1	24
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	130	101	2	63	52	4	10	6	2	2	38			11	2	1	1			5		3	168
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	176	115		121	101	4	27	18	7	2	70			20	3	1	1			15		1	170
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	3	24		2										2	2								25
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	158	82	1	103	77	5	16	8	6	2	56			26						6		20	137
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																							
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	33	32		23	21	1	3	1	2		17			2						2			42
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	66	30		37	33		6	3	3		27			4						2		2	59
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	8	2		4	3		2	2			1			1						1			6
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	1			1	1		1		1														
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	50	18	1	38	19	4	4	2		2	11			19						1		18	30
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	148	133		86	75	8	13	8	5		54			11		3	3			7	1		195
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	82	108		41	32	2	6	4	2		24			9		3	3			5	1		149
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	1			1	1						1												
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	62	25		44	42	6	7	4	3		29			2						2			43
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	2																						2
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	1																						1
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	12 425	6 995	103	6 784	6 129	798	885	478	401	6	4 325	13	108	655	31	19	8	10	1	245	9	351	12 636
		w tym o symbolach: 6110-6119																							
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 956	2 144	12	1 559	1 410	126	177	87	85	5	1 032	1	74	149	8	5	4		1	88	2	46	3 541
73	6111	Podatek akcyzowy	2 708	1 192	42	1 420	1 375	236	169	153	16		938	10	22	45	5					27		13	2 480
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	2 805	1 385	3	1 662	1 471	113	299	108	190	1	1 054	1	4	191	7	4	3	1		48	4	128	2 528
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	1 052	545	3	556	501	41	83	30	53		372		5	55	1					10		44	1 041
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	105	46		47	47	1	9	6	3		37												104
77	6115	Podatek od nieruchomości	1 331	855	1	682	568	201	39	21	18		328			114	3	7	1	6		25	1	78	1 504
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	426	270	42	293	270	30	35	30	5		205			23	2	3		3		12		6	403
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	187	64		89	82	8	11	8	3		62		1	7	1					2	1	3	162
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	426	297		247	197	23	32	19	13		140		2	50	3					21	1	25	476
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	429	197		229	208	19	31	16	15		157	1		21	1					12		8	397
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	150	131		106	85	8	12	4	4	4	62		3	21		1	1			16		4	175
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																							
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	82	68		58	51	3	5	3		2	40		3	7						6		1	92
84	6121	Klasyfikacja gruntów	5	3		3	3	1					2												5
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	35	27		17	13	2	2		2		9			4		1	1			1		2	45
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	4	12																					16

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	3			3	3		2	1		1	1												
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	21	21		25	15	2	3		2	1	10			10						9		1	17
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	560	370	1	404	366	27	55	39	16		282		2	38	6	3		3		19	1	9	526
		w tym o symbolach: 6130-6139																							
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	9	2		7	7	1					6												4
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	5	19		3	3						3												21
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	9	13		8	7		1	1			6			1	1								14
93	6133	Informacja o środowisku	1	1		2	1						1			1	1								
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1	2		1										1						1			2
95	6135	Odpady	137	74	1	97	88	6	12	6	6		69		1	9	2					5	1	1	114
96	6136	Ochrona przyrody	110	64		79	69	6	18	15	3		44		1	10						7		3	95
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	1	1		1	1						1												1
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	62	15		45	43		5	3	2		38			2	1							1	32
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	225	179		161	147	14	19	14	5		114			14	1	3		3		6		4	243
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	57	126	2	125	101	5	22	11	8	3	70		4	24	6	1			1	14		3	58
		w tym o symbolach: 6140-6149																							
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	5	9		10	9	1	3	2	1		5			1	1								4
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	1			1	1						1												
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	6	3	2	8	8		2		2		6												1
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	18	26		32	28	3	5	5			19		1	4	1					3			12
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	7	26		16	13	1	4	2	1	1	8			3		1			1	1		1	17
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	12	36		39	31		8	2	4	2	23			8	3					4		1	9
107	6146	Sprawy uczniów	1	15		8	5						5			3	1					2			8
108	6147	Archiwa	2	1		2	2						2												1
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa		2		1										1								1	1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	5	8		8	4						1		3	4						4			5
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	1 010	608	1	715	631	82	74	32	28	14	469	2	4	84	8					51		25	903
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																							
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	298	207		239	194	42	18	2	4	12	130	1	3	45	6					35		4	266
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	8	4		5	5		1		1		4												7
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	78	46		63	58	8	10	5	5		40			5	1					4			61
115	6153	Warunki zabudowy terenu	452	248		293	270	21	32	18	13	1	215	1	1	23	1					7		15	407
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																							
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	80	45	1	60	55	9	10	5	4	1	36			5						4		1	65
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	3	18		3	2						2			1								1	18
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	75	25		43	39	2	1	1			36			4								4	57
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	16	15		9	8		2	1	1		6			1						1			22
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	207	92	1	163	149	6	21	15	6		120	1	1	14	2					4		8	136
		w tym o symbolach: 6160-6169																							
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	49	35		41	32	3	3	1	2		26			9						2		7	43
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	11	2		8	8	1	1	1			6												5
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	36	13	1	27	26	1	6	5	1		19			1						1			22
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	11	11		11	10		2	2			8			1	1								11
126	6164	Wspólnoty gruntowe	11	3		6	6						6												8
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	6	2		4	4						3	1											4
128	6166	Łowiectwo	1	1		2	1		1	1						1	1								
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	2	1		1	1		1	1															2
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	58	21		50	48	1	7	4	3		39		1	2						1		1	29

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	22	3		13	13						13												12
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	122	98		61	57	4	13	5	8		38		2	4	1					2		1	159
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																							
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	25	16		11	10	2	2	1	1		5		1	1						1			30
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	37	13		24	22	1	6	4	2		14		1	2	1							1	26
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	33	46		18	18		3		3		15												61
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli		2																					2
137	6174	Komornicy	10	6		4	4	1	2		2		1												12
138	6175	Rzecznicy patentowi																							
139	6176	Syndycy upadłości	4	1																					5
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	5	3		2	2						2												6
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych		1																					1
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	8	10		2	1						1			1						1			16
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	811	494	9	467	397	18	80	36	36	8	290	1	8	70	1	3	1	2		47		19	838
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																							
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	502	303	9	267	213	8	48	18	22	8	152	1	4	54	1	2	1	1		40		11	538
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	104	68		84	79	1	7	4	3		67		4	5		1		1		1		3	88
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	201	121		112	102	9	25	14	11		68			10						5		5	210
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	4	2		4	3						3			1						1			2
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	493	304	2	388	351	27	43	17	24	2	277		4	37	1	3	1	2		16	2	15	409
		w tym o symbolach: 6190-6199																							
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	6	8		7	6	1	1		1		4			1						1			7
150	6191	Żołnierze zawodowi	79	42		55	51	6	3	2	1		42			4		1	1				2	1	66
151	6192	Funkcjonariusze Policji	262	161		211	190	16	23	9	14		149		2	21	1	2		2		8		10	212

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	11	21		5	5		1		1		4												27
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	8	2		5	5		1		1		4												5
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	19	14		16	14		2	1		1	11		1	2						1		1	17
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	33	14		25	20	1	4	3	1		15			5						2		3	22
156	6197	Służba Celna	23	11		15	14	1	2	1	1		11			1						1			19
157	6198	Inspekcja pracy	30	15		23	22	1	3	1	2		18			1						1			22
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	22	16	2	26	24	1	3		2	1	19		1	2						2			12
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	383	266		295	180	9	15	10	5		149		7	115						21		94	354
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																							
160	6200	Choroby zawodowe	76	57		52	49		7	6	1		42			3						2		1	81
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	3	6		3	3						3												6
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	8	34		8	7	1	1	1			5			1						1			34
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	199	70		158	61	3					51		7	97						6		91	111
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	17	20		9	8	1					7			1						1			28
165	6205	Nadzór sanitarny	61	46		30	27	2	5	3	2		20			3						2		1	77
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	19	33		35	25	2	2		2		21			10						9		1	17
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	120	102		130	109	6	19	11	8		83	1		21	1	1		1		16	2	1	92
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																							
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	26	12		26	23		2		2		20	1		3		1		1		2			12
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	28	22		28	27		4	3	1		23			1							1		22
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	11	17		10	9		3	3			6			1						1			18
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	24	11		20	19	4	5	5			10			1							1		15

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
172	6214	Czynsze regulowane																							
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	31	40		46	31	2	5		5		24			15	1					13		1	25
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	1	2		1	1	1																	2
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																							
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową		2																					2
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	1			1	1	1																	
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622																							
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	42	29		21	19	1	2	2			16			2		1	1			1			50
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																							
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	1	9																					10
180	6231	Dozór techniczny	1	1		1	1						1												1
181	6232	Miary i wagi																							
182	6233	Normalizacja																							
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	40	19		20	18	1	2	2			15			2		1	1			1			39
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**																							
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																							
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej																							
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																							
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																							
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej																							
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																							
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń																							
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej																							
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624																							
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	110	88	19	87	83	6	5	2	3		72			4						4			111
		w tym o symbolach: 6250-6259																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	36	6		29	29	3	2	2			24												13
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)	1																						1
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych																							
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego																							
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	47	30	1	27	26	3	1		1		22			1						1			50
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	2	25	18	17	17		1		1		16												10
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																							
201	6257	Powszechne usługi pocztowe		2																					2
202	6258	Kontrola działalności pocztowej		3																					3
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	24	22		14	11		1		1		10			3						3			32
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	29	111	2	84	62	4	20	15	4	1	37	1		22	1	4	3	1		14	1	2	56
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																							
205	6260	Statut	3	21		16	16		12	11	1		4												8
206	6261	Regulamin organizacyjny		5		1										1						1			4
207	6262	Radni	4	32		29	24		4	3		1	19	1		5		2	1	1		2		1	7
208	6263	Stałe komisje																							
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)		14	1	9	6	1					5			3						3			5
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny		1		1	1						1												
211	6266	Jednostki pomocnicze		1		1	1		1		1														
212	6267	Referendum lokalne	2	6		6	5	1	1	1			3			1							1		2
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	20	31	1	21	9	2	2		2		5			12	1	2	2			8		1	30
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	187	120		138	133	9	21	12	8	1	101		2	5	1					3		1	169
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																							
215	6270	Repatriacja																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	91	58		63	60	5	6	6			49			3						2		1	86
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	71	41		59	57	4	9	3	5	1	42		2	2	1					1			53
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	2	1		1	1		1	1															2
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	10	2		6	6		4	1	3		2												6
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	13	18		9	9		1	1			8												22
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	11	3		2	2						2												12
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																							
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	3	1																					4
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	7	2		1	1						1												8
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1			1	1						1												
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	248	115	4	123	119	7	27	17	10		85			4	1					3			240
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																							
226	6290	Reforma rolna	95	49	2	38	37	1	8	5	3		28			1						1			106
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	29	17		17	17	1	5	4	1		11												29
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	11	3		7	7	2					5												7
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	101	42	2	53	51	2	13	7	6		36			2	1					1			90
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	1			1	1						1												
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	11	4		7	6	1	1	1			4			1						1			8
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny**	447	183		**) 167	165	64	12	4	8		84		5	2						2			463
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																							
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	340	150		107	105	55	7	3	4		43			2						2			383
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	4	1		1	1	1																	4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	47	9		12	12	7					1		4										44
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR																							
237	6304	Zwolnienia celne																							
238	6305	Zwrot należności celnych	8	21		2	2						2												27
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	48	2		45	45	1	5	1	4		38		1										5
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	53	36		37	34	2	8	8			24			3	1					1		1	52
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																							
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	1	2		1	1						1												2
242	6311	Materiały wybuchowe																							
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	13	11		6	6		1	1			5												18
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	35	18		25	24	2	6	6			16			1								1	28
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	4	5		5	3		1	1			2			2	1					1			4
246	**632**	**Pomoc społeczna**	577	406	3	498	404	12	70	36	34		319	1	2	94	7	7	4	3		71		9	485
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																							
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	233	170		212	182	1	14	1	13		167			30	1					28		1	191
248	6321	Zasiłki stałe	25	17		23	17		3	1	2		13	1		6		1		1		4		1	19
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	42	36	2	37	28	3	6	4	2		19			9		1		1		8			41
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej																							
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	9	10		7	3		1		1		2			4	1					3			12
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	268	173	1	219	174	8	46	30	16		118		2	45	5	5	4	1		28		7	222
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	75	53		58	54	1	10	3	7		43			4	1					3			70
		w tym o symbolu: 6330-6339																							
254	6330	Status bezrobotnego	36	30		25	23		7	1	6		16			2						2			41
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	24	10		20	20		2	1	1		18												14
256	6332	Należności przedemerytalne	1			1	1						1												

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
257	6333	Dodatki szkoleniowe																							
258	6334	Stypendia	4	3		5	5		1	1			4												2
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	3	5		2	2						2												6
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	1	3		2	1						1			1	1								2
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	1																						1
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	3	1		1	1	1																	3
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	2	1		2	1						1			1						1			1
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	22	7		21	20		3	2	1		17			1						1			8
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349																							
265	6340	Potwierdzenie represji	2			1	1						1												1
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	2	3		2	2						2												3
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	11	1		11	10		2	2			8			1						1			1
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	5	3		5	5		1		1		4												3
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	2			2	2						2												
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	18	10		10	8		2	1	1		6			2	1					1			18
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																							
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego	1	1		2	1						1			1						1			
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	2	1		1	1						1												2
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	3	1		3	3		1		1		2												1
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	12	7		4	3		1	1			2			1	1								15

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	75	55		51	44	4	6	4	2		34			7	3					3		1	79
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																							
276	6360	Biblioteki	1	1		2	2		1	1			1												
277	6361	Rejestr zabytków	25	17		19	17	2	1	1			14			2	2								23
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa																							
279	6363	Wywóz zabytku za granicę																							
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych																							
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	39	25		22	20	2	4	2	2		14			2						1		1	42
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań		2																					2
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	10	10		8	5						5			3	1					2			12
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	26	19		17	11	3					8			6						4	1	1	28
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																							
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																							
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	2	1		2	2						2												1
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego																							
288	6373	Uprawnienia maklerskie	5	3		4	4	3					1												4
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	2	1		1	1						1												2
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych																							
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	17	14		10	4						4			6						4	1	1	21
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	30	41	1	42	23		1			1	22			19	4	2	1	1		11	1	1	29
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	152	75		86	76	10	12	5	7		54			10						4		6	141
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																							
295	6460	Znaki towarowe	100	51		55	47	6	10	5	5		31			8						2		6	96
296	6461	Wynalazki	32	17		17	15	3	1		1		11			2						2			32
297	6462	Wzory użytkowe	7			4	4		1		1		3												3
298	6463	Wzory przemysłowe	13	7		10	10	1					9												10
299	6464	Oznaczenia graficzne																							
300	6465	Topografie układów scalonych																							
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																							
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	34	35		31	19	2	1			1	16			12						3		9	38
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego**	584	372		466	385	45	96	11	83	2	242		2	81	7	5	2	3		26		43	490
		w tym o symbolach: 6480-6481																							
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego		189		10										10		1	1			8		1	179
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego																							
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**		6		6										6						6			
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	15	20		25	23	2	2	1	1		19			2						2			10
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**																							

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	213	138	1	104	101	18	11	4	7		72			3						3			247
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	408	366	1	299	251	24	43	34	7	2	165	1	18	48	2	2	1	1		35	4	5	475
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																							
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	33	49		22	20	5	1	1			14			2						2			60
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	98	97	1	70	60	3	12	4	6	2	45			10		2	1	1		6		2	125
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego		1																					1
314	6534	Zamówienia publiczne	7	3		1	1						1												9
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	5	1		2	2	1					1												4
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	57	66		44	35	4	2	2			27	1	1	9						7	2		79
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	156	87		120	105	10	14	13	1		64		17	15						11	1	3	123
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	52	62		40	28	1	14	14			13			12	2					9	1		74
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	1	7		2										2						2			6
		w tym o symbolu 6540																							
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	1	7		2										2						2			6
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulcja rynków branżowych**	826	813		619	485	83	47	36	9	2	347	1	7	134	14	3	1	2		39	2	76	1 020
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																							
322	6550	Płatności obszarowe	445	496		324	234	52	16	12	4		162		4	90	9	2		2		23		56	617
323	6551	Renty strukturalne	7	12		11	4	1					3			7								7	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	27	10		14	9	1	3	3			5			5								5	23
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	2	1		2	2		1			1	1												1
326	6554	Zezwolenia połowowe	6			4	4		1	1			3												2
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	339	294		264	232	29	26	20	5	1	173	1	3	32	5	1	1			16	2	8	369
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	25 806	18 847	162	16 829	14 793	1 611	2 262	1 108	1 075	79	10 397	26	497	2 036	138	78	36	40	2	874	29	917	27 824
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 416	2 015	14	2 226	1 896	159	361	150	187	24	1 344	3	29	330	18	14	12	2		110	2	186	3 205
328	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	116	97		87	75	2	8	4	3	1	65			12						10		2	126
329	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	435	424	3	469	354	57	50	13	19	18	243	1	3	115	8	5	5			74	1	27	390
		w tym o symbolach: 6391-6393																							
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	407	388	3	437	330	55	44	10	16	18	228		3	107	8	4	4			68	1	26	358
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	13	28		22	18	1	3	2	1		13	1		4		1	1			3			19
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	15	8		10	6	1	3	1	2		2			4						3		1	13
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	67	98		62	55	7	11	2	8	1	36	1		7	2	1	1			2		2	103
		w tym o symbolach: 6401-6403																							
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	64	85		61	54	7	11	2	8	1	35	1		7	2	1	1			2		2	88
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	2	9		1	1						1												10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	1	4																					5
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	40	114	1	102	84	5	22	16	6		57			18	4	3	1	2		11			52
		w tym o symbolach: 6411-6413																							
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	39	101		94	80	5	22	16	6		53			14	4	3	1	2		7			46
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	1	12	1	7	3						3			4						4			6
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze		1		1	1						1												
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	4	5		3	2	1					1			1						1			6
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	27	18		30	26	1	6	1	1	4	18		1	4	1					1		2	15
343	**656**	**Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające**	2 715	1 249	10	1 466	1 293	84	262	112	150		921	1	25	173	3	5	5			11	1	153	2 498
		w tym o symbolach: 6560-6562																							
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	2 652	1 215	10	1 448	1 275	84	258	109	149		907	1	25	173	3	5	5			11	1	153	2 419
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	63	34		18	18		4	3	1		14												79
346	6562	Opinie zabezpieczające																							
347	**657**	**Inne interpretacje**	12	10		7	7	2	2	2			3												15
348	**658**	**Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych**	563	539	3	580	426	52	101	12	83	6	270		3	154	25	6	3	3		77	2	44	522
349	**659**	**Skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej**	76	171	1	96	54	9	5	2	2	1	39	1		42	13	1		1		28			151

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 90
- o symbolu 6111:

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 6
- uwzględniono:
- oddalono: 6

ilość sygnalizacji:

Lp.	Wykaz spraw zarejestrowanych w repertorium SK z podziałem ze względu na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne																							
	1 i 2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny	18 844	14 689	103	12 105	10 591	888	1 197	1 089	48	60	8 044	23	439	1 514	118	37	35	2		768	28	563	21 428
2	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny	6 645	3 749	57	4 416	3 897	687	888	16	853	19	2 261	3	58	519	20	41	1	38	2	104	1	353	5 978
3	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ admnistracyjny	317	409	2	308	305	36	177	3	174		92			3						2		1	418